

# Rechtsgeschichte

[www.rg.mpg.de](http://www.rg.mpg.de)

<http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg15>  
Zitiervorschlag: Rechtsgeschichte Rg 15 (2009)  
<http://dx.doi.org/10.12946/rg15/126-144>

Rg **15** 2009 126–144

**Peter Collin**

## Staatliche Kapitalhilfe für Unternehmen

Nationalökonomische Konturierungen polizeiwissenschaftlicher Lehren in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

---

Dieser Beitrag steht unter einer  
Creative Commons cc-by-nc-nd 3.0



## Abstract

A wide conception of state administration would also include the science of economics. With the triumphal progress of the doctrine of Adam Smith from the end of the 18th century this part of state administration also came within the sphere of influence of the national economy. This formed a theoretical partial discipline, which subsumed the determinants of the development of wealth. This theoretical part, the pure theory of political economy, contained those principles which should determine the practical part, the practice of economics. On the other hand, the theory of political economy considered practice in the process of the drafting of economic postulates. Both partial disciplines interacted and influenced the doctrines of state administration.

This process will be described by means of writers influenced by the work of Adam Smith (Sartorius, Kraus, Lüder, Soden, Jakob, Lotz, Rau) and using the example of governmental financial support for private enterprises. All these authors shared the doctrine of the absence of state intervention. But the state was nevertheless considered responsible for the prosperity of the country and had to intervene if private means failed and if the public welfare was to be protected. Based on these assumptions, criteria for the justification of state assistance were developed. Financial support was acceptable as sponsorship for innovation, as temporary aid in times of crisis and as an instrument of socio-political stabilization. The same types of financial aid were practiced by government.

In the administration of states based on the rule of law (Robert von Mohl), national-economic and judicial principles moved in the same direction. The justifications of financial aid were concordant with the economic justifications. Thus the shaping of the national economy took on a juridical character.



# Staatliche Kapitalhilfe für Unternehmen

Nationalökonomische Konturierungen polizeiwissenschaftlicher Lehren in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

## I. Einführung und Vorbemerkungen

Zum Gegenstand der Polizeiwissenschaft gehörte – jedenfalls unter der Herrschaft eines weiten Polizeibegriffs – auch die staatliche Sorge für die Wirtschaft. Die Herausbildung der Wirtschaft als eines eigenständigen gesellschaftlichen Teilsystems, also eines sozialen Bereichs, für den die Geltung von Leitprinzipien eigener Art beansprucht wird, fällt auf das Ende des 18. Jahrhunderts. Am Beginn der nachhaltigen<sup>1</sup> Durchsetzung eines staatsunabhängigen wirtschaftlichen Denkens steht das Werk von Adam Smith, der die klassische Nationalökonomie begründete. Die Polizeiwissenschaft traf nun auf einen Gegenstand, für den eine überaus mächtige Theorie die Erklärungshoheit beanspruchte. Welche Konsequenzen ergaben sich daraus? Dieser Frage soll am Beispiel der staatlichen Kapitalhilfen für Unternehmen nachgegangen werden.

Hierzu wird zunächst die Praxis der Kapitalhilfe am Beispiel ausgewählter deutscher Einzelstaaten dargestellt (II). Dies macht die Praxis als Bezugsgegenstand und als ein mögliches Orientierungsmuster für die Wissenschaft sichtbar. Sodann folgt eine Literaturanalyse, die zunächst disziplinäre Ausdifferenzierungs- und Verschmelzungsprozesse in den Blick nimmt (III). Denn wenn auf der einen Seite von Nationalökonomie, auf der anderen von polizeiwissenschaftlichen Lehren gesprochen wird, bedarf es erst einmal einer Klärung des Disziplinverständnisses und der Entwicklung des Verhältnisses beider Disziplinen (III. 1). Da in diesem Verhältnis ein Hegemonieanspruch der ökonomischen Lehre sichtbar wird, schließt sich die Frage an, ob auch eine Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates diesen Vormachtanspruch dem Grunde nach anerkannte (III. 2). Daran anschließend wird dargestellt, wie das Schrifttum nationalökonomische Freiheitspostulate und die Zulassung staatlicher Interventionen ausbalancierte (IV), bevor schließlich Grundlinien der in der Wissenschaft vertre-

<sup>1</sup> Auf die Anstöße, die die physiokratische Lehre einem »staatsfreien« Denken von Wirtschaft vermittelt hat, soll hier nicht weiter eingegangen werden (hierzu DIETHELM KLIPPEL, ›Libertas commerciorum‹ und ›Vermögens-Gesellschaft‹. Zur Geschichte ökonomischer Freiheitsrechte in Deutschland im 18. Jahrhundert, in: Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Ge-

schichte, hg. von GÜNTER BIRTSCH, Göttingen 1981, 313–335, insb. 323 f.). Dass sich die Smithsche Lehre in der Folgezeit als die die Entwicklungsrichtung bestimmende erwiesen hat, dürfte aber nicht bestritten sein.

tenen Subventionslehre herausgearbeitet werden (V). Im Schlussabschnitt (VI) werden wieder die Verbindungslinien zur administrativen Praxis gezogen.

Die Aufbereitung der Literatur erfolgt nicht mit dem Anspruch auf Vollständigkeit, wie schon der Untertitel verdeutlicht, in dem nicht von der »Polizeiwissenschaft«, sondern von »polizeiwissenschaftlichen Lehren« die Rede ist. Aus dem Schrifttum wurden – außer im Fall von Mohl – nur jene Autoren ausgewählt, die nach eigenem Bekunden und auch nach den in der Forschung vorgenommenen Zuordnungen zu den Anhängern der Smithschen Lehre gehörten,<sup>2</sup> wobei in dieser Abhandlung nicht die Herausarbeitung ihres individuellen wissenschaftlichen Profils und der bei der Rezeption von Smith hervortretenden Differenzen im Vordergrund steht, sondern eine Verdeutlichung gemeinsamer Grundlinien; soweit für diese Darstellung relevante Unterschiede sichtbar werden, wird natürlich auf sie hingewiesen. Die Wahl fiel deshalb auf jene Autoren, weil in ihren Werken das Wechselspiel zwischen Nationalökonomie und Polizeiwissenschaft besonders gut sichtbar wird. Denn sie publizierten sowohl zur ökonomischen Theorie als auch zu Wirtschaftspolizei; Polizeiwissenschaft betrieben diese Autoren nicht immer dem Namen, aber der Sache nach. Dass damit eine Perspektivenverengung und die Vernachlässigung anderer, bei sonstigen Autoren stärker hervortretender Gesichtspunkte<sup>3</sup> einhergeht, muss in Kauf genommen werden.

Zur ersten Generation von Smithianern werden jene gezählt, die sich weitgehend auf die Präsentation der Lehre von Smith beschränkten, ohne dabei freilich ganz darauf zu verzichten, eigenes Gedankengut beizusteuern: Sartorius,<sup>4</sup> Kraus<sup>5</sup> und – mit Abstrichen – Lüder.<sup>6</sup> Als Smithianer der zweiten Generation wurden Jakob,<sup>7</sup> Soden<sup>8</sup> und Lotz<sup>9</sup> ausgewählt. Sie schöpften aus dem klassischen nationalökonomischen Gedankengut, legten aber nicht lediglich den Ordnungslinien von Smith folgende Darstellungen vor, sondern Arbeiten, die eine eigenständige Systematik und eigene inhaltliche Schwerpunktsetzungen aufwiesen und den Boden für die disziplinäre Ausdifferenzierung in Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspflege bzw. Volkswirtschaftspolitik bereiteten. An dritter Stelle folgt der »Spätklassiker« Rau,<sup>10</sup> der unter Aufnahme der Smithschen Anstöße die deutsche Volkswirtschaftslehre systematisch entfaltete. Den Schlusspunkt bildet das Werk von Robert von Mohl: Es soll herausgearbeitet werden, welchen Niederschlag

2 Siehe zur Zuordnung der im nächsten Absatz genannten Autoren zur Smith-Schule – wenn auch mit unterschiedlichen Akzenten und nicht immer alle nennend – nur WILHELM LEXIS, Systematisierung, Richtungen und Methoden der Volkswirtschaftslehre, in: Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im 19. Jahrhundert. Gustav Schmolter zur siebzigsten Wiederkehr

seines Geburtstages, Bd. 2, Leipzig 1908, 1–45, 2 ff.; MARIE-ELISABETH VOPELIUS, Die altliberalen Ökonomen und die Reformzeit, Stuttgart 1968, passim; RAINER KOCH, »Industriesystem« oder »bürgerliche Gesellschaft«, in: GWU 29 (1978) 605–627, 610 ff.; HARALD WINKEL, Adam Smith und die deutsche Nationalökonomie 1776–1820, in: Studien zur Entwicklung der ökonomischen

Theorie V, hg. von HARALD SCHERF, Berlin 1986, 81–109, 95 ff.

3 Siehe zu den Schwerpunkten der polizeiwissenschaftlichen Diskussion jetzt vor allem NAOKO MATSUMOTO, Polizeibegriff im Umbruch. Staatszwecklehre und Gewaltenteilungspraxis in der Reichs- und Rheinbundpublizistik, Frankfurt a. M. 1999.

4 Georg Sartorius (1765–1828), seit 1797 Professor in Göttingen.

5 Christian Jacob Kraus (1753–1807), seit 1781 Professor in Königsberg.

6 August Ferdinand Lüder (1760–1819), 1810–1814 Professor in Göttingen, ab 1817 Honorarprofessor in Jena.

7 Ludwig Heinrich Jakob (1759–1827), seit 1787 Professor in Halle, ab 1806 in Charkow, ab 1816 wieder in Halle.

8 Julius Graf von Soden (1754–1831), seit 1774 im brandenburg-ansbachischen, später im preußischen Regierungsdienst, 1796 Austritt aus dem Staatsdienst, seit 1804 Theaterdirektor, daneben vor allem nationalökonomische Schriftstellerätigkeit.

9 Johann Friedrich Eusebius Lotz (1771–1838), seit 1790 im Regierungsdienst Sachsen-Hildburghausen.

10 Karl Heinrich Rau (1792–1870), ab 1822 Professor in Heidelberg.

das nationalökonomische Gedankengut in einer nach den »Grundsätzen des Rechtsstaats« entwickelten Polizeiwissenschaft fand.

## II. Kapitalhilfen für die gewerbliche Wirtschaft in der administrativen Praxis: Preußen, Sachsen, Baden und Bayern

Preußen konnte auf eine merkantilistische Tradition zurückblicken, in der die wirtschaftliche Steuerung durch die Vergabe von Gewerbeprivilegien oft mit staatlicher Finanzhilfe verbunden war.<sup>11</sup> Vor allem das Textilgewerbe sowie diverse Luxusindustrien wurden auf diese Weise staatlich gefördert.<sup>12</sup> Neben diese merkantilistische Ausrichtung traten aber auch sozialpolitische Motivationen: Die stark durch Konjunkturschwankungen betroffenen Spinner und Weber kamen in den 1780er Jahren ebenfalls in den Genuss staatlicher Unterstützung.<sup>13</sup> Nach den Reformen zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Einerseits wird eine Programmatik sichtbar, die für eine weitgehende Zurückhaltung des Staates spricht. Ihren Ausdruck findet sie vor allem in § 50 der Regierungsinstruktion vom 26. Dezember 1808:<sup>14</sup> »... Es ist dem Staate und seinen einzelnen Gliedern immer am zuträglichsten, die Gewerbe jedesmal ihrem natürlichen Gange zu überlassen, das heißt: keine derselben vorzugsweise durch besondere Unterstützungen zu begünstigen und zu heben ...« Andererseits setzte eine lebhaftere, in ihren Wirkungen von der neueren Forschung allerdings eher gering geschätzte<sup>15</sup> Förderpolitik ein. Peter Beuth (Direktor der Abteilung für Gewerbe, Handel und Bauwesen) organisierte die Vermittlung neuen technologischen Wissens und die Verbreitung fortschrittlicher Maschinenteknik, die Preußische Seehandlung entwickelte nicht nur ein eigenes Wirtschaftsimperium, sondern engagierte sich auch für andere Unternehmen<sup>16</sup> und neben die Zentralinstanzen und die Königliche Bank als Förderinstitutionen traten die ursprünglich für die Verteilung schwedischer Entschädigungszahlungen zuständigen Provinzialhilfskassen.<sup>17</sup> Ab Beginn der 1840er Jahre allerdings mehren sich wieder die Anzeichen für einen Rückzug des Staates.<sup>18</sup>

Aus welchen Gründen jeweils finanzielle Hilfe geleistet wurde, müsste im Rahmen einer systematischen Analyse der Förderpolitik ermittelt werden, die es noch nicht gibt.<sup>19</sup> Anhand von in der Forschung geschilderten Einzelfällen lassen sich allerdings Fall-

11 ULRICH PETER RITTER, Die Rolle des Staates in den Frühstadien der Industrialisierung, Berlin 1961, 70; DIETMAR WILLOWEIT, Gewerbeprivileg und »natürliche« Gewerbebefreiheit, in: Vom Gewerbe zum Unternehmen. Studien zum Recht der gewerblichen Wirtschaft im 18. und 19. Jahrhundert, hg. von KARL OTTO SCHERNER und DIETMAR WILLOWEIT, Darmstadt 1982, 60–111, 77 ff.

12 ILJA MIECK, Preußische Gewerbepolitik in Berlin 1806–1844. Staatshilfe und Privatinitiative zwischen Merkantilismus und Liberalismus, Berlin 1965, 5; REINHART KOSELLECK, Preußen zwischen Reform und Revolution.

Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791–1848, 3. Aufl. Stuttgart 1981, 122.

13 KOSELLECK, Preußen (Fn. 12) 130.

14 Preußische Gesetzsammlung 1806–1810, 481 ff.

15 Siehe dazu nur RUDOLF BOCH, Staat und Wirtschaft im 19. Jahrhundert, München 2004, 16.

16 WOLFGANG RADTKE, Die preußische Seehandlung zwischen Staat

und Wirtschaft in der Frühphase der Industrialisierung, Berlin 1981, 130 ff.

17 CLEMENS WISCHERMANN, Preußischer Staat und westfälische Unternehmen zwischen Spätmerkantilismus und Liberalismus, Köln u. a. 1992, 334 ff., 369 ff.

18 MIECK, Preußische Gewerbepolitik (Fn. 12) 126; WISCHERMANN (Fn. 17) 365.

19 WISCHERMANN (Fn. 17) 338.

gruppen bilden. Zunächst einmal erfolgten Zahlungen an Unternehmen, die neue Produktionsverfahren einführten und hierfür moderne Maschinen, vor allem aus England, benötigten, zum Teil erfolgte die Förderung auch in Gestalt individueller Zollbefreiungen.<sup>20</sup> Weiter wird das Motiv sichtbar, einzelnen Unternehmen oder bestimmten Gewerbezweigen über Konjunkturereinbrüche hinwegzuhelfen.<sup>21</sup> Nicht selten verbanden sich damit sozialpolitische Erwägungen: Einer Verarmung der lohnabhängigen Bevölkerung krisenbetroffener Gebiete galt es entgegenzuwirken<sup>22</sup> bzw. verarmten Regionen sollte Hilfe durch Industrieansiedlungen zukommen.<sup>23</sup> Die Aufzählung dieser Fallgruppen darf nicht zu dem Schluss verführen, hierbei würden Leitlinien einer systematischen Förderungspolitik erkennbar. Eine Vielzahl von Finanzierungsgesuchen wurde abgelehnt.<sup>24</sup> Aber mit dem Hinweis auf die angeführten Gründe konnten Unternehmen wohl noch am ehesten auf eine positive Bescheidung hoffen.

Umfassend aufgearbeitet ist die Förderpolitik in Sachsen. Dort knüpfte man im Prinzip an die spätmerkantilistischen Praktiken an, schränkte den Förderungsumfang zunächst jedoch erheblich ein.<sup>25</sup> Erst Ende der 1820er Jahre macht sich ein stärkeres – in den 1840er Jahren jedoch wieder abgeschwächtes – Engagement bemerkbar, wobei allerdings zwischen verschiedenen Gewerbezweigen zu differenzieren ist. Relativ reichhaltiger Zuwendungen erfreute sich der Maschinenbau. Im Vordergrund stand dabei die Förderung des technologischen Fortschritts und die Einführung neuer Industriesparten.<sup>26</sup> Beim traditionellen Textilgewerbe hingegen dominierte das Bestreben, die Verarmung krisenbetroffener Regionen zu verhindern.<sup>27</sup> Einzelne Fördermaßnahmen verfolgten aber auch den Zweck, Unternehmern über Unglücksfälle, z. B. durch Wetterschäden, hinwegzuhelfen.<sup>28</sup>

In Baden und Bayern fand hingegen so gut wie keine Förderung durch Finanzhilfen für Industrieunternehmen statt. In Bayern floss das Gros der – ohnehin schon geringen – Fördermittel in die Landwirtschaft,<sup>29</sup> in Baden konzentrierte man sich auf Hilfen für das Heimgewerbe, wobei hier wieder das Motiv der Armutsbekämpfung zum Ausdruck kommt.<sup>30</sup> Kapitalhilfe für Industriebetriebe erfolgte nur in Ausnahmefällen. Soweit sich einzelnen administrativen Stellungnahmen Gründe für diese Zurückhaltung entnehmen lassen, werden zunächst einem klassischen liberalen Dogma verhaftete Erwägungen sichtbar (die allerdings auch in

20 RITTER, Die Rolle des Staates (Fn. 11) 70 f.; KOSELLECK, Preußen (Fn. 12) 611, Fn. 187; WISCHERMANN (Fn. 17) 340 ff.

21 RICHARD TIEMANN, Das lippische Gewerbe im Lichte der Gewerbepolitik des 19. Jahrhunderts, Detmold 1929, 94.

22 RADTKE, Die preußische Seehandlung (Fn. 16) 138 ff.; KOSELLECK, Preußen (Fn. 12) 611, Fn. 187.

23 Zu einem entsprechenden Förderungsfall, in dem dieses Argument eine Rolle spielte, WISCHERMANN (Fn. 17) 356 ff.

24 MIECK, Preußische Gewerbepolitik (Fn. 12) 124 f.; WISCHERMANN (Fn. 17) 334 ff.

25 HUBERT KIESEWETTER, Industrialisierung und Landwirtschaft. Sachsens Stellung im regionalen Industrialisierungsprozess

Deutschlands im 19. Jahrhundert, Köln, Wien 1988, 624 ff.

26 KIESEWETTER (Fn. 25) 700.

27 KIESEWETTER (Fn. 25) 684 ff.

28 Siehe Liste von Förderungsfällen bei HUBERT KIESEWETTER, Die Industrialisierung Sachsens, Stuttgart 2007 (eine überarbeitete Fassung der Arbeit von 1988), 514 ff.

29 IRENE BURKHARDT, Das Verhältnis von Wirtschaft und Verwaltung in Bayern während der Anfänge der Industrialisierung (1834–1868), Berlin 2001, 90.

30 WOLFRAM FISCHER, Der Staat und die Anfänge der Industrialisierung in Baden 1800–1850, Bd. 1, Berlin 1962, 156 f.

Stellungnahmen der preußischen Bürokratie zu finden sind): Der Staat solle sich darauf beschränken, Hindernisse für die wirtschaftliche Entwicklung hinwegzuräumen, aber nicht aktiv eingreifen.<sup>31</sup> Aber auch Bedenken wegen der Pauperisierungseffekte der Industrialisierung werden erkennbar.<sup>32</sup>

Ein Blick auf die Förderpolitik der deutschen Staaten vermittelt also durchaus kein einheitliches Bild. Einem (bis in die 1840er Jahre) relativ starken Engagement Preußens und (verspätet) Sachsens steht eine zurückhaltende Förderpolitik, teilweise sogar industriefeindliche Haltung in Baden und Bayern gegenüber. Wo allerdings Förderung in Gestalt von Kapitalhilfen stattfand, lassen sich grob drei Fallgruppen unterscheiden: Hilfe für die Einführung neuer Produktionsverfahren und die Herstellung neuer Produkte bzw. für die Ausrüstung mit modernen Technologien, Hilfe für zeitweilig in Krisensituationen oder auf andere Weise unverschuldet in Liquiditätsengpässe geratene Unternehmen und Hilfe zur Verhinderung der Armut von Beschäftigten bestimmter Branchen und/oder Regionen.

### III. Disziplinäre Entwicklungslinien und Hegemonialansprüche

#### 1. Volkswirtschaftslehre, Volkswirtschaftspflege, Polizeiwissenschaft: disziplinäre Ausdifferenzierungs- und Verschmelzungsprozesse

Das Gedankengut von Adam Smith war seit dem Ende des 18. Jahrhunderts an den Universitäten präsent. Zunächst einmal stellte es sich nur als ein ökonomisches Konzept neben anderen dar. Merkantilsystem – physiokratisches System – Industriesystem (d. i. die Lehre von Adam Smith) – in dieser Abfolge wurden die ökonomischen Grundanschauungen auch in der Literatur abgehandelt. Jedoch sperrte sich das nationalökonomische Konzept einer Eigengesetzlichkeiten gehorchenden Volkswirtschaft der Integration in die als Kunstlehre für die Verwaltung gedachte Kameralwissenschaft,<sup>33</sup> die herkömmlicherweise aus den Komponenten Ökonomik, Polizeiwissenschaft und Finanzwissenschaft bestand.<sup>34</sup> Die Nationalökonomie begann sich vielmehr als eine autonome Disziplin zu etablieren, die gegenüber den anderen – praktischen – Fächern den Anspruch erhob, theoretische Leitdisziplin zu sein.

<sup>31</sup> FISCHER, *Der Staat* (Fn. 30) 147 f.

<sup>32</sup> FISCHER, *Der Staat* (Fn. 30) 150 ff.; BURKHARDT, *Verhältnis* (Fn. 29) 62. Insgesamt zur reservierten Haltung in Süddeutschland, die wesentlich von Pauperisierungängsten getragen war; CHRISTOPH DIPPER, *Wirtschaftspolitische Grundsatzentscheidungen in Süddeutschland*, in: *Restaurationssystem und Reformpolitik. Süddeutschland und*

*Preußen im Vergleich*, hg. von HANS-PETER ULLMANN und CLEMENS ZIMMERMANN, München 1996, 139–161, insb. 139.

<sup>33</sup> MATSUMOTO (Fn. 3) 23.

<sup>34</sup> HANS MAIER, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft)*, 1. Aufl. Neuwied 1966, 233.

Um die Entstehung dieses Hegemonialanspruchs zu verdeutlichen, bedarf es einer Vorbemerkung zur Terminologie, da in der Literatur eine breite, zuweilen verwirrende Varietät von Begrifflichkeiten anzutreffen ist.<sup>35</sup> Bisher war immer von (klassischer) Nationalökonomie die Rede gewesen. Dieser Begriff hat sich als moderne Bezeichnung für die maßgeblich von Smith begründete Lehre durchgesetzt. Er taucht durchaus auch im zeitgenössischen Schrifttum auf,<sup>36</sup> steht jedoch in Konkurrenz zu anderen Begrifflichkeiten. Anfangs operierte man vor allem mit der Bezeichnung »Staatwirtschaft«, wobei sich aber auch hier ein unterschiedliches Begriffsverständnis zeigte. Kraus fasst darunter noch die gesamte Volkswirtschaft,<sup>37</sup> bei Sartorius hingegen wird eine Trennung sichtbar zwischen der Theorie von der Entstehung des Nationalreichtums und der Lehre über die Eingriffe des Staates in die Wirtschaft – Letzteres wird dann als Staatwirtschaft,<sup>38</sup> von einem anderen Autor auch als Staatsnationalwirtschaft bezeichnet.<sup>39</sup> Allmählich setzt sich dann, vor allem über Rau, der Begriff der Volkswirtschaft durch.<sup>40</sup> An diesen Terminus wird bei der Beschreibung der disziplinären Entwicklungsprozesse angeknüpft, wobei dabei noch – unten ausgeführte – Binnendifferenzierungen erforderlich sind.

Der Hegemonieanspruch der Smithschen Lehre wurde über die Entfaltung einer volkswirtschaftlichen Systematik plausibel gemacht, die die sachlichen Komponenten der Kameralwissenschaft zwar aufnahm, aber neu konfigurierte oder präziser: den Stoff in eine hierarchische Ordnung brachte. Allerdings bildete sich diese Systematik erst allmählich heraus, denn sie folgte nicht zwingend dem Aufbau und den Themenschwerpunkten des Smithschen Werkes. »The Nature and Causes of the Wealth of Nations« bestand aus fünf Büchern. In den ersten vier analysierte Smith die Quellen des Nationalreichtums,<sup>41</sup> wobei er im vierten Wirkungsweisen merkantilistischer Beschränkungen und Begünstigungen thematisierte, den Schwerpunkt dabei allerdings auf Außenhandels- und Kolonialprobleme legte.<sup>42</sup> Die ersten Übersetzungen von Smith folgten selbstverständlich diesem Aufbau.<sup>43</sup>

Schon bei den ersten selbständigen Bearbeitungen aber fallen erhebliche Abweichungen auf, die letztlich in die konstitutive Unterscheidung von (theoretischer bzw. reiner) Volkswirtschaftslehre und (praktischer) Volkswirtschaftspflege bzw. Volkswirtschaftspolitik mündeten. Kraus unterschied zwischen reiner und

- 35 HEINZ MOHNHAUPT, Zum Verhältnis und Dialog zwischen Volkswirtschaftslehre und Rechtswissenschaft im 19. Jahrhundert, in: *Wirtschaft und Wirtschaftstheorien in Rechtsgeschichte und Philosophie*, hg. von HEINZ MOHNHAUPT und JEAN-FRANÇOIS KERVÉGAN, Frankfurt a. M. 2004, 129–161, 140.
- 36 LUDWIG HEINRICH JAKOB, Grundsätze der National-Ökono-

mie oder National-Wirtschaftslehre, 2. Aufl. Charkow u. a. 1809.

- 37 CHRISTIAN JACOB KRAUS, *Staatwirtschaft*, Theil 1–5, Königsberg 1808–1811.
- 38 GEORG SARTORIUS, *Handbuch der Staatwirtschaft* (zum Gebrauch bey akademischen Vorlesungen nach Adam Smith's Grundsätzen ausgearbeitet), Berlin 1796, III; deutlich erkennbar dann im Titel:

GEORG SARTORIUS, *Abhandlungen, die Elemente des National-Reichtums und die Staatwirtschaft betreffend*, Erster Theil, Göttingen 1806.

- 39 JULIUS GRAF VON SODEN, *Die Staats-National-Wirtschaft. Versuch über die Gesetze zu Leitung und Beförderung der National-Produktion, der Landwirtschaft, der Gewerbe und des Handels nach den Grundsätzen der National-Oekonomie*, Aarau 1816.
- 40 JOHANNES BURKHARDT, Der Begriff des Ökonomischen in wissenschaftsgeschichtlicher Perspektive, in: *Die Institutionalisierung der Nationalökonomie an deutschen Universitäten. Zur Erinnerung an Klaus Hinrich Hennings (1937–1986)*, hg. von NORBERT WASZEK, St. Katharinen 1988, 55–76, 69 ff.
- 41 Siehe auch die Vorrede, ADAM SMITH, *The Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Book I, in: *The Works of Adam Smith, LL.D.*, Vol. II, London 1812, 4 f.
- 42 ADAM SMITH, *The Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Book IV, in: *The Works of Adam Smith, LL.D.*, Vol. III, London 1811, 176 ff., 343 ff.
- 43 Die einflussreichste Übersetzung stammt von Garve: ADAM SMITH, *Untersuchung über die Natur und die Ursachen des Nationalreichtums*, aus dem Englischen der vierten Ausgabe neu übersetzt von Christian Garve, Bd. 1–4, Breslau 1794–1796; umfassend zur frühen Aufnahme des Werks von Smith in Deutschland WINKEL, Adam Smith (Fn. 2) 90 ff.



- 44 CHRISTIAN JACOB KRAUS, Staatswirtschaft, Theil 1–4, Königsberg 1808, behandelte die »reine Staatswirtschaft« und war weitgehend eine Wiedergabe der Bücher I–IV von Smith; hierzu WILHELM ROSCHER, Geschichte der National-Oekonomie in Deutschland, München 1874, 610; FRITZ MILKOWSKI, Die Bedeutung von Christian Jacob Kraus für die Geschichte der Volkswirtschaftslehre, Altenburg 1927 (Diss. Berlin 1926), 55. Teil V wich dann vom Smithschen Schema ab und stellt eine stärker auf die preußischen Verhältnisse bezogene Darstellung und Bewertung der Volkswirtschaftspolitik dar, CHRISTIAN JACOB KRAUS, Staatswirtschaft, Fünfter Theil, Königsberg 1811.
- 45 AUGUST FERDINAND LÜDER, Über Nationalindustrie und Staatswirtschaft, Bde. 1–3, Berlin 1800–1804.
- 46 Auf die Tendenz der Smithianer hinweisend, die anwendungsbezogenen nationalökonomischen Lehren auch als Lehren der Polizeiwissenschaft zu verstehen, PETER PREU, Polizeibegriff und Staatszwecklehre, Göttingen 1983, 244.
- 47 JAKOB, National-Ökonomie (Fn. 36) V.
- 48 LUDWIG HEINRICH JAKOB, Grundsätze der Polizeygesetzgebung und der Polizeyanstalten, Charkow u. a. 1809.
- 49 F. F. A. DIEDERICHS, Die Systeme der Staatswissenschaften von Say, Jacob und Pölitz, Köln 1833, 9.
- 50 JOHANN FRIEDRICH EUSEBIUS LOTZ, Über den Begriff der Polizei und den Umfang der Staatspolizeigewalt, Hildburghausen 1807, zur Trennung zwischen »Zwangspolizei« und »Hilfspolizei« 334.
- 51 Band 1 war dort der reinen Staatswirtschaftslehre gewidmet, Bd. 2 der polizeilichen Staatswirtschaftspflege, JOHANN FRIEDRICH EUSEBIUS LOTZ, Handbuch der Staatswirtschaftslehre, Bde. 1–2, Erlangen 1821–22.
- 52 JULIUS GRAF VON SODEN, Die Staats-Polizei nach den Grundsätzen der National-Oekonomie, Aarau 1817, 46, 128 ff, 137 f.

angewandter Staatswirtschaft,<sup>44</sup> Sartorius – wie oben erwähnt – zwischen der Lehre von der Entstehung des Nationalreichtums und der Staatswirtschaftslehre. Eine ähnliche Gliederung findet sich bei Lüder.<sup>45</sup>

Noch deutlicher wird die Trennung bei der Gruppe jener Autoren, die ein eigenes Ordnungsschema entwickelten; zugleich tritt die Einbeziehung und Vereinnahmung der Polizeiwissenschaft schärfer hervor.<sup>46</sup> Jakob erarbeitete zunächst eine Grundlegung, in der er – nach eigenem Anspruch – alle polizei- und finanzwissenschaftlichen Aspekte ausschloss, um das »reine« Problem der Entstehung des Nationalreichtums zu lösen.<sup>47</sup> Den praktischen Teil, die Volkswirtschaftspflege, brachte er in einer Polizeiwissenschaft unter.<sup>48</sup> Ihm gebührt nach Diederichs das Verdienst der erstmaligen separaten Bearbeitung von (reiner) Volkswirtschaftslehre und (praktischer) Volkswirtschaftspflege.<sup>49</sup> Dem Systematisierungsansatz Jakobs folgte in der Sache auch Lotz, der zunächst allerdings eine Polizeiwissenschaft schrieb, in der er die Wirtschaftsförderung, also die Wirtschaftspflege, der ohne Zwangsmittel agierenden »Hilfspolizei« übertrug;<sup>50</sup> erst später baute er diese in sein System der Staatswirtschaftslehre ein.<sup>51</sup> Soden verließ diese Linie nicht, auch wenn er auf den ersten Blick wegen seines partiell engen Polizeiverständnisses ein anderes Bild vermittelt. Denn seine »Staats-Polizei« hatte zwar auch fördernde Aufgaben zu bewältigen, sich in Wirtschaftsangelegenheiten jedoch auf die Gefahrenabwehr zu beschränken,<sup>52</sup> für die Wirtschaftsförderung sollte ein eigener Verwaltungszweig zuständig sein.<sup>53</sup>

Damit war die Trennung zwischen Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik bzw. Volkswirtschaftspflege vollzogen, bei Letzterer handelte es sich inhaltlich um Gewerbepolizei (und Finanz). Die Ökonomie hatte sich den Stoff der Polizeiwissenschaft, soweit er die Wirtschaft betraf, einverleibt. Endgültig etablierte sich diese Systematik in Raus 1826 erstmalig erschienenem Lehrbuch der Politischen Ökonomie.<sup>54</sup> Band 1 ist der reinen Volkswirtschaftslehre gewidmet, Band 2 der angewandten, der Stoff der wirtschaftsbezogenen Polizeiwissenschaft fällt hierunter.<sup>55</sup>

Aus dieser Zweiteilung konnte der Hegemonialanspruch der reinen Volkswirtschaftslehre hergeleitet werden. Diese stellte die allgemeinen Regeln auf, denen sich die praktische Volkswirtschaftspflege zu unterwerfen hatte.<sup>56</sup> Welche inhaltlichen Schlussfolgerungen hieraus gezogen werden konnten, soll an dieser Stelle noch

53 VON SODEN, Die Staats-National-Wirtschaft (Fn. 39) V.

54 Zitiert wird hier aus der 1854–58 erschienenen 4. Auflage von Bd. 2, Abt. 1 und 2.

55 Ausführlich zu diesen Systematisierungsüberlegungen KARL HEINRICH RAU, Über die Kameralwissenschaft, Heidelberg 1825, 11 ff., 38.

56 JAKOB, National-Ökonomie (Fn. 36) VIII; VON SODEN, Die

Staats-National-Wirtschaft (Fn. 39) V; LOTZ, Handbuch (Fn. 51) Bd. 1, 13; RAU, Kameralwissenschaft (Fn. 55) 38; siehe auch KARL HEINRICH LUDWIG PÖLITZ, Die Staatswissenschaften im Lichte unserer Zeit, Zweiter Theil: die Volkswirtschaft, die Staatswirtschaft und Finanzwissenschaft, und die Polizeiwissenschaft, Leipzig 1823, 12.

nicht erörtert werden, hier interessiert nur, ob auch andere polizeiwissenschaftliche Schriftsteller sich diesem Vormachtanspruch unterwarfen. Der Versuch, eine Antwort zu finden, die für das gesamte und doch recht heterogene Spektrum der Polizeiautoren Geltung beanspruchen könnte, soll hier nicht unternommen werden.<sup>57</sup> Vielmehr sollen sich die folgenden Ausführungen auf Mohl beschränken. Erkannte dieser dem Grunde nach eine maßstabsetzende Funktion der Volkswirtschaftslehre, also der »reinen« Nationalökonomie an?

## 2. Ökonomische Leitlinien als Leitlinien einer Polizei des Rechtsstaats?

Eine Affinität Mohls zur Smithschen Lehre bestand durchaus. Den jungen Mohl kann man wohl als uneingeschränkten Bewunderer von Smith bezeichnen, diese Forscherpersönlichkeit war für ihn Vorbild,<sup>58</sup> wenn auch nicht ganz klar ist, inwieweit er ihm inhaltlich folgte, denn im gleichen Atemzug benennt er Haller – wenngleich in deutlicher Abgrenzung zu dessen Ausrichtung – als Quelle intellektueller Inspiration.<sup>59</sup> Bekannt ist auch,<sup>60</sup> dass er später, vor allem unter dem Eindruck der sich verschärfenden sozialen Frage, Zweifel an der Selbstkoordinationsfähigkeit des freien Marktes hegte, die Schattenseiten der Industrialisierung stärker herausstellte und eine aktivere Sozial-, vor allem Arbeiterschutzzpolitik einforderte.<sup>61</sup> Derartige Kritik, wenn auch in weitaus dosierterer Form, lässt sich aber auch bei den Smithianischen Polizeiautoren feststellen.<sup>62</sup> Und deren Werke ließ Mohl als polizeiwissenschaftliche gelten, er grenzte sie nicht etwa aus der Polizeiwissenschaft aus und ordnete sie einer anderen Disziplin zu. Auch bewertete er sie – bei ansonsten kritischer Haltung gegenüber anderen Autoren – durchaus positiv. Rau, den er aus gemeinsamer Zusammenarbeit kannte und schätzte,<sup>63</sup> erhielt eine sogar fast enthusiastische Bewertung.<sup>64</sup>

Andererseits hatte Mohl nach eigenem Bekenntnis sein Polizeiverständnis und die Leitlinien für polizeiliches Handeln aus den »Grundsätzen des Rechtsstaates« heraus entwickelt.<sup>65</sup> Und auch in disziplinärer Hinsicht schied er, freilich einem recht eigenwilligen Systematisierungsdenken verhaftet,<sup>66</sup> streng: Die Volkswirtschaftslehre sei den Gesellschaftswissenschaften zuzuweisen, die Volkswirtschaftspflege den Staatswissenschaften.<sup>67</sup> Dies spricht für seine

57 Knappe Gesamteinschätzung bei MAIER (Fn. 34) 238; siehe auch MATSUMOTO (Fn. 3) 170 ff.

58 »Ich setze mir in aller Bescheidenheit vor, für das Staatsrecht u. die Politik ein Adam Smith zu werden, d. h. den eselhaften Sauerteig auszufegen, die Einseitigkeit vom Throne zu vertreiben, und den Leuten das ganz einfache Verhältnis zu zeigen.« (Brief an seinen Bruder Julius vom 20. August

1828, zit. nach ERICH ANGERMANN, Robert von Mohl 1799–1875. Leben und Werk eines altliberalen Staatsgelehrten, Neuwied u. a. 1962, 34).

59 Zur Smith geradezu entgegengesetzten Konzeption des Verhältnisses von Wirtschaft und Staat siehe nur CARL LUDWIG VON HALLER, Restauration der Staatswissenschaft, Bd. 2, 2. Aufl. Win-

terthur 1820 (Neudr. Aalen 1964), 308 f., 358 f.

60 Siehe nur ANGERMANN (Fn. 58) 218; BIRGIT STÖCKER, Die Gemeinwohltheorie Robert von Mohls als ein früher Ansatz des sozialen Rechtsstaatsprinzips, München 1992, 76 ff.

61 In aller Deutlichkeit ROBERT MOHL, Über die Nachteile, welche sowohl den Arbeitern selbst, als dem Wohlstande und der Sicherheit der gesammten bürgerlichen Gesellschaft von dem fabrikmäßigen Betriebe der Industrie zugehen, und über die Nothwendigkeit gründlicher Vorbeugungsmittel, in: Archiv der politischen Oekonomie und Polizeiwissenschaft 2 (1835) 141–203.

62 VOPELIUS (Fn. 2) 121 ff.

63 ANGERMANN (Fn. 58) 218.

64 »Nach Form, Umsicht und Reichhaltigkeit meisterhaftes Buch«, ROBERT VON MOHL, Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, Bd. 1, 2. Aufl. Tübingen 1844, 65; die insgesamt positiven Bewertungen von Soden, Lotz und Jakob, ebd., 63.

65 VON MOHL, Die Polizeiwissenschaft (Fn. 64) Bd. 1, 16 ff.

66 Zum Versuch der Systematisierung von »Gesellschaftswissenschaften« bei Mohl ULRICH SCHEUNER, Der Rechtsstaat und die soziale Verantwortung des Staates. Das wissenschaftliche Lebenswerk von Robert von Mohl, in: Der Staat 18 (1979) 1–30, 16.

67 ROBERT VON MOHL, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Bd. 1, Erlangen 1855, 105.

Distanz gegenüber dem Geltungsanspruch der Ökonomie. Jedoch überwand er diese in gewisser Weise, indem er rechtsstaatlichen Prinzipien und ökonomischen Prinzipien Smithscher Prägung eine gleichartige Ausrichtung, ein »Komplementärverhältnis«<sup>68</sup> – eben nur bezogen auf verschiedene Perspektiven – attestierte: Die Lehre von Adam Smith sei »nichts Anderes als der Gedanke des Rechtsstaates angewendet auf die Wirtschaftslehre«.<sup>69</sup> Damit war keine beziehungslose Parallelität gemeint, sondern durchaus auch die Einwirkung ersterer auf das Recht: Der staatsrechtliche Begriff der Freiheit finde in der Nationalökonomie seine Stütze,<sup>70</sup> unter dem Einfluss von Smith sei auch das Polizeirecht wesentlich umgestaltet worden.<sup>71</sup> Wenn Mohl also bei der Behandlung einzelner polizeiwissenschaftlicher Probleme konstatiert, auch die Volkswirtschaftslehre fordere eine gleiche Sichtweise,<sup>72</sup> so war damit nicht lediglich gemeint, dass zwei verschiedene Ansätze zufällig zu dem gleichen Ergebnis gelangt waren. Vielmehr spricht zunächst einiges dafür, dass Adam Smith einen Umweg über den Rechtsstaat gemacht hat, um dann auch in einer rechtsstaatlich konzipierten Polizeiwissenschaft seine Forderungen erfüllt zu sehen. Ob sich dies auch über inhaltliche Niederschläge belegen lässt, soll weiter unten erörtert werden.

#### IV. Offene Flanken der Nationalökonomie oder interventionistische Nationalökonomie

##### 1. Die Abwesenheit einer reinen wirtschaftsliberalen Lehre

Sichtbar wird also, dass sowohl die Ökonomie den Stoff der Polizeiwissenschaft aufnahm als auch polizeiwissenschaftliche Werke ökonomische Lehren integrierten. Aber welche inhaltlichen Effekte resultierten daraus? Welches Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft wurde postuliert und welche Freiräume ließ man für staatliche Interventionen? Folgt man der Prämisse von der Prägkraft der Smithschen Lehre und setzt man weiter voraus, dass diese Lehre strikt interventionsfeindlich war oder zumindest eine solche Interpretation nahelegte, muss man zu der Schlussfolgerung gelangen, dass die oben behandelten Autoren lenkende und fördernde Maßnahmen des Staates ablehnten. In diese Richtung gehende Feststellungen – auch im Sinne eines Vorwurfs – sind sowohl in der historischen Schule der Nationalökonomie<sup>73</sup> als auch in einigen

68 ANGERMANN (Fn. 58) 335.

69 ROBERT VON MOHL, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Bd. 3, Erlangen 1858, 301.

70 VON MOHL, Staatswissenschaften (Fn. 69) Bd. 3, 301.

71 VON MOHL, Staatswissenschaften (Fn. 69) Bd. 3, 299.

72 ROBERT VON MOHL, Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsät-

zen des Rechtsstaates, Bd. 2, 2. Aufl. Tübingen 1844, 162 f., 286.

73 Vgl. HEINRICH WAENTIG, Die gewerbepolitischen Anschauungen in Wissenschaft und Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts, in: Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im 19. Jahrhundert (Fn. 2) 1–72, 13; zur Abwehrhaltung der historischen Schule siehe auch VOPELIUS (Fn. 2) 6.

wirtschaftshistorischen Arbeiten anzutreffen.<sup>74</sup> Und auch im zeitgenössischen Schrifttum finden sich Belege dafür, dass Smith vor allem in seiner antiinterventionistischen Stoßrichtung wahrgenommen wurde.<sup>75</sup>

Eine konsequent interventionsfeindliche Lehre hatte sich in Deutschland allerdings nie etablieren können.<sup>76</sup> Die Herausbildung einer solchen wäre auch nicht notwendige Konsequenz der Smith-Rezeption gewesen. Smith, der sich vornehmlich mit außenhandelspolitischem Interventionismus befasste, lieferte keine klaren Vorgaben für binnenwirtschaftsbezogene Interventionen.<sup>77</sup> Bei aller Skepsis gegenüber staatlichem Engagement, die vor allem eine eigenwirtschaftliche Betätigung des Staates betraf, kann man ihn als relativ interventionsoffen – unter der Bedingung der Erhaltung der wirtschaftlichen Freiheit der Individuen – bezeichnen.<sup>78</sup> Die Notwendigkeit staatlichen Handelns verortete Smith bekannterweise im Bereich der Verteidigung, der Rechtspflege und bei der Einrichtung von Anstalten, die trotz ihres Nutzens für das Gemeinwohl niemals einen solchen Profit abwarfen, dass sie von Privaten betrieben werden konnten. Diese Klausel ließ eine Vielzahl von Deutungen zu.<sup>79</sup> Smith war jedenfalls nicht der strenge Advokat des Laissez-faire, als der er gelegentlich hingestellt wurde.<sup>80</sup>

Die an Smith anschließende deutsche nationalökonomische Literatur nahm einerseits den von seinem Werk ausgehenden freiheitlichen Impetus auf, indem sie wie er das Problem der Entstehung nationalen Wohlstands, also die Wirkungszusammenhänge von Produktion, Distribution und Konsumtion, in den »reinen« Volkswirtschaftslehren zunächst als staatsfreies Phänomen analysierte.<sup>81</sup> Diese Autonomie der Generierung des Nationalreichtums wird aber immer von staatlicher Verantwortung eingerahmt. Zugespitzt gesagt, bleibt bei den deutschen Nationalökonomien der freie Markt letztlich eine staatliche Veranstaltung. Sieht man von in der Minderheit bleibenden streng liberalen Autoren wie Lüder<sup>82</sup> ab, unterwarfen sich auch die ökonomischen Schriftsteller einer Staatszwecklehre, die die Funktion des Staates nicht lediglich auf die Sicherung von Freiheit und Eigentum beschränkte, sondern darüber hinausgriff, entweder indem sie den Sicherungszweck erweiternd auslegte oder<sup>83</sup> die Förderung der Glückseligkeit in den Katalog der Staatsaufgaben übernahm.<sup>84</sup>

74 WOLFGANG RADTKE, *Armut in Berlin. Die sozialpolitischen Ansätze Christian von Rothers und der Königlichen Seehandlung im vormärzlichen Preußen*, Berlin 1993, 98; MIECK, *Preußische Gewerbepolitik* (Fn. 12) 8 f. (allerdings die Schuld vor allem der doktrinären deutschen Lehre zuweisend, die Smith engherziger interpretiert habe als notwendig).

75 KARL HEINRICH RAU, *Über das Zunftwesen und die Folgen seiner Aufhebung*, Leipzig 1816, 137.

76 Die seit ca. 1840 in der Publizistik anzutreffende, vor allem mit dem Namen Prince-Smith verbundene rigide wirtschaftsliberale Strömung (hierzu – allerdings fast apologetisch – RALPH RAICO, *Die Partei der Freiheit. Studien zur Geschichte des deutschen Liberalismus*, Stuttgart 1999, 48 ff.) fand

in der universitären Wissenschaft kaum Aufnahme; für den Hinweis danke ich Frau Klara Deecke (Greifswald).

77 PAUL KELLER, *Dogmengeschichte des wohlstandspolitischen Interventionismus*, Winterthur 1955, 51.

78 RAINER FELLMETH, *Staatsaufgaben im Spiegel politischer Ökonomie. Zum Verhältnis von Wirtschaft und Staatstätigkeiten in Werken von Adam Smith und Adolf Wagner*, München 1981, 12, 121 f.; VOLKER MÜLLER, *Staatstätigkeit in den Staatstheorien des 19. Jahrhunderts*, Opladen 1991, 25 f.

79 MÜLLER (Fn. 78) 25; DANIEL BRÜHLMEIER, *Die Rechts- und Staatslehre von Adam Smith und die Interessentheorie der Verfassung*, Berlin 1988, 173.

80 KELLER (Fn. 77) 49; FELLMETH (Fn. 78) 12; MÜLLER (Fn. 78) 25.

81 Deziiert JAKOB, *National-Ökonomie* (Fn. 36) V; LOTZ, *Handbuch* (Fn. 51) Bd. 1, 9; in der Sache auch PÖLITZ, *Staatswissenschaften* (Fn. 56) 12, durch die Unterscheidung von Volkswirtschaft und Staatswirtschaft, sowie durch die Unterteilung in reine und angewandte Staatswirtschaft bei KRAUS, *Staatswirtschaft* (Fn. 44) Fünfter Theil, bzw. zwischen Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik bei KARL HEINRICH RAU, *Lehrbuch der politischen Oekonomie*, Bd. 1–2, 4. Aufl. Heidelberg 1854–58.

82 Dessen kompromisslose Haltung in Bezug auf staatliche Aktivitäten sichtbar z. B. in LÜDER (Fn. 45) Dritter Theil, 704 ff. Charakterisierung von Lüder als profiliertester Vertreter staatlicher Enthaltsamkeit auch bei MÜLLER (Fn. 78) 108.

83 Im Ergebnis eine erweiterte Staatszwecklehre akzeptierend, ohne sich auf den einen oder anderen Begründungsstrang festlegen zu wollen, z. B. LOTZ, *Handbuch* (Fn. 51) Bd. 2, 14.

84 Siehe dazu ausführlich MÜLLER (Fn. 78) 121 ff.; KLAUS WOHLRAB, *Armut und Staatszweck. Die politische Theorie der Armut im deutschen Naturrecht des 18. und 19. Jahrhunderts*, Goldbach 1997, 136 ff.

## 2. Die Konsequenzen der Ökonomisierung der Polizei und das Eindringen von Interventionsformeln

Der von den Smithianern erhobene Anspruch auf Entwicklung von »Gesetzen« für die angewandte Nationalwirtschaft wirkte nicht nur in eine Richtung. In dem Moment, in dem die Ökonomen aus der reinen Nationalökonomie heraustraten und sich der Bearbeitung der praktischen Volkswirtschaftspolitik widmeten, sahen sie sich mit einer interventionsfreundlichen akademischen kameralistischen Tradition<sup>85</sup> und vor allem mit einer Praxis der Wirtschaftspflege konfrontiert, die sie nicht einfach ignorieren konnten.<sup>86</sup> Dem trug eine flexible, auch von den Nationalökonomien getragene Staatszwecklehre Rechnung,<sup>87</sup> die aber der Konkretisierung durch weitere, in die nationalökonomische Theorie integrierbare und vor allem mit dem Freiheitsanspruch nicht im Widerspruch stehende Rechtfertigungsformeln bedurfte.

Erste Elemente solcher Begründungsmuster konnten in Anknüpfung an Smith formuliert werden. Dessen aus Gemeinwohlgründen erforderliche Anstalten, für die Private nicht die Kosten tragen konnten, fanden auch in den ersten Werken der Smith-Anhänger Erwähnung, wobei deren funktionelle Ausrichtung noch unklar blieb. Sartorius erwähnte sie nur im Zusammenhang mit der Sicherheitsgewährleistung,<sup>88</sup> Kraus wiederholte lediglich die Smithsche Formel.<sup>89</sup> Ein tragendes Prinzip wurde damit aber schon sichtbar, welches auch in späteren Ausarbeitungen als Begrenzungsformel dienen sollte: das Subsidiaritätsprinzip. Erst dann, wenn die Kräfte des Einzelnen bzw. privater Assoziationen nicht ausreichten, sollte der Staat tätig werden.

Weitere Standardkomponenten von Erlaubnistatbeständen für Interventionen wurden eher beiläufig und angesichts konkreter Problemerkörterungen in einer späteren Schrift von Sartorius erkennbar: kein Zwang, sondern nur Förderung,<sup>90</sup> keine lediglich individuellen Vorteile, sondern Nutzen für das Gemeinwohl.<sup>91</sup> Zu konkreteren Regeln mit einem allgemeinen Geltungsanspruch konnte sich Sartorius aber nicht durchringen.<sup>92</sup> Und er war sich auch bewusst, dass eine noch so konsistente interventionsfeindliche Theorie gegenüber politischen Zwangslagen keine Durchsetzungschance haben konnte: »Wohl sollte der entschiedenste Theoretiker, der noch so sehr für den freyen Verkehr ist, in Verlegenheit kommen, wenn er an der Spitze einer Regierung stände, zu welcher

85 GERHARD KOLB, *Geschichte der Volkswirtschaftslehre*, 2. Aufl. München 2004, 74.

86 Auf diese Konsequenz der Verbindung der Materien hinweisend KELLER (Fn. 77) 124.

87 WOHLRAB (Fn. 84) 136.

88 SARTORIUS, *Handbuch* (Fn. 38) 93.

89 CHRISTIAN JACOB KRAUS, *Staatswirtschaft* (Fn. 44) *Vierter Theil*, 350.

90 SARTORIUS, *Abhandlungen* (Fn. 38) 220.

91 SARTORIUS, *Abhandlungen* (Fn. 38) 416.

92 SARTORIUS, *Abhandlungen* (Fn. 38) 270.

viele tausend Familien um Hülfe die Hände emporheben ...«. <sup>93</sup> Hiermit rechtfertigte er vor allem Importbeschränkungen, eher beiläufig erwähnte er Finanzhilfen, die in einer solchen Situation aber erst recht zulässig erschienen.

Ansätze grundlegender Art finden sich dann bei den Smithianern der zweiten Generation, allerdings in unterschiedlicher Nuancierung. Jakob nimmt die Formel von der Hebung des Volkswohls ernst, indem er sie – damit über die Sicherungsfunktion hinausgehend – zur Staatsfunktion erklärt, <sup>94</sup> wobei sich allerdings der Staat zunächst auf die Herstellung einer freiheitsgarantierenden Rahmenordnung zu beschränken hat. Aktive Maßnahmen unterliegen dem Subsidiaritätsprinzip, müssen effektiv sein und dürfen nicht lediglich dem Einzelnen zum Vorteil gereichen, sondern müssen gemeinwohlgeboten sein. <sup>95</sup> Soden verfiert ein gleiches Staatsaufgabenverständnis, <sup>96</sup> ohne sich jedoch dezidiert auf weitere einschränkende Maßgaben festzulegen. Stärkere Zurückhaltung zeigt Lotz, <sup>97</sup> der zwar auch die Wohlförderung zu den Staatsaufgaben zählt, sich jedoch dann auf die Wiederholung der Smithschen Formel beschränkt, auf das Verbot der Zwangsbeglückung hinweist und darüber hinaus zur Vorsicht bei jeglicher aktiven Förderung rät. <sup>98</sup> Raus Interventionsformeln finden sich schon in einer frühen Schrift: Eine Einwirkung der Regierung auf die Wirtschaft sei dann notwendig, wenn ein wahrer Teilzweck des öffentlichen Wohls betroffen sei, dessen Verwirklichung mit privaten Mitteln nicht so effektiv zu erreichen sei wie mit staatlichen Mitteln. <sup>99</sup> – Die Herausbildung allgemeiner ordnungspolitischer Leitlinien wird damit erkennbar.

Bei Mohl verbindet sich – und das macht den Unterschied zu den vorgenannten Autoren aus – die grundsätzliche Anerkennung der freiheitsverbürgenden Lehre von Smith mit einer deutlicheren Kritik an dessen individualistischem Ansatz, die dann aber auch in eine kritische Reflexion des Rechtsstaatsprinzips übergeht. <sup>100</sup> So sehr der Freiheitsraum des Einzelnen eine Absicherung bräuchte, so sehr bedürfe es doch der Einhegung der daraus folgenden Effekte, die »zur atomistischen Zersetzung der bürgerlichen Gesellschaft« führen würden. <sup>101</sup> Rechtsstaatsprinzip und ökonomisches Freiheitsprinzip verbleiben also auch im Hinblick auf ihre Abschwächung in einem Komplementärverhältnis. Das Wohlstandsparadigma wird nicht aufgegeben. Aber es ist nicht der Gedanke der individuellen Reichtumsmehrung, der die Zielrich-

93 SARTORIUS, Abhandlungen (Fn. 38) 249.

94 JAKOB, National-Ökonomie (Fn. 36) 259 f.

95 JAKOB, Polizeygesetzgebung (Fn. 48) 8 f.

96 VON SODEN, Die Staats-National-Wirtschaft (Fn. 39) 13 f.

97 So auch die Einschätzung von ROSCHER (Fn. 44) 669.

98 LOTZ, Handbuch (Fn. 51) Bd. 2, 14 ff.

99 RAU, Über das Zunftwesen (Fn. 75) 141.

100 Siehe ÄNGERMANN (Fn. 58) 335 f.

101 VON MOHL, Staatswissenschaften (Fn. 69) Bd. 3, 304.

tung festlegt – das damit verbundene Menschenbild lehnt Mohl entschieden ab<sup>102</sup> –, sondern Wohlstandsschaffung wird zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe, bei deren Wahrnehmung auch die Situation der besitzlosen Klassen zu berücksichtigen ist. Dass die Erfüllung dieser Aufgabe maßgeblich staatlicher Verantwortung unterliegt, ist selbstverständlich.<sup>103</sup> Die Volkswirtschaftstheorie kann hierfür nur noch einen groben Orientierungsrahmen liefern, die polizeiliche Volkswirtschaftspflege hat sich stärker von den Erfordernissen der Praxis leiten zu lassen.<sup>104</sup>

Die Diskrepanz zwischen dem theoretischen Anspruch auf Reduzierung des staatlichen Wirkungskreises – der dann bei Mohl aber nur noch abgeschwächt vertreten wird – und interventionsgebietenden Praxisbedürfnissen wird also ausgefüllt mit Formeln, die einerseits das Wohlstandsparadigma aufnehmen, andererseits dieses als legitimierenden Staatszweck dienstbar machen. Die immer wieder verwendete – ursprünglich negativ gedachte – Formel, dass der Staat nur für die »Hinwegräumung von Hindernissen« zuständig ist, konnte somit auch für die Legitimierung eines positiven staatlichen Tätigwerdens, also für aktive staatliche Hilfe eingesetzt werden.<sup>105</sup> Mit den Begrenzungsprinzipien Subsidiarität und Gemeinwohlgebotenheit wurde gleichzeitig der Geltungsanspruch des gedanklichen Ausgangspunkts der liberalen Theorie gesichert. Die Verbindung von theoretischer Volkswirtschaftslehre und praktischer Volkswirtschaftspflege bewirkte somit, dass Erstere durch das »Nachschieben von Gründen« »praxistauglich« gemacht wurde<sup>106</sup> und Letztere anschlussfähig blieb für die Theorie.

## V. Die Entwicklung von Zulässigkeitsvoraussetzungen für staatliche Kapitalhilfe

### 1. Prinzipielle Ablehnung auf der Grundlage allgemeiner Freiheitspostulate

Entlastend wirkte bei der Erörterung der Zulässigkeit von Finanzhilfen zunächst, dass für sie ein gewichtiges Postulat irrelevant war: das Zwangsverbot. Somit schieden sie aus dem Bereich staatlicher Maßnahmen der Gewerbesteuerung aus, der der schärfsten Ablehnung verfiel. Dennoch war man auch ihnen gegenüber prinzipiell skeptisch eingestellt, wobei sich die Vorbehalte

102 VON MOHL, Staatswissenschaften (Fn. 69) Bd. 3, 304: »... dass es rücksichtslos, fast unmenschlich

ist, indem es ganz ausser Acht lässt, dass der Mensch kein fühlloses todttes Werkzeug zur Reichtumgewinnung, sondern ein mit Gefühl für Schmerz und Lust, für Hoffnung und Verzweiflung begabtes Geschöpf ist.«

103 VON MOHL, Die Polizeiwissenschaft (Fn. 72) Bd. 2, 278 ff.; siehe auch nur SCHEUNER (Fn. 66) 19.

104 EDUARD SCHUPP, Die nationalökonomischen Auffassungen Ro-

bert von Mohls, Diss. Freiburg i. Br. (Mschr.) 1925, 127.

105 Auf diese Ambivalenz der Formel von der »Hinwegräumung von Hindernissen« schon hinweisend RAU, Über das Zunftwesen (Fn. 75) 140.

106 WOHLRAB (Fn. 84) 136.

teilweise auf einzelne Äußerungen von Smith zurückführen lassen, auch finden sich in den Texten immer wieder – wenn auch meist in allgemeiner Form – Berufungen auf Smith.

Zunächst einmal stellten diese finanziellen Begünstigungen immer auch finanzielle Belastungen für Andere bzw. für die Öffentlichkeit dar, die es möglichst gering zu halten galt.<sup>107</sup> Sodann wurde der Zweckmäßigkeit finanzieller Förderung das Argument fehlenden staatlichen Wissens entgegengehalten:<sup>108</sup> An welcher Stelle und bei welcher Gelegenheit Kapitaleinsatz lohnte, konnten die Individuen vor Ort immer besser als der Staat entscheiden;<sup>109</sup> der Versuch des Staates, bestimmte Gewerbebranchen durch Kapitalzuschüsse emporzubringen, habe nicht selten nur Investitionsruinen hervorgebracht.<sup>110</sup> Außerdem würde die Privilegierung bestimmter Unternehmen zu Nachteilen für andere und damit zu Wettbewerbsverzerrungen und die vorzugsweise Behandlung einzelner Branchen zur Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichts führen.<sup>111</sup>

Generell schimmert das Vertrauen in die unsichtbare Hand, die Eigenrationalität des Marktgeschehens durch. Verspreche ein Projekt Profit, würden sich auch private Kreditgeber hierfür finden und es würde sich nach kurzer Zeit rentieren. Staatlicher Unterstützung bedürfe es in diesem Fall nicht. Erweise es sich hingegen als unrentabel, würde es zu Recht scheitern, hierfür öffentliche Mittel in Anspruch zu nehmen sei nicht gerechtfertigt.<sup>112</sup> Nicht zuletzt werden Affekte gegen die frühere merkantilistische Praxis, das »künstliche« Hochzuchten von Gewerbebranchen, z. B. der Seidenindustrie, sichtbar.<sup>113</sup>

## 2. Öffnungsformeln

Die generell subventionsfeindliche Haltung der Smithianer konnte sich also aus Anleihen aus dem klassischen Lehrgebäude speisen. Rechtfertigungsgründe für die ausnahmsweise Zulässigkeit staatlicher Kapitalhilfen mit binnenwirtschaftlichem Bezug bot dieses hingegen kaum, weshalb diejenigen Werke, die sich im Wesentlichen auf eine Präsentation Smithscher Gedankengänge beschränken, entweder keine Ausführungen dazu enthalten<sup>114</sup> oder nur solche zur Förderung von Gewerben, die staatlichen Sicherheitsbedürfnissen dienen.<sup>115</sup> Wenn Smith sich mit der Berechtigung staatlicher Prämien und Zuschüsse auseinandergesetzt

107 So z. B. LOTZ, Polizei (Fn. 50) 412 f.

108 Hierzu als Argumentationstopos, der generell bei der Auseinandersetzung um das Für und Wider staatlicher Regulierung zum Ausdruck kam, MÜLLER (Fn. 78) 108 ff.

109 Hierbei handelte es sich um ein Standardargument, welches die Smithsche Ansicht oft wortgetreu wiedergab. (»What is the species

of domestic industry which his capital can employ, and of which the produce is likely to be of the greatest value, every individual, it is evident, can, in his local situation, judge much better than any statesman or lawgiver can do for him.« ADAM SMITH, *The Nature* [Fn. 42] 182).

110 SARTORIUS, *Abhandlungen* (Fn. 38) 211 ff.; LÜDER, *Über Nationalindustrie* (Fn. 45) Dritter

Theil, 704 ff.; LOTZ, *Handbuch* (Fn. 51) Bd. 2, 150 f.

111 KRAUS, *Staatswirtschaft* (Fn. 44) Zweiter Theil, 82; KRAUS, *Staatswirtschaft* (Fn. 44) Dritter Theil, 240 f.; LOTZ, *Handbuch* (Fn. 51) Bd. 2, 152.

112 In diese Richtung LÜDER, *Über Nationalindustrie* (Fn. 45) Dritter Theil, 705; CHRISTIAN JACOB KRAUS, *Staatswirtschaft* (Fn. 44) Fünfter Theil, 235; JAKOB, *National-Ökonomie* (Fn. 36) 291; LOTZ, *Polizei* (Fn. 50) 461; LOTZ, *Handbuch* (Fn. 51) 154 f.

113 KRAUS, *Staatswirtschaft* (Fn. 44) Zweiter Theil, 82.

114 KRAUS, *Staatswirtschaft* (Fn. 44) Dritter Theil, 163, weist auf den Kapitalbedarf neuer Gewerbebranchen hin, enthält sich aber jeder Stellungnahme dazu, ob auch der Staat als Kapitalgeber in Betracht kommt.

115 SARTORIUS, *Handbuch* (Fn. 38) 93, allerdings 95 f. auf andere Produktionszweige eingehend, dort aber nur die Möglichkeit der Abgabenermäßigung erwähnend. In einer späteren Abhandlung, die sich nach seinen eigenen Worten zwar weiterhin an Smith orientiert, aber stärker eigene Vorstellungen zur Geltung bringt (III f.), präsentiert er hingegen darüber hinausgehende Erlaubnistatbestände für staatliche Kapitalhilfen, SARTORIUS, *Abhandlungen* (Fn. 38) 220 f., 248 f., 295 f., 416. Eine ebensolche Entwicklung bei Sartorius konstatierend auch WINKEL, *Adam Smith* (Fn. 2) 97.



hatte, war dies fast ausschließlich im Zusammenhang mit der Außenhandelsförderung und der Unterstützung kolonialer Handelsunternehmen geschehen.<sup>116</sup> In der deutschen Diskussion stand Kapitalhilfe zur Exportförderung nicht im Vordergrund, die Erörterungen zur außenhandelspolitischen staatlichen Förderung konzentrierten sich auf den Schutz der inländischen Produktion durch Zölle. Bei der Debatte um die binnenwirtschaftlichen Maßnahmen mussten die spezifischen deutschen Verhältnisse beachtet werden.

Gewissermaßen vor die Klammer gezogen werden konnten Begrenzungsprinzipien aus der allgemeinen Diskussion um staatliche Förderung. Das Subsidiaritätsprinzip bedeutete auf Kapitalhilfe bezogen, dass Staatsgelder nur dort zum Einsatz kommen durften, wo eine Finanzierung durch private Kapitalgeber nicht gelang.<sup>117</sup> Und finanziert werden durften nur für die Allgemeinheit nützliche Unternehmen.<sup>118</sup> Hierbei handelte es sich um selbstverständliche Forderungen, die bei den die Kapitalhilfe betreffenden Passagen deshalb auch nur vereinzelt Erwähnung fanden. Die Entwicklung weiterer Kriterien erfolgte zunächst eher beiläufig und tastend, ehe sich Fallgruppen erlaubter Finanzhilfe in der Literatur etablierten. Bei den ersten Autoren finden sich entsprechende Stellungnahmen noch im Text verstreut, später erst in zusammenfassenden Ausführungen, was darauf schließen lässt, dass nunmehr allgemein anerkannte Maßstäbe wiedergegeben werden.

Deutliche Anklänge an die merkantilistische Tradition zeigt zunächst die Anerkennung der Subventionierung neuer, als nützlich anerkannter Gewerbebezüge. Dennoch stößt diese Art der Finanzhilfe auf allgemeine Zustimmung.<sup>119</sup> Lediglich Lotz zeigt deutliche Vorbehalte, verhält sich dabei allerdings auf eine vielleicht bezeichnende Weise inkonsequent. Denn reserviert zeigt er sich lediglich in seiner Staatswirtschaftslehre,<sup>120</sup> gestützt auf das klassisch liberale Argument, dass ein lohnendes Gewerbe auch Kapitalgeber finden werde. In der Schrift über den Begriff der Polizei hingegen bejaht er diese Anschubfinanzierung.<sup>121</sup> Diesem Förderungstyp lässt sich in gewissem Sinne auch die Innovationsfinanzierung zuordnen, also die Kapitalhilfe für den Einsatz neuer Maschinen, die Einführung neuer Produktionsverfahren oder die Realisierung von Erfindungen.<sup>122</sup> Denn oft waren es technisch innovative Unternehmensgründungen oder -erweiterungen, für die Förderung begehrt wurde. Allerdings standen hierfür noch andere Mittel zur Verfügung:

116 Zu Abgabenrückvergütungen bei Exporten und zu Ausfuhrprämien ADAM SMITH, *The Nature* (Fn. 42) 252 ff., 261 ff. und zu speziellen Förderungen für Außenhandelskompanien ebd., Book V, Chapter I, Part III, Article 1, in: *The Works of Adam Smith, LL.D.*, Vol. IV, London 1811, 93 ff.

117 SARTORIUS, *Abhandlungen* (Fn. 38) 294 f.; JAKOB, *Polizeygesetzgebung* (Fn. 48) 8.

118 LOTZ, *Polizei* (Fn. 50) 460.

119 SARTORIUS, *Abhandlungen* (Fn. 38) 220 f.; CHRISTIAN JACOB KRAUS, *Staatswirtschaftliche Bemerkungen*, in: *Vermischte Schriften über staatswirtschaftliche, philosophische und andere wissenschaftliche Gegenstände*, Zweiter Theil, Königsberg 1808, 87, 121; JAKOB, *National-Ökonomie* (Fn. 36) 278; JAKOB, *Polizeygesetzgebung* (Fn. 48) 506; VON SODEN, *Die Staats-National-Wirtschaft* (Fn. 39) 264 f.; RAU,

*Lehrbuch* (Fn. 81) Bd. 2: *Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik*, 2. Abt., 4. Aufl. Leipzig und Heidelberg 1858, 142.

120 LOTZ, *Handbuch* (Fn. 51) Bd. 2, 154 f.

121 LOTZ, *Polizei* (Fn. 50) 460. Freilich kann dies auch mit einem Sinneswandel zusammenhängen, denn die polizeiwissenschaftliche Abhandlung erschien 1807, die Staatswirtschaftslehre 1822. Al-

lerdings steht dies mit dem Befund von MATSUMOTO (Fn. 3) 168, im Widerspruch, wonach gerade die polizeiwissenschaftliche Schrift von Lotz wegen ihrer zahlreichen Anleihen bei Smith als konsequent liberal wahrgenommen wurde.

122 JAKOB, *National-Ökonomie* (Fn. 36) 289; VON SODEN, *Die Staats-National-Wirtschaft* (Fn. 39) 274; LOTZ, *Handbuch* (Fn. 51) Bd. 2, 156.

der Patentschutz, Preise für Erfindungen oder die staatliche Maschinenvermietung anstelle der Schenkung oder Finanzierung ihres Ankaufs.<sup>123</sup>

Ferner erschien Kapitalhilfe als Krisenintervention zulässig. Geräte ein Unternehmen, dessen Fortbestand aus Gründen des öffentlichen Wohls wünschenswert erscheint, unverschuldet in finanzielle Schwierigkeiten, sei eine finanzielle Unterstützung durch die Regierung gerechtfertigt. Allerdings dürfe sich die Finanzierung nur darauf beschränken, dem Betrieb aus der Talsohle herauszuhelfen.<sup>124</sup>

Kapitalhilfe als Krisenintervention wurde schließlich auch aus sozialpolitischen Erwägungen bejaht. Vor allem in strukturschwachen Gebieten oder in Regionen mit industrieller Monokultur zogen Konjunkturerinbrüche und Absatzflauten die Beschäftigungslosigkeit weiter Bevölkerungskreise nach sich. Betroffen war oft das Textilgewerbe, welches in starkem Maße unter der englischen Konkurrenz zu leiden hatte. Finanzielle Unterstützung der betroffenen Unternehmen erschien hier als unabwendbares Mittel zur Linderung sozialer Not.<sup>125</sup>

All diese Motive finden sich in knapper Form auch in der nach den Grundsätzen des Rechtsstaats entwickelten Polizeiwissenschaft Mohls. Dem Satz, dass der Staat grundsätzlich nicht für die Unterstützung mittelloser Unternehmen zuständig ist, lässt er die zulässigen Ausnahmen folgen: Gründung neuer gemeinwohlrelevanter Gewerbe, unverschuldete Finanzengpässe nützlicher Betriebe und Stützung der Industrie zur Verhinderung massenhafter Armut, wobei er Letzteres eher dem Bereich der Armenpolizei als der Wirtschaftspflege zuweist.<sup>126</sup>

## VI. Schluss

Vergegenwärtigt man sich die unter (II) geschilderte Praxis der finanziellen Gewerbeförderung, fällt auf, dass sich die Fallgruppen in Wissenschaft und Praxis gleichen. Der Schluss, dass die Wissenschaft in ihren Darlegungen zur Kapitalhilfe lediglich die Praxis abbildete, liegt deshalb nahe, insbesondere bei Robert von Mohl. In seinem württembergischen Staatsrecht hatte er Kapitalhilfen noch ihre Berechtigung abgesprochen. Zulässige Ausnahmen erwähnte er nicht. Allerdings hatte er sich in diesem Werk auch nur

123 WISCHERMANN (Fn. 17) 365.

124 LOTZ, Polizei (Fn. 50) 460 f.; LOTZ, Handbuch (Fn. 51) Bd. 2, 156; JAKOB, National-Ökonomie (Fn. 36) 290; ähnlich auch SARTORIUS, Abhandlungen (Fn. 38) 284 f.

125 LOTZ, Handbuch (Fn. 51) Bd. 2, 157; ähnlich SARTORIUS, Abhandlungen (Fn. 36) 284 f.; RAU, Über das Zunftwesen (Fn. 75) 167; wohl auch JAKOB, National-

Ökonomie (Fn. 36) 290, der die sozialpolitische Zielsetzung nicht explizit erwähnt, aber von der Verhinderung »größerer Übel« spricht.

126 VON MOHL, Die Polizeiwissenschaft (Fn. 72) Bd. 2, 350 f.

auf die Darstellung der württembergischen Praxis beschränkt, die von diesem Instrument in der Tat kaum Gebrauch machte:<sup>127</sup> »Nur wenig kann in dieser Hinsicht vom Staate geschehen. Nicht bloß weil die Geldmittel nur in selten glücklichen Zeiten darzu bereit liegen möchten, sondern weil es an und für sich manches Bedenkliche hat, mit Staatsgeldern Gewerbe zu gründen oder zu unterstützen. – Es kann daher im Allgemeinen wohl nicht getadelt werden, wenn der württ. Staat mit Vorschüßen an Gewerbe-Anstalten, Ankauf von Actien und dgl. nur sparsam ist.«<sup>128</sup> Die ausdrücklich nicht auf die württembergischen Zustände beschränkte Polizeiwissenschaft hingegen enthält, wie oben gesehen, einen Katalog zulässiger Finanzierungstatbestände. Jedoch spricht einiges dafür, dass Mohl sich nicht an der Praxis orientierte, sondern an der bisher erschienenen Literatur.

Die in der Literatur erarbeiteten Fallgruppen finden sich jedoch in Werken, die hauptsächlich im ersten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts erschienen sind. Die in der administrativen Praxis ersichtlichen Fallgruppen hingegen wurden ganz überwiegend wirtschaftshistorischen Arbeiten entnommen, die sich mit der Förderungspolitik *seit* dem ersten Jahrhundertjahrzehnt befassen, in Preußen konkret seit 1806. Das wiederum könnte dafür sprechen, dass sich die Verwaltungspraxis an wissenschaftlichen Leitlinien orientierte. Immerhin ist belegt, dass die universitäre Lehre entsprechende Impulse setzte. Vor allem in Göttingen – über Sartorius, später Lüder – und Königsberg – über Kraus – wurde der späteren Verwaltungselite das Smithsche Gedankengut seit den 1790er Jahren vermittelt,<sup>129</sup> die anderen Universitäten folgten allerdings mit zum Teil erheblicher Verspätung.<sup>130</sup> Zwar führte die Kenntnis dieser Lehrinhalte noch nicht zu einer vorbehaltlosen Identifikation mit Smith,<sup>131</sup> so dass die Behauptung von der wirtschaftsliberalen Prägung des höheren preußischen Beamten­tums<sup>132</sup> noch weiterer Untersuchungen bedarf.<sup>133</sup> Aber dass in Preußen etwa ab 1805 auch in der Praxis ein Paradigmenwechsel stattfand, wird nicht nur durch § 50 der oben erwähnten Regierungsinstruktion von 1808 belegt. Der Wandel wird handgreiflich in verwaltungsinternen Schriftwechseln, in denen immer wieder der neue Kurs beschworen wurde.<sup>134</sup>

Andererseits kann daraus, dass die konstatierten Fallgruppen staatlicher Kapitalhilfe ganz überwiegend Arbeiten zur Zeit ab Beginn des 19. Jahrhunderts bzw. – für Preußen – ab 1806 ent-

127 Siehe ADOLPH MIRUS, Über Gewerbeförderung und Gewerbetätigkeit im Königreich Württemberg, Leipzig 1861, passim; OTTO BORST, Staat und Unternehmer in der Frühzeit der württembergischen Industrie, in: Tradition. Zeitschrift für Firmengeschichte und Unternehmerbiographie 11 (1966) 105–126, 153–174.

128 ROBERT VON MOHL, Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, Zweiter Theil, Tübingen 1831, 609.

129 Dazu vor allem WILHELM TREUE, Adam Smith in Deutschland. Zum Problem des »Politischen Professors« zwischen 1776 und 1810, in: Deutschland und Europa. Festschrift für Hans Rothfels, hg. von WERNER CONZE, Düsseldorf 1951, 101–133.

130 Umfassend dazu: Die Institutionalisierung der Nationalökonomie an deutschen Universitäten. Zur Erinnerung an Klaus Hinrich Hennings (1937–1986), hg. von NORBERT WASZEK, St. Katharinen 1988; zum zeitlichen Vorsprung von Königsberg und Göttingen auch WINKEL, Adam Smith (Fn. 2) 101.

131 Siehe z. B. zur Auseinandersetzung Steins mit Smithschen Postulaten GÜNTER SCHMÖLDERS, Stein und Adam Smith, in: Historische Forschungen und Probleme. Peter

Rassow zum 70. Geburtstag, hg. von KARL ERICH BORN, Wiesbaden 1961, 235–239, insb. 237.

132 So vor allem von RADTKE, Armut (Fn. 74) 98; aber auch MIECK, Preußische Gewerbepolitik (Fn. 12) 124 f.; WILHELM BLEEK, Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg, Berlin 1972, 87; RUDOLF BOCH, Grenzenloses Wachstum? Das rheinische Wirtschaftsbürgertum und seine In-

dustrialisierungsdebatte 1814–1857, Göttingen 1991, 103.

133 HANS MARTIN SIEG, Staatsdienst, Staatsdenken und Dienstgesinnung in Brandenburg-Preußen im 18. Jahrhundert (1713–1806), Berlin u. a. 2003, 163, 350.

134 Für den Hinweis bedanke ich mich bei Klara Deecke, die derzeit an einer Dissertation über die ostpreußische Wirtschaftsverwaltung arbeitet.

nommen wurden, nicht geschlussfolgert werden, dass an derartigen Mustern orientierte finanzielle Förderungen nicht schon vorher stattgefunden haben. Einige Ausführungen bei Koselleck deuten darauf hin. Letztlich fehlt es aber an umfassenden Untersuchungen, die in Bezug auf die Förderpolitik die gerade hier relevante Zeit vom Ende des 18. bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts zielgerichtet analysieren.

Trotz dieser Ungewissheit soll aber die Behauptung, dass die Wissenschaft ihre förderungspolitischen Postulate praxisorientiert ausformte, aufrechterhalten bleiben. Praxisorientierung wird im allgemeinen Sinne eines Bewusstseins von wirtschaftspraktischen Mängellagen und Handlungserfordernissen verstanden, in dem Sinne also, dass der Smithsche Ansatz mit Blick auf die Besonderheiten des »Wirtschaftsstandorts« Deutschland weiterentwickelt wurde; bei den Verwaltungspraktikern Lotz und Soden liegt dies ohnehin nahe. Insgesamt aber ist von einem Wechselspiel zwischen wissenschaftsorientierter Praxis und praxisorientierter Wissenschaft auszugehen.

Wechselspiele sind demnach auf mehreren Ebenen zu verzeichnen. Denn sie finden auch zwischen nationalökonomischer Theorie und angewandter Wirtschaftswissenschaft bzw. wirtschaftsbezogener Polizeiwissenschaft statt. Reine Volkswirtschaftslehre und praktische Volkswirtschaftspflege lassen sich nicht sauber voneinander trennen. Der Befund Müllers, in der theoretischen Nationalökonomie seien das liberale Prinzip und die Enthaltbarkeit des Staates postuliert worden, wogegen die wirtschaftspraktischen Schriften staatlichen Interventionen einen weiten Spielraum gewährt hätten,<sup>135</sup> bedarf der Korrektur, jedenfalls soweit er das hier behandelte Problem der Kapitalhilfen betrifft. Denn in beiden Literaturgattungen finden sich die oben ausgeführten Legitimationsformeln. Insofern lässt sich sagen, dass schon theoretische nationalökonomische Ausführungen mit Rücksicht auf die Praxis erfolgten. Eine andere Vorgehensweise hätte auch mit Plausibilitätsproblemen zu kämpfen gehabt, weil sich die wirtschaftspraktischen Leitlinien nicht in einen Widerspruch zu den nach den Theorien der Nationalökonomie entwickelten Vorgaben setzen konnten. Nur so konnte der Anspruch, in der Theorie die Gesetze für die Praxis zu finden, aufrechterhalten werden. Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspflege spielten einander die Bälle zu, um in konsistenter Weise Interventionsinstrumentarien zu

135 MÜLLER (Fn. 78) 128 f.

rechtfertigen, die dann auch in der Polizeiwissenschaft des Rechtsstaates, also in einer nach eigenem Anspruch nicht ökonomisch hergeleiteten polizeiwissenschaftlichen Lehre, Aufnahme fanden.

Ein Fazit ziehend, lässt sich also sagen, dass es das Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme war, welches die normative Konturierung der wirtschaftsbezogenen polizeiwissenschaftlichen Lehre anleitete. Diese normative Konturierung war im Ansatz keine rechtliche, aus nationalökonomischer Perspektive handelte es sich um »Klugheitsregeln«. <sup>136</sup> Diese flossen über Mohl aber ein in eine durch Rechtsprinzipien verfasste Polizei und gelangten damit in einem weiten Sinne in den Rang von Rechtsgeboten.

**Peter Collin**

<sup>136</sup> RAU, Lehrbuch (Fn. 81) Bd. 2: Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik, 1. Abt., 4. Aufl. Heidelberg 1854, 8.