

KARL-PETER SOMMERMANN

Staatsziele und Staatszielbestimmungen

Jus Publicum

25

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 25



Karl-Peter Sommermann

Staatsziele und Staatszielbestimmungen

Mohr Siebeck

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Sommermann, Karl-Peter:

Staatsziele und Staatszielbestimmungen / Karl-Peter Sommermann. –

Tübingen: Mohr Siebeck, 1997

(Jus publicum; Bd. 25)

ISBN 3-16-146816-3

978-3-16-158152-6 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 1997 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Typographic in Dettingen aus der Garamond Antiqua belichtet, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefern gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Vorwort

Wer sich am Ausgang des 20. Jahrhunderts einem Thema im Grenzbereich von Staatstheorie, Verfassungslehre und vergleichender Verfassungsrechtsdogmatik nähert, sieht sich einer vor wenigen Jahrzehnten noch kaum vorstellbaren Vielfalt gesellschaftlicher Ordnungsentwürfe, staatlicher und überstaatlicher Organisationsformen und verfassungsrechtlicher Steuerungsinstrumente gegenüber. Die Fülle des verfügbaren empirischen Materials ist nicht nur Folge der raschen Ausdifferenzierung der Verfassungssysteme in einer ständig neue Komplexität erzeugenden Welt, sondern auch Ergebnis eines immer dichteren weltweiten Informationsaustausches. Eine durch Staatsgrenzen kaum mehr eingeschränkte Mobilität erlaubt auch dem Staatsrechtler und Rechtsvergleicher, die Verfassungswirklichkeit sehr unterschiedlicher Gemeinwesen aus eigener Anschauung kennenzulernen. Dabei bestätigt sich der Satz, den *Paul Hazard* für die Erkenntnis der sozialen Ordnungsprinzipien geprägt hat: »Toutes les idées vitales, celle de propriété, celle de liberté, celle de justice, ont été remises en discussion par l'exemple du lointain.« Doch es ist vor allem der interkulturelle Gedankenaustausch, verbunden mit der Bereitschaft, sich immer wieder auf einen Perspektivenwechsel einzulassen, der die vergleichende Betrachtung zu neuen Erkenntnissen führt. So kamen der vorliegenden Untersuchung Einsichten zugute, die nicht zuletzt vielen ungenannten ausländischen Gesprächspartnern zu verdanken sind.

Die Grundkonzeption der Untersuchung geht auf die Zeit meiner dreijährigen Assistententätigkeit bei Herrn Professor Dr. *Christian Tomuschat*, seinerzeit Direktor des Instituts für Völkerrecht an der Universität Bonn, zurück. Die von ihm praktizierte Weltoffenheit und seine Sensibilität für Stärken und Schwächen einer Rechtsordnung, gemessen an Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, waren eine prägende Erfahrung. Für seine Gesprächsbereitschaft trotz vielfältiger Belastungen bin ich ihm zu bleibendem Dank verpflichtet. Die vorliegende Arbeit betreute er auch nach seinem Wechsel an die Humboldt-Universität zu Berlin, wo sie im Frühjahr 1995 als Habilitationsschrift eingereicht wurde. Für die Übernahme des Zweitgutachtens danke ich Herrn Professor Dr. *Gunnar Folke Schuppert*.

Geschrieben habe ich die Untersuchung im wesentlichen während meiner seit Juli 1989 ausgeübten Tätigkeit als geschäftsleitender Institutsreferent des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Die Zusammenarbeit mit Herrn Professor Dr. *Willi Blümel*, von 1988 bis 1996 Geschäftsführender Direktor dieser durch den Bund und die Länder finanzierten Forschungseinrichtung, war für mich sowohl aka-

demisch als auch menschlich eine große Bereicherung. Er achtete darauf, daß die Ablenkung durch die dienstlichen Alltagsgeschäfte nicht das größere Vorhaben in Frage stellte. Zugleich verstand er es, mein Interesse an verwaltungsrechtlichen Fragestellungen zu wecken. Für beides sei ihm herzlich Dank gesagt.

Zu danken habe ich einer Reihe weiterer Weggefährten der Speyerer Zeit; nur wenige können hier genannt werden: Herr Professor Dr. Dr. h.c. *Heinrich Siedentopf* hat mir durch Einbeziehung in ein mehrjähriges Projekt mit dem thailändischen Staatsrat Erfahrungen mit einer asiatischen Rechtskultur ermöglicht. Die Kontinuität des freundschaftlichen Dialogs mit Spanien, wo ich den ersten Anstoß zur Beschäftigung mit dem Thema dieser Schrift erhielt, verdanke ich vor allem Herrn Professor Dr. *Ricardo García Macho*, der zu regelmäßigen Gastforscheraufenthalten nach Speyer kam. Ein stets anregender Gesprächspartner war in seiner unvoreingenommenen und unbestechlichen Art Herr Dr. *Matthias Niedobitek*, der bereits in einem frühen Stadium Teile der Arbeit kritisch las. Das Sekretariat des Forschungsinstituts hat mich tatkräftig unterstützt und für eine menschlich angenehme Arbeitsatmosphäre gesorgt; stellvertretend seien Frau *Sigrid Hübers* und Frau *Elisabeth Lerchenmüller* genannt. Nicht unerwähnt bleiben dürfen schließlich die Mitarbeiterinnen der Bibliothek der Hochschule, insbesondere Frau *Uschi Ohliger*, durch die manch außer Reichweite gewähltes Buch zugänglich wurde.

Die Untersuchung wurde Anfang 1995 abgeschlossen. Für die Drucklegung wurde sie, ohne größere Eingriffe in den Text, auf den Stand von Januar 1997 gebracht.

Speyer, im Februar 1997

Karl-Peter Sommermann

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XVIII

<i>Einleitung</i>	1
-------------------------	---

Erster Teil

Staatsziele: Ihre Entwicklung, Positivierung und Begründung

<i>Erstes Kapitel: Vorgeschichte: die vorkonstitutionelle Zeit</i>	8
--	---

I. Von den mittelalterlichen Fürstenspiegeln zur Staatslehre des modernen Territorialstaats: Ius divinum und ius naturae als Quelle von Herrschafts- oder Staatszielnormen	9
II. »Polizey-Wissenschaft« und vorkonstitutionelles »Allgemeines Staatsrecht«	19
III. Die Kodifizierung von Staatszwecken und Staatszielen im aufgeklärten Absolutismus am Beispiel des Preußischen Allgemeinen Landrechts	23

<i>Zweites Kapitel: Staatsziele im Zeitalter des Konstitutionalismus</i>	27
--	----

I. Vorbemerkung: Der Staat des 19. Jahrhunderts – ein »Nachtwächterstaat«?	27
II. Die Staatslehre: vom liberalistischen Vernunftrecht zum staatsrechtlichen Positivismus	29
III. Die Staatsziele in den Verfassungstexten	89

<i>Drittes Kapitel: Staatsziele des modernen Verfassungsstaates</i>	116
---	-----

I. Die Staatslehre des 20. Jahrhunderts: totalitärer Machtstaat oder sozialer Rechtsstaat?	116
II. Die Grundstaatsziele des modernen Verfassungsstaates im Spiegel des Verfassungsrechts	198
III. Die Internationalisierung der Staatsziele durch das Völkerrecht	252
IV. Die Integration der Staatsziele in der Europäischen Gemeinschaft ..	280

<i>Viertes Kapitel: Grundlagen und Grenzen einer Staatszieltheorie des modernen Verfassungsstaates</i>	297
I. Analytische und normative Staatszieltheorie	297
II. Grundelemente einer normativen Staatszieltheorie	298
III. Konkretisierung der Staatsziele im praktischen Diskurs	319

Zweiter Teil

Staatszielbestimmungen als Normtypus des modernen Verfassungsstaats

<i>Fünftes Kapitel: Die Herausbildung von Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht</i>	326
--	-----

I. Objektivrechtliches und subjektivrechtliches Grundrechtsverständnis im 19. Jahrhundert	327
II. Die Unterscheidung zwischen (subjektiven) Grundrechten und (rein objektivrechtlichen) Staatszielbestimmungen im 20. Jahrhundert	331
III. Die Struktur von Staatszielbestimmungen	355

<i>Sechstes Kapitel: Die normative Dimension der Staatszielbestimmungen</i> ..	377
--	-----

I. Die Bindungswirkung der Staatszielbestimmungen	377
II. Die Konkretisierung der Staatszielbestimmungen	399
III. Zielkonflikte	411
IV. Staatszielbestimmungen und Grundrechte	415

<i>Siebtens Kapitel: Die Implementierung von Staatszielbestimmungen</i>	427
---	-----

I. Die besondere Rolle des Gesetzgebers	427
II. Die Kontrolle durch die Verfassungsgerichtsbarkeit	435
III. Einfachgerichtliche Kontrolle	447
IV. Außergerichtliche Durchsetzungsmechanismen	452
V. Völkerrechtliche Durchsetzungsmechanismen	478

<i>Zusammenfassung der Ergebnisse</i>	479
---	-----

Verfassungstextsammlungen	487
Verzeichnis der zitierten Verfassungen	488
Literaturverzeichnis	491
Personenverzeichnis	563
Sachverzeichnis	573

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XVIII
<i>Einleitung</i>	1

Erster Teil

Staatsziele: Ihre Entwicklung, Positivierung und Begründung

<i>Erstes Kapitel: Vorgeschichte: die vorkonstitutionelle Zeit</i>	8
I. Von den mittelalterlichen Fürstenspiegeln zur Staatslehre des modernen Territorialstaats: <i>Ius divinum</i> und <i>ius naturae</i> als Quelle von Herrschafts- oder Staatszielnormen	9
II. »Polizey-Wissenschaft« und vorkonstitutionelles »Allgemeines Staatsrecht«	19
III. Die Kodifizierung von Staatszwecken und Staatszielen im aufgeklärten Absolutismus am Beispiel des Preußischen Allgemeinen Landrechts ...	23
<i>Zweites Kapitel: Staatsziele im Zeitalter des Konstitutionalismus</i>	27
I. Vorbemerkung: Der Staat des 19. Jahrhunderts – ein »Nacht- wächterstaat«?	27
II. Die Staatslehre: vom liberalistischen Vernunftrecht zum staatsrechtlichen Positivismus	29
1. Die Freiheit des Individuums als Staatszweck	30
a) Frühliberalismus	30
aa) England: John Locke, Adam Smith, Jeremy Bentham	31
bb) Frankreich: Montesquieu, Helvétius, die Physiokraten	34
cc) Deutschland: Wilhelm von Humboldt, Kant, Fichte	36
b) Die Fortentwicklung des Liberalismus im 19. Jahrhundert	39
aa) Liberalismus und Anarchismus	40
bb) Individuelle und politische Freiheit	41
cc) Wohlfahrt als mittelbarer Staatszweck?	42
dd) Warnung vor einem hypertrophen Verwaltungsstaat	43
ee) »Sozialer Liberalismus«: John Stuart Mill	43
c) Das Staatsziel der Rechtsstaatlichkeit als bleibende Errungenschaft des Liberalismus	45

aa) Rule of Law	45
bb) Rechtsstaat	48
2. Überindividuelle Staatszwecke	56
a) Der Staat als Selbstzweck	56
aa) Schelling	56
bb) Hegel	58
cc) Vermittelnde Lehren: der Staat als Zweck und Mittel	60
b) Sozialistische Staatslehren: das Ziel sozialer Gleichheit (I)	61
aa) Frühsozialismus	61
bb) Marx und Engels	65
cc) Staatssozialismus: Louis Blanc und Ferdinand Lassalle	68
c) Christliche Staatslehren: die Herstellung einer christlichen Gesellschaftsordnung als Staatszweck	71
aa) Konservative Staatslehre	72
bb) Christlich-soziale Staatslehre	74
3. Relativierung der Staatszwecke und antiteleologisches Staatsdenken	80
a) Der Niedergang des Allgemeinen Staatsrechts	80
b) Staatsrechtlicher Positivismus	82
c) Die Lehre von den relativen Staatszwecken: die »herrschende Geistes- richtung« als Maßstab	84
d) Der deutsche Staatsrechtspositivismus im Spiegel der französischen Lehre	85
III. Die Staatsziele in den Verfassungstexten	89
1. Staatsziele in den revolutionären Verfassungen Nordamerikas und Frankreichs	91
a) Freiheit	94
b) Gleichheit	97
c) Glück	100
aa) Die individualistische Variante: the pursuit of happiness	101
bb) Die kollektivistische Variante: le bonheur commun	104
d) Sicherheit	105
2. Staatsziele in den Verfassungen der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert	106
a) Wohlfahrt	109
b) Bürgerliche Freiheit	111
c) Sicherheit	113
<i>Drittes Kapitel: Staatsziele des modernen Verfassungsstaates</i>	116
I. Die Staatslehre des 20. Jahrhunderts: totalitärer Machtstaat oder sozialer Rechtsstaat?	116
1. Die Fortentwicklung des Marxismus: das Ziel sozialer Gleichheit (II)	117
a) Leninismus und Stalinismus	118
aa) Lenin und die erste Sowjetverfassung	118
bb) Stalin und der »Sieg des Sozialismus in einem Land«	120
b) Reformistischer Marxismus: Der Revisionismusstreit in der deutschen Sozialdemokratie	125

c) Die Lehre von der Transformationsfunktion des Rechts	129
aa) Ansätze im orthodoxen Marxismus	130
bb) Ansätze in Bernsteins Transformationsmodell	133
cc) Ansätze im kritischen Marxismus	134
dd) »Alternativer Gebrauch des Rechts«	137
ee) Die Steuerungsfunktion des Rechts als ideologieneutraler Topos	139
2. Faschismus, Nationalsozialismus, Franquismus: die Überhöhung des Ziels kollektiver Größe im Führerstaat	140
a) Faschismus	141
aa) Faschismus als Gattungsbegriff?	141
bb) Italienischer Faschismus: die Erneuerung des »Impero Romano« im »stato totalitario«	144
b) Der »völkische Staat« des Nationalsozialismus	145
aa) Nationalsozialismus als Spielart des Sozialismus?	146
bb) Die Erhaltung und Förderung der Rasse als Staatszweck	149
cc) Vom »nationalen« zum »nationalsozialistischen Rechtsstaat«	150
c) Das Franco-Regime: Traditionalismus und Nationalkatholizismus als Grundlage des »Neuen Staates«	153
aa) Die Falange von José Antonio Primo de Rivera	154
bb) Die Verbindung der Falange mit den Traditionalisten: das Movimiento Nacional	155
cc) Verfassungsordnung und Ziele des »Neuen Staates«	156
dd) Das Franco-Regime als spanische Variante des Faschismus?	158
3. Neoliberalismus: die Erneuerung des Ziels der individuellen Freiheit	159
a) Vom Ordoliberalismus zur sozialen und ökologischen Marktwirtschaft ...	160
aa) Ordoliberalismus, insbesondere die Freiburger Schule	160
bb) Soziale Marktwirtschaft	162
cc) Verfassungsrechtliche Garantie einer »umweltsozialen Marktwirtschaft«?	163
b) Der amerikanische Neoliberalismus	166
aa) Radikaler Neoliberalismus, insbesondere die Schule von Chicago ...	166
bb) Sozialer Neoliberalismus	169
4. Das Modell des sozialen Rechtsstaats	171
a) Offenheit des Konzepts	172
b) Ursprünge des sozialen Rechtsstaats	175
c) Der soziale Rechtsstaat als transnationales Phänomen	179
5. Die Weiterentwicklung zum sozialen und ökologischen Rechtsstaat ..	182
a) Die Umweltdiskussion seit den sechziger Jahren	182
b) Das Prinzip der Verantwortung gegenüber der Nachwelt	186
aa) Die Verantwortung gegenüber den nachfolgenden Generationen als naturrechtlicher Topos	187
bb) Auf der Suche nach einer »Ethik der Zukunftsverantwortung«: Hans Jonas	189
cc) Gerechtigkeit zwischen den Generationen	190
dd) Anthropozentrische und ökozentrische Umweltethik	192
c) Auf dem Weg zum ökologischen Rechtsstaat?	195
aa) Das Adaptionmodell: die ökologische Ergänzung des sozialen Rechtsstaats	195
bb) Das Transformationsmodell: der ökologische Umbau des Rechtsstaats ..	196

II. Die Grundstaatsziele des modernen Verfassungsstaates im Spiegel des Verfassungsrechts	198
1. Die zeitlosen Staatszwecke: Gemeinwohl und Sicherheit	199
a) Gemeinwohl als umfassende Integrationsformel	199
b) Sicherheit als unverzichtbare Ausprägung des Gemeinwohls	203
2. Rechtsstaatlichkeit als Strukturprinzip und Grundstaatsziel des modernen Verfassungsstaates	205
a) Der Begriff des »modernen Verfassungsstaates«	207
b) Der Rechtsstaat im formellen Sinn als Strukturprinzip	210
c) Der Rechtsstaat im materiellen Sinn als Staatsziel	211
aa) Der Zielgehalt	211
(1) Gerechtigkeit?	211
(2) Menschenwürde und individuelle Freiheit	213
bb) Ausprägungen der materiellen Rechtsstaatlichkeit	215
(1) Bestimmungen über den Schutz der Menschenwürde	215
(2) Freiheitsrechte	218
(3) Gleichheitssatz/Willkürverbot	219
(4) Eigentumsgarantie	221
(5) Justizielle Garantien	221
3. Weitere Grundstaatsziele des modernen Verfassungsstaates	223
a) Sozialstaatlichkeit	223
aa) Allgemeines	223
bb) Ausprägungen der Sozialstaatlichkeit	224
(1) Soziale Sicherheit	224
(2) Recht auf Arbeit/Politik der Vollbeschäftigung	225
(3) Recht auf Gesundheit/Gesundheitliche Vor- und Fürsorge des Staates	227
(4) Recht auf Wohnung/Schaffung von Wohnraum	228
(5) Schutz der Familie	229
(6) Verbraucherschutz	229
(7) Wohlstand	229
b) Kulturstaatlichkeit	230
aa) Allgemeines	230
bb) Ausprägungen der Kulturstaatlichkeit	234
(1) Bildungswesen	234
(2) Kulturelle Freiheiten, insbesondere Freiheit von Kunst und Wissenschaft	235
(3) Zugang zur Kultur/Kulturförderung	235
(4) Schutz des historischen und kulturellen Erbes	236
(5) Schutz »kultureller« und »sprachlicher« Minderheiten	236
c) Friedensstaatlichkeit	237
aa) Allgemeines	237
bb) Ausprägungen der Friedensstaatlichkeit	239
(1) Ausschluß des Krieges als Mittel der Politik	239
(2) Förderung von Systemen kollektiver Sicherheit	240
(3) Völkerrechtsfreundlichkeit	241
(4) Menschenrechtsfreundlichkeit	242
(5) Integrationsfreundlichkeit	244
(6) Entwicklungshilfe/internationale Solidarität	246
d) Umweltstaatlichkeit	247
aa) Allgemeines	247

bb) Ausprägungen der Umweltstaatlichkeit	249
(1) Umweltschutz / Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen	249
(2) Natur- und Landschaftsschutz	250
(3) Tier- und Artenschutz	250
(4) Erhaltung natürlicher Ressourcen	251
(5) Raumordnung	251
(6) Verbandsklage	251
(7) Weitere Elemente der Umweltstaatlichkeit	251
III. Die Internationalisierung der Staatsziele durch das Völkerrecht	252
1. Die besondere Rolle der Menschenrechte	253
2. Die fünf Grundstaatsziele als Themen des Völkerrechts	259
a) Frieden	259
aa) Materielle Verbürgungen	260
bb) Institutionelle Vorkehrungen	262
b) Menschenwürde und Freiheit	268
aa) Materielle Verbürgungen	268
bb) Institutionelle Vorkehrungen	270
c) Soziale Prinzipien	272
aa) Materielle Verbürgungen	272
bb) Institutionelle Vorkehrungen	274
d) Kultur	274
aa) Materielle Verbürgungen	274
bb) Institutionelle Vorkehrungen	276
e) Umwelt	277
aa) Materielle Verbürgungen	277
bb) Institutionelle Vorkehrungen	279
IV. Die Integration der Staatsziele in der Europäischen Gemeinschaft	280
1. Die Zielstruktur der Europäischen Gemeinschaft	281
a) Das Friedensziel	281
b) Die soziale Dimension	282
c) Umweltschutz	285
d) Kultur	286
e) Rechtsstaatlichkeit	288
2. Gemeinschaftsziele und Staatsziele	293
 <i>Viertes Kapitel: Grundlagen und Grenzen einer Staatszieltheorie des modernen Verfassungsstaates</i>	
I. Analytische und normative Staatszieltheorie	297
1. Analytische Staatszieltheorie	297
2. Normative Staatszieltheorie	298
II. Grundelemente einer normativen Staatszieltheorie	298
1. Der Ausgangspunkt: Relativität der absolutistischen Naturrechts- lehren und Absolutheit des relativistischen Rechtspositivismus	299

2. Prämissen einer operationalisierbaren normativen Staatszieltheorie . . .	301
a) Die Anerkennung rationaler Begründbarkeit von Staatszielen als formelle Grundvoraussetzung	301
b) Die Orientierung am Gemeinwohl als materielle Grundvoraussetzung . . .	305
3. Kriterien einer rationalen Begründung von Staatszielen	306
a) Verfahrensbezogene Rationalitätskriterien	306
b) Inhaltsbezogene Rationalitätstopoi	309
aa) Der kategorische Imperativ und der »sensus communis« bei Immanuel Kant	310
bb) Die Weiterentwicklung des kategorischen Imperativs zum Normbegründungsprinzip durch Jürgen Habermas	311
cc) Die Gerechtigkeitstheorie von John Rawls: »Justice as fairness«	313
dd) Der »veil of ignorance« bei John Rawls und das Prinzip der Nicht-Identifikation bei Herbert Krüger	314
ee) Offenheit des Katalogs der Rationalitätstopoi	315
c) Die gleiche Würde aller Menschen als notwendige Prämisse einer rationalen Begründung von Staatszielen	317
III. Konkretisierung der Staatsziele im praktischen Diskurs	319
1. Staatszieldiskurs im Prozeß der Verfassungsgebung	319
2. Die Ermittlung gemeinsamer Staatsziele bei der Ausarbeitung multilateraler völkerrechtlicher Verträge	322
3. Der Staatszieldiskurs in der Wissenschaft	323

Zweiter Teil

Staatszielbestimmungen als Normtypus des modernen Verfassungsstaates

<i>Fünftes Kapitel: Die Herausbildung von Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht</i>	326
I. Objektivrechtliches und subjektivrechtliches Grundrechtsverständnis im 19. Jahrhundert	327
II. Die Unterscheidung zwischen (subjektiven) Grundrechten und (rein objektivrechtlichen) Staatszielbestimmungen im 20. Jahrhundert	331
1. Frühe Unterscheidungsansätze	332
a) Dogmatische Differenzierungen der Weimarer Staatsrechtslehre	333
b) Die spanische Verfassung von 1931: differenzierter Rechtsschutz	336
2. Ausdrückliche Normativitätsdistinktionen in ausländischen Verfassungen	336
a) Die irische Verfassung von 1937	337
b) Die indische Verfassung von 1949	338
c) Die portugiesische Verfassung von 1976	339
d) Die spanische Verfassung von 1978	340
e) Weitere Verfassungen mit ausdrücklichen Normativitätsdistinktionen	342

f) Normativitätsdistinktionen der Rechtsprechung und Lehre in anderen Staaten	346
3. Normativitätsdistinktionen im deutschen Verfassungsrecht	347
a) Bundesverfassungsrecht	347
b) Landesverfassungsrecht	352
aa) Die Verfassungen der alten Bundesländer	352
bb) Die Verfassungen der neuen Bundesländer	353
III. Die Struktur von Staatszielbestimmungen	355
1. Staatszielbestimmungen als Finalprogramme	356
2. Staatszielbestimmungen als Prinzipien	359
3. Abgrenzung von verwandten Normkategorien	362
a) Gesetzbefugnisse	362
b) Aufgabennormen	364
c) Kompetenzbestimmungen	366
d) Einrichtungsgarantien (institutionelle Garantien)	366
e) Soziale Rechte	371
f) Strukturprinzipien	372
4. Dynamisierung des Verfassungsrechts durch Staatszielbestimmungen	374
<i>Sechstes Kapitel: Die normative Dimension der Staatszielbestimmungen ...</i>	<i>377</i>
I. Die Bindungswirkung der Staatszielbestimmungen	377
1. Der Verpflichtungsgegenstand	377
a) Verbindlichkeit des Ziels	377
b) Perfektible und permanente Ziele	380
c) Einfache und qualifizierte Staatszielbestimmungen	381
d) Allgemeine Determinanten der Zielverwirklichung	383
2. Die Verpflichtungsadressaten (Zieladressaten)	383
a) Die Bindung der drei Staatsgewalten im allgemeinen	383
aa) Die Bindung des Gesetzgebers	383
bb) Die Bindung der Exekutive	385
cc) Die Bindung der Gerichte	386
b) Die Reichweite der Bindungswirkung in auswärtigen und supranationalen Angelegenheiten	387
aa) Auswärtige Angelegenheiten	387
bb) Supranationale Angelegenheiten	391
(1) Vertragsebene	391
(2) Institutionelle Ebene	392
3. Direkte und indirekte Bindungswirkung der Staatszielbestimmungen	394
4. Formelle und materielle Bindungswirkung	396
a) Formelle Bindungswirkung: der Verfassungsrang	396
b) Materielle Bindungswirkung: die effektive Normativkraft	397
aa) Der Zusammenhang zwischen Abstraktionsgrad und Normativkraft ..	397
bb) Die Notwendigkeit von Implementationsinstrumenten	398

II. Die Konkretisierung der Staatszielbestimmungen	399
1. Konkretisierung durch normative Ausgestaltung	399
a) Konkretisierung des Zielbereichs	399
b) Konkretisierung der Zielverwirklichung	401
2. Konkretisierung durch Interpretation des Zielbereichs (Normprogramms)	402
a) Der der Interpretation zugängliche Bezirk	402
b) Interpretationsmethoden und -kriterien	403
aa) Die Anwendung der klassischen Auslegungsmethoden	403
bb) Topisches Vorgehen	405
cc) Völkerrechts-, insbesondere menschenrechtskonforme Auslegung	406
dd) Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung	408
ee) Rechtsvergleichung und Staatstheorie als Auslegungshilfe	409
III. Zielkonflikte	411
1. Normtheoretische Einordnung	411
a) Staatszielbestimmungen als Optimierungsgebote	411
b) Konfliktlösung durch Abwägung	412
2. Kriterien der Gewichtung	413
a) Stellung des Ziels im verfassungsrechtlichen Zielgefüge	413
b) Der Grad der Zielbetroffenheit im konkreten Fall	414
IV. Staatszielbestimmungen und Grundrechte	415
1. Staatszielbestimmungen als Grundrechte?	416
a) Die Verankerung von Staatszielbestimmungen im Grundrechtsteil	416
b) Die Verankerung von »Rechten« als bloße Staatszielbestimmungen	418
2. Der Doppelcharakter der Grundrechte als subjektive Rechte und als Staatszielbestimmungen	419
3. Konflikte zwischen Grundrechten und Staatszielbestimmungen	421
a) Konfliktlösung bei Betroffenheit der subjektivrechtlichen Dimension der Grundrechte	421
b) Konfliktlösung bei Betroffenheit der rein objektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechte	425
<i>Siebtens Kapitel: Die Implementierung von Staatszielbestimmungen</i>	427
I. Die besondere Rolle des Gesetzgebers	427
1. Konkretisierungsbedürftigkeit der Staatsziele	427
2. Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers	428
3. Reichweite des Vorbehalts des Gesetzes	432
4. Staatsziele mit Gesetzesvorbehalt?	434
II. Die Kontrolle durch die Verfassungsgerichtsbarkeit	435
1. Staatszielbestimmungen als Maßstab der Normenkontrolle	436

a) Eingeschränkte Kontrolldichte	436
b) Das »Evidenzkriterium«	437
2. Staatszielbestimmungen als Maßstab einer Verfassungswidrigkeit	
durch Unterlassen	439
a) Die Schwelle der Verfassungswidrigkeit: Evidenz oder Untermaß?	439
b) Verfahrensmöglichkeiten	442
aa) Spezielles Verfahren zur Feststellung einer Verfassungswidrigkeit	
durch Unterlassen	442
bb) Feststellung einer Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen	
in den allgemeinen Verfahren	444
III. Einfachgerichtliche Kontrolle	447
1. Subjektive Rechtsschutzverfahren	448
2. Normenkontrollverfahren	449
3. Verbandsklagen	450
IV. Außergerichtliche Durchsetzungsmechanismen	452
1. Regierungsebene	452
a) Staatsziele und Ressortaufteilung	453
b) Besondere Befugnisse von Fachministern	455
2. Parlamentsebene	456
a) Fachausschüsse	456
b) Petitionswesen und Ombudsman-Einrichtungen	457
3. Die gesellschaftliche Ebene: Sozialisierung der	
Staatszielverwirklichung	462
a) Grundpflichten der Bürger	465
b) Die Wahrnehmung besonderer Verantwortung durch die Unternehmen,	
insbesondere: Selbstkontrolle durch Betriebsbeauftragte	468
c) Zielverwirklichung als gesellschaftlicher Prozeß der Konfliktlösung,	
insbesondere: Mediation	472
d) Besondere Beteiligungsrechte der Verbände:	
Privilegierung oder Instrumentalisierung?	476
V. Völkerrechtliche Durchsetzungsmechanismen	478
<i>Zusammenfassung der Ergebnisse</i>	479
Verfassungstextsammlungen	487
Verzeichnis der zitierten Verfassungen	488
Literaturverzeichnis	491
Personenverzeichnis	563
Sachverzeichnis	573

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
AfP	Archiv für Presserecht
AJIL	American Journal of International Law
AllMBL	Allgemeines Ministerialblatt
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWACS	Airborne Early Warning and Control System (fliegendes Frühwarn- und Einsatzführungssystem der NATO)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BJC	Boletín de Jurisprudencia Constitucional
Bull.EG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
bzw.	beziehungsweise
Cal.	California
Cap.	Caput (Kapitel)
CCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966)
Chap.	Chapitre; Chapter
DDR	Deutsche Demokratische Republik
dens.	denselben
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DÖD	Der öffentliche Dienst
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Doc.	Document (Dokument)
Drs.	Drucksache
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25.3.1957
ebd.	ebenda
EEA	Einheitliche Europäische Akte vom 28.2.1986

EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18.4.1951
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EWG-Vertrag in der Fassung des Vertrags über die Europäische Union vom 7.2.1992)
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950
EuGH	Europäischer Gerichtshof (Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften)
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.3.1957
f.	folgende (Seite)
ff.	folgende (Seiten)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
Fn.	Fußnote
GAOR	General Assembly Official Records
GBL	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Halbbd.	Halbband
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
HZ	Historische Zeitschrift
IAEO	International Atomic Energy Agency (Internationale Atomenergie-Organisation)
ICJ Reports	International Court of Justice, Report of Judgements, Advisory Opinions and Orders
IDA	International Development Association (Internationale Entwicklungsorganisation)
i.d.F.	in der Fassung
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
IMO	International Maritime Organization (Internationale Seeschifffahrts-Organisation)
insb.	insbesondere
J.O.N.S.	Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel

KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa vom 19.11.1990
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
lit.	litera (Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
N.E.	Nueva Epoca
n.F.	neue Fassung; neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OAS	Organization of American States (Organisation Amerikanischer Staaten)
OAU	Organization of African Unity (Organisation für Afrikanische Einheit)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ORDO	Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wissenschaft und Gesellschaft
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PSOE	Partido Socialista Obrero Español (Spanische Sozialistische Arbeiterpartei)
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Rdnr.	Randnummer
RGBL.	Reichsgesetzblatt
Rs.	Rechtssache
S.	Satz; Seite
scil.	scilicet
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSR	Sozialistische Sowjetrepubliken
u.	und
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
Übers.	Übersetzung
UGB-AT	Entwurf eines Umweltgesetzbuches, Allgemeiner Teil, von 1990
UGB-BT	Entwurf eines Umweltgesetzbuches, Besonderer Teil, von 1994
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN-Charta	Charta der Vereinten Nationen vom 26.6.1945
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)

UNEP	United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
UNO	United Nations Organization (Organisation der Vereinten Nationen)
U.N.T.S	United Nations Treaty Series
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Verf.	Verfasser
vgl.	vergleiche
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WEU	Westeuropäische Union
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WIPO	World Intellectual Property Organization (Weltorganisation für geistiges Eigentum)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZHF	Zeitschrift für Historische Forschung
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

Die Verfassungsentwicklung der meisten Staaten in diesem Jahrhundert ist durch eine Zunahme von Normen gekennzeichnet, welche die Aufgaben des Staates näher bestimmen und dem staatlichen Handeln eine Orientierung geben. In solchen Normen versichert sich das Gemeinwesen seiner materialen Grundlagen und Ziele in einer immer komplexeren Wirklichkeit. Zugleich stillt es seinen Werthunger, der Folge einer durch Rechtspositivismus und philosophischen Relativismus hinterlassenen Anomie ist. Von dem asketischen oder minimalistischen, sich auf die Sicherung von Grundfreiheiten beschränkenden Verfassungsmodell¹ hat sich die Praxis der Verfassungsgebung in nahezu allen Ländern weit entfernt. Die meisten Verfassungen sind heute »nicht nur Staats-, sondern auch Sozialordnung«²; sie vermitteln Leitbilder, auf die sich die Gesellschaft hinbewegen soll. Staatshandeln wird als Verwirklichung eines Zukunftsentwurfs wahrgenommen³; an die Stelle eines statischen ist ein dynamisches Verfassungsverständnis getreten⁴.

¹ Vgl. die Gegenüberstellung der beiden Grundkonzeptionen einer Verfassung bei *P. Lerche*, Verfassungsnorm, Verfassungswirklichkeit, Verfassungswandel, in: Verfassungsdiskussion in Deutschland, München 1992, S. 15, 17 f.: Die Verfassung sei in ihrem materiellen Teil entweder ein »möglichst vollständiger Spiegel der gemeinsamen Wertewelt«, oder sie sichere lediglich »Mindestpositionen«. Ähnlich die Unterscheidung von »politischen« und »rechtlichen« Verfassungen bei *W. Kägi*, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht, Zürich 1945, insbes. S. 128 ff., der freilich »Zielformeln« grundsätzlich keinen rechtsnormativen Gehalt beimessen wollte und in ihnen die Tendenz erblickte, die Verfassung »zu einer Art politischem Katechismus für das Volk zu machen« (ebd., S. 130).

² *D. Grimm*, Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform, in: AöR Bd. 97 (1972), S. 489, 500. Vgl. auch *E.-W. Böckenförde*, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, 1972, in: ders., Recht, Staat, Freiheit, Frankfurt a.M. 1991, S. 209, 235 f.

³ Diese Vorstellung entspricht sowohl einer existenzialistisch postulierten Ziel- und Zukunftsorientiertheit allen Handelns wie bei *J. Ortega y Gasset*, La rebelión de las masas (1930), 19. Aufl., Madrid 1972, S. 127, 149 (»Vivir es ir disparado hacia algo, es caminar hacia una meta. ... Hacer, todo hacer, significa realizar un futuro.«), als auch einer verantwortungsethisch begründeten Aufforderung zur Zukunftsgestaltung wie bei *D. de Rougemont*, L'avenir est notre affaire, Paris 1977; zur Einordnung des Rechts entsprechend *W. Maihofer*, Was ist Recht?, in: JuS 1963, S. 165, 170 (»Alles Recht ist Vorausentwurf menschlicher Zukunft.«), sowie *K. Lange*, Rechtskraft, Bindungswirkung und Gesetzeskraft der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in: JuS 1978, S. 1, 3 (»Verfassungen sind normative Entwürfe der Zukunft.«).

⁴ Dazu im 5. Kapitel unter III 4. Die Argumentationslinie der Kritiker dieser Entwicklung zeichnete neben *Kägi* (Anm. 1) *Georges Burdeau* vor, der den statischen Charakter des Verfas-

Je nach Perspektive kann man den positiven Aufgaben- und Zielbestimmungen eine geringere oder eine größere Bedeutung zumessen als den materialen Grundaussagen der von vernunftrechtlichem Optimismus getragenen Rechtereklärungen und Verfassungen der konstitutionellen Gründerzeit: eine geringere Bedeutung insofern, als sie nicht mehr den Anspruch erheben, unabänderliche und unabhängig vom positiven Recht geltende Prinzipien zu kodifizieren; eine größere Bedeutung insofern, als ihnen für die Festlegung der Aufgaben und Ziele des Staates konstitutive Wirkung zukommt. Der moderne Verfassungsstaat⁵ sucht die Legitimation seiner Aufgaben weder in einem vorstaatlichen Naturrecht oder einer absoluten materialen Wertlehre noch in einem politischen Dezisionismus. Seine Ziele sind Produkt demokratischer Meinungsbildungsprozesse einer wertpluralistischen Gesellschaft. Idealerweise spiegeln sie einen durch umfassende Abwägung aller Argumente erreichten Konsens wider, in der Praxis freilich nicht selten auf dem Verhandlungsweg erreichte Kompromisse.

Aufgabe der Wissenschaft muß es sein, die Ebene der Sachargumente gegenüber strategischen oder taktischen Erwägungen der Politik zu stärken. Dies geschieht zum einen durch die Entwicklung verfahrensmäßiger und inhaltlicher Rationalitätskriterien, zum anderen durch die Herausarbeitung der wesentlichen Gesichtspunkte für den praktischen Diskurs. Dabei steht der Wissenschaftler wie jedermann nicht über der Zeit und außerhalb der Lebenswelt, sondern in einer historischen Entwicklung und Wirklichkeit⁶. Tragende Erkenntnisse gewinnt er weniger aus abstrakten Deduktionen als aus einer Auseinandersetzung mit den praktischen Problemen des Gemeinwesens⁷, für deren Lösung ein Rückgriff auf Erfahrungen der Geschichte und auf die Praxis anderer Länder⁸

sumsrechts («son caractère essentiellement statique») betonte und in der Anreicherung der Verfassungen mit Aufgaben- und Zielnormen, die in sich widersprüchlich seien, weniger eine Dynamisierung als die Gefahr einer Relativierung und Verflüssigung des Verfassungsrechts erblickte: »Le pluralisme conduit à la relativité des normes constitutionnelles qui ne sont plus que des recettes appréciées ou discréditées selon les circonstances. La notion de Constitution prend alors un caractère de fluidité où elle se dissout.« Vgl. *G. Burdeau*, Une survivance: la notion de Constitution, in: *L'évolution du droit public. Etudes offertes à Achille Mestre*, Paris 1956, S. 53, 60.

⁵ Zum Begriff des »modernen Verfassungsstaats« im 3. Kapitel unter II 2 a.

⁶ Dazu einprägsam *W. Henke*, Recht und Staat. Grundlagen der Jurisprudenz, Tübingen 1988, S. 51 ff.

⁷ Vor der »Gewalt der entfesselten rein logischen Bedürfnisse der Rechtslehre und der durch sie beherrschten Rechtspraxis« unter Ausschaltung der Bedürfnisse der »Rechtsinteressenten« hat bereits *Max Weber* gewarnt (*M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen 1972, S. 459). Zur Staatslehre als »Wirklichkeitswissenschaft« vgl. sodann *H. Heller*, Staatslehre, Leiden 1934, S. 37 ff. Um eine entsprechende Verbindung von Recht und sozialer Wirklichkeit bemüht sich auch die moderne Rechtssoziologie, vgl. nur *W. Gephart*, Gesellschaftstheorie und Recht. Das Recht im soziologischen Diskurs der Moderne, Frankfurt a.M. 1993.

⁸ Manifestationen der Praxis enthalten in entwicklungsgeschichtlicher Perspektive auch die Verfassungstexte; dazu *P. Häberle*, Textstufen als Entwicklungswege des Verfassungsstaates. Arbeitsthesen zur Verfassungslehre als juristischer Text- und Kulturwissenschaft, in: *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung. Festschrift für Karl Josef Partsch zum 75. Geburtstag*, Berlin 1989, S. 555 ff.

angesichts grundsätzlich neuer Problemlagen zwar nicht ausreicht, doch Irrtümer und das Übersehen wesentlicher Gesichtspunkte vermeiden hilft⁹.

Die vorliegende Untersuchung will zur Staatssteleologie unter zwei Gesichtspunkten einen Beitrag leisten: erstens unter einem staatsrechtlichen Gesichtspunkt und zweitens unter einem verfassungstheoretischen, genauer: verfassungsnormtheoretischen Gesichtspunkt. Dem entspricht auch die Gliederung der Arbeit. Während in dem ersten, staatsrechtlichen Teil die Herausbildung der Staatsziele des modernen Verfassungsstaats in genetischer Perspektive nachgezeichnet wird, um daraus Erkenntnisse für den modernen Staatszieldiskurs zu gewinnen, befaßt sich der zweite, normtheoretische Teil mit den Staatszielbestimmungen als einem Normtypus des modernen Verfassungsstaates, für den eine eigene Dogmatik zu entwickeln ist.

Was die staatsrechtliche Ebene anbetrifft, so sollen mit dem metaphysisch und vernunftrechtlich unbelasteten Begriff der Staatsziele in einem weiteren Sinne sowohl die klassischen Staatszwecke als auch dezisionistisch gesetzt oder in einem umfassenden demokratischen Meinungsbildungsprozeß gewonnene Ziele des Gemeinwesens erfaßt werden, gleich aus welcher Weltanschauung, Staatstheorie oder Problemlösungsstrategie sie erwachsen. In einem engeren Sinne bezeichnen Staatsziele im Unterschied zu den als unwandelbar angesehenen Staatszwecken Zielsetzungen, die auf einer »mehr mittleren Ebene der Reflexion« liegen¹⁰ und sich im Wandel der Zeit als veränderlich erwiesen haben. Eine so verstandene Differenzierung von Staatszwecken und Staatszielen hat auch heute noch ihren Sinn: Es gibt zwei abstrakte klassische Zielsetzungen des Staates, die bisher selbst der Überprüfung durch den kritischen Rationalismus standgehalten haben, da sie in der Logik eines jeden Gemeinwesens liegen und anthropologischen Grundtatsachen entsprechen. Es sind dies, auf höchster Abstraktionsebene, die Förderung des Gemeinwohls, welches wegen seiner Instrumentalisierung durch menschenverachtende Staatsideologien lange jedenfalls semantisch verdrängt wurde, sowie, auf einer darunter liegenden Abstraktionsebene und als unangefochtene Mindestausprägung des Gemeinwohls, die Sorge für die Sicherheit der Bürger¹¹. Dem Wandel und der politischen Auseinandersetzung unterworfen ist hingegen die Konkretisierung beider Zwecke¹². Im

⁹ Vgl. auch *A.-E. Pérez Luño*, *La polémica sobre el Nuevo Mundo. Los clásicos españoles de la Filosofía del derecho*, Madrid 1992, S. 12: »La historia general y, por eso, la historia del pensamiento no contiene un cúmulo de soluciones válidas para el presente y el futuro, pero instruye sobre los aciertos y errores pretéritos y ese conocimiento es ingrediente básico de la experiencia cultural, jurídica y política de los hombres y de los pueblos.«

¹⁰ *U. Scheuner*, Staatszielbestimmungen, in: *Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag*, München 1972, S. 325, 343.

¹¹ Dazu im einzelnen im 3. Kapitel unter II 1 sowie im 4. Kapitel unter II 2 b.

¹² Die Konkretisierung erfolgt letztlich durch die positive Setzung der Staatsziele; vgl. auch die Staatszieldefinition bei *J. Isensee*, *Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat*, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 3, § 57, S. 3, 51 (Rdnr. 115): »Staatsziele sind die Belange des Gemeinwohls (öffentliche Interessen), die der Staat sich zu eigen macht und in deren Dienst er sich planmäßig stellt.«

Wege eines Vergleichs des positiven Verfassungsrechts lassen sich immerhin fünf gemeinwohlkonkretisierende »Grundstaatsziele« ermitteln, die am Ende des 20. Jahrhunderts in den modernen Verfassungsstaaten weithin konsensfähig erscheinen¹³: die (materielle) Rechtsstaatlichkeit, die Sozialstaatlichkeit, die Kulturstaatlichkeit, die Friedensstaatlichkeit und die Umweltstaatlichkeit.

Um zu verstehen, wie diese Staatsziele »geworden sind«¹⁴, ist freilich eine Sichtung des positiven Verfassungsrechts nicht ausreichend. Staatszielvorstellungen bilden sich zunächst auf theoretischer oder politischer Ebene heraus und werden, wenn überhaupt, erst hernach in Recht gegossen. Wenn die vorliegende Arbeit ihren Ausgangspunkt in der vorkonstitutionellen Zeit nimmt, so deshalb, weil auch die religiös oder naturrechtlich geprägten Staatszwecklehren des Mittelalters und der vorpositivistischen Neuzeit Begründungen und Herleitungen enthalten, die, übertragen in die Sprache der Gegenwart¹⁵ noch heute im Staatszieldiskurs zu berücksichtigen sind. Ab der Entstehung des Verfassungsstaats kann man sodann fragen, wie sich die dominanten Staatszielvorstellungen einer Epoche im jeweiligen positiven Verfassungsrecht widerspiegeln.

Der Ansatz, nach Betrachtung der Staatstheorie ihrem Niederschlag im positiven Verfassungsrecht nachzugehen, ist allerdings bei der Behandlung der totalitären Staatslehren des 20. Jahrhunderts zu modifizieren. Zum einen haben einige totalitäre Systeme eine Verfassungsurkunde nicht hervorgebracht (zum Beispiel der Nationalsozialismus und der italienische Faschismus), zum anderen besaß formelles Verfassungsrecht in den totalitären Staaten niemals die Autorität einer obersten Rechtsquelle, sondern war der alle Bereiche beherrschenden Parteiideologie untergeordnet. In diesem Sinne wird etwa bei der Darstellung der Zielvorstellungen des Stalinismus die Verfassung von 1936 im Kontext mit der sowjetischen Ideologie erörtert werden¹⁶. Wenngleich die totalitären Ideologien die Errungenschaften einer gewachsenen, ihre Ziele rational und demokratisch begründenden Staatslehre zerstörten, sollen ihre einflußreichsten Spielarten im Rahmen der Darstellung der Entwicklung der Staatszielvorstellungen im 20. Jahrhundert nicht ausgespart werden. Denn die heute in den Verfassungen positivierten Staatsziele sind in nicht geringem Maße zugleich als Reaktion auf die Erfahrung des Totalitarismus zu verstehen. Zudem ist es immer die subjektive Erfahrung von »Ungerechtigkeit«¹⁷ gewesen, welche sich als stärkste Triebfeder der Entwicklung menschenfreundlicher Maßstäbe

¹³ Hierzu im 3. Kapitel unter II. Vgl. auch *K.-P. Sommermann*, Die Diskussion über die Normierung von Staatszielen, in: *Der Staat* Bd. 32 (1993), S. 430, 433 ff.

¹⁴ Formulierung in Anlehnung *H. Schnädelbach*, Vernunft und Geschichte, Frankfurt a.M. 1987, S. 125: »Etwas Verstehen heißt Verstehen, wie es geworden ist.«

¹⁵ Vgl. *F. A. von Hayek*, Die Verfassung der Freiheit, 3. Aufl., Tübingen 1991, S. 1: »Wenn alte Wahrheiten ihren Einfluß auf das Denken der Menschen behalten sollen, müssen sie von Zeit zu Zeit in der Sprache und den Begriffen der nachfolgenden Generationen neu formuliert werden.«

¹⁶ Siehe im 3. Kapitel unter I 1 a bb.

¹⁷ Zur Problematik des Gerechtigkeitsbegriffs vgl. aber die Ausführungen im 3. Kapitel unter II 2 c aa (1).

und Ziele erwiesen hat. Dem entspricht auch die Einsicht *Georg Jellineks*, daß jede Überzeugung zuerst erlebt und dann begründet werde¹⁸. Darum gilt es, die Erinnerung an solche Unrechtserfahrungen wachzuhalten.

Der Schwerpunkt der Analyse des ersten Teils wird auf die im positiven Verfassungsrecht an der Schwelle zum 21. Jahrhundert zum Ausdruck kommenden Grundstaatsziele und ihre wachsende Ausdifferenzierung gelegt. Gezeigt werden soll zugleich, wie das Völkerrecht, in Europa in noch höherem Maße das Gemeinschaftsrecht und im übrigen die vergleichende Rechtswissenschaft zu einer Internationalisierung des Staatszieldiskurses beiträgt¹⁹, was zu einer wachsenden strukturellen Übereinstimmung des Verfassungsrechts moderner Verfassungsstaaten führt. Schließlich wird zu fragen sein, welchen Beitrag eine Staatszieltheorie heute zur Staatszielfindung, etwa im Rahmen der Verfassungsgebung, leisten kann²⁰.

Beschäftigt sich der staatstheoretische Teil der Untersuchung mit dem positiven Verfassungsrecht nur insoweit, als in ihm bestimmte Staatszielvorstellungen zum Ausdruck kommen, so widmet sich der zweite Teil den *Staatszielbestimmungen* als einer spezifischen Normkategorie des modernen Verfassungsrechts. Als Staatszielbestimmungen werden dabei allerdings nicht alle Verfassungssätze verstanden, denen Zielaussagen zu entnehmen sind, sondern in Übereinstimmung mit der herrschenden deutschen Verfassungsrechtsdogmatik nur solche, welche die Staatsgewalt (Legislative, Exekutive und Judikative) auf die Verfolgung eines bestimmten Ziels rechtsverbindlich verpflichten, ohne dem Bürger subjektive Rechte zu gewähren. Verkürzend ist auch hinsichtlich solcher Staatszielbestimmungen häufig einfach von »Staatszielen« die Rede. Die Verfassungen der neuen Bundesländer legen davon Zeugnis ab.

Der Begriff »Staatszielbestimmungen« wurde zwar von der deutschen Staatsrechtsdogmatik entwickelt²¹; Staatszielbestimmungen als Normkategorie im definierten Sinne²² gibt es heute indes in nahezu allen jüngeren demokratischen Verfassungen. Häufig wird für sie die Bezeichnung »Leitprinzipien« verwandt, welche in Verbindungen wie »Leitprinzipien der Sozialpolitik« oder »Leitprinzipien der Kulturpolitik« zugleich die ubiquitäre Tendenz einer Ausdifferenzierung der Grundstaatsziele im positiven Verfassungsrecht reflektiert. In einer Reihe von ausländischen Verfassungen wurde lange vor der Verfassungsgebung in den neuen deutschen Bundesländern der normative Gehalt solcher Staats-

¹⁸ *G. Jellinek*, *Ausgewählte Schriften und Reden*, Bd. 2, Berlin 1911 (Neudruck Aalen 1970), S. 16.

¹⁹ Siehe im 3. Kapitel unter III und IV.

²⁰ Dazu das 4. Kapitel.

²¹ Zuerst gebrauchte ihn *Hans Peter Ipsen* im Jahr 1949, vgl. *ders.*, Über das Grundgesetz, Rede gehalten anlässlich des Beginns des neuen Amtsjahres des Rektors der Universität Hamburg am 17. Nov. 1949, Hamburg 1950, S. 14.

²² Zur Abgrenzung der Staatszielbestimmungen von Gesetzgebungsaufträgen, Aufgaben normen, Kompetenzbestimmungen, institutionellen Garantien, sozialen Rechten und Strukturprinzipien unten im 5. Kapitel unter III 3.

zielbestimmungen ausdrücklich und klar definiert²³. Dabei sind Staatszielbestimmungen nicht ein verfassungsrechtsdogmatisches Kunstprodukt, sondern Ergebnis evolutionärer Prozesse des Verfassungsrechts, welche bis ins 19. Jahrhundert zurückreichen²⁴.

Bis heute sind zahlreiche Fragen, welche die Stellung der Staatszielbestimmungen im materiellen Verfassungsgefüge, ihre Bindungswirkung und ihre Durchsetzbarkeit betreffen, noch ungeklärt²⁵, wengleich sich in vielen Ländern mittlerweile eine weitaus reichere Dogmatik der Staatszielbestimmungen entfaltet hat, als man in Deutschland bisher wahrzunehmen bereit war. So wie die Diskussion über die Ziele des Staates letztlich nie an den nationalen Grenzen haltgemacht hat, stellt die Weiterentwicklung der Lehre von den Staatszielbestimmungen unabhängig von supranationalen Harmonisierungszwängen eine Herausforderung für eine transnationale Verfassungsrechtswissenschaft²⁶ dar. Die vorliegende Untersuchung will auch in diesem Sinne erste Schritte auf dem Weg zu einer allgemeinen Theorie und Dogmatik der Staatszielbestimmungen unternehmen.

²³ Dazu im 5. Kapitel unter II.

²⁴ Dazu im 5. Kapitel unter I.

²⁵ Lösungsansätze zu den aus der Sicht des Verfassers wesentlichen Fragen finden sich im 6. und 7. Kapitel.

²⁶ Den Begriff »transnational« hat *Philip C. Jessup* in die Rechtswissenschaft eingeführt. Als »transnationales Recht« bezeichnete er »all law which regulates actions or events that transcend national frontiers« (*Ph. C. Jessup, Transnational Law, New Haven 1956, S. 2*). Diese Definition bezieht sich freilich auf konkrete grenzüberschreitende Rechtsbeziehungen, während eine transnationale Verfassungsrechtswissenschaft ihr Hauptaugenmerk auf *staatenübergreifende Phänomene* des Verfassungsrechts richtet.

Erster Teil

Staatsziele: Ihre Entwicklung, Positivierung
und Begründung

Erstes Kapitel

Vorgeschichte: Die vorkonstitutionelle Zeit

Rechtsinstitute, Rechtsprinzipien und auch die einzelnen Rechtssätze haben wie alle Kulturschöpfungen ihre Geschichte, die man je nach gewählter Abstraktions- oder Vergleichsebene in die nähere oder fernere Vergangenheit zurückverfolgen kann. So ließe sich die im 20. Jahrhundert zu beobachtende Ausdifferenzierung der Staatsziele und öffentlichen Aufgaben in Beziehung setzen zu der expandierenden Staats- oder Herrschaftstätigkeit früherer Epochen. Mit der gleichen Berechtigung, mit der man die »faßbare Geschichte der Menschenrechte« bis ins fünfte Jahrtausend vor Christus zurückverfolgt hat¹, könnte man Vorläufer einzelner Staatszielbestimmungen in entsprechend definierten Gemeinschaftsaufgaben oder -zielen der frühen Hochkulturen Mesopotamiens (z.B. im Gesetzesstaat Hammurabis²) oder Lateinamerikas (z.B. im Inkastaat³) suchen. Doch so aufschlußreiche Erkenntnisse ein derart weitreichender systemvergleichender Rückblick aus sozial-, wirtschafts- und kulturhistorischer Perspektive – insbesondere von der Warte eines zyklischen Geschichtsbildes aus – erwarten ließe: die Historiographie der Staatsziele und Staatszielbestimmungen verlöre sich letztlich in für sie unspezifischen allgemeinen Kategorien.

¹ So R. Marcic, *Geschichte der Rechtsphilosophie*, Freiburg 1971, S. 35.

² Vgl. E. H. Fischer, *Hammurabi*, in: *Exempla historica. Epochen der Weltgeschichte in Biographien in 70 Bänden*, Bd. 1, Neuausgabe Frankfurt a.M. 1985, S. 27-54 (dort auf S. 30 z.B. zur Rechts- und Kulturstaatlichkeit des von Hammurabi zwischen 1728 und 1686 v. Chr. geschaffenen babylonischen Großstaates: »Hammurabi hat als erster den positiven und konstruktiven Begriff des Staates als ein auf das Recht gegründetes Verwaltungssystem mit zivilisatorischer Aufgabe realisiert und definiert ...«).

³ Vgl. nur die heute noch bemerkenswerten, der Zeit gemäß von einer eudämonistischen Staatsauffassung getragenen »Betrachtungen über die Regierungsverfassungen des Peruanischen Reiches« bei J. H. G. von Justi, *Vergleichungen der Europäischen mit den Asiatischen und anderen vermeintlich Barbarischen Regierungen*, Berlin/Stettin/Leipzig 1762, S. 493 ff. (Dort z.B. auf S. 535 zur Sozialstaatlichkeit des Inkastaats: »Das Gesetz, welches sie zum Besten der Armen gemacht hatten, verordnete, es sollten die Blinden, die Stummen, die Lahmen, die Gebrechlichen, die Alten, die Kranken und andere Personen, die wegen ihrer Beswehrlichkeiten nicht ihre Felder bauen, noch sich mit Kleidern versehen können, von dem Vorrathe unterhalten werden, welchen man aus den öffentlichen Vorrathshäusern zöge.«).

I. Von den mittelalterlichen Fürstenspiegeln zur Staatslehre
des modernen Territorialstaats: *Ius divinum und ius naturae*
als *Quelle von Herrschafts- oder Staatszielnormen*

Hebt man auf das Strukturelement der normativen Systembildung von Leitprinzipien hoheitlichen Handelns ab, so liegt es nahe, mit einer Darstellung der staatsrechtlichen Lehrgebäude der klassischen Antike zu beginnen⁴. Sie bildeten letztlich bis weit in die Neuzeit hinein das begriffliche und systematische Grundgerüst der zuerst christlich und später vernunftmäßig geprägten naturrechtlichen Staatslehren. Dennoch sollen hier nicht die Staatszwecklehren etwa von *Aristoteles* oder *Cicero* zum Ausgangspunkt der historischen Betrachtung genommen werden, sondern die bisher weniger beachteten mittelalterlichen Fürstenspiegel. Wie in der weiteren Darstellung leicht zu bemerken sein wird, scheinen die klassischen Lehren immer wieder in der rezeptionsfreudigen Literatur des Mittelalters und der Neuzeit durch. Daß Begriffe wie *bona vita*, *beatitudo*, *bonum commune* oder *salus publica* im Laufe der Jahrhunderte je nach geistesgeschichtlichem Kontext (ob etwa als Elemente eines göttlichen *ordo finium* oder als vernunftrechtlich abgeleitete Zwecke begriffen) ihren Inhalt verändert haben, muß nicht besonders betont werden.

Der Sache nach bereits von der Antike her bekannt⁵, haben sich die Fürstenspiegel (*specula regum*) erst im Mittelalter zu einer abgrenzbaren Literaturgattung entwickelt⁶. Mit *Bruno Singer* sollen darunter ausschließlich die Schriften verstanden werden, »worin das Musterbild eines Fürsten aufgestellt wird, indem Grundsätze, Normen und Regeln für das Verhalten eines Fürsten gegeben, besprochen und mit geschichtlichen Beispielen belegt werden«⁷, d.h. die zahlreichen idealisierenden Biographien geschichtlicher Persönlichkeiten ausgeschie-

⁴ Demgemäß beginnt *H. P. Bull*, *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*, 2. Aufl., Kronberg/Ts. 1977, S.16 ff., den historischen Überblick über die Staatszwecklehren mit den antiken Staatsidealen. Wegen einer eng an den Quellen orientierten Darstellung vgl. insoweit nur *A. Demandt*, *Der Idealstaat. Die politischen Theorien der Antike*, Köln 1993.

⁵ Vgl. *P. Hadot*, *Fürstenspiegel*, in: *Reallexikon für Antike und Christentum*, Bd. 8, Stuttgart 1972, Sp. 555-632 (mit zahlreichen Nachweisen in Sp. 624 ff.). *Hadot* weist darauf hin, daß die Bezeichnung Fürstenspiegel (*Speculum regum*) erst im 12. Jahrhundert auftauchte. Zu den Fürstenspiegeln in Byzanz vgl. *W. Blum*, *Byzantinische Fürstenspiegel*, Stuttgart 1981.

⁶ Zu den mittelalterlichen Fürstenspiegeln vgl. *H. H. Anton*, *Fürstenspiegel und Herrscherethos in der Karolingerzeit*, Bonn 1968, m.w.N. auf S. 45 Fn. 1, und *W. Berges*, *Die Fürstenspiegel des hohen und späten Mittelalters*, 1938 (Nachdruck Stuttgart 1952); für die Zeit danach vgl. *B. Singer*, *Die Fürstenspiegel in Deutschland im Zeitalter des Humanismus und der Reformation*, München 1981, sowie *H.-O. Mühleisen/T. Stammen* (Hrsg.), *Politische Tugendlehre und Regierungskunst. Studien zum Fürstenspiegel der frühen Neuzeit*, Tübingen 1990.

⁷ *B. Singer*, (vorige Anm.), S. 15 f., im Anschluß an eine definitorische Aufzählung aus Meyers *Konversationslexikon* von 1895; zustimmend auch *R. A. Müller*, *Die deutschen Fürstenspiegel des 17. Jahrhunderts*, HZ 240 (1985), S. 571, 578. *O. Eberhardt* (*Via regia. Der Fürstenspiegel Smaragds von St. Mihiel und seine literarische Gattung*, München 1977) gibt folgende Definition (S. 280): »Ein Fürstenspiegel ist ein geschlossenes Werk, das mit dem Zweck der grundsätzlichen

den werden. Die Fürstenspiegel weisen rechtlich-normativen Gehalt insofern auf, als ihre Verfasser in ihnen neben moralischen Verhaltensmaßstäben auch Regeln niederlegten, die sie in der lehnsrechtlichen bzw. später ständestaatlichen Ordnung vorfanden oder aus dem christlichen Naturrecht ableiteten.

Um die Herausarbeitung objektiver Normen ging es vor allem den Verfassern der stärker staatsphilosophisch ausgerichteten Fürstenspiegel des hohen Mittelalters: Der im Jahre 1159 veröffentlichte »Policraticus« des *Johannes von Salisbury*⁸ oder die um 1265 erschienene Schrift »De regimine principum« des *Thomas von Aquin*⁹ etwa stellten die Fürstenpflichten in den Kontext einer keineswegs als lediglich unverbindlich verstandenen Staatslehre und weisen hier viele Berührungspunkte zu den Jahrhunderte später erschienenen Lehrbüchern des Allgemeinen Staatsrechts der spätabolutistischen Zeit auf. Konnte für *Johannes* der Fürst nur deshalb »legis nexibus absolutus«¹⁰ sein, weil er, von der der Seinsordnung innewohnenden göttlichen *aequitas* geleitet, ohnehin das Wohl des Ge-

Wissensvermittlung oder Ermahnung möglichst vollständig das rechte Verhalten des Herrschers im Blick auf seine besondere Stellung erörtert; dabei liegt meist eine persönliche Beziehung zum Herrscher zugrunde.« Ihm folgend: *Blum* (Anm. 5), S. 31. Eine verwandte Literaturgattung stellen die Fürstentestamente dar, vgl. dazu *D. Merten*, Die Justiz in den Politischen Testamenten brandenburg-preußischer Souveräne, in: Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992, S. 14, 18 ff.

⁸ *Joannis Saresberiensis, Policratici sive de nugis curialium et vestigiis philosophorum libri VIII*, 2 Bände (hrsg. von C. C. I. Webb), London 1909 (Nachdruck Frankfurt a.M. 1965). *Johannes von Salisbury*, der den Staat als einen naturgesetzlich aufgebauten Organismus verstand, prägte u.a. die Bilder vom Fürsten als »caput corporis rei publicae« und »medicus rei publicae« für das Mittelalter neu, siehe Liber IV, Cap. 1 (Ausgabe von Webb: Bd. 1, S. 235), und Liber VI, Cap. 25 (Bd. 2, S. 73), wo die genannten Begriffe freilich nicht wörtlich verwandt werden. Den Staat (rem publicam) definiert *Johannes* im Anschluß an Pseudoplutarch als »corpus quoddam quod divini muneris beneficio animatur et summae aequitatis agiter nutu et regitur quodam moderamine rationis« (Liber V, Cap. 2 = Bd. 1, S. 282). Erst *Thomas von Aquin* brachte freilich die Organismuslehre unter Rückgriff auf die aristotelische Teleologie in ein geschlossenes dogmatisches System. Vgl. zum *Policraticus* im übrigen *Berges* (Anm. 6), S. 42 ff., 131 ff.; auf S. 139 seine Übersetzung der Staatsdefinition: »Körper, der durch göttliches Gnadengeschenk belebt wird, der sich nach dem Geheiß der höchsten *aequitas* bewegt, und den die Vernunft wie ein Steuer leitet«.

⁹ Autorenschaft nur bis Liber II, Cap. 4, *Thomas* selbst zugeschrieben; benutzte lateinische Ausgabe: *Divi Thomae Aquinatis, De regimine Principum ad Regem Cypri et de regimine Judaeorum ad Ducissam Brabantiae. Politica opuscula duo* (hrsg. von J. Mathis), Turin 1924; Übersetzung von *F. Schreyvogel*, in: ders., *Ausgewählte Schriften zur Staats- und Wirtschaftslehre des Thomas von Aquino*, Jena 1923, S. 7-114, in von *U. Matz* revidierter Fassung erschienen in Reclams Universal-Bibliothek (Nr. 9326): *Thomas von Aquin, Über die Herrschaft der Fürsten*, Stuttgart 1971. Vgl. zum Fürstenspiegel des Aquinaten *Berges* (Anm. 6), S. 116 ff., 195 ff.; *J. H. J. Schneider*, *Thomas von Aquin und die Grundlegung der politischen Philosophie in »De regno«*, in: E. Mock/G. Wieland (Hrsg.), *Rechts- und Sozialphilosophie des Mittelalters*, Frankfurt/Main u.a. 1990, S. 47-66; siehe auch die nachfolgenden Ausführungen sowie wegen eines Überblicks über die Staatslehre unter Einbeziehung der »Summa theologica«: *U. Matz*, *Thomas von Aquin*, in: H. Maier/H. Rauscher/H. Denzer (Hrsg.), *Klassiker des politischen Denkens*, Bd. 1, 4. Aufl., München 1972, S. 114-146, insbes. S. 135 ff.

¹⁰ Der Satz »Princeps legibus solutus est« geht auf *Ulpian* zurück, vgl. *D. Wyduckel*, *Princeps Legibus Solutus. Eine Untersuchung zur frühmodernen Rechts- und Staatslehre*, Berlin 1979, S. 51.

meinwesens im Auge habe¹¹, erkennt *Thomas* die faktische Existenz ungerechter Herrschaft an und betont daher die Verpflichtung des Fürsten auf das Gemeinwohl¹². Das *bonum commune* umfaßt für ihn zwar auch die Sorge für gute äußere Lebensbedingungen der Mitglieder der Gemeinschaft¹³, im Vordergrund steht aber wie bei *Aristoteles*¹⁴ die Ermöglichung eines »guten«, d.h. tugendgemäßen Lebens¹⁵, das für den Aquinaten auf die Erreichung des höchsten Ziels: die *fructio divina* (Anschauung Gottes) gerichtet ist¹⁶. Ausgangspunkt ist für ihn eine Gesellschaft freier Menschen, wobei frei ist, wer anders als ein Sklave nicht mit dem, was er ist, einem anderen gehört, sondern um seiner selbst willen lebt¹⁷. Dieser an *Aristoteles* anknüpfende Freiheitsbegriff findet sich ein halbes Jahrhundert später in der »Monarchia« von *Dante* wieder, der ihn, ohne bei seiner inhaltlichen Bestimmung überhaupt noch auf den Begriff des Sklaven zu rekurrieren, stärker ins Zentrum seiner politischen Theorie rückt: Die menschliche Gattung befinde sich im besten Zustand, wenn sie die größte Freiheit genieße. Daher hätten die gerechten Staatsverfassungen die Freiheit zum Ziel, nämlich daß die Menschen um ihrer selbst willen existieren¹⁸.

Mit dem Zerfall des scholastischen Weltbildes in der Renaissance und dem Hervortreten der Einzelpersonlichkeit und ihrer Entwicklungsmöglichkeiten in der humanistischen Geisteswelt¹⁹ verlieren die Fürstenspiegel ihren staatstheo-

¹¹ Policraticus, Liber IV, Cap. 3 (Bd. 1, S.238): »Princeps tamen legis nexibus dicitur absolutus, non quia ei iniqua liceant, sed quia is esse debet, qui non timore penae sed amore iustitiae aequitatem colat, rei publicae procuret utilitatem, et in omnibus aliorum commoda privatae praeferat voluntati.«

¹² De regimine principum, Liber I, Cap. 3: »Per hoc regimen fit iniustum, quod spreto bono communi multitudinis, quaeritur bonum privatum regentis. Quanto igitur magis receditur a bono communi, tanto est regimen magis iniustum.« Im gleichen Sinne bereits in Liber I, Cap. 1.

¹³ De regimine principum, insbesondere Liber I, Cap. 15, und Liber II, Cap. 3.

¹⁴ Politik III 9.

¹⁵ »Ad hoc enim homines congregantur, ut simul bene vivant, quod consequi non posset unusquisque singulariter vivens; bona autem vita est secundum virtutem; virtuosa igitur vita est congregationis humanae finis.« (De regimine principum, Liber I, Cap. 14).

¹⁶ Ebd. – Vor diesem theologischen Hintergrund ist auch die Textstelle in Liber I, Cap. 2, zu verstehen, in der *Thomas* die Herstellung und Wahrung des inneren Friedens zum Ziel jeder Herrschaft erklärt: »Bonum autem et salus consociatae multitudinis est, ut eius unitas conservetur, quae dicitur pax, qua remota socialis vitae perit utilitas, quinimmo multitudo dissentiens sibi ipsi sit onerosa. Hoc igitur est ad quod maxime rector multitudinis intendere debet, ut pacis unitatem procuret.« Der Friedens- und Gemeinschaftsgedanke folgt aus der Konzeption des Menschen als eines »animal sociale et politicum« (Liber I, Cap. 1), wie sie bereits von *Aristoteles* her bekannt ist (Mensch als »zoon politicon«, vgl. Politik I 2 sowie Nikomachische Ethik I 5 [1097 b 8 ff.] und IX 9 [1169 b 17 ff.]).

¹⁷ Liber I, Cap. 1: »Alius autem est finis conveniens multitudini liberorum, et servorum. Nam liber est, qui sui causa est; servus autem est, qui id quod est, alterius est.«

¹⁸ »Et humanum genus potissime liberum optime se habet. ... Et huiusmodie politie recte libertatem intendunt, scilicet ut homines propter se sint.« (*Dante Alighieri*, Monarchia, Liber I, Cap. 12, zitiert nach der von R. Imbach und C. Flüeler besorgten lateinisch/deutschen Studienausgabe, Stuttgart 1989).

¹⁹ Die individuellen Entwicklungsmöglichkeiten, in guter wie in schlechter Hinsicht, erschienen im Fürsten potenziert, bis hin zum Typus des Cesare Borgia, wie ihn als beobachtender

retischen Gehalt. Sie werden zunächst zu rein moralisch-pädagogischen Schriften: Ausgehend von der klassischen Tugendlehre bzw. (im Falle der reformatorischen Fürstenspiegel) von der Bibel steht die Erziehung und Bildung der Fürstenpersönlichkeit, orientiert am Idealbild eines »Princeps optimus« ganz im Vordergrund²⁰. Als neue, nicht zuletzt der wiederbelebten Plato-Rezeption zu verdankende Literaturgattung entsteht in dieser Zeit der utopische Roman, durch den ideale Staatskonzepte vermittelt werden, die zugleich kritischer Spiegel der bestehenden Zustände sind²¹.

Ab Mitte des 16. Jahrhunderts finden sich in Fürstenspiegeln zwar Erörterungen staatsrechtlicher Fragen (von der Primogenitur bis zum Fürsorgewesen), sie entwickeln sich aber ihrem Schwerpunkt und ihrer Zielsetzung nach zunächst noch nicht zu *tractatus iuridico-politici* weiter, sondern bleiben *tractatus ethico-politici*²². Freilich war abzusehen, daß Traktate politischer Ethik dem erheblichen Bedarf des heranwachsenden modernen Territorialstaates an staats-theoretischer Grundlegung – insoweit hatte *Jean Bodin* mit seinen »Six Livres de la République« (1576)²³ neue Maßstäbe gesetzt – und vor allem an staatsrechtlicher Regelbildung nicht gerecht werden konnten. Angesichts der immer komplexeren Organisations- und Aufgabenstruktur des durch Zurückdrängung der Stände und zunehmende Zentralisierung gekennzeichneten absolutistischen Fürstenstaates ist fraglich, ob die Literaturgattung der Fürstenspiegel überhaupt

Zeitgenosse *Machiavelli* in seiner Schrift »Il Principe« (1513) und als scharfsichtiger Historiker *J. Burckhardt* in seinem Werk »Die Kultur der Renaissance in Italien« (1859) porträtiert haben.

²⁰ Vgl. *Erasmus von Rotterdam*, *Institutio principis christiani*, 1515 (enthalten in: ders., *Ausgewählte Schriften*. Lateinisch-deutsche Ausgabe, hrsg. von W. Welzig, Bd. 5, Darmstadt 1968, S. 191-357), Cap. 1 (S. 192): »Ita regnum ei potissimum est committendum, qui Regiis dotibus anteit reliquos: nempe, sapientia, justitia, animi moderatione, providentia, studio commodi publici.« Die Erziehungsschrift des *Erasmus* ragt freilich insofern über die pädagogischen Fürstenspiegel der Zeit hinaus, als sie zugleich eingehend allgemeine Herrschaftsgrundsätze, von der Besteuerung bis hin zur Bündnispolitik, erörtert. – In erster Linie auf die Erbauung des christlichen Adels gerichtet waren umgekehrt bereits zahlreiche spätmittelalterliche Fürstenspiegel. Als Beispiel sei nur der im Jahre 1387 entstandene Fürstenspiegel »De regimine principum« des Michael von Prag genannt, der in Anknüpfung an *Plato*, *Aristoteles*, *Seneca* und *Thomas von Aquin* im wesentlichen von den vier Kardinaltugenden der christlichen Sittenlehre: *Prudencia*, *temperancia*, *iusticia* und *fortitudo*, handelt; vgl. dazu *E. Herrmann*, Der Fürstenspiegel des Michael von Prag, *Historisches Jahrbuch* 91 (1971), S. 22-45.

²¹ Neben dem bekannten Roman des *Thomas Morus* »Utopia« (1517) sei nur der 1555 erschienene Roman »De Eudaemonensium Republica« von *Caspar Stiblinus* sowie – aus dem 17. Jahrhundert – die »Civitas solis« von *Tommaso Campanella* (1623) und »Oceana« von *James Harrington* (1656) genannt. Zur Literaturgattung des utopischen Romans vgl. bereits *R. von Mohl*, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. In Monographien dargestellt, Bd. 1, Erlangen 1855, S. 171-214; aus der umfangreichen neueren Sekundärliteratur siehe etwa *R. Saage*, Politische Utopien der Neuzeit, Darmstadt 1991, insbesondere S. 15-76.

²² So Bezeichnungen des 17. Jahrhunderts; siehe *Singer* (Anm. 6), S. 24 f. Stärker noch auf die Weitergabe *praktischen* Herrschaftswissens sind die »Politischen Testamente« gerichtet, siehe dazu (insbesondere zu den Politischen Testamenten der Hohenzollern) *Merten* (Anm. 7), S. 20 ff.

²³ Faksimiledruck der ergänzten Ausgabe von 1583: Aalen 1961; deutsche Übersetzung dieser Ausgabe: *J. Bodin*, Sechs Bücher über den Staat, 2 Bände, München 1981 (Übersetzung von *B. Wimmer*; eingeleitet und hrsg. von *P.C. Mayer-Tasch*).

geeignet gewesen wäre, politische Ethik und praxisorientierte Staatsrechtswissenschaft mit Erfolg zu verbinden. Die weitere Entwicklung spricht jedenfalls dagegen: Im 17. Jahrhundert spaltet sich von den Fürstenspiegeln eine neue Kategorie staatswissenschaftlicher Literatur ab, die Elemente der jungen Reichspublizistik (*Limnaeus*²⁴, *Reinkingk*²⁵) sowie der neuzeitlichen Naturrechtslehren in sich aufnimmt und später in das Allgemeine Staatsrecht mündet²⁶. Die Fürstenspiegel im engeren Sinne bleiben bis zum Ende ihrer Geschichte im 19. Jahrhundert im wesentlichen politisch-ethische Abhandlungen, häufig von Autoren staatstheoretischer oder staatsrechtlicher Werke in pädagogisch-didaktischer Absicht verfaßt.

An der Wegscheide zwischen den herkömmlichen Fürstenspiegeln und den neuen Abhandlungen zu einer normativen Staats- und Verwaltungslehre steht in Deutschland vor allem ein Werk: der »Teutsche Fürstenstaat« von *Veit Ludwig von Seckendorff*, erschienen im Jahre 1656. Von *Friedrich Meinecke* noch zur »Fürstenspiegelliteratur« gerechnet²⁷, stellt der nicht nur an die »jungen Herrschaften«, sondern auch an alle übrigen »politici practici« gerichtete »Teutsche Fürstenstaat« den ersten Entwurf einer umfassenden Staats- und Verwaltungslehre des modernen Territorialstaats dar²⁸. Durch die systematische Erfassung der verschiedenen Bereiche der Staatstätigkeit (von der Grenzkontrolle bis zur Armenpflege) und deren Zurückführung auf bestimmte Staatszwecke weist er einer wissenschaftlichen Polizeilehre den Weg. Bei seiner Schilderung der »Polizei« legt er dabei bereits das Schwergewicht eindeutig auf die Regierung und Verwaltung, so daß er die spätere Verengung des Begriffsinhalts auf die staatliche Administration vorzeichnete; Ende des 16. Jahrhunderts hatte der Terminus »Polizei« als Bezeichnung der inneren Ordnung des Gemeinwesens und seiner Institutionen, letztlich des Gemeinwesens (Staates) selbst²⁹, seine weiteste Bedeutung gewonnen³⁰.

²⁴ Zu ihm *R. Hoke*, Johannes Limnaeus, in: *Stolleis* (Hrsg.), Staatsdenker im 17. und 18. Jahrhundert, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1987, S. 100-117.

²⁵ Zu ihm *C. Link*, Dietrich Reinkingk, ebd., S. 78-99.

²⁶ *M. Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 1 (Reichspublizistik und Polizeiwissenschaft 1600-1800), München 1988, S. 268, sieht ein gleichzeitiges Aufsteigen »zwei einander entgegengesetzter Tendenzen«: »auf der einen Seite die in der eigentlichen Reichspublizistik ... wirkende Tendenz zur Totalerfassung des positivrechtlichen Stoffs, ... auf der anderen Seite schon früh einsetzende Versuche zur Abstrahierung und Herausarbeitung der allem positiven öffentlichen Recht zugrundeliegenden Figuren...«.

²⁷ *F. Meinecke*, Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte, 3. Aufl., München/Berlin 1929, S. 165 = Werke Bd. 1, München 1957, S. 156.

²⁸ *H. Maier*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, 2. Aufl., München 1980 = dtv. Bd. 4444 (1986), S. 105. *M. Stolleis*, Veit Ludwig von Seckendorff, in: ders. (Hrsg.), Staatsdenker (Anm. 24), S. 148, 152, ordnet das Werk »zwischen Fürstenspiegel und Handbuch für die Praxis« ein.

²⁹ Nach *P. Gudelinus* beispielsweise (Comentarium de iure novissimo libri sex, Arnheim 1639, Liber IV, Cap. 12, S. 265, zit. bei *P. Preu*, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, Göttingen 1983, S. 28 Fn. 20) zählt zur Polizei alles, »quod ad regimen urbis seu reipublicae spectat atque iudeo etiam iurisdictionem, et imperium et munera militaria«.

³⁰ Vgl. *H. Maier* (Anm. 28), S. 98 ff.; *F.-L. Knemeyer*, Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts, AöR Bd. 92 (1967), S. 153, 155 ff.; *Preu* (vorige Anmerkung), S. 26 ff.

Die drei Zwecke, die nach *Seckendorff* alle Gesetze und hoheitliche Tätigkeit legitimieren und leiten, sind die Gerechtigkeit, der Friede («die innerliche ruhe des landes und sicherheit von den feinden») und die Wohlfahrt, die insbesondere die Förderung »guter Nahrung und Vermehrung der leute, und ihres vermögens, handels und wandels« umfaßt³¹. Diese Zwecke sind allerdings – hier steht der Verfasser ganz in der christlichen (lutherischen) Staatslehre des 17. Jahrhunderts – nicht Primärzwecke: »Der Hauptzweck dessen allen ist die heilsame erhaltung der policey oder gantzen regiments, in seiner ehre, krafft und hoheit, und das letzte ziel ist die ehre Gottes ...«.³²

Die von *Seckendorff* benannten drei Staatszwecke finden sich zwei Jahrzehnte später modifiziert bei *Leibniz* wieder, der sie *more geometrico* aus dem Naturrecht herleitet: die öffentliche Sicherheit, die Wohlfahrt (hier bereits verstanden als Förderung der Glückseligkeit und Vollkommenheit aller Bürger) und die Gerechtigkeit³³. In seinen Frühschriften hatte *Leibniz* freilich den seit der Antike³⁴, später etwa auch von *Bodin*³⁵ und *Lipsius*³⁶ als selbstverständlich betrachteten Schutz- und Sicherheitszweck in den Vordergrund gestellt³⁷ und sich hier mit *Thomas Hobbes* und *Samuel Pufendorf* getroffen. Nach *Hobbes* haben die Menschen den Staat aus dem Drang nach Selbsterhaltung geschaffen, um den Gefahren eines ständigen Kampfes aller gegen alle zu entgehen. Daher erschöpft sich der Zweck der staatlichen Zwangsgewalt für *Hobbes* auch in der Gewährung von Sicherheit³⁸, weshalb er ungeachtet seiner Befürwortung der absolu-

³¹ Teutscher Fürstenstaat, Teil II, Cap. 8, § 2, zit. nach der 7. Aufl., Jena 1737 (Neudruck Aalen 1972), S. 205.

³² Ebd.

³³ Vgl. *H.-P. Schneider*, Gottfried Wilhelm Leibniz, in: Stolleis (Hrsg.), Staatsdenker (Anm. 28), S. 197, 216; speziell zum Gerechtigkeitsbegriff von Leibniz vgl. *dens.*, *Justitia Universalis. Quellenstudien zur Geschichte des »Christlichen Naturrechts«* bei Gottfried Wilhelm Leibniz, Frankfurt a.M. 1967, S. 367 f.

³⁴ Vgl. *Aristoteles*, Politik III 9.

³⁵ *Les six Livres de la République* (Anm. 23), Livre VI, Chap. 4 (S. 948); zum Zweck des Staates nach *Bodin* vgl. näher *H. Quaritsch*, Staat und Souveränität, Bd. 1: Die Grundlagen, Frankfurt a.M. 1970, S. 278 ff.

³⁶ Für *J. Lipsius* sind die drei Ziele, an denen die Herrschaft auszurichten ist: »commodum, securitas, salus«; siehe *G. Oestreich*, Antiker Geist und moderner Staat bei Justus Lipsius (1547-1606). Der Neustoizismus als politische Bewegung, hrsg. von N. Mout, Göttingen 1989, S. 118 (mit Zitat in Fn. 17). Zu Lipsius siehe auch *E. Mikunda Franco*, J. Lipsius: neostoicismo, iusnaturalismo y derechos humanos, in: Anuario de Filosofía de Derecho Bd. 7 (1990), S. 355-377; zur Bedeutung von Lipsius für die deutsche Reichspublizistik vgl. *M. Stolleis*, Lipsius-Rezeption in der politisch-juristischen Literatur des 17. Jahrhunderts in Deutschland, in: Der Staat Bd. 26 (1987), S. 1-30.

³⁷ *Schneider*, Gottfried Wilhelm Leibniz (Anm. 24), S. 217.

³⁸ *T. Hobbes*, *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil*, London 1651, Part II Chap. 17 (zitiert nach der Ausgabe von C. B. Macpherson, London u.a. 1981): »The finall Cause, End, or Designe of men, (who naturally love Liberty, and Dominion over others) ... is the foresight of their own preservation, and of a more contented life thereby; that is to say, of getting themselves out from that miserable condition of Warre, which is necessarily consequent (as hath been shewn) to the naturall Passions of men, when there is no visible Power to keep them in awe ...«. Siehe bereits *ders.*, *The Elements of Law Natural and*

ten Monarchie³⁹ sogar als »Gründer des Liberalismus« apostrophiert worden ist⁴⁰. Leitet Hobbes den Staatszweck aus den naturgegebenen Leidenschaften und Trieben des Menschen ab, so sind bei *Pufendorf* zwei Grundbefindlichkeiten des Menschen Ausgangspunkt seiner wie bei Leibniz mathematisch-deduktiv konstruierten Naturrechtslehre: die *imbecillitas* (die Schwäche, das Angewiesensein auf die Unterstützung anderer) und ihr korrespondierend die *socialitas* (das Hingeordnetsein auf die Gemeinschaft)⁴¹. Seine Schlußfolgerung für den Staatszweck stimmt im wesentlichen mit der Lehre Hobbes' überein: Staatszweck sei »die gemeinsame innere und äußere Sicherheit«⁴², »daß alle durch Einmütigkeit und vereinigte Macht vor Schaden und Unrecht das sich Menschen gegenseitig antun können, sicher sind«⁴³.

Demgegenüber tritt schließlich bei *Christian Thomasius* und *Christian Wolff* der Wohlfahrtszweck in einem eudämonistischen Sinne eindeutig in den Vordergrund. Ersterer erklärt in seiner Staatsdefinition *a forme et fine* die Autarkie und Glückseligkeit der Bürger zum Ziel des Staates⁴⁴, für letzteren ist die »Beförderung der gemeinen Wohlfahrt und Erhaltung der Sicherheit« das »höchste und letzte Gesetze im gemeinen Wesen«⁴⁵. Die auf die Glückseligkeit der Unter-

Politic, 1640 (Ausgabe von J. C. A. Gaskin, Oxford/New York 1994), Part II (De Corpore Politico), Chap. 20.

³⁹ *Hobbes*, *Leviathan* (vorige Anm.), Part II Chap. 19.

⁴⁰ *L. Strauss*, *Natural Right and History*, 1953, hier zitiert nach der deutschen Ausgabe, Frankfurt a.M. 1977, S. 188.

⁴¹ Dazu ausführlich *H. Denzer*, *Moralphilosophie und Naturrecht bei Samuel Pufendorf*, München 1972, S. 92 ff.; vgl. auch *Th. Behme*, *Samuel von Pufendorf: Naturrecht und Staat. Eine Analyse und Interpretation seiner Theorie, ihrer Grundlagen und Probleme*, Göttingen 1995, S. 114 ff. – Der Sache nach steht *Pufendorf* hier in der antiken und thomistischen Tradition, vgl. nur *Plato*, *Politeia* II 11, *Aristoteles*, *Politik* I 2, und *Thomas von Aquin*, *De regimine principum*, Liber I, Cap. 1.

⁴² »Pax et securitas communis« (*S. Pufendorf*, *Iure Naturae et Gentium Libri Octo*, 1672, Liber VII, Cap. II, § 13, hier zitiert nach der Ausgabe von J. Wolters, Amsterdam 1704).

⁴³ »Porro civitatum is potissimus est finis, ut homines mutua conspiratione et ope tuti essent adversus damna, et iniurias, quae ab hominibus invicem inferri possunt et solent ...« (ebd., Liber VII, Cap. IV, § 13); vgl. auch die wohl beide Textstellen zusammenfassende Übersetzung von *N. Hammerstein*, *Samuel Pufendorf*, in: *Stolleis* (Hrsg), *Staatsdenker* (Anm. 24), S. 172, 182.

⁴⁴ *C. Thomasius*, *Institutionum Jurisprudentiae Divinae Libri Tres*, 1688, Liber III, Cap. VI, § 6: »Civitas est societas naturalis summum imperium continens, omnis sufficientiae et beatitudinis civilis gratia.« (zitiert nach der 7. Auflage, Halle/Magdeburg 1720, Neudruck Aalen 1963). Zum Staatszweck bei *Thomasius* vgl. *H. Rüping*, *Die Naturrechtslehre des Christian Thomasius und ihre Fortbildung in der Thomasius-Schule*, Bonn 1968, S. 62 f.

⁴⁵ *C. Wolff*, *Vernünfftige Gedancken von dem gesellschaftlichen Leben und insonderheit dem gemeinen Wesen zu Beförderung der Glückseligkeit des menschlichen Geschlechtes* (»Politik«) 1721, zit. nach der 4. Aufl., Frankfurt/Leipzig 1736, § 214 f. (S. 162 f.). Später ersetzt er die beiden Begriffe durch die Trias »vitae sufficientia«, »tranquillitas« (innere Sicherheit) und »securitas« (äußere Sicherheit): »Fines civitatis sunt vitae sufficientia, tranquillitas atque securitas.« (Siehe *C. Wolff*, *Ius Naturae, Pars VIII*, Halle/Magdeburg 1748, § 13, enthalten in: *Gesammelte Werke* (hrsg. von J. Ecole/J. E. Hofmann/M. Thomann/H. W. Arndt), II. Abt., Bd. 24, Hildesheim 1968. An einer weiteren Stelle (ebd., § 17) subsumiert *Wolff* die drei Elemente unter den Begriff der öffentlichen Wohlfahrt: »Salus civitatis consistit in non impedita fruitione vitae sufficientis, tranquillitatis et securitatis.«

tanen abzielende Wohlfahrt als »höchstes Gut«⁴⁶ hat der Staat nach *Wolff* folglich nicht allein durch Schutz vor Rechtsverletzungen durch andere, sondern auch durch aktive Förderung zu gewährleisten⁴⁷. Dabei werde die natürliche Freiheit der Untertanen eingeschränkt, da die Obrigkeit die Freiheit habe, »zu befehlen, was die Unterthanen thun und lassen sollen, und alles zu thun, was zur Beförderung der gemeinen Wohlfahrt und Sicherheit dienlich befunden wird«⁴⁸. Im Konfliktfalle müsse »die gemeine Wohlfahrt der besonderen vorgezogen werden«⁴⁹.

Angesichts dieser Textstellen aus der zuerst im Jahre 1721 erschienenen »Politik«⁵⁰ hat man *Wolff* später vorgeworfen, seine Wohlfahrtstheorie begründe die Omnipotenz des Staates und enthalte eine völlige Vernichtung der individuellen Freiheit⁵¹. Dieses Urteil läßt sich indes bei einer genaueren Betrachtung der Schriften, insbesondere seines späteren umfassenden lateinischen Werkes »*Ius Naturae*«, nicht aufrechterhalten. Wenn *Wolff* mit dem Satz »status originarius status libertatis est«⁵² ähnlich wie bald darauf *Rousseau*⁵³ die naturgegebene Freiheit des Menschen hervorhebt, so bleiben die daraus zu ziehenden Schlüsse keineswegs auf den (fiktiven) Naturzustand beschränkt: Das Ziel der allgemeinen Wohlfahrt ist mit Abschluß des Unterwerfungsvertrages für den Herrscher nicht nur Eingriffstitel, sondern auch Grenze seiner rechtmäßigen Herrschaftsgewalt⁵⁴. Vor diesem Hintergrund sind auch der *Cicero*⁵⁵ entlehnte Satz »*Salus publica ... in civitate suprema lex est*«⁵⁶ und die Sorgfalt, die

⁴⁶ »Politik« (vorige Anm.), § 245 (S. 183).

⁴⁷ Ebd. § 227 (S. 171 f.). Vgl. auch den vielzitierten Satz in § 245 (S. 183): Es seien »regierende Personen, welche thun, was ihres Amtes ist, ... begierig die Unterthanen glücklich zu machen.«

⁴⁸ Ebd. § 435 (S. 463).

⁴⁹ Ebd. § 433 (S. 460).

⁵⁰ Siehe oben Anm. 45.

⁵¹ Siehe nur *H. von Frisch*, Die Aufgaben des Staates in geschichtlicher Entwicklung, in: Handbuch der Politik (hrsg. von G. Anschütz/F. Berolzheimer/G. Jellinek u.a.), 3. Aufl., Bd. 1, Berlin/Leipzig 1920, S. 86, 93 f.

⁵² *Ius Naturae*, Pars I, Halle/Magdeburg 1740, § 145, enthalten in: *Christian Wolff*, Gesammelte Werke (Anm. 45), II. Abt., Bd. 17, Hildesheim/New York 1972.

⁵³ *J.-J. Rousseau*, Du Contrat social ou principes du Droit politique, 1762, Neudruck Paris 1966. Gleich die ersten Worte des ersten Kapitels lauten: »L'homme est né libre...«.

⁵⁴ Siehe etwa *Ius Naturae*, Pars VII, Halle/Magdeburg 1747, § 214, enthalten in: Gesammelte Werke (Anm. 45), II. Abt., Bd. 23, Hildesheim 1968: »... Imperium extendi nequit ultra actiones, quae ad finem societatis consequendum faciunt.«; *Ius Naturae*, Pars VIII (Anm. 45), § 35: »Imperium civile extendi nequit ultra eas actiones, quae ad commune civitatis bonum, seu bonum publicum, consequendum pertinent.« Vgl. im einzelnen *H.-M. Bachmann*, Die naturrechtliche Staatslehre Christian Wolffs, Berlin 1977, S. 138 f.; *M. Thomann*, Christian Wolff, in: Stolleis (Hrsg.), Staatsdenker (Anm. 24), S. 257, 266 ff.; *C. Link*, Die Staatstheorie Christian Wolffs, in: W. Schneiders (Hrsg.), Christian Wolff 1679-1754, 2. Aufl., Hamburg 1986, S. 171, 180 ff.

⁵⁵ De Legibus 3.3.8. Cicero selbst formulierte in anderem Zusammenhang: »Commodum et felicitas populi prima omnium legum.«

⁵⁶ *C. Wolff*, Institutiones Iuris naturae et gentium, Halle/Magdeburg 1750, Pars III, Sect. II, Cap. 1, § 976, zit. nach den gesammelten Werken (Anm. 45), II. Abt. Bd. 26, Hildesheim 1969; in deutscher Sprache bereits in der »Politik« (Anm. 45), § 11: »... die gemeine Wohlfahrt ist das

Wolff auf die Konkretisierung des Gemeinwohlbegriffs verwendet, zu sehen. Als Konkretisierungselemente gewinnen für ihn namentlich die angeborenen Rechte (*iura connata*) Bedeutung. Neben der etwa bereits von Pufendorf her bekannten Gleichheit⁵⁷ und der aus ihr herzuleitenden Freiheit⁵⁸ sind dies auch eine Reihe »sozialer Rechte« wie ein Recht auf Wohnung oder ein Recht auf Arbeit⁵⁹. Wolff leitet die Rechte unmittelbar freilich jeweils aus Pflichten her: *Ex obligatione ius oritur*⁶⁰. Bei ihrer inhaltlichen Bestimmung werden die Rechte zudem nicht als subjektive Rechtspositionen formuliert, sondern – ähnlich wie in zahlreichen modernen Grundrechtskatalogen – als Ziele, Aufgaben oder Maßnahmeverpflichtungen des Wohlfahrtsstaates⁶¹.

Daß Wolff trotz der an die sozialistische Grundrechtsdoktrin erinnernden Hervorhebung der »Grundpflichten« nicht als Apologet staatlicher Allmacht betrachtet werden darf, ergibt sich im übrigen aus einer Reihe politischer Forderungen, die Elemente seines umfassenden, mathematisch konstruierten Naturrechtssystems sind und mit denen er deutlich weiter geht als der ein Vierteljahrhundert ältere, als Kämpfer gegen Hexenwahn und Folter hervorgetretene Thomasius. Wie die meisten Staatstheoretiker seiner Zeit und vor ihm unter verschiedenen Prämissen insbesondere Hobbes und Pufendorf⁶² sah Thomasius

höchste oder letzte Gesetze in einer Gesellschaft«; dort auch in § 12 die Warnung: »Man muß aber wohl darauf acht haben, daß man die gemeine Wohlfahrt nicht weiter erstreckt, als es die Absicht der Gesellschaft erfordert«.

⁵⁷ Wolff, *Ius Naturae* I (Anm. 45), § 81: »Natura homines omnes aequales sunt.«

⁵⁸ Zu Pufendorf vgl. insoweit nur H. Welzel, *Die Naturrechtslehre Samuel Pufendorfs*, Berlin 1958, S. 49. Ob Wolff wie Pufendorf die Freiheit aus der Gleichheit herleitet ist freilich umstritten; hiergegen namentlich E. Stipperger, *Freiheit und Institution bei Christian Wolff (1679-1754)*, Frankfurt a.M. 1984, S. 43 f.

⁵⁹ Siehe im einzelnen Bachmann (Anm. 54), S. 107 ff., und Link (Anm. 54), S. 181 f., jeweils m.N.

⁶⁰ *Ius Naturae* I (Anm. 52), §§ 23 ff. Als Beispiel mag das bereits in der »Politik« (Anm. 45), § 280 (S. 213), angesprochene Recht auf Arbeit dienen, wo sich folgender Gedankengang findet: »Und da kein Mensch dem andern Unterhalt geben darff, der arbeiten kan und so viel zu arbeiten Gelegenheit findet, daß er dadurch seinem Leibe nöthigen Unterhalt zu verschaffen vermögend ist..., über dieses auch ein jeder Mensch so viel arbeiten soll, als ohne Abbruch seiner Gesundheit und der Kräfte seines Leibes, auch der zuläßigen Ergötzlichkeit seines Gemüthes geschehen kan...; so hat man absonderlich darauf bedacht zu seyn, wie man einem jeden so viel Arbeit verschaffe, als er ertragen kan, auch den Lohn der Arbeit dergestalt setze, daß man dabey sein nöthiges Auskommen finden könne...«

⁶¹ Vgl. aus der »Politik« außer dem in der vorigen Anm. angeführten Beispiel etwa die Formulierung des Rechts auf Ausbildungsförderung (§ 294): »Weil es nun aber sich nicht allezeit füget, daß diejenigen, welche von Natur geschickte Köpffe zum Studiren bekommen, und Lust dazu haben, auch mit genugsamen Mitteln versehen sind, ... so hat man davor zu sorgen, wie ihnen durch zureichende Hülffe, die dazu benöthigten Mittel verschaffet werden.«

⁶² Hobbes, *Leviathan* (Anm. 38), Chap. 26, erkennt nach dem rechtspositivistischen Grundsatz »auctoritas non veritas facit legem« alle vom Herrscher gesetzten Normen als gültig an (vgl. dazu M. Kriele, *Einführung in die Staatslehre*, Reinbek bei Hamburg 1975, S. 123 ff.; O. Höffe, *Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat*, Frankfurt a.M. 1987, S. 130 ff.), während nach Pufendorf der Herrscher auch nach dem Unterwerfungsvertrag an das Naturgesetz gebunden bleibt (*Hammerstein* [Anm. 43], S. 175, 184). Zu Pufendorfs Auseinandersetzung mit den Thesen von Hobbes vgl. auch Denzer (Anm. 41), S. 226 ff.

die Erfüllung der Staatszwecke noch am besten in der absoluten Monarchie aufgehoben⁶³. *Wolff* hingegen denkt bereits über die Notwendigkeit der Kontrolle der positivrechtlichen Normen auf ihre Naturrechtskonformität durch ein Tribunal der Vernunft nach⁶⁴ und befindet Monarchie, Aristokratie und Demokratie (»Politie«⁶⁵) als grundsätzlich gleichermaßen zur Förderung der Wohlfahrt und der Erhaltung der Sicherheit geeignet, sofern nur sichergestellt sei, daß Verstand (die Fähigkeit, die Gesetze der Natur zu erkennen) und Tugendhaftigkeit regieren⁶⁶: in der Monarchie durch einen entsprechend begabten Monarchen, der sich soweit erforderlich auf ausgewählte Ratgeber stützen solle⁶⁷, in der Demokratie durch Auswahl der »verständigsten und tugendhaftesten« Bürger als Vertreter aller⁶⁸. Die Monarchie biete Vorteile, wenn es auf rasche Entscheidungen (wie etwa im Krieg) ankomme⁶⁹, in der Demokratie – soweit sie nicht entarte – werde demgegenüber die Freiheit am wenigsten eingeschränkt⁷⁰.

Das aufklärerische Staatsdenken des deutschen »Maitre à penser« (Voltaire) schuf wichtige Grundlagen für die kritische Philosophie *Kants*, welcher seine Methodenstrenge rühmte⁷¹. Daß bereits *Wolff* – wie *Marcel Thomann* meint⁷² – einen »liberalen Freiheitsbegriff« entwickelt hat und demnach als Vordenker des Liberalismus einzustufen ist, darf man indes füglich bezweifeln⁷³. Dazu war sein Denken zu paternalistisch.

⁶³ *K. Luig*, Christian Thomasius, in: Stolleis (Hrsg.), Staatsdenker (Anm. 24), S. 227, 237. Thomasius hat dabei freilich einen *aufgeklärten* Absolutismus im Auge, vgl. *H. Rüping*, Theorie und Praxis bei Christian Thomasius, in: W. Schneiders (Hrsg.), Christian Thomasius 1655-1728. Interpretation zu Werk und Wirkung, Hamburg 1989, S. 137, 141.

⁶⁴ *Thomann* (Anm. 54), S. 262 mit Zitaten in Fn. 21.

⁶⁵ Für *Wolff* ist in Übereinstimmung mit der Terminologie des *Aristoteles* »Demokratie« die entartete Form der Volksherrschaft; s. *Wolff*, »Politik« (Anm. 45), § 236 (S. 176 f.).

⁶⁶ *Wolff*, »Politik« (Anm. 45), §§ 247 ff. (S. 183 ff.).

⁶⁷ Ebd., § 247 (S. 184 f.).

⁶⁸ Ebd., § 252 (S. 190).

⁶⁹ Ebd., § 257 f. (S. 192 ff.).

⁷⁰ Ebd., § 262 (S. 198).

⁷¹ *I. Kant*, Kritik der reinen Vernunft, 2. Aufl., Riga 1787, Vorrede zur zweiten Auflage (Theorie-Werkausgabe, hrsg. von W. Weischedel, Bd. 3, S. 36 f.). *Kant* setzte sich aber durchaus kritisch mit der Methode *Wolffs* auseinander, insbesondere in den »vorkritischen Schriften« (siehe etwa Theorie-Werkausgabe Bd. 1, S. 139 ff., 165 ff.).

⁷² *Thomann* (Anm. 54), S. 269 f. Vgl. auch *U. Wilhelm*, Das Staats- und Gesellschaftsverständnis von J. H. G. von Justi: Ein Beitrag zur Entwicklung des Frühliberalismus in Deutschland, in: Der Staat Bd. 30 (1991), S. 415, 416 m.w.N.

⁷³ Vgl. auch *G. Kleinbeyer/J. Schröder*, Deutsche Juristen aus fünf Jahrhunderten, Karlsruhe/Heidelberg 1976, S. 305, 310; *W. Pauly*, Christian Wolff als Rechtsdenker, in: G. Jerouschek/A. Sames (Hrsg.), Aufklärung und Erneuerung. Beiträge zur Geschichte der Universität Halle im ersten Jahrhundert ihres Bestehens (1694-1806), Halle 1994, S. 135, 142 f.

II. »Polizey-Wissenschaft« und vorkonstitutionelles »Allgemeines Staatsrecht«

So wie sich in Frankreich im 18. Jahrhundert unter dem Einfluß der Physiokraten die Lehre vom »despotisme éclairé«⁷⁴ herausbildet⁷⁵, so entsteht in Deutschland unter dem Einfluß der europäischen Aufklärungsphilosophie der »Aufgeklärte Absolutismus«. *Fritz Hartung* hat ihn als »eine von der Philosophie, insbesondere von der Staatslehre der Aufklärung stark beeinflusste Regierungsweise« bezeichnet⁷⁶. Dabei bedeutet Aufklärung freilich zunächst auch »Aufklärung des Herrschers ... über seine absolutistischen Optionen«⁷⁷. In der Staats- und Verwaltungslehre, insbesondere der sich aus der Kameralistik lösenden »Policey-Wissenschaft«⁷⁸ wird die Systematik der weiterhin wachsenden Staatsaufgaben verfeinert und findet in das in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts zur Blüte gelangende⁷⁹, vernunftrechtlich begründete »natürliche« oder »allgemeine«

⁷⁴ Der Begriff des »despotisme éclairé« wurde freilich erst später geprägt, vgl. *J. Meyer*, *Le despotisme éclairé*, Paris 1991, S. 5.

⁷⁵ Die Lehre der Physiokraten darf nicht auf eine rein wirtschaftliche Doktrin reduziert werden, vgl. *H. Michel*, *L'idée de L'Etat. Essai critique sur l'histoire des théories sociales et politiques en France depuis la Révolution*, 3. Aufl., Paris 1898 (Neudruck Aalen 1973), S. 17 ff.; *E. Chavegrin*, *Les doctrines politiques des physiocrates*, in: *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris 1933 (Neudruck 1977), S. 59-70; *D. Klippel*, *Der Einfluß der Physiokraten auf die Entwicklung der liberalen politischen Theorie in Deutschland*, in: *Der Staat* Bd. 23 (1984), S. 205 m.w.N. Zu den Physiokraten im übrigen unten im 2. Kapitel, unter II 1 b cc.

⁷⁶ *F. Hartung*, *Der Aufgeklärte Absolutismus*, HZ 180 (1955), S. 15, 20. Zur Besonderheit des deutschen aufgeklärten Absolutismus vgl. *W. Näf*, *Die Epochen der neueren Geschichte. Staat und Staatengemeinschaft vom Ausgang des Mittelalters bis zur Gegenwart*, Bd. 1, 2. Aufl., Aarau 1959 (= List-Taschenbücher Bd. 358/59/60, München 1970), S. 472: »In Deutschland aber ereignete sich der Fall, daß Aufklärungsdenken nicht Theorie außerhalb des Staates blieb wie in England, nicht Opposition gegen den Staat wurde wie in Frankreich, sondern in den Staat absolutistischer Gewalt aufgenommen wurde und die Form des »aufgeklärten Absolutismus« hervorbrachte.«

⁷⁷ *D. Klippel*, *Von der Aufklärung der Herrscher zur Herrschaft der Aufklärung*, ZHF 14 (1990), S. 193, 200. Ausschließlich diesen Gesichtspunkt hat *P. Hazard* (*Die Herrschaft der Vernunft. Das europäische Denken im 18. Jahrhundert*, Hamburg 1949, S. 459) betont: »Die Philosophie glaubte sich der Könige zu bedienen, es waren aber die Könige, die sich ihrer bedienten.« Damit steht er im Gegensatz zu *Hartung*; näher zu den beiden Gegenpositionen: *J. Kunisch*, *Absolutismus. Europäische Geschichte vom Westfälischen Frieden bis zur Krise des Ancien Régime*, Göttingen 1986, S. 188 ff. m.w.N.

⁷⁸ Vgl. namentlich *J. H. G. von Justi*, *Grundsätze der Policey-Wissenschaft*, 1. Aufl., Göttingen 1776; *ders.*, *Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten; oder ausführliche Vorstellung der gesamten Policey-Wissenschaft*, 2 Bände, Königsberg/Leipzig 1760 und 1761 (Neudruck Aalen 1965); *J. von Sonnenfels*, *Grundsätze der Policey, Handlung und Finanz. Zu dem Leitfaden des politischen Studiums*, 3 Teile, 5. Aufl., Wien 1787 (die erste Auflage erschien im Jahr 1765). Wegen eines Vergleichs der beiden Werke von *v. Justi* vgl. *Maier* (Anm. 28), S. 181 ff.; *Preu* (Anm. 29), S. 149 ff. Zu »liberalem« Gedankengut in der Staatstheorie *Justis* vgl. *Wilhelm* (Anm. 72), S. 415-441.

⁷⁹ Zu den Anfängen des Allgemeinen Staatsrechts von Ende des 17. Jahrhunderts bis Mitte des 18. Jahrhunderts vgl. *H. Kuriki*, *Die Rolle des Allgemeinen Staatsrechts in Deutschland von der Mitte des 18. bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts*, AÖR Bd. 99 (1974), S. 556 ff.; *Stolleis* (Anm. 26), S. 291 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

Staatsrecht (*ius publicum universale*) Eingang⁸⁰, das anders als das positive Staatsrecht nicht als Fach der Jurisprudenz, sondern als Teil der Philosophie betrachtet wird⁸¹. Den in den Lehrbüchern der Polizey-Wissenschaft und des Allgemeinen Staatsrechts statuierten zahlreichen Staatspflichten werden freilich noch keine subjektiven Rechte der Untertanen gegenübergestellt; insofern besteht eine strukturelle Vergleichbarkeit zu den modernen Staatszielbestimmungen.

Die Lehrer des Allgemeinen Staatsrechts nahmen – was heute naiv erscheinen mag – für sich in Anspruch, auch hinsichtlich sehr konkret formulierter Grundsätze und Normen Rechtssätze universeller Gültigkeit zu formulieren: »Willkürliche Staatsgesetze machen einige Nationen und zwar nur zu gewissen Zeiten glücklich, aber das allgemeine Staatsrecht ist unveränderlich und betrifft das Wohlseyn aller gesitteten und freien Völker.« schrieb z.B. der Jenaer Staatsrechtler *Heinrich Gottfried Scheidemantel* in der Vorrede zu seinem im Jahre 1775 erschienen Buch »Das allgemeine Staatsrecht überhaupt und nach der Regierungsform«⁸².

Bezogen auf das Reich bedeutete das Allgemeine Staatsrecht zugleich den Versuch, der Rechtszersplitterung des in souveräne Einzelterritorien aufgespaltenen Reiches durch den Entwurf eines allgemeingültigen Staatsrechts entgegenzuwirken⁸³. Das jeweilige besondere Staatsrecht sollte sich am Allgemeinen Staatsrecht ausrichten, welches im übrigen subsidiär, d.h. im Fall der Lückenhaftigkeit des besonderen (positiven) Staatsrechts zur Anwendung kommen sollte⁸⁴. Diese Vorstellung der praktischen Anwendbarkeit des natürlichen

⁸⁰ Vgl. von dem Schrifttum der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts etwa *G. Scheidemantel*, Das Staatsrecht nach der Vernunft und den Sitten der vornehmsten Völker, 3 Bände, Jena 1770-1773; *A. L. Schlözer*, Statsgelartheit, Erster Teil: Allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassungslehre, Göttingen 1793; *T. A. H. Schmalz*, Das natürliche Staatsrecht, Königsberg 1794; *C. H. Heydenreich*, Grundsätze des natürlichen Staatsrechts und seiner Anwendung, Leipzig 1795; weitere Nachweise bei *Stolleis* (Anm. 26), S. 296 Fn. 148.

⁸¹ Vgl. *H. Rehm*, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, Freiburg i.Br./Leipzig 1896, S. 255.

⁸² Faksimiledruck Meisenheim/Glan 1979.

⁸³ Einheitsstiftende Bedeutung kam dem Allgemeinen Staatsrecht erst recht in den Jahren nach dem Untergang des Reiches zu. Vgl. dazu *Stolleis* (Anm. 26), S. 296 f. Vgl. auch *C. Schmitt*, Das »allgemeine deutsche Staatsrecht« als Beispiel rechtswissenschaftlicher Systembildung, Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft Bd. 100 (1940), S. 5, 11 ff. Leider wird dieser Aufsatz durch rein polemische antiföderalistische und antisemitische Äußerungen (im Sinne des Nationalsozialismus) teilweise wieder entwertet. *K. Hesse*, Zur Entwicklung der Staatszwecklehre in der deutschen Staatsrechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts, Köln/Berlin 1964, S. 47 Fn 42, beanstandet, Carl Schmitt unterscheide nicht genügend zwischen dem *allgemeinen* und dem *gemeinen deutschen* Staatsrecht. Zur Annäherung bzw. Verschmelzung beider Materien vgl. indes *M. Friedrich*, Die Erarbeitung eines allgemeinen deutschen Staatsrechts seit der Mitte des 18. Jahrhunderts, in: JöR N.F. Bd. 34 (1985), S. 1, 8, 25.

⁸⁴ Vgl. nur *J. St. Pütter*, Institutiones Iuris Publici Germanici, Göttingen 1770, § 2; Übersetzung von C. A. F. Graf von Hohenthal: »Anleitung zum Teutschen Staatsrechte«, Bayreuth 1791, § 2: »Wenn es gewisse, der höchsten Gewalt eines jeden Staates zukommende Rechte gibt, die aus der Natur eines Staates hergeleitet werden können, so ist eine solche Kenntnis von den Rechten und Verbindlichkeiten jeder höchsten Gewalt diejenige Wissenschaft, die man das Allgemeine Staatsrecht nennt, und die einen Teil der Philosophie und des Naturrechts ausmacht; eine Wissenschaft, die nicht allein, um die Theorie eines jeden besonderen Staats zu entwerfen,

Staatsrechts blieb bis weit ins 19. Jahrhundert erhalten⁸⁵. Als staatsrechtliche Musterentwürfe, die gegen Ende des 18. Jahrhunderts immer stärker das vorrevolutionäre französische Gedankengut assimilierten⁸⁶, werden die Schriften des Allgemeinen Staatsrechts zugleich zu Wegbereitern der konstitutionellen Bewegung in Deutschland⁸⁷.

Was die Staatszwecke anbelangt, so wird in den Lehrbüchern die herrschende Naturrechtslehre zugrundegelegt: Vornehmste Zwecke des Staates bleiben die Gewährleistung der Sicherheit und die Förderung der in einem eudämonistischen Sinne verstandenen Wohlfahrt⁸⁸. Je weiter sich das Jahrhundert neigt, desto stärker verlagert sich im Einklang mit dem Zeitgeist der Bedeutungsschwerpunkt der Begriffe »Wohlfahrt« oder »Glückseligkeit« vom Gemeinwesen zur Person, vom Kollektiven zum Individuellen.

nützlich ist; sondern die sogar auch öfters notwendig wird, um die im besonderen Staatsrecht entweder gar nicht, oder nicht hinlänglich genug bestimmten, streitigen Fragen zu entscheiden.«

⁸⁵ Siehe etwa *R. v. Mohl*, Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, Bd. 1, 2. Aufl., Tübingen 1840, S. 87 ff. (S. 87: »Ist daher die ganze Reihe der schriftlichen Normen, und der sich an sie anschließenden und auf sie gegründeten Gewohnheitsrechte und Analogien ohne Anwendbarkeit auf einen concreten Fall: so bleibt nichts übrig, als zu dessen Entscheidung nach den Grundsätzen des philosophischen Rechtes zu schreiten, also zu denjenigen Rechtssätzen, welche sich unmittelbar aus höchsten Vernunftprincipien und nicht aus willkürlicher Satzung ergeben.«); klar ablehnend hingegen bereits *D. R. Maurenbrecher*, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., Frankfurt a.M. 1847, § 7 (S. 7: »Dagegen kann ... das natürliche Staatsrecht nicht als *Quelle* des positiven Staatsrechts gelten. Sein alleiniger Werth besteht darin: dass es zur Prüfung gebraucht werden kann, was nach der *Idee des Staats* Rechens hätte sein können oder sollen, nie aber kann es lehren, was in einem bestimmten Staate *jetzt wirklich Rechens ist.*«); ähnlich, aber differenzierend *F. Schmittbener*, Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechtes, Giessen 1845, § 5 (S. 12: Für den Richter sei das natürliche Recht »nicht einmal eine subsidiäre Rechtsquelle«; anders sei allerdings »das Verhältniß des Gesetzgebers also auch der Regierung, wo sie frei in ihrem Kreise waltet. Für sie muß die Idee des Staates Vorbild und Norm sein ... «). Zur Positivität des Allgemeinen Staatsrechts vgl. im übrigen *Hespe* (Anm. 83), S. 47 ff.

⁸⁶ Vgl. von den in Anm. 80 genannten Autoren insbes. *Schlözer*, z.B. S. 40 ff. (Metapolitik, § 9).

⁸⁷ Als programmatische, von *Kant* beeinflusste und deutlich liberale Schrift ist hervorzuheben: *J. H. Tieftrunk*, Über Staatskunst und Gesetzgebung. Zur Beantwortung der Frage »Wie kann man gewaltsamen Revolutionen am besten vorbeugen, oder sie, wenn sie da sind, am sichersten heilen?«, Berlin 1791; vgl. dort z.B. S. 73 (»Die Rechte der Menschen sind also eben so ursprünglich und allgemein, als die Pflichten derselben ...«) und S. 98 (»... folglich ist die Staatsverfassung die beste, wo der höchste Grad einer sich selbst gesetzlichen Freiheit angetroffen wird.«)

⁸⁸ Vgl. die Staatsdefinition *Pütters* (Anleitung zum Teutschen Staatsrechte, Bayreuth 1791, § 1: »... zur Erlangung gemeinschaftlicher Sicherheit und Wohlfahrt ...«) und *Scheidemantels* (Das allgemeine Staatsrecht überhaupt und nach der Regierungsform, Jena 1775, § 19: »Der Staat ist eine Gesellschaft freier Menschen, welche unter einem gemeinschaftlichen Oberhaupt ihre Sicherheit, Nahrung und Bequemlichkeit bewirken wollen.«); *Schlözer* (Anm. 80), S. 94: »... der einzige Zweck dieses Vereins, *Salus publica*: d.i. Glück Aller, nicht der Mereren ... und noch weniger Glück des Herrschers«; vgl. auch *von Justi*, Die Grundfeste (Anm. 78), § 1 (S. 3): »... der allgemeine Endzweck der gemeinschaftlichen Glückseligkeit ...«; *ders.*, Natur und Wesen der Staaten, als die *Quelle* aller Regierungswissenschaften und Gesetze, Mitau 1771 (Neudruck Darmstadt 1969), § 30 (S. 61): »Dieser Endzweck kann kein anderer seyn als das allgemeine Beste, die Wohlfahrt aller und jeder Familien ..., kurz, die gemeinschaftliche Glückseligkeit des gesammten Staats.«

Die konkreten Staatsaufgaben und Staatsziele, die aus den obersten Staatszwecken hergeleitet werden, muten häufig modern an, und so ist es nicht verwunderlich, daß immer wieder auf strukturelle Ähnlichkeiten zwischen dem spätabolutistischen Wohlfahrtsstaat und dem modernen Sozial- oder Leistungsstaat hingewiesen wurde⁸⁹. Einige Beispiele seien angeführt.

Schlözer entwickelte in seiner Schrift »Allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassungslehre« aus dem »Bürgerwohl« als »höchstem Zweck des Staates« folgende Staatsziele⁹⁰: als historisch gesehen ersten, auch den primitiven Staatswesen zugrundeliegenden »*finis negatvus*« die »Sicherheit für das 4fache Eigentum, das jeder, auch nur halbcultivierte Mensch mitbringt (Person, Vermögen, Ehre und Religion)«, indem Schutz gegen »böse Mitbürger«, »böse Ausbürger« und »böse Natur oder Landesplagen« gewährt wird; als »beim Fortgang der Kultur entdeckte« *fines positiv* die Pflicht des Staates, dafür zu sorgen, daß das Volk »reich, zahlreich und aufgeklärt« ist.

Die von *Schlözer* als positive Ziele bezeichneten Staatspflichten finden sich zuvor z.B. in Form sehr viel konkreterer Leitsätze im Allgemeinen Staatsrecht von *Scheidemantel*. Als Gelehrter des 18. Jahrhunderts schöpft *Scheidemantel* dabei aus den klassisch-antiken Quellen wie aus dem naturrechtlichen Schrifttum der Neuzeit. Zu den von ihm am häufigsten zitierten Autoren zählen Aristoteles, Grotius, Hobbes, Conring, Pufendorf, S. Stryk, Locke, H. von Cocceji, Hertius, Thomasius, Boehmer, Montesquieu, Justi und Rousseau. Vor allem aber haben in sein »Allgemeines Staatsrecht« bis in die Systematik hinein die von der Polizey-Wissenschaft entwickelten Themen der – nach heutigem Sprachgebrauch – Wirtschafts-, Sozial-, Kultur- und Umweltpolitik sowie der Daseinsvorsorge Eingang gefunden. Allerdings nehmen sich die Leitsätze im Vergleich etwa zu den ausdifferenzierten Beschreibungen, Grundsätzen und Regeln in dem 12 Jahre zuvor erschienenen umfassenden Werk zur Polizey-Wissenschaft von *Justi*⁹¹ immer noch relativ abstrakt aus. In dem Kapitel »Polizeirechte« werden z.B. Grundsätze für eine Politik der Bevölkerungsvermehrung⁹², für Bildung und Wissenschaft⁹³, Land- und Stadtwirtschaft⁹⁴ sowie Straßen- und Städteplanung⁹⁵ entwickelt. So wie *Scheidemantel* beim Thema Bevölke-

⁸⁹ Siche etwa *U. Scheuner*, Die Staatszwecke und die Entwicklung der Verwaltung im deutschen Staat des 18. Jahrhunderts, in: Beiträge zur Rechtsgeschichte. Gedächtnisschrift für Hermann Conrad, Paderborn u.a. 1979, S. 467, 469; *Preu* (Anm. 29), S. 2; *M. Stolleis*, Reichspublizistik – Politik – Naturrecht im 17. und 18. Jahrhundert, in: ders. (Hrsg.), Staatsdenker (Anm. 24), S. 9, 11 f.; *G. Habermann*, Wohlfahrtsstaat – einst und jetzt. Motive des »aufgeklärten Despotismus«, in: ORDO Bd. 39 (1988), S. 91-108.

⁹⁰ *Schlözer* (Anm. 80), II, § 5 (S. 17 ff.).

⁹¹ *Justi*, Die Grundfeste (Anm. 78).

⁹² *Scheidemantel* (Anm. 88), §§ 96-104 (darunter die Stichworte »Erhaltungsanstalten wider natürliche Gefahren«, »Auswanderung«, »Vermehrung durch Zeugungen« und »Vermehrung durch Auswärtige«).

⁹³ Ebd., §§ 107-111.

⁹⁴ Ebd., §§ 112 u. 113.

⁹⁵ Ebd., § 125 (»Die Bequemlichkeit der Reise zu Wasser oder zu Lande. Gute und nahe Wege ... Städte anlegen und ihnen die gewöhnlichen Rechte erteilen, ist ... ein Majestätsrecht. Die Wohnungen müssen gesund, anmutig ... seyn ... Verzierungen der Städte ...«).

rungsvermehrung die Bedeutung medizinischer Vor- und Fürsorge (von der Gesundheitsaufklärung der Bevölkerung über die Seuchenbekämpfung bis hin zur Errichtung von Krankenhäusern) betont⁹⁶, so tritt er auch in dem Kapitel über »Allgemeine Rechte der Staatswirtschaft« für ein soziales Engagement des Staates ein⁹⁷: »Natur und Wesen des Staats, Finanzsystem und eine unleugbare Erfahrung bestätigen den Satz, daß man unschuldig verunglückten Untertanen aufhelfen muß ...«.

Zur Umweltpolitik findet man bei *Scheidemantel* nicht viel mehr als den Satz, daß »Viehzeit, Garten- und Wiesenbau, die Waldungen, Bergwerke und andere Sachen ... durch gute Ordnungen bestimmt« werden müßten. Wer zu diesem Thema Parallelen im Schrifttum des 18. Jahrhunderts sucht, sei nur auf das eben erwähnte Werk *Justis* aus dem Jahre 1760 hingewiesen, das etwa in dem Kapitel über Waldungen auch heute noch lesenswerte Ausführungen zum sparsamen Umgang mit natürlichen Ressourcen enthält⁹⁸.

III. Die Kodifizierung von Staatszwecken und Staatszielen im aufgeklärten Absolutismus am Beispiel des Preußischen Allgemeinen Landrechts

Der Geist der Aufklärung fand nicht nur in den Lehrbüchern zum natürlichen (allgemeinen) oder positiven Staatsrecht oder zur Polizeiwissenschaft Niederschlag, sondern führte ab Mitte des 18. Jahrhunderts auch zu großen Kodifikationsanstrengungen: Die Rechte und Pflichten der sich allmählich zu Bürgern emanzipierenden Untertanen⁹⁹ wie des Staates sollten in einem einheitlichen umfassenden Gesetzeswerk festgehalten werden. Die Grundlage für eine moderne Gesetzgebungslehre schuf *Montesquieu* mit seinem im Jahre 1748 veröffentlichten und bald in ganz Europa verbreiteten Werk »De l'esprit des lois«. Seine Forderung, daß die Gesetze knapp, einfach und allgemeinverständlich zu formulieren seien¹⁰⁰, wurde zur Maxime der Kodifikatoren, die damit freilich auch auf erhebliche Widerstände innerhalb des Juristenstandes stießen.

⁹⁶ Ebd., § 97.

⁹⁷ Ebd., §§ 188 (»Unglücklichen Landschaften aufhelfen«).

⁹⁸ *Justi*, Die Grundfeste (Anm. 78), Bd. 1, §§ 81-113 (S. 76-98), insbes. §§ 100 ff. (»Von der Policy Vorsorge zu Spahrung des Holzes und Schonung der Waldungen«). *Justi* nahm freilich wirtschaftliche Gründe (Holzmangel, steigende Holzpreise) zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen, doch sind dies bis heute die stärksten Argumente für den Umweltschutz geblieben.

⁹⁹ Siehe dazu *M. Stolleis*, Untertan – Bürger – Staatsbürger. Bemerkungen zur staatsrechtlichen Terminologie in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, in: R. Vierhaus (Hrsg.), Bürger und Bürgerlichkeit im Zeitalter der Aufklärung, Heidelberg 1981, S. 65-99.

¹⁰⁰ *Montesquieu*, De l'esprit des loix ou du rapport que les loix doivent avoir avec la constitution de chaque gouvernement, les moeurs, le climat, la religion, le commerce, etc., Livre XXIX, Chap. 16: »Le style ... doit être concis. ... Le style ... doit être simple ... Il est essentiel que les paroles des loix réveillent chez tous les hommes les mêmes idées. ...« (zit. nach der von J. Brethe de la Gressaye hrsg. Ausgabe in 4 Bänden, Bd. 4, Paris 1961, S. 138 f.).

In Preußen ging noch von *Friedrich dem Großen* die Initiative zur Ausarbeitung eines allgemeinen Gesetzbuches für die Preußischen Staaten aus. 30 Jahre nach dem Scheitern des Kodifikationsentwurfs des Großkanzlers *Samuel von Cocceji* legte er im Jahre 1780 durch eine entsprechende Kabinettsorder¹⁰¹ den Grundstein. Das Gesetzeswerk konnte schließlich als »Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten« acht Jahre nach dem Tod Friedrichs am 1. Juni 1794 in Kraft treten¹⁰². Es ist im wesentlichen das Werk dreier Juristen: des Großkanzlers *Johann Heinrich Casimir von Carmer*, seines engsten Mitarbeiters *Carl Gottlieb Svarez* und des etwas später an den Arbeiten beteiligten *Ernst Ferdinand Klein*. Das aufklärerische Staatsverständnis, in dem es verfaßt wurde, spiegelt sich eindrucksvoll in den an den preußischen Kronprinzen gerichteten »Vorträgen über Recht und Staat« (1791/92) von *Svarez*¹⁰³ wider, bei dem die Hauptlast der redaktionellen Arbeiten lag.

Ausgangspunkt der Betrachtungen über den Staat in den Kronprinzenvorträgen ist ein zentraler Topos der Aufklärungsphilosophie: die Suche des Menschen nach dem Glück und sein natürliches Recht dazu¹⁰⁴. Obwohl Svarez bereits eindeutig das individuelle Glück im Auge hat, vollzieht er doch noch nicht den Schritt zu einer Reduzierung der Rolle des Staates auf die einer bloßen Schutzanstalt. Neben der Sicherheit benennt er vielmehr in hergebrachter Weise die Wohlfahrt als Staatszweck¹⁰⁵, spricht aber an der entscheidenden Stelle individualisierend vom »Wohl der einzelnen«¹⁰⁶; in diesem Sinne konkretisiert er auch den so bezeichneten Staatszweck. Als »Pflichten des Regenten und Einschränkungen seiner Gewalt« zählt *Svarez* auf¹⁰⁷:

¹⁰¹ »Allerhöchste Königliche Cabinetts-Ordre die Verbesserung des Justiz-Wesens betreffend« vom 14.4.1780, abgedruckt in: Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794 (mit einer Einführung von H. Hattenhauer und einer Bibliographie von G. Bernert), 2. Aufl., Neuwied/Kriftel/Berlin 1994, S. 43 ff.

¹⁰² Text in: Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794 (vorige Anm.), S. 57-734. Zur Redaktionsgeschichte vgl. *Hattenhauer*, ebd., S. 1, 8 ff.; wegen eines kurzen allgemeinen Überblicks vgl. *G. Kleinheyer*, Das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten vom 1. Juni 1794. An der Wende des Spätabolutismus zum liberalen Rechtsstaat, Heidelberg 1995.

¹⁰³ *C.G. Svarez*, Vorträge über Recht und Staat, hrsg. von H. Conrad und G. Kleinheyer, Köln/Opladen 1960.

¹⁰⁴ »Alle natürlichen Rechte und Pflichten des Menschen lassen sich aus dem Triebe zur Glückseligkeit herleiten. ... Jeder ist berechtigt, seine Glückseligkeit zu befördern. ... « (Ebd., S. 3 u. 5). *M. Stürmer* bezeichnet treffend die Suche nach dem Glück als »das große Erbe des 18. Jahrhunderts an die kommenden Generationen.« (Die Suche nach dem Glück: Staatsvernunft und Utopie, in: K.G.A. Jeserich/H. Pohl/G.-C. von Unruh [Hrsg.], Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2, Stuttgart 1983, S. 1); vgl. auch *U. Engelhardt*, Zum Begriff der Glückseligkeit in der kameralistischen Staatslehre des 18. Jahrhunderts (J. H. G. v. Justi, in: Zeitschrift für historische Forschung Bd. 8 (1981), S. 37-79, sowie *D. Grimm*, Deutsche Verfassungsgeschichte 1776-1866, Frankfurt a.M. 1988, S. 49 f.

¹⁰⁵ *Svarez* (Anm. 103), S. 7 f. Vgl. auch seinen im Januar 1791 vor der »mittwochsgesellschaft« gehaltenen Vortrag »Über den Zweck des Staats«, wo er sich ausdrücklich mit der von Frankreich her im Vordringen befindlichen, nunmehr von liberalen Denkern vertretenen Meinung auseinandersetzt, der Staatszweck liege allein in der Sicherheit von Person und Eigentum (ebd., S. 639 ff.).

¹⁰⁶ Ebd., S. 8.

¹⁰⁷ Ebd., S. 9 f.

»a) Alle seine Handlungen müssen nur auf Erreichung der Zwecke des Staats, i.e. auf Erhaltung und Vermehrung des allgemeinen Wohls abzielen.

b) Er muß die ihm anvertrauten gemeinschaftlichen Kräfte nie dazu brauchen, sein Privatinteresse oder das Wohl einiger auf Kosten aller übrigen zu befriedigen.

c) Er muß die natürliche Freiheit seiner Untertanen nur soweit einschränken, als es notwendig ist, um die Sicherheit und Freiheit aller zu schützen und aufrechtzuerhalten.

d) Er muß seine Gewalt nur nach den vorhandenen allgemeinen Gesetzen ausüben, weil Willkür mit der Sicherheit des Eigentums und der Rechte nicht bestehen kann.

e) Er muß für Anstalten sorgen, wodurch Kultur und Moralität unter seinen Bürgern, jedoch ohne Zwang, befördert werden können.

Überschreitet der Regent diese Grenzen, so bricht er den bürgerlichen Vertrag.«

Dies bedeutet nichts weniger, als daß der Monarch an tragende Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gebunden sein soll: Willkürverbot, Übermaßverbot, Gesetzmäßigkeit, Schutz von Freiheit und Eigentum. Obwohl *Friedrich Wilhelm II* durch Kabinettsorder vom 17. November 1793 eine Überarbeitung des Entwurfes des späteren Preußischen Allgemeinen Landrechts mit der Maßgabe angeordnet hatte, daß das Gesetzbuch »nichts von der politischen Verfassung des Landes« enthalten dürfe¹⁰⁸, blieben im definitiven Text wesentliche Bestimmungen über das Verhältnis zwischen Bürger und Staat erhalten. In dem Titel über »Rechte und Pflichten des Staates überhaupt«¹⁰⁹ heißt es:

»§ 2. Die vorzügliche Pflicht des Oberhauptes im Staate ist, sowohl die äußere als innere Ruhe und Sicherheit zu erhalten, und einen jeden bey dem Seinigen gegen Gewalt und Störungen zu schützen.

§ 3. Ihm kommt es zu, für Anstalten zu sorgen, wodurch den Einwohnern Mittel und Gelegenheiten verschafft werden, ihre Fähigkeiten und Kräfte auszubilden, und dieselben zur Beförderung ihres Wohlstandes anzuwenden.«

Das bereits in dem zitierten Paragraphen 3 anklingende soziale Staatsziel wird u.a. in einem Titel über »Armenanstalten, und andern milden Stiftungen«¹¹⁰ konkretisiert. Dort lautet die Leitbestimmung (1):

»Dem Staate kommt es zu, für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen, und denselben auch von andern Privatpersonen, welche nach besonderm Gesetzen dazu verpflichtet sind, nicht erhalten können.«

Der hier verankerte Grundsatz des Nachrangs (Subsidiarität) der Sozialhilfe entspricht dem heutigen Sozialstaatsverständnis¹¹¹. Wenn auch nicht alle von Svarez vertretenen rechtsstaatlichen Postulate in den Text Eingang gefunden ha-

¹⁰⁸ Zitiert bei *Hattenbauer* (Anm. 102), S. 18.

¹⁰⁹ II. Teil, 13. Titel.

¹¹⁰ II. Teil, 19. Titel.

¹¹¹ Vgl. § 2 Abs. 1 Bundessozialhilfegesetz (i.d.F. vom 20.1.1987; BGBl. 1987 I, S. 401): »Sozialhilfe erhält nicht, wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält.«

ben¹¹² und ständische Sonderrechte weitgehend erhalten blieben¹¹³, steht das Preußische Allgemeine Landrecht doch bereits dem Modell eines sozialen Rechtsstaates näher als dem eines autoritären absolutistischen Wohlfahrtsstaates¹¹⁴. In seinen materiellen »konstitutionellen« Passagen ist das Gesetzbuch bededter als manche Verfassung der konstitutionellen Monarchie¹¹⁵. – Damit soll freilich noch keine Aussage über die Staatspraxis getroffen sein.

¹¹² Wegen der rechtsstaatlichen Elemente vgl. insbesondere die Einleitung zum Preußischen Allgemeinen Landrecht, z.B. § 10 (Publizitätsgrundsatz), § 14 (Rückwirkungsverbot), § 22 (Gleichheit vor dem Gesetz), §§ 74/75 (Entschädigungsregelung), § 80 (auch Rechtsstreitigkeiten zwischen Staatsoberhaupt und Untertanen vor den ordentlichen Gerichten auszutragen), § 82 (angeborene Rechte), § 87 (alles, was nicht durch Gesetz verboten ist, ist erlaubt).

¹¹³ Vgl. insbesondere Titel 7-9 des Zweiten Teils. Dazu *D. Merten*, Das Verhältnis des Staatsbürgers zum Staat, in: K.G.A. Jeserich/H. Pohl/G.-C. von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, Stuttgart 1987, S. 53, 58 f.

¹¹⁴ Vgl. auch *D. Merten*, Die Rechtsstaatsidee im Allgemeinen Landrecht, in: F. Ebel (Hrsg.), Gemeinwohl – Freiheit – Vernunft – Rechtsstaat. 200 Jahre Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten, Berlin/New York 1995, S. 109, 135 ff.

¹¹⁵ Zur Frage des konstitutionellen Charakters des Preußischen Allgemeinen Landrechts vgl. *G. Kleinbeyer*, Grundrechte, Menschen- und Bürgerrechte, Volksrechte, in: O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 2, Stuttgart 1975, S. 1047, 1061 m.w.N. in Fn. 55.

Zweites Kapitel

Staatsziele im Zeitalter des Konstitutionalismus

I. Vorbemerkung: Der Staat des 19. Jahrhunderts – ein »Nachtwächterstaat«?

Die »Beförderung der Glückseligkeit« der Untertanen führte nicht selten zu ihrer Bevormundung und Gängelung. Die Staatszwecke »öffentliche Wohlfahrt« oder »Gemeinwohl« konnten – auch wenn sie gegen Ende des aufgeklärten Absolutismus in der Staatsrechtslehre durchaus nicht nur als Legitimationsgrundlage, sondern zugleich als Grenze der Staatstätigkeit betrachtet wurden¹ – von den Machthabern leicht zur Rechtfertigung eines exzessiven Staatsinterventionismus herangezogen werden. Es fehlte an klar definierten Schranken der Staatstätigkeit, ganz zu schweigen von dem Bürger zur Verfügung stehenden rechtlichen Abwehrmechanismen.

Mit der immer stärkeren Betonung der individuellen Freiheit in der Aufklärungsphilosophie gewannen in der Staatslehre die »Lehren von den limitierenden Staatszwecken« über die »Lehren von den expansiven Staatszwecken«² die Oberhand. Die in der Theorie entworfenen Modelle eines Minimalstaates wurden freilich in der Praxis – jedenfalls in Kontinentaleuropa – zu keinem Zeitpunkt auch nur annäherungsweise verwirklicht³. Selbst im bis hin zum »Manchestertum« wirtschaftsliberalen England⁴ setzte seit den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts allmählich eine – zunächst freilich äußerst rudimentäre – Sozialgesetzgebung ein⁵. In Frankreich wurde, wie *Pierre Legendre* in seiner Ver-

¹ Vgl. nur das oben im 1. Kapitel nach Anm. 107 wiedergegebene Zitat aus den Kronprinzenvorträgen von *Svarez*.

² Begriffe von *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1913 (Neudruck Kronberg i. Ts. 1976), S. 242 ff.

³ Zur Entwicklung der Sozialpolitik in Deutschland vgl. *F. Tennstedt*, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Vom 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg, Göttingen 1981.

⁴ Vgl. dazu die eindrücklichen Berichte in *F. Engels*, Die Lage der arbeitenden Klasse in England. Nach eigener Anschauung und authentischen Quellen, Leipzig 1845, enthalten in: Marx-Engels-Werke, Bd. 2, S. 225-506.

⁵ Vgl. nur *G. M. Trevelyan*, English Social History, London u.a. 1944, S. 509-550. Die brutale soziale Wirklichkeit im England des ersten Drittels des 19. Jahrhunderts wird daran deutlich, daß der als großer Fortschritt empfundene Factory Act von 1833 (dazu ebd., S. 542 f.) »die Arbeitszeit der Kinder unter neun Jahren verbot (mit Ausnahme der Seidenfabriken), die Arbeitszeit der Kinder zwischen 9 und 13 Jahren auf 48 Stunden wöchentlich oder höchstens 9 an einem Tage, die von jungen Leuten zwischen dem 14. und 18. Lebensjahre auf 69 wöchentlich oder 12 höchstens an einem Tage beschränkte, ein Minimum von 1 1/2 Stunden Zwischenzeit für Mahlzeiten festsetzte und das Nachtarbeiten für alle unter 18 Jahren nochmals verbot« (*Engels*, vorige Anm.,

waltungsgeschichte⁶ feststellt, die vom Ancien Régime überkommene Wohlfahrtspflege nach der Revolution weitergeführt und ausgebaut⁷; für die Wirtschaft gilt entsprechend⁸: »L'Etat, dans la vie économique française, n'a jamais été pur spectateur.« Im gleichen Sinne schreibt *Wolfgang Rüfner*, daß »der Staat in keiner Epoche des Liberalismus auf die Gestaltung der Wirtschaft ganz verzichtet hat«⁹. Und *Herbert Krüger* betont¹⁰: »Jeder Moderne Staat hat seinen Bürgern mehr als lediglich Rechtssicherheit geboten«¹¹.« Einen Eindruck von dem breiten Spektrum der öffentlichen Aufgaben im Deutschland des 19. Jahrhunderts, aber auch in anderen europäischen Ländern, vermittelt das »Handbuch der Verwaltungslehre« von *Lorenz von Stein*¹², welches sich wie ein von naturrechtlich-eudämonistischen Elementen gereinigtes Lehrbuch der Polizeiwissenschaft liest, das zugleich neuen Aufgaben, etwa im Bereich der »Verkehrsanstalten« und des »Armenwesens«, Rechnung trägt¹³.

Wenngleich somit das anschauliche Bild *Lassalles* vom Staat des 19. Jahrhunderts als einem »Nachtwächterstaat«¹⁴ als stark überzeichnet betrachtet werden darf, so ist andererseits nicht zu bestreiten, daß das 19. Jahrhundert wesentlich durch die Idee eines möglichst wenig in die gesellschaftliche und wirt-

S. 393). Zum Poor Law von 1834 vgl. auch *G. A. Ritter*, Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates in vergleichender Perspektive, in: HZ Bd. 243 (1986), S. 1, 27 ff.

⁶ *P. Legendre*, Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours, Paris 1968.

⁷ Ebd., S. 256: »La salubrité publique a multiplié insensiblement ses exigences, entraînant l'Administration dans des actions dont les incidences furent très importantes. Ici encore, pas de rupture avec l'Ancien Régime.«

⁸ Ebd., S. 363. Vgl. auch *F. Burdeau*, Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle, Paris 1989, S. 107 ff.

⁹ *W. Rüfner*, Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft. Untersuchungen zum Problem der leistenden Verwaltung, Berlin 1967, S. 53.

¹⁰ *H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1966, S. 796.

¹¹ Vgl. auch *F. A. Hayek*, Die Verfassung der Freiheit, 2. Aufl., Tübingen 1983, S. 328: »Tatsächlich hat sich keine Regierung in moderner Zeit je auf das ›individualistische Minimum‹ beschränkt ..., noch ist eine solche Einschränkung der Regierungstätigkeit von den ›orthodoxen‹ klassischen Nationalökonomien befürwortet worden.«

¹² *L. von Stein*, Handbuch der Verwaltungslehre mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England, Deutschland und Österreich, 2. Aufl., Stuttgart 1876.

¹³ Zu Modernisierung und Ausdehnung der Verwaltung im 19. Jahrhundert vgl. auch *Th. Ellwein*, Perioden und Probleme der deutschen Verwaltungsgeschichte, in: Verwaltungs-Archiv Bd. 87 (1996), S. 1, 10 ff. Den Zwang des Staates, auf die soziale Frage zu reagieren, »bevor der liberale Rechtsstaat der konstitutionellen Monarchie den Polizeistaat des aufgeklärten Absolutismus abgelöst hatte«, betont *P. Badura*, Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat, Tübingen 1966, S. 12 ff.

¹⁴ *F. Lassalle*, Das Arbeiterprogramm. Über den besonderen Zusammenhang der gegenwärtigen Geschichtsperiode mit der Idee des Arbeiterstandes, Berlin 1862, enthalten in: *F. Lassalle*, Gesammelte Reden und Schriften (hrsg. von E. Bernstein), Bd. 2, Berlin 1919, S. 139, 195: »Entsprechend ... faßt die Bourgeoisie den sittlichen Staatszweck so auf: er bestehe ausschließend und allein darin, die persönliche Freiheit des einzelnen und sein Eigentum zu schützen. Dies ist eine Nachtwächteridee, meine Herren, eine Nachtwächteridee deshalb, weil sie sich den Staat selbst nur unter dem Bilde eines Nachtwächters denken kann, dessen ganze Funktion darin besteht, Raub und Einbruch zu verhüten.«

schaftliche Interaktion eingreifenden Staates geprägt war. Dabei lassen sich hinsichtlich der europäischen Staaten verschiedene Entwicklungsstufen unterscheiden. So verstärkte sich etwa der soziale Interventionismus in Frankreich deutlich mit der Revolution von 1848, während er in Deutschland mit der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung eine neue Dimension erlangte¹⁵. Bald darauf konnte ein Vertreter der politischen Ökonomie überzeugend ein »Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen und speciell der Staatsthätigkeiten«¹⁶ konstatieren.

II. Die Staatslehre: vom liberalistischen Vernunftrecht zum staatsrechtlichen Positivismus

Läßt sich bereits die politische und soziale Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts nicht pauschal einem Staats- oder Gesellschaftsmodell zuordnen, so kann man erst recht nicht die Staatslehre des 19. Jahrhunderts auf einen gemeinsamen Nenner zurückführen. Im Gegenteil: Im 18. und 19. Jahrhundert traten bereits alle wesentlichen Staatskonzepte hervor, die auch die wechselvolle Entwicklung im 20. Jahrhundert prägen sollten¹⁷. In Deutschland sah sich der Liberalismus in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vornehmlich mit restaurativen Staatskonzepten in Konflikt, später hatte er sich zunehmend mit sozialistischen Gegenmodellen auseinanderzusetzen, die sich vor dem Ersten Weltkrieg indes in keinem Staat durchsetzen konnten. Sie begünstigten freilich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts soziale Reformen der bürgerlichen Verfassungsstaaten.

Das 19. Jahrhundert ist auch das Jahrhundert des Niedergangs der absoluten Staatszwecklehren. Spielten aus dem Natur- bzw. Vernunftrecht abgeleitete Staatszwecke zunächst durchaus noch eine wichtige Rolle für das Verständnis

¹⁵ Vgl. D. Grimm, Die sozialgeschichtliche und verfassungsrechtliche Entwicklung zum Sozialstaat (1983), in: ders., Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt a.M. 1987, S. 138, 145 ff.

¹⁶ A. Wagner, Grundlegung der politischen Oekonomie, 3. Aufl., 1. Teil, 2. Halbb., Leipzig 1893, 6. Buch, 3. Kap. (S. 892 ff.; Zitat auf S. 895); vgl. dazu G. Gaentzsch, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Bestandsaufnahme und Kritik, 1980, veröffentlicht als »Speyerer Forschungsbericht« Bd. 113, Speyer 1992, S. 5 ff.; K. König, Kritik öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden 1989, S. 9 ff.; ders., Zur Verfahrensrationalität einer kontraktiven Aufgabenpolitik, Speyer 1990, S. 3 ff.; zu jüngeren gegenläufigen Tendenzen vgl. auch C. Hood, Umkehrung der Theorie wachsender Staatstätigkeit, in: D. Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, S. 93-124.

¹⁷ Bestreiten mag man allenfalls, daß die totalitaristischen Staatsmodelle, die im 20. Jahrhundert Wirklichkeit erlangten, schon in der Staatslehre des 18. und 19. Jahrhunderts angelegt waren. Daß der Totalitarismus frühere Wurzeln hat, insbesondere in der Philosophie von Hobbes und Rousseau, versuchte etwa Alexander Rüstow nachzuweisen, siehe ders., Ortsbestimmung der Gegenwart. Eine universalgeschichtliche Kulturkritik, Bd. 3 (Herrschaft oder Freiheit?), Erlenbach-Zürich 1957, S. 250-268 (»Die geistesgeschichtliche Herkunft des Totalitarismus aus dem Absolutismus«).

des positiven Rechts, so führte der wachsende Staatszweckpluralismus¹⁸ bald zu einer Aufgabe der Ansicht, daß der Staat an bestimmte vorgegebene, absolute Staatszwecke gebunden sei. Zwecke und Ziele der staatlichen Tätigkeit wurden vielmehr zu historisch wandelbaren Größen erklärt; der Staat wurde in die Zukunft hinein neuen »Kulturzwecken« (*Georg Jellinek*) geöffnet. In Fortführung dieser Linie sollte später *Herbert Krüger* den Staat als »diejenige Institution« bezeichnen, »die sich nach den Erfordernissen der jeweiligen Lage jeden Zweck setzen darf«¹⁹; der Gefahr eines Abgleitens in einen »totalen Staat« setzte er das »Prinzip der Nicht-Identifikation« entgegen²⁰.

1. Die Freiheit des Individuums als Staatszweck

Der Begriff »Liberalismus« bezeichnet nicht eine einheitliche politische bzw. wirtschaftliche Theorie, sondern verschiedene Spielarten einer Staatsauffassung, die idealtypisch zu »möglichst wenig Staat« tendiert. Als politische Theorie betont der Liberalismus das Ziel möglichst großer individueller Freiheit²¹, als wirtschaftliche Theorie das Ziel eines möglichst von staatlicher Intervention freien Spiels der Marktkräfte. Die theoretischen Grundlagen des Liberalismus wurden bereits vor dem 19. Jahrhundert entwickelt und weisen bei den verschiedenen Autoren von Anfang an recht unterschiedliche Akzentsetzungen auf. Die Vielfalt der in der Folgezeit entwickelten Ansätze zur Sicherung der individuellen Freiheit schlug sich nicht zuletzt im Prinzip des bürgerlichen Rechtsstaats nieder, in das man eine wachsende Zahl materieller und formeller Elemente integriert hat.

a) Frühliberalismus

Das Wort »liberal« tauchte als Bezeichnung einer politischen Richtung erstmals im Jahre 1811 auf, und zwar in den Cortes von Cádiz, die die erste spanische Verfassung ausarbeiteten. Die Wurzeln des politischen Liberalismus reichen indes bis ins 17. Jahrhundert zurück. Zunächst in England, später in Frankreich und schließlich in Deutschland traten bis Ende des 18. Jahrhunderts Staats-

¹⁸ Zur Vielfalt der Staatszwecklehren vgl. bereits die Zusammenstellung bei *F. Murhard*, *Der Zweck des Staats. Eine propolitische Untersuchung im Lichte unsers Jahrhunderts*, Göttingen 1832.

¹⁹ *Krüger*, *Allgemeine Staatslehre* (Anm. 10), S. 760.

²⁰ Ebd., S. 760 ff.; zur Nicht-Identifikation ausführlich ebd., S. 178 ff. Kritisch zum Prinzip der Nicht-Identifikation: *K. Schlaich*, *Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip*, Tübingen 1972, S. 236 ff.; *K. Doehring*, *Allgemeine Staatslehre. Eine systematische Darstellung*, Heidelberg 1991, Rdnr. 203 ff. (S. 87 ff.). Siehe im übrigen unten im 4. Kapitel unter II 3 b cc.

²¹ Vgl. *E. T. V. Heuß*, *Der Liberalismus als politische und wirtschaftstheoretische Strömung*, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 3. Aufl., Stuttgart 1987, Bd. 1, Sp. 2006: »Das Wesen des Liberalismus ist die Entfaltung des Menschen in Freiheit.«

denker hervor, die die entscheidenden Grundsätze des Liberalismus prägten²². Das frühzeitig auch in anderen europäischen Ländern verbreitete liberale Gedankengut wanderte bald in die »Neue Welt«. Wenn sich die Darstellung im folgenden auf englische, französische und deutsche Autoren beschränkt, so geschieht das mit Blick auf deren überragende Wirkungsgeschichte und nicht in der Absicht, politischen Denkern anderer Länder ihre Eigenständigkeit abzuspüren. In Spanien etwa, das vor allem in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts mehrfach ein Wechselbad zwischen Liberalismus und Absolutismus erlebte, entwickelte sich eine lebhafte Konkurrenz liberaler Staatskonzepte, die keineswegs bei einem bloßen *afrancesamiento* (Nachahmen französischer Modelle) stehenblieben²³.

aa) England: John Locke, Adam Smith, Jeremy Bentham

Als erster hat *John Locke* ein konsequent liberales Staatsideal formuliert. In seinem im Jahre 1690 in England zunächst anonym erschienenen Werk »Two Treatises of Government«, einer Apologie der unblutigen »Glorious Revolution« von 1688²⁴, reduziert er den Staatszweck auf den Schutz der individuellen Rechtsgüter. Die Menschen schließen sich zusammen »for the mutual preservation of their lives, liberties, and estates«, Rechtsgüter, die *Locke* unter dem Begriff »property« (Eigentum) zusammenfaßt²⁵: »The great and chief end, the-

²² Im Hinblick auf ein zu sehr die individuelle Freiheit betonendes Denken in der englischen Gesellschaft des 18. Jahrhunderts klagte bereits *Oliver Goldsmith* in seiner Dichtung »The Traveller or a Prospect of Society« (London 1765, S. 18):

»That independence Britons prize to high,
Keeps man from man, and breaks the social tie«.

²³ Zur Entwicklung des spanischen Liberalismus (einschließlich der »ideas preliberales« im 18. Jahrhundert) vgl. *D. Negro Pavón*, *El liberalismo en España. Una antología*, Madrid 1988 (mit Textauszügen aus Schriften von 33 Autoren auf S. 113-350). Vgl. auch die Hinweise bei *E. Garzón Valdés*, *Recht, Ethik und Politik in Spanien*, in: ders. (Hrsg.), *Spanische Studien zur Rechts- und Rechtsphilosophie*, Berlin 1990, S. 7, 22 ff.; kritisch zur späten Rezeption des aufklärerisch-liberalen Gedankentums in Spanien: *S. Mastellone/A. Alvarez de Morales*, *Pensamiento político europeo (1815-1975)*, Madrid 1991, S. 93 (Darstellung des »spanischen doktrinären Liberalismus« der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts sowie des liberalen Gedankenguts der bürgerlichen Revolution von 1868 auf S. 96-108 u. 257-266).

²⁴ Als Apologie erscheint es jedenfalls in der historischen Rückschau, auch wenn mittlerweile nachgewiesen werden konnte, daß *Locke* das Werk im wesentlichen bereits vor 1688 verfaßt hat (siehe dazu *M. Rostock*, *Die Lehre von der Gewaltenteilung in der politischen Theorie von John Locke*, Meisenheim am Glan 1974, S. 9 f. m. N.).

²⁵ *J. Locke*, *The Second Treatise of Civil Government*, Chap. IX, §§ 123 f. (zitiert nach der von *T. I. Cook* hrsg. Ausgabe, New York 1947, S. 184). Vgl. die entsprechende Terminologie bei *A. L. Schlözer*, *Statsgelenktheit*, Erster Teil: Allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassungslehre, Göttingen 1793, II, § 5 (S. 17 f.), zitiert oben im 1. Kapitel nach Anm. 90. Zur Verbindung des Eigentums mit der Idee der persönlichen und politischen Freiheit in der Rechts- und Staatsphilosophie des politischen Liberalismus, ausgehend von der Lehre *John Lockes*, vgl. *D. Schwab*, *Eigentum*, in: *O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck* (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 2, Stuttgart 1975, S. 65, 79 ff.

refore, of men's uniting into commonwealths and putting themselves under government is the preservation of their property.«

Das klassische Werk des *Wirtschaftsliberalismus* »An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations« von *Adam Smith* erschien fast 90 Jahre später (1776)²⁶. In ihm wird eine arbeitsteilige Wirtschaft, die ohne Intervention des Staates allein nach den »natürlichen« Selbststeuerungskräften des Marktes funktioniert, zum Leitbild erhoben. Entsprechend dem von den Physiokraten geprägten Grundsatz »Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même« heißt es bei *Smith*: »All systems either of preference or of restraint ... being ... completely taken away, the obvious and simple system of natural liberty establishes itself of its own accord.«²⁷ Nach dieser an *Leibnizens* »prästabilisierte Harmonie« (harmonie préétablie)²⁸ erinnernden Vorstellung soll dem Staat allerdings nicht nur die Aufgabe des Schutzes der Gesellschaft vor äußeren Feinden sowie jedes Mitglieds der Gesellschaft vor Rechtsverletzungen zukommen, sondern auch die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung bestimmter öffentlicher Einrichtungen, die für private Unternehmer nicht rentabel sind, »obwohl sie den Aufwand in einer großen Gesellschaft häufig mehr als wettmachen«²⁹. In diesem Sinne befürwortet *Smith* nicht nur den Ausbau der öffentlichen Verkehrswege zur Förderung des Handels³⁰, sondern etwa auch ein öffentliches Bildungswesen³¹.

²⁶ Enthalten in: *The Works of Adam Smith* (in five Volumes), London 1811/12 (Neudruck Aalen 1963), Bd. 2-4.

²⁷ *A. Smith*, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Book IV, Chap. 9; Werkausgabe (vorige Anm.) Bd. 4, S. 42.

²⁸ *G. W. Leibniz*, *Essais de Théodicée. Sur la bonté de Dieu, la liberté de l'Homme et l'origine du mal*, 1710, enthalten in: *G. W. Leibniz*, *Opera Philosophica* (hrsg. von J. E. Erdmann), Berlin 1840 (Faksimiledruck Aalen 1959), S. 468-629, §§ 18, 59 ff.; *ders.*, *La Monadologie*, 1714, ebd. S. 705-712, §§ 78 ff.

²⁹ *Smith*, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Book IV, Chap. 9 (Werkausgabe [Anm. 26], S. 42 f.): »According to the system of natural liberty, the Sovereign has only three duties to attend to ... : first, the duty of protecting the society from the violence and invasion of other independent societies; secondly, the duty of protecting, as far as possible, every member of the society from the injustice or oppression of every other member of it, or the duty of establishing an exact administration of justice; and, thirdly, the duty of erecting and maintaining certain public works and certain public institutions, which it can never be for the interest of any individual, or small number of individuals, to erect and maintain; because the profit could never repay the expence to any individual or small number of individuals, though it may frequently do much more than repay it to a great society.«

³⁰ Ebd., Book V, Chap. 1, III 1 (Bd. 4, S. 93 ff.).

³¹ Ebd., Book V, Chap. 1, III 2 (Bd. 4, S. 150-192); vgl. dazu auch *E.-J. Mestmäcker*, *Die sichtbare Hand des Rechts. Über das Verhältnis von Rechtsordnung und Wirtschaftssystem bei Adam Smith*, in: *Mestmäcker*, *Recht und ökonomisches Gesetz*, 2. Aufl., Baden-Baden 1984, S. 104, 133; *M. Prisching*, *Adam Smith und die Soziologie. Zur Rezeption und Entfaltung seiner Ideen*, in: *H. D. Kurz* (Hrsg.), *Adam Smith (1723-1790) – Ein Werk und seine Wirkungsgeschichte*, Marburg 1991, S. 53, 72 f. (S. 73: »Smith war keineswegs ein doktrinärer Liberaler.«).

Die spätere Entwicklung des angelsächsischen Liberalismus wurde wesentlich durch einen weiteren Staatsdenker des 18. Jahrhunderts beeinflusst, der – obgleich vom Boden eines Individualismus aus – eher eine wohlfahrtsstaatliche Lehre vertrat: *Jeremy Bentham*³². Wie vor ihm der schottische Aufklärer *David Hume*³³ verwirft *Bentham* die Theorie des Urvertrages als Grundlage der Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Bürgern³⁴. Einziger Maßstab des Rechts ist für ihn das Nützlichkeitsprinzip (principle of utility)³⁵, wobei unter Nützlichkeit die Eigenschaft einer Sache zu verstehen ist, Vorteile, Lust oder Glück hervorzu- bringen³⁶. Ziel des Staates ist die Maximierung von Glück: »the greatest happiness of the greatest number«³⁷. Damit knüpft der Utilitarismus von *Bentham* unmittelbar an die Lehre von *Helvétius*³⁸ an. Zugleich weist er Parallelen einerseits zur Lehre von *Rousseau* auf, der »le plus grand bien de tous« zum Ziel aller Gesetzgebung erklärt³⁹, andererseits zum Staatseudämonismus von *Christian Wolff*⁴⁰. Anders als dieser entwickelt *Bentham* aber nicht ein alle Lebensbereiche erfassendes System von Staatsaufgaben; als überzeugtem Rechtspositivist liegt ihm ohnehin eine Herleitung von Rechtsprinzipien aus dem Naturrecht fern⁴¹. Im wirtschaftlichen Bereich sieht er das kollektive Glück eher durch das freie

³² Zu Person und Werk vgl. *M. P. Mack*, *Jeremy Bentham. An Odyssey of Ideas 1748-1792*, London u.a. 1962. Kritisch gegenüber der verbreiteten Einordnung *Benthams* als Liberaler etwa *R. Dworkin*, *Taking Rights Seriously*, Cambridge/Mass. 1977, S. VII.

³³ *D. Hume*, *Of the Original Contract*, 1748, enthalten in: *Social Contract. Essays by Locke, Hume and Rousseau* (eingeleitet von Sir Ernest Barker), London 1947 (Neudruck 1960), S. 207-236, insbes. S. 215 ff.

³⁴ *J. Bentham*, *A Fragment on Government*, 1776, enthalten in: *ders.*, *A Fragment on Government and an Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (hrsg von W. Harrison), Oxford 1948 (Neudruck 1967), S. 1-112, Chap. 1, §§ 7, 36 ff.

³⁵ Ebd., z.B. Chap. 1, § 48; Chap. IV, § 20 u. 39 ff.

³⁶ *J. Bentham*, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1789, enthalten in: *ders.*, *A Fragment on Government and an Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (hrsg von W. Harrison), Oxford 1948 (Neudruck 1967), S. 113-435, Chap. 1, § 3 (S. 126): »By utility is meant that property in any object, whereby it tends to produce benefit, advantage, pleasure, good, or happiness, ... or ... to prevent the happening of mischief, pain, evil, or unhappiness to the party whose interest is considered: if that party be the community in general, then the happiness of the community: if a particular individual, then the happiness of that individual.«

³⁷ *A Fragment on Government* (Anm. 34), Preface, § 2; vgl. auch *ders.*, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Anm. 36), Chap. 13, § 1: »The general objects which all laws have, or ought to have, in common, is to augment the total happiness of the community...«; dort in Chap. 4 auch zur Quantifizierung von Lust und Unlust.

³⁸ Dazu sogleich unter II 1 b bb.

³⁹ *J.-J. Rousseau*, *Du Contrat social ou principes du Droit politique*, 1762 (Neuauflage Paris 1966), Livre II, Chap. 11 (S. 88).

⁴⁰ Siehe oben im 1. Kapitel unter II. Vgl. dazu auch *S. Gagnér*, *Studien zur Ideengeschichte der Gesetzgebung*, Uppsala 1960, S. 91, sowie *M. Stolleis*, *Staatsraison, Recht und Moral in philosophischen Texten des späten 18. Jahrhunderts*, Meisenheim am Glan 1972, S. 49 f.

⁴¹ Auch soweit es um angeborene Menschenrechte geht. Begrenzungen der Staatsgewalt können es nur durch »convention« geben, vgl. *Bentham*, *A Fragment on Government* (Anm. 34), Chap. IV, §§ 23 ff.

Spiel der Kräfte als durch Staatsinterventionismus gefördert⁴². Doch vertritt er durchaus das Modell eines Staates, der für Arbeit, Mindestlohn und soziale Sicherheit seiner Bürger sorgt⁴³. Seine späteren umfangreichen Arbeiten an einem »Constitutional Code« sowie seine Kodifikationsmodelle für andere Rechtsbereiche sind Ausdruck seines Glaubens an die Möglichkeit der Nutzenmaximierung durch »social engineering«⁴⁴. Sie haben namentlich der Rechtsentwicklung in den die Unabhängigkeit erlangenden lateinamerikanischen Staaten wichtige Impulse gegeben⁴⁵.

bb) Frankreich: Montesquieu, Héloëtius, die Physiokraten

Montesquieu gehört zwar nicht zu den erklärten Verfechtern eines liberalen Staatskonzepts; er hat jedoch wesentliche Bedingungen eines freiheitlichen Staatswesens herausgearbeitet. Die später von *Kant*, *Wilhelm von Humboldt* und *Fichte* betonte »gesetzmäßige Freiheit« findet ansatzweise bereits bei ihm Ausdruck⁴⁶: »La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent; et si un citoyen pouvoit faire ce qu'elles défendent, il n'auroit plus de liberté, parce que les autres auroient tout de même ce pouvoir.« Das Recht, das zu tun, was die Gesetze erlauben⁴⁷, ist freilich restriktiver zu verstehen als die spätere Formulierung der gesetzmäßigen Freiheit in Art. 5 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789. Dort ist von dem Recht die Rede, das zu tun, was die Gesetze nicht verbieten.

Hatte bereits *John Locke* aus der Schwäche der menschlichen Natur die Konsequenz gezogen, daß die Staatsgewalt zur Verhinderung von Machtmißbrauch geteilt werden muß (» ... balancing the power of government by placing several parts of it in different hands ...«)⁴⁸, so führt *Montesquieu* diesen Gedanken,

⁴² Siehe dazu *E.-J. Mestmäcker*, Mehrheitsglück und Minderheitsherrschaft. Zu Jeremy Bentham's Kritik der Menschenrechte, in: *Mestmäcker*, Recht und ökonomisches Gesetz (Anm. 31), S. 158, 168 f. *Mestmäcker* kommt insgesamt zu dem Ergebnis, daß das »Lebenswerk« Bentham's »zur Verwirklichung liberaler Prinzipien wesentlich beigetragen« habe (ebd., S. 172).

⁴³ Siehe dazu *Mack* (Anm. 32), S. 207 f., 287 f. und 295 ff.; *J. M. Colomer*, Teoría de la democracia en el utilitarismo (En torno al pensamiento político de Jeremy Bentham), *Revista de Estudios Políticos* 1987, Nr. 57, S. 7, 22 ff.

⁴⁴ Kein Begriff von *Bentham*.

⁴⁵ Vgl. dazu im einzelnen *J. Samtleben*, Menschheitsglück und Gesetzgebungsexport. Zu Jeremy Bentham's Wirkung in Lateinamerika, *RabelsZ* Bd. 50 (1986), S. 451-482. In Deutschland hat der Utilitarismus Bentham's vor allem die Entwicklung der Interessenjurisprudenz beeinflusst, vgl. dazu *H. Coing*, Bentham's Bedeutung für die Entwicklung der Interessenjurisprudenz und der allgemeinen Rechtslehre, *ARSP* Bd. 54 (1968), S. 69, 78-84.

⁴⁶ *Montesquieu*, De l'esprit des lois ou du rapport que les lois doivent avoir avec la constitution de chaque gouvernement, les moeurs, le climat, la religion, le commerce, etc., Genève 1748, Livre XI, Chap. 3 (in der von J. Brethe de la Gressaye hrsg. Ausgabe in 4 Bänden: Bd. 2, Paris 1955, S. 61).

⁴⁷ Die Freiheit wird damit zum Produkt der Gesetze; vgl. dazu *S. Goyard-Fabre*, *Montesquieu: la nature, les lois, la liberté*, Paris 1993, S. 99 ff.

⁴⁸ *Locke*, *The Second Treatise of Civil Government* (Anm. 25), Chap. VIII, § 107; speziell zur Gewaltenteilung in »legislative, executive, and federative power« siehe Chap. XII, §§ 143 ff.

der zu einem der Wesenselemente des liberalen Rechtsstaats werden sollte, weiter: Es gebe keine Freiheit, wenn die gesetzgebende Gewalt mit der vollziehenden Gewalt vereint oder die richterliche Gewalt nicht von der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt getrennt sei⁴⁹. Die Gewaltenteilung stellt er ausführlich am Beispiel Englands dar, das er als Nation bezeichnet, die sich »als direktes Ziel ihrer Verfassung die politische Freiheit« gesetzt habe.

Um die Herstellung eines Einklangs zwischen dem Glück des Einzelnen und dem der Gemeinschaft ging es *Claude Adrien Helvétius* in seinen Werken »De l'esprit« und »De l'homme«, die zuerst im Jahre 1758 bzw. – posthum – 1773 erschienen⁵⁰. Ausgehend allein von den Sinneswahrnehmungen und Empfindungen entwickelte er einen materialistischen Utilitarismus, an den später *Cesare Beccaria* und *Jeremy Bentham* anknüpften. Nicht metaphysische oder religiöse Postulate sollten den Gesetzgeber leiten, sondern Maßstäbe einer Nützlichkeitsmoral, in der die Eigenliebe der Menschen eine zentrale Rolle spielt⁵¹: »La douleur et le plaisir sont les seuls moteurs de l'univers moral, et que le sentiment de l'amour de soi est la seule base sur laquelle on puisse jeter les fondements d'une morale utile.« Wie bei Bentham soll Ziel aller staatlichen Tätigkeit »le bonheur du plus grand nombre« sein⁵². Dafür werden auch eine Umverteilung des Reichtums und staatliche Arbeitsbeschaffung erwogen⁵³. Bei den Freiheitsrechten betont Helvétius, durch eigene leidvolle Erfahrung geprägt, die Gedanken- und Religionsfreiheit (einschließlich der negativen Glaubensfreiheit) sowie die Pressefreiheit⁵⁴.

Unter den Vertretern der sogenannten Physiokratie blieb ihr Begründer, *François Quesnay*, der herausragende Kopf. Er prägte nicht nur den wirtschaftlichen, sondern auch den politischen Liberalismus in Frankreich entscheidend mit⁵⁵. In seinen Abhandlungen über das Naturrecht (1765) und über den Despotismus in China (1767) leitete er aus den natürlichen Gesetzen Optimierungsgebote

⁴⁹ *Montesquieu* (Anm. 46), Livre XI, Chap. 6 (Bd. 2, S. 63): »Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie a la puissance exécutive, il n'y a point de liberté ... Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive.«

⁵⁰ *C. A. Helvétius*, *De l'esprit*, Amsterdam 1758, enthalten in: *Oeuvres complètes d'Helvétius*, Bd. 1-6, Paris 1795; *ders.*, *De l'homme, de ses facultés intellectuelles, et son éducation*, London 1773, ebd., Bd. 7-12, Paris 1795; Nachdruck der »Oeuvres complètes«: Hildesheim 1967.

⁵¹ *Helvétius*, *De l'esprit* (vorige Anm.), Discours II, Chap. 24 (Bd. 3, S. 118). Vgl. zuvor auch *D. Hume*, *A Treatise of Human Nature*, Vol. I, London 1739, Book III, Part II, Section VIII (in der Neuausgabe 1888, 2. Aufl. Oxford 1978: S. 543): »The same self-love, therefore, which renders men so incommodious to each other, taking a new and more convenient direction, produces the rules of justice, and is the first motive of their observance.«

⁵² *Helvétius*, *De l'homme* (Anm. 50), Section IX, Chap. 9 (Bd. 11, S. 173); vgl. auch Section IV, Chap. 11 (Bd. 8, S. 277).

⁵³ Ebd., Section VIII, Chap. 3 (Bd. 11, S. 221 ff.).

⁵⁴ Ebd., insbes. Section IV, Chap. 16, 18, 21 (Bd. 9, S. 22 ff., 39 ff., 56 ff.; S. 57: »La liberté de penser est de droit naturel«); nochmals speziell zur Pressefreiheit: Section IX, Chap. 12 (Bd. 11, S. 190 ff.).

⁵⁵ Siehe bereits oben im 1. Kapitel, Anm. 75.

für den positiven Gesetzgeber ab: In der Gesellschaft müßten diejenigen Gesetze zur Geltung kommen, die für die Menschen am vorteilhaftesten seien⁵⁶. Dabei geht Quesnay von naturgegebener Freiheit und (formeller) Gleichheit der Menschen aus⁵⁷. Die Freiheit des Einzelnen werde freilich durch die gleichen Rechte der anderen begrenzt⁵⁸, faktische Ungleichheiten entstünden durch Unterschiede in der Veranlagung der Menschen bzw. ihrer Umwelt⁵⁹. Die Wohlfahrt der Nation liege darin, »de cultiver la terre avec le plus grand succès possible, et de préserver la société des voleurs et des méchants«⁶⁰. Ersteres regele sich über das Interesse der vernunftgemäß, d.h. unter Beachtung der physischen Naturgesetze handelnden Einzelnen von selbst, letzteres sei Aufgabe des Staates.

Daß das Interesse der Einzelnen der sicherste Garant für die Befriedigung ihrer Bedürfnisse sei, hat neben Quesnay namentlich *Anne Robert Jacques Turgot* vertreten. Bereits in seinem im siebten Band von Diderots »Encyclopédie« erschienenen Artikel »Fondation« (1759) warnt er eindringlich davor, die Menschen an staatliche Leistungen zu gewöhnen und dadurch eine entsprechende Anspruchshaltung zu fördern⁶¹. Allenfalls dürfe man Anreize schaffen, die das »Interesse« steigern. Denn: »Les hommes sont-ils puissamment intéressés au bien que vous voulez leur procurer, laissez-les faire: voilà le grand, l'unique principe«⁶².

cc) Deutschland: Wilhelm von Humboldt, Kant, Fichte

In Deutschland war es die Ausstrahlung der französischen Revolution, die den liberalen Staatszwecklehren zum Durchbruch verhalf: Die als klassische Schrift des politischen Liberalismus bekannten und vollständig erstmals im Jahre 1851 veröffentlichten »Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen« von *Wilhelm von Humboldt*⁶³ waren im Jahre 1792 entstanden. Hatte ihr Verfasser noch sechs Jahre zuvor als Neunzehnjähriger die An-

⁵⁶ F. Quesnay, *Le droit naturel*, 1765, Chap. V, enthalten in: ders., *Oeuvres économiques et philosophiques* (hrsg. und eingeleitet von A. Oncken), Frankfurt 1888 (Neudruck Aalen 1965), S. 359, 377: »Il est donc évident que le droit naturel de chaque homme s'étend à raison de ce que l'on s'attache à l'observation des meilleures lois possibles qui constituent l'ordre le plus avantageux aux hommes réunis en société.« Vgl. auch ders., *Despotisme de la Chine*, 1767, Chap. VIII, § 2, ebd., S. 563, 638: »Ainsi le gouvernement est l'ordre naturel et positif le plus avantageux aux hommes réunis en société et régis par une autorité souveraine.«

⁵⁷ Quesnay, *Le droit naturel* (vorige Anm.) Chap. III (S. 369); ders., *Essai physique sur l'économie animale*, 2. Aufl., 1747, Bd. 3, auszugsweise abgedruckt in: ders., *Oeuvres économiques et philosophiques* (vorige Anm.), S. 747-758.

⁵⁸ Quesnay, *Essai physique sur l'économie animale* (vorige Anm.), S. 754.

⁵⁹ Zur Ungleichheit bei der tatsächlichen Wahrnehmung der Rechte vgl. Quesnay, *Le droit naturel* (Anm. 56) Chap. III (S. 369 ff.).

⁶⁰ Quesnay, *Despotisme de la Chine* (Anm. 56), Chap. VIII, § 5 (S. 643).

⁶¹ A. R. J. Turgot, *Fondation* (Article de l'Encyclopédie), enthalten in: *Oeuvres de Turgot et documents le concernant* (hrsg. von G. Schelle), Bd. 1, Paris 1913 (Neudruck Glashütten i. Ts. 1972), S. 584, 591.

⁶² Ebd.

⁶³ Neuauflage bei Reclam, Stuttgart 1967 (Neudruck 1987).

sicht vertreten, daß »Endzweck des Staates« die Sorge sowohl für die äußere als auch die innere Glückseligkeit (Tugendhaftigkeit) sei⁶⁴, so lehnt er nunmehr Maßnahmen des Staates zur Beförderung der Sittlichkeit und Tugend ab⁶⁵ und erklärt die Sicherheit der Bürger, verstanden als die »Gewißheit der gesetzmäßigen Freiheit«⁶⁶, zum ausschließlichen Staatszweck⁶⁷.

Es war *Immanuel Kant*, der in seiner 1793 veröffentlichten Abhandlung »Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis« die stringenteste Kritik am Staatseudämonismus äußerte⁶⁸: »Niemand kann mich zwingen, auf seine Art ... glücklich zu sein, sondern ein jeder darf seine Glückseligkeit auf dem Wege suchen, welcher ihm selbst gut dünkt ... Eine Regierung, die auf dem Prinzip des Wohlwollens gegen das Volk als eines *Vaters* gegen seine Kinder errichtet wäre, ... wo also die Untertanen als unmündige Kinder, die nicht unterscheiden können, was ihnen wahrhaftig nützlich oder schädlich ist, sich bloß passiv zu verhalten genötigt sind, um, wie sie glücklich sein *sollen*, bloß von dem Urteile des Staatsoberhauptes, und, daß dieser es auch wolle, bloß von seiner Gütigkeit zu erwarten: ist der größte denkbare *Despotismus*...«. Zum Staatszweck heißt es in derselben Schrift⁶⁹: »Der Satz: *Salus publica suprema civitatis lex est*, bleibt in seinem unverminderten Wert und Ansehen; aber das öffentliche Heil, welches zuerst in Betrachtung zu ziehen steht, ist gerade diejenige gesetzliche Verfassung, die jedem seine Freiheit durch Gesetze sichert: wobei es ihm unbenommen bleibt, seine Glückseligkeit auf jedem Wege, welcher ihm der beste dünkt, zu suchen, wenn er nur nicht jener allgemeinen gesetzmäßigen Freiheit, mithin dem Rechte anderer Mituntertanen, Abbruch tut.«⁷⁰ Diesem Grundsatz entspricht die vielzitierte Staatsdefinition Kants in der »Metaphysik der Sitten« (1797)⁷¹: »Ein Staat (*civitas*) ist die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen.« Zu Recht wurde darauf hingewiesen, daß Kant das Ideal eines bloßen »Rechtserhaltungstaats«

⁶⁴ Vgl. das Zitat bei *S.A. Kaehler*, *Wilhelm von Humboldt und der Staat*, 2. Aufl., Göttingen 1963, S. 135.

⁶⁵ *W. v. Humboldt*, *Ideen zu einem Versuch die Grenzen und Wirksamkeit des Staats zu bestimmen* (Anm. 63), S. 98 ff.

⁶⁶ Ebd., S. 118.

⁶⁷ Vgl. nur ebd., S. 52: »Der Staat enthalte sich aller Sorgfalt für den positiven Wohlstand der Bürger und gehe keinen Schritt weiter, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich selbst und gegen auswärtige Feinde notwendig ist; zu keinem andren Endzwecke beschränke er ihre Freiheit.«

⁶⁸ *Theorie-Werkausgabe* (hrsg. von *W. Weischedel*), Bd. 11, S. 125, 145 f.

⁶⁹ Ebd., S. 154 f.

⁷⁰ Vgl. auch *I. Kant*, *Der Streit der Facultäten in drey Abschnitten*, Königsberg 1798, 2. Abschnitt 6, 2. Fn.; *Theorie-Werkausgabe* (hrsg. von *W. Weischedel*), Bd. 11, S. 261, 359 f.: »...Mit Freiheit begabten Wesen genügt nicht der Genuß der Lebensannehmlichkeit ... ; sondern auf das *Prinzip* kommt es an, nach welchem es sich solche verschafft. Wohlfahrt aber hat kein Prinzip, weder für den, der sie empfängt, noch der sie austeilt (der eine setzt sie hierin, der andere darin); weil es dabei auf das *Materiale* des Willens ankommt, welches empirisch, und so der Allgemeinheit einer Regel unfähig ist.«

⁷¹ *I. Kant*, *Die Metaphysik der Sitten*. Erster Teil: *Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, Königsberg 1797, § 45; *Theorie-Werkausgabe* (hrsg. von *W. Weischedel*), Bd. 8, S. 431.

tes⁷² keineswegs in aller Konsequenz vertritt⁷³. So schreibt er dem Staat – in Vorwegnahme der Begriffsprägung von *Ernst Forsthoff*⁷⁴ – auch die Aufgabe der »Daseinsvorsorge« zu⁷⁵, so daß für ihn ein öffentliches »Armenwesen« sowie die Unterhaltung von Witwen-, Waisen- und Krankenhäusern zur »Erhaltung« bedürftiger Mitbürger selbstverständlich sind⁷⁶.

Auch für *Johann Gottlieb Fichte* ist die »gesetzmäßige Freiheit« ein Kernpunkt seiner idealistischen Staatsphilosophie: »Die Freiheit der Person, ist nach dem Rechtsgesetze durch nichts beschränkt, als durch die Möglichkeit, daß andere neben ihr auch frei seyn, und Rechte haben können⁷⁷.« Freiheit und Eigentum sind für *Fichte* eng miteinander verknüpft: Die im Staat dem einzelnen zugeordnete Freiheitssphäre bestimmt zugleich die Reichweite seines »Eigentumsrechts an den Objekten« und umgekehrt⁷⁸. Anders als *Locke* unterwirft er aber das Eigentum – und spätestens hier tritt sein wohlfahrtsstaatlicher Ansatz hervor – einer strengen Sozialbindung⁷⁹: »Jeder besitzt sein Bürgereigentum, nur insofern und auf die Bedingung, daß alle Staatsbürger von dem Ihrigen leben

⁷² Vgl. zu diesem Begriff *Krüger*, Allgemeine Staatslehre (Anm. 10), S. 66 ff. *Krüger* selbst spricht auch vom »Rechtswahrstaat« (ebd., S. 31, 534), ein Ausdruck, den *Fritz Kern* (Gottesgnadentum und Widerstandsrecht im früheren Mittelalter. Zur Entwicklungsgeschichte der Monarchie, 2. Aufl., Münster/Köln 1954, S. 123 Fn. 267; die 1. Aufl. erschien 1914) ursprünglich zur Kennzeichnung des Zwecks des mittelalterlichen (germanischen) Staates verwandt hatte; vgl. auch *C. Schmitt*, Grundrechte und Grundpflichten des deutschen Volkes. Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung, in: G. Anschütz/R. Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 2, Tübingen 1932, S. 572, 580.

⁷³ *J. Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Berlin 1968, S. 49 Fn. 7.

⁷⁴ *E. Forsthoff*, Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart/Berlin 1938, S. 1 ff.

⁷⁵ *Kant*, Die Metaphysik der Sitten. Erster Teil: Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre (Anm. 71), Anmerkung nach § 49, sub C (S. 446): Der Regierung stehe das Recht zu, von den Vermögenden Steuern zu erheben, da sich die Bürger mit ihrer Unterwerfung unter die Staatsgewalt zugleich »unter den Schutz und die zu ihrem Dasein nötige Vorsorge des gemeinen Wesens« begeben hätten. Von »Vorsorge der öffentlichen Macht« im Hinblick auf staatliche Leistungen sprach bald darauf auch *G.W.F. Hegel* in seinen »Grundlinien der Philosophie des Rechts«, Berlin 1821 (Neuausgabe von J. Hoffmeister: 4. Aufl., Hamburg 1955), §§ 182-256 (Zitat in § 235; vgl. auch §§ 188, 203 und 249); dazu *E. R. Huber*, Vorsorge für das Dasein. Ein Grundbegriff der Staatslehre Hegels und Lorenz v. Steins, in: ders., Bewahrung und Wandlung. Studien zur deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, Berlin 1975, S. 319, 322 ff.

⁷⁶ *Kant*, Die Metaphysik der Sitten. Erster Teil: Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre (Anm. 71), Anmerkung nach § 49, sub C (S. 446 f.). Zur Vereinbarkeit sozialstaatlicher Prinzipien mit der Staatsphilosophie Kants vgl. auch *W. Brugger*, Grundlinien der Kantischen Rechtsphilosophie, JZ 1991, S. 893, 899.

⁷⁷ *J. G. Fichte*, Grundlage des Naturrechts nach Principien der Wissenschaftslehre, 1796, § 8; hier zitiert nach der Fichte-Gesamtausgabe der Bayerischen Akademie der Wissenschaften (hrsg. von R. Lauth und H. Jacob), Bd. 3, Stuttgart/Bad Cannstatt 1966, S. 396.

⁷⁸ Ebd., § 18 (Gesamtausgabe Bd. 4, 1970, S. 20): »Soweit ... die ihm zugestandene Freiheit sich erstreckt, so weit, und nicht weiter, erstreckt sich sein Eigentumsrecht an die Objekte. Er erhält sie ausschliessend zu einem gewissen Gebrauche ...«. Vgl. auch *dens.*, Das System der Sittenlehre nach Principien der Wissenschaftslehre, Jena/Leipzig 1798, § 23 III (S. 401): »Das Eigentum ist Object der Pflicht, weil es Bedingung und Werkzeug der Freiheit ist.«

⁷⁹ *Fichte*, Grundlage des Naturrechts (Anm. 77), § 18 (S. 22 f.).

können; und es hört auf, inwiefern sie nicht leben können, und wird das Eigentum jener; es versteht sich immer, nach dem bestimmten Urtheil der Staatsgewalt. Die exekutive Macht ist darüber so gut als über alle andere Zweige der Staatsverwaltung verantwortlich, und der Arme ... hat ein absolutes Zwangsrecht auf Unterstützung.« Aus dem Recht, »leben zu können«, deduziert *Fichte* entsprechend ein Recht auf Arbeit als Staatsziel: »Es ist Grundsatz jeder vernünftigen Staatsverfassung: Jedermann soll von seiner Arbeit leben können⁸⁰.« Bei aller Betonung der Freiheit im übrigen – in seinem »System der Sittenlehre« etwa gewinnt die Meinungs- und Wissenschaftsfreiheit einen besonderen Rang⁸¹ – trägt die Philosophie Fichtes durchaus autoritäre Züge, wenn es um die »Erziehung zur Einsicht in das Recht« geht⁸². Bei der Feststellung des »Rechten« unterscheidet er wie *Rousseau*⁸³ die »volonté de tous« von der allein maßgeblichen »volonté générale«⁸⁴.

b) Die Fortentwicklung des Liberalismus im 19. Jahrhundert

Wie bereits dieser summarische Überblick zeigt, deduzierte man aus dem Staatszweck der Verwirklichung der individuellen Freiheit von Anfang an keineswegs immer gleiche Staatsstrukturen und Staatsziele. Die Vielfalt der Fragestellungen und Ansätze der liberalen Denker kam erst im 19. Jahrhundert zur vollen Entfaltung⁸⁵.

⁸⁰ Ebd. (S. 22); weiter heißt es: »Alle haben ... allen versprochen, daß ihre Arbeit wirklich das Mittel zur Erreichung dieses Zwecks seyn soll: und der Staat muß dafür Anstalten treffen.« Aus marxistischer Sicht wird *Fichte* naturgemäß als erheblich fortschrittlicher als *Kant* beurteilt, vgl. etwa *E. Bloch*, *Naturrecht und menschliche Würde*, Frankfurt a.M. 1961, S. 81-92.

⁸¹ *Fichte*, *Das System der Sittenlehre* (Anm. 78), § 18 V (insbes. S. 332 ff.). Vgl. aber auch den streitbaren, gleichsam darwinistischen Satz, in der anzustrebenden »gelehrten Republik« gelte »das Recht des geistig Stärkeren.«

⁸² Vgl. nur *Fichte*, *Die Staatslehre oder über das Verhältnis des Urstaates zum Vernunftreiche* (Vorlesungen, gehalten 1813), neu hrsg. von F. Medicus, Leipzig 1912, 3. Abschn., S. 63, 69: »Alle haben das Recht, nur ihrer Einsicht zu folgen; dies das ewige und unveräußerliche: daß sie vorläufig dem Zwange gehorchen müssen, geschieht nur aus Not, weil ihre Einsicht nicht die rechte ist. Um ihres Rechtes willen aber muß eine Anstalt errichtet werden, wodurch ihre Einsicht zur rechten gebildet werde.« Zum Element des Zwangs in der Philosophie Fichtes vgl. auch *R. Zippelius*, *Geschichte der Staatsideen*, 6. Aufl., München 1989, S. 157-162, *F. Berber*, *Das Staatsideal im Wandel der Weltgeschichte*, München 1973, S. 383-388, und *J. Braun*, *Freiheit, Gleichheit, Eigentum. Grundfragen des Rechts im Lichte der Philosophie J. G. Fichtes*, Tübingen 1991, S. 40 ff.; abschwächend: *Z. Batscha*, *Gesellschaft und Staat in der politischen Philosophie Fichtes*, Frankfurt a.M. 1970, S. 134 ff.

⁸³ *Rousseau*, *Du Contrat social* (Anm. 39), Livre II, Chap. 3 (S. 66): »Il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale; celle-ci ne regarde qu'à l'intérêt commun, l'autre regarde à l'intérêt privé, et n'est qu'une somme de volontés particulières...«.

⁸⁴ Siehe *Fichte*, *Grundlage des Naturrechts* (Anm. 77), § 8 (S. 400).

⁸⁵ Einen Eindruck von dem Reichtum der Schriften des europäischen Liberalismus vermittelt die Aufzählung ausgewählter Werke »von John Locke bis Max Weber« in L. Gall/R. Koch (Hrsg.), *Der europäische Liberalismus im 19. Jahrhundert. Texte zu seiner Entwicklung*, Frankfurt a.M./Berlin/Wien 1981, Bd. 4, S. 335-370. Zur Auffächerung des Liberalismus im 19. Jahrhundert vgl. etwa auch den Überblick bei *M. Prélot/G. Lescuyer*, *Histoire des idées politiques*, 10. Aufl., Paris 1990, S. 533-610.