Werk

Titel: Von den Grenzen der Wirksamkeit des Staates

Autor: Beyer, Brunno

Ort: Tübingen

Jahr: 1913

PURL: https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345616871_0069|log92

Kontakt/Contact

Digizeitschriften e.V.
SUB Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 1
37073 Göttingen

info@digizeitschriften.de

I. ABHANDLUNGEN.

VON DEN GRENZEN DER WIRKSAMKEIT DES STAATES.

Von

Rechtsanwalt und Notar Dr. BRUNO BEYER in Pr. Eylau.

I. Allgemeines.

Für die rechtliche Betrachtung der Frage, ob das Wirken des Staates begrenzt sei oder nicht, müssen zwei Gesichtspunkte auseinandergehalten werden. Es gibt einerseits Geschehnisse und Zustände, welche vom Willen des Menschen vollständig unabhängig sind. Die Handlungen des Staates als Willensbetätigungen seiner Organe können sich solchen Vorgängen ebensowenig zuwenden wie sonstige Handlungen eines Menschen. Desgleichen können die Staatsorgane derartige unmögliche Handlungen weder allgemein noch im besonderen Falle gebieten. Andererseits fehlt den staatlichen Organen mitunter die Zuständigkeit zu gewissen Handlungen, die an sich als menschliche Willensbetätigungen denkbar sind. In dem letzteren Falle entbehrt das Handeln des Staates der rechtlichen Grundlage, im ersteren Falle der tatsächlichen.

II. Der Mangel der tatsächlichen Grundlage.

Ein seiner Natur nach unantastbares Gut eines jeden Menschen ist seine Ueberzeugung; sie ist schlechthin von seinem Willen, von seinem Wünschen und Streben unabhängig. Alle Gebote, die der Staat in dieser Beziehung erläßt, können höchstens die Wirkung haben, daß der davon Betroffene Handlungen unterläßt, die sich aus seiner Ueberzeugung ergeben oder Handlungen

begeht, die mit dieser Ueberzeugung in Widerspruch stehen. Das wichtigste Gebiet, auf dem derartige staatliche Gebote und Verbote erlassen wurden, ist das der Gewissens- und Glaubensfreiheit, welche der Staat im Ausgange des Altertums und im Mittelalter seiner Regelung unterziehen zu können glaubte.

Auf ganz anderem Gebiete wie die Bekenntnisfreiheit, welche dem einzelnen die Freiheit der Wahl einer bestimmten Konfession und das Bekenntnis zu ihr bez. zu keiner Konfession, gestattet, liegt die Betätigung der von einem Bekenntnis vorgeschriebenen Handlungen und insbesondere die Betätigung von Personenvereinigungen, die sich zu Religionsgesellschaften zusammengeschlossen haben.

Solche Handlungen unterliegen, selbstverständlich unbeschadet ihrer Beurteilung nach der in jener Konfession gelehrten Moral oder des für jene Gesellschaft geltenden Rechts, den allgemeinen vom Staate erlassenen Normen.

Eine besondere Behandlung werden natürlich solche Religionsgesellschaften erfahren, denen die meisten oder jedenfalls die einflußreichsten Glieder des Staates angehören. Bei ihnen findet sich häufig die Form des Staatskirchentums, bei welcher die kirchlichen Angelegenheiten innerhalb des Staates durch Organe desselben wahrgenommen werden. Häufig bezieht sich diese Tätigkeit jedoch nur auf mehr äußere Angelegenheiten, die dogmatische Grundlage der ganzen Kirche; die Prinzipien, deren Anerkennung in der Ueberzeugung und in den Handlungen sie verlangt, werden meistens spezifisch kirchlichen Organen überlassen, weil nach der Grundidee wohl der meisten Religionsgesellschaften eine autoritative Feststellung ihrer Leitsätze nicht die Aufgabe des Staates ist. In denjenigen Staaten, in denen ein großer Teil der kirchlichen Angelegenheiten durch Staatsorgane wahrgenommen wird, pflegt man die letzteren als kirchenregimentliche im Gegensatze zu den eigentlichen Staatsbehörden zu bezeichnen. Diese Benennung weist jedoch auf keinen rechtlichen Unterschied hin, sondern nur auf die Art der Staatsfunktionen, welche jene Organe wahrzunehmen haben. Die katholische Kirche hat allerdings wegen ihrer zentralen Organisation eine staatliche Tätigkeit zur Wahrnehmung ihrer Angelegenheiten selbst in denjenigen Staaten, in denen die Mehrheit der Untertanen sich zu ihr bekennt, nur in ganz geringem Umfange aufkommen lassen. Maßgebend ist hierbei auch der Umstand, daß

infolge ihres ausgedehnten Lehrgebäudes weit mehr Handlungen als im Interesse der Kirche liegend oder ihr widersprechend von ihr angesehen werden als bei anderen Religionsgemeinschaften.

In denjenigen Staaten, in denen nur ein geringer Kreis kirchlicher Angelegenheiten von staatlichem Einflusse abhängig gemacht wird, indem staatliche Organe besonders dazu berufen werden, zu gewissen Akten der kirchlichen Oberen ihre Zustimmung zu erteilen bez. mit der Wirkung, daß jene Akte durch das staatliche Recht verboten werden, zu verweigern, spricht man von dem System der kirchlichen Selbstregierung und staatlichen Kultuspolizei. Unter der Trennung von Staat und Kirche versteht man eine der Behandlung sonstiger Personenmehrheiten gleichartige Stellungnahme des Staates zur Kirche.

Bei diesem System unterliegen die Handlungen der Kirchenglieder, die ihr Kult ihnen gebietet, ohne Rücksicht auf diesen ihren Charakter den allgemeinen Rechtsnormen, insbesondere den allgemeinen Strafbestimmungen. Dieses System wird hauptsächlich gegenüber Religionsgemeinschaften angewendet, deren Glieder nicht oder nur in ganz geringer Anzahl Staatsuntertanen sind. Wenn dagegen eine verhältnismäßig große Anzahl der Staatsbürger einer bestimmten Religion anhängt, so wird, wie es leicht erklärlich ist, das Interesse der Religion innerhalb der Grenzen, die dem staatlichen Wirken gezogen sind, in größerem oder kleinerem Umfange zum Interesse des Staates. Es werden nicht nur allgemeingültige Normen erlassen, die die Förderung dieser religiösen Auffassung und ihrer Betätigung bezwecken oder jedenfalls ihre Unterdrückung verhindern sollen, sondern es werden auch bestimmte Personen zur Wahrnehmung der Interessen der Religion als gleichzeitiger Staatsinteressen mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet. Es liegt rechtlich kein Grund vor, derartige kirchenregimentliche Organe in rechtlichen Gegensatz zu den übrigen Staatsbehörden zu setzen [1]).

1) Ein kurzer, treffender Ueberblick über die geschichtliche Entwicklung des Verhältnisses der Staaten zur Religion findet sich bei *Humboldt*, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen (Reklam, S. 77):

Bei den Alten war die Religion mit der Staatsverfassung innigst verbunden, eigentlich politische Stütze oder Triebfeder derselben, und es gilt daher alles das, was ich im vorigen über ähnliche Einrichtungen der Alten bemerkt habe. Als die christliche Religion statt der ehemaligen Partikulargottheiten der Nationen eine allgemeine Gottheit aller Menschen lehrte, dadurch eine der gefährlichsten Mauern umstürzte, welche die verschiedenen Stämme des Menschengeschlechts voneinander

Die Untersuchung der Frage nach den Grenzen der Wirksamkeit des Staates ist bisher hauptsächlich in politischer Richtung betrieben worden. Man hat weniger das Gebiet durchforscht, auf dem der Staat als Rechtsorganismus nicht tätig werden kann, als dasjenige, auf dem er nicht tätig werden soll. Dies gilt insbesondere auch von *Wilhelm v. Humboldts* »Ideen zu einem Versuche, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen«. Nach seiner politischen Lehre ist die Aufgabe des Staates die Sicherheit der Staatsbürger; die Mittel zur Erhaltung dieser Sicherheit dürften sich nicht damit befassen, das Staatsvolk für die Staatszwecke bilden oder erziehen zu wollen. Die wichtigste Aufgabe des Staates müsse immer die Entwicklung der Kräfte der einzelnen Bürger in ihrer Individualität sein. Insbesondere dürften auch die Einrichtungen des Staates zur Verhütung noch nicht begangener Verbrechen nur den Zweck haben, die unmittelbare Begehung derselben zu verhindern. Die neuere Lehre macht der Individualität des einzelnen nicht so große Konzessionen. Das Prinzip des Fortschritts verlangt, daß der einzelne seine individuellen Neigungen und Wünsche dem Interesse der Gesamtheit unterordne. Nicht was die beschränkte Ansicht der Mehrheit wünscht, dient ihrem wahren Besten; was die Edelsten und Klügsten des Volkes als Staatsinteresse erkannt haben, soll der Maßstab für die Ausdehnung der Wirksamkeit des Staates sein und ringt sich auch immer wieder zur Geltung und Bewährung durch. Die Frage, inwieweit Güter, welche einer Person ohne oder gegen ihren Willen zugewendet werden, doch auch für sie wahre Güter sind, liegt auf philosophischem Gebiete.

---

absonderten, und damit den Grund aller wahren Menschentugend, Menschenentwicklung und Menschenvereinigung legte, ohne welche Aufklärung und Kenntnisse und Wissenschaften selbst noch sehr viel länger, wenn nicht immer, ein seltenes Eigentum einiger Wenigen geblieben wären, wurde das Band zwischen der Verfassung des Staates und der Religion lockerer. Als aber nachher der Einbruch barbarischer Völker die Aufklärung verscheuchte, Mißverstand eben jener Religion einen blinden und intoleranten Eifer Proselyten zu machen eingab, und die politische Gestalt der Staaten zugleich so verändert war, daß man, statt der Bürger, nur Untertanen, und nicht sowohl des Staates, als des Regenten fand, wurde Sorgfalt für die Erhaltung und Ausbreitung der Religion aus eigener Gewissenhaftigkeit der Fürsten geübt, welche dieselbe ihnen von der Gottheit selbst anvertraut glaubten. In neueren Zeiten ist zwar dies Vorurteil seltener geworden, allein der Gesichtspunkt der innerlichen Sicherheit und der Sittlichkeit — als ihrer festesten Schutzwehr — hat die Beförderung der Religion durch Gesetze und Staatseinrichtungen nicht wieder dringend empfohlen.

Die Rechtsnormen bezwecken die gedeihliche Existenz der Menschen. Da die Rechtsgenossen nicht alle von gleicher Einsicht und viele von ihnen mehr oder weniger böswillig sind, so gehorcht man ihnen in vielen Fällen nicht, in andern nur widerwillig. Es fragt sich, in welchem Grade der Gesetzgeber dieses Widerstreben unberücksichtigt lassen darf, ohne seiner Aufgabe, dem Wohle der Gesamtheit zu dienen, untreu zu werden. Die Antwort kann keine absolut scharfen Grenzen ziehen, sondern nur relative Wahrheiten zu enthüllen suchen. Die Verstandes- und die sittlichen Kräfte der einzelnen Menschen sind so erheblich verschieden, daß der Widerstand der geistig und sittlich Tiefstehenden (die natürlich die Mehrzahl ausmachen) unberücksichtigt bleiben muß, wenn die Kultur überhaupt fortschreiten soll. Jenen Menschen werden dann eben mit Rücksicht auf das Wohl der Gesamtheit durch die Normensetzung auf bestimmten Gebieten Güter aufgedrängt, die zwar von ihnen subjektiv nicht als solche empfunden werden, aber objektiv erstrebenswerte Ziele darstellen. (Z. B. wird ein Arbeiter, der verbotswidrig in der Nacht arbeitet, bestraft.) Natürlich ist es möglich, daß auch die widerstrebende Masse im Einzelfalle das Richtige, so absurd es auch zurzeit erscheinen möge, will. Mit wachsender Erkenntnis setzt sich dann, wenngleich manches Mal sehr langsam, ihr Wille als Rechtswille durch. Andererseits sind auch die Tüchtigsten und Besten eines Volkes sehr oft nicht ausschlaggebend für die Normensetzung. Auch deren Ideen werden nur allmählich die Rechtssetzung der Rechtsgemeinschaft beeinflussen.

Verfehlt ist also die naturrechtliche Idee der individuellen Freiheit, die die Grenze staatlicher Tätigkeit bedingen soll. Ein Zwang wird sich immer in sehr vielen Fällen geltend machen müssen.

III. Der Mangel der rechtlichen Grundlage.

Die staatliche Rechtssetzung kann sich auf alle Willensbetätigungen der Menschen, soweit solche überhaupt möglich sind, erstrecken. Die Rechtsausführung durch Organe des Staates dagegen ist an das gesetzte oder gewohnheitsrechtlich entstandene Recht geknüpft. Ein Handeln von Staatsorganen außerhalb ihrer rechtlichen Zuständigkeitsgrenzen ist keine eigentliche Staatsfunktion. Die sachliche Unbegrenztheit des Wirkungskreises der Staatsgewalt erstreckt sich also nur auf das Gebiet der Rechts-

setzung. Gelegentlich der modernen Verfassungsbewegung hat man durch die Aufnahme von Grundrechten in die Verfassung auch der Exekutive gewisse Grenzen ziehen zu müssen geglaubt.

Der tatsächliche Erfolg dieser Fixierung von Grundrechten ist jedoch eine Rechtsänderung, welche die entsprechenden Rechtsausführungsakte des Staates zur notwendigen Folge hat. Wenn z. B. vor der Einführung des Grundrechtes der persönlichen Freiheit eine Verhaftung innerhalb gewisser Grenzen von dem Ermessen der sie anordnenden Behörde abhängig war, so waren entsprechende Verhaftungen vor dieser Einführung unantastbare Rechtsausführungsakte, da sie sich auf bestehendes Recht, auf Zuständigkeitsnormen, stützten. Wenn nach der Einführung dieses Grundrechtes eine Verhaftung oder sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit nur in gewissen, näher bezeichneten Fällen und unter Beobachtung bestimmter Formen zulässig war, so handelte es sich nicht um die Beseitigung von Uebergriffen der Staatsgewalt, sondern um die Festlegung eines neuen Rechtszustandes. Ob nach dem bestehenden Rechtszustande das pflichtgemäße Ermessen der Organe des Staates für eine Beschränkung der persönlichen Freiheit maßgebend ist, oder ob besondere Vorschriften dafür existieren, macht keinen prinzipiellen Unterschied, sondern nur einen Unterschied für die Art und den Umfang der Kompetenz der ausführenden Organe. In jedem Falle ist der Staat dazu berufen, das bestehende Recht auszuführen, ein Beruf, der aber nicht Gegenstand einer gesetzlichen Kodifikation werden kann, da er sich von selbst versteht.

Man pflegt übrigens auch andere Verfassungsbestimmungen als Grundrechte zu bezeichnen, z. B. Verheißungen bestimmter Gesetze. Diesen Verheißungen ist der Charakter als objektiver Rechtsnormen abzusprechen. Eine rechtliche Verpflichtung des Staates zum Erlasse bestimmter Rechtsnormen kann durch einen eigenen Rechtssetzungsakt des Staates nicht entstehen, weil der letztere jederzeit durch einen solchen entgegengesetzten Inhalts aufgehoben werden kann.

Die Auffassung, daß die Grundrechte subjektiv-öffentliche Rechte seien, daß, anders ausgedrückt, die Untertanen einen Anspruch gegenüber dem Staate darauf hätten, daß dieser gewisse Handlungen unterlasse bez. vornehme, ist eine naturrechtliche. Sie ergibt sich aus der Anschauung, daß die Menschen gewisse ewige, unveräußerliche Rechte hätten, die von keiner, auch von

keiner rechtlichen Gewalt angetastet werden könnten. Die Auffassung tritt z. B. in der Bezeichnung der Grundrechte als »allgemeiner Rechte des Menschen« durch das Allgemeine Landrecht hervor. Tatsächlich handelt es sich nicht um Rechtsgrenzen, sondern um Erwägungen der Gerechtigkeit und der Zweckmäßigkeit, welche das Entstehen von Rechtssätzen verhindern, die zu weite Eingriffe in die Freiheit des einzelnen gestatten und anordnen. Wo die Grenze gezogen ist, darüber entscheidet aber nicht eine philosophische Lehre, sondern der bestehende Rechtszustand, nach dem sich die Organe des Staates zu richten haben.

Es gibt allerdings in den modernen Staaten sogar Rechtsnormen, die ein Klagerecht wegen des publizistischen Anspruchs gegen den Staat gewähren; so ist nach deutschem Reichsrecht der Anspruch des Reichsbeamten auf Gehalt sogar im ordentlichen Rechtswege klagbar, und in der sehr differenzierten preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit hat man ein Mittel, Handlungen des Staates, die sich nicht als Ausführung des gesetzten Rechts darstellen, zu verhüten und solche, die zur Ausführung des gesetzten Rechts erforderlich sind, herbeizuführen.

Diese Erwägung verlegt die Schwierigkeit aber nur in ein anderes Gebiet. Dieser für solche »Ansprüche« durch die Gesetze gewährte Rechtsweg hat nur die Bedeutung, daß jedes beteiligte Glied der Rechtsgemeinschaft und im öffentlichen Interesse auch die Staatsorgane die Möglichkeit haben sollen, die Entscheidung darüber, was sich im gegebenen Falle als Ausführung des gesetzten Rechts darstellt, vor ein höheres oder anderes Forum zu bringen. Eine Rechtspflicht des Staates, diesen Instanzenweg wirklich zu gewähren, läßt sich aus dem Bestehen von Vorschriften, die ihn gewähren, ebensowenig konstruieren wie eine Rechtspflicht zur Befriedigung des in diesem Verfahren gemachten »Anspruchs«. Sowie es keine geschlossene Zwangskette innerhalb des Rechts gibt, sondern begrifflich irgendwo ein Ende sein muß, wo als stützende Basis nur die Moral, kein Recht mehr, vorhanden ist, so existiert der vom Staat geschaffene Rechtszustand mit seinen Berechtigungen und Pflichten nicht als ein geschlossenes Ganzes, sondern hat dort sein Ende, wo es sich um die Ausführung des gesetzten Rechts durch den Staat handelt. Der Staat hat die Macht und die moralische Pflicht, unmöglich aber eine Rechtspflicht dazu. Rechtspflichten bestehen in dieser

Hinsicht nur seitens der ausführenden Organe gegenüber dem Staate: diese sind auf Grund des gesetzten Rechtes verpflichtet, das, was das Recht im allgemeinen anordnet, im besonderen Falle auszuführen, aber nicht gegenüber der Einzelperson, sondern gegenüber dem Staate, dessen Rechte sich alle seine Glieder beugen müssen, der sich aber selbst nicht unter das von ihm selbst gesetzte Recht zu stellen vermag. Eine abweichende Ansicht würde auch zu einer ungeheuren Anzahl subjektiv-öffentlicher Rechte führen.

Der Einzelne kann durch Erhebung einer Klage die Erforschung und Entscheidung eines Sachverhalts durch die dazu kompetenten Staatsorgane veranlassen. Er kann durch Einlegung von Rechtsmitteln die Entscheidung der Sache vor ein höheres Forum bringen; in dieser Hinsicht gibt es für ihn nach modernem Recht außer dem ordentlichen Rechtswege das Verwaltungsstreitverfahren, durch welches die Klarlegung gewisser Tatbestände von bestimmter Art und ihre Subsumtion unter die Rechtsnormen bestimmten Behörden zugewiesen ist. In vielen anderen Fällen ist jedem Gliede der Rechtsgemeinschaft die Möglichkeit gegeben, durch Stellung von Anträgen usw. das rechtsausführende Handeln der Staatsorgane hervorzurufen oder in Fällen, in denen eine Verpflichtung von Beamten zum Einschreiten von Amts wegen nicht erfüllt wird, durch ähnliche, an vorgesetzte Organe gerichtete Handlungen die Veranlassung zu diesem Einschreiten, das sich selbst wiederum als Rechtsausführung darstellt, zu verwirken.

In allen diesen Fällen aber sind diese Handlungen für die Staatsorgane nur tatbestandliche Voraussetzungen für eine bestimmte Art amtlichen Handelns, zu welchem sie auf Grund der Rechtsordnung dem Staate gegenüber verpflichtet sind. Ihnen gegenüber kann jede Klage nur einen rein formellen Sinn haben. Man käme sonst dazu, alle jene Fälle für Festlegungen subjektiv-öffentlicher Rechte anzusehen, in denen ein Handeln bestimmter Staatsorgane im Interesse eines Einzelindividuums auf dessen Anrufen rechtlich normiert ist. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen dem Staate und seinen Angehörigen macht es aber keinen wesentlichen Unterschied, ob die Organe des Staates auf Grund von Tatbeständen, die unabhängig vom Willen der Staatsglieder eintreten, in bestimmter Weise handelnd auftreten müssen, oder ob sie dazu im Falle des Begehrens von Staatsgliedern rechtlich

verpflichtet sind. Es handelt sich immer um bloße tatbestandliche Voraussetzungen für bestimmte Aktionen der Organe des Staates, gleichviel, ob der Wille der Betroffenen mit diesen Aktionen übereinstimmt, sie begehrt, sie nicht will oder ihnen gegenüber indifferent ist.

Aus dieser Negation der subjektiv-öffentlichen Rechte folgt jedoch keineswegs eine Gefährdung der individuellen Freiheit durch eine schrankenlose Ausdehnung der Staatsgewalt. Vielmehr steht das Einzelrechtssubjekt — wenn auch nicht mit subjektiven Rechten ausgestattet, so doch unter voller rechtlicher Garantie — der Staatsomnipotenz frei gegenüber, denn diese Allgewalt ist eben rechtlicher Natur. Diese ihr anhaftende Eigenschaft ist ihr so wesentlich, daß man, sofern sich rechtswidrige Gewalten geltend machen, von Staatsgewalten nicht mehr sprechen kann. Rechtlich aber sind die Staatstätigkeiten insofern, als sie das Recht setzen und ausführen. Wegen dieser in der Natur der Staatsgewalt liegenden Beschränkungen ihre Omnipotenz zu bestreiten, liegt ebensowenig Grund vor, als theologisch Gottes Allmacht anzuzweifeln, weil er nicht das Böse tun, oder philosophisch ein allmächtiges Wesen deshalb nicht anerkennen zu wollen, weil es nicht nichtallmächtig sein könne.

Mit der Vervollkommnung moralischer Anschauungen und ökonomischer Verhältnisse, die in immer neuen Kulturprodukten zutage tritt, vervollkommnet sich auch das Recht, das selbst ein Kulturprodukt ist und andererseits als »Pionier der Kultur« in besonderem Maße die kulturelle Entwicklung befördert. Schranken können sich dieser zwar entgegenstellen, dann aber haben sie nicht den Charakter rechtlicher Garantien, sondern kulturfeindlicher Mächte, die nach dem auf diesem Gebiete herrschenden evolutionistischen Prinzipe dem Bessern allmählich doch weichen müssen.

Was dem einzelnen Gliede des Staates wertvoller ist als ein ihm von der Theorie gewährter Anspruch gegenüber dem Staate auf ein bestimmtes Tun oder Unterlassen seiner Organe, ist der Umstand, daß die Rechtsanwendung für den Staat ebenso Lebensbedingung ist, wie sie für ihn die Voraussetzung eines gedeihlichen Wirkens in wirtschaftlicher Hinsicht ist. Ein Staat, der das von ihm gesetzte Recht nicht ausführen wollte, würde sich selbst aufgeben. Hieraus ergibt sich auch, daß eine begriffliche Scheidung von »Rechtsstaat« und »Kulturstaat« unbegründet ist.