

Rechtsgeschichte

www.rg.mpg.de

<http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg15>
Zitiervorschlag: Rechtsgeschichte Rg 15 (2009)
<http://dx.doi.org/10.12946/rg15/109-125>

Rg **15** 2009 109–125

Louis Pahlow

Industrialisierung als Staatsaufgabe

Zum Verhältnis von Wirtschaft und Staat im Staatsrecht des Vormärz

Abstract

Industrialization as a federal responsibility Industrialization in legal history has hitherto often been regarded as part of the history of private law and economic legal history. However, the role of the state in this process is still unclear: What concrete measures were taken by the state in order to promote industry and trade? What kind of normative and legal instruments did the state apply in order to encourage economic growth? The following article tries to find answers to these questions in the sources of general public law between 1815 and 1848. Taking the kingdom of Saxony as an example, it can be observed that the models developed in public law theory were also widely implemented in public practice before 1848.



Industrialisierung als Staatsaufgabe

Zum Verhältnis von Wirtschaft und Staat
im Staatsrecht des Vormärz

I. Einleitung

1832 schrieb der Heidelberger Rechtsprofessor Karl Salomo Zachariä im fünften Band seiner Vierzig Bücher vom Staat: »Der Staatsmann, der mit der [...] Wirtschaftslehre unbekannt ist, gleicht einem Schiffer, der sich ohne Kompass auf die hohe See wagt.«¹ Für den Gießener Staatsrechtslehrer Friedrich Schmitthenner waren ökonomische Kenntnisse »vollends für den Staatsmann unentbehrlich«.² Als Verfassungshistoriker neigt man dazu, solche oder ähnliche Aussagen im Staatsrecht des Vormärz zu relativieren: Zum einen waren staatsphilosophische Aussagen über Ökonomie und Staatswirtschaft schon lange vor dem 19. Jahrhundert üblich, zum anderen geht es in der Verfassungsgeschichte ohnehin – wie es Dietmar Willoweit³ formuliert hat – um die rechtlichen Regeln und Strukturen, die die politische Ordnung prägen. Staatliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Wirtschaft scheinen für die politische Ordnung dagegen nur eine Nebenrolle zu spielen, zumal das Staatsrecht im Vormärz für die Ausbildung des modernen Rechts- und Verfassungsstaates ohnehin zentrale Bedeutung hatte.

Ein Blick in die Lehr- und Handbücher zur Verfassungsgeschichte des Vormärz bestätigt zum Teil diese Vermutung. Geht es um das Verhältnis von Wirtschaft und Staat in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, dann beschränkt sich die Verfassungsgeschichtsschreibung häufig auf die politischen und gesellschaftlichen Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts, insbesondere die Darstellung der Stein-Hardenbergschen Reformen und deren Auswirkungen auf Landwirtschaft, Zunftverfassung oder Gewerbepolitik.⁴ Sie werden flankiert durch die Untersuchungen über die Entwicklung ökonomischer Freiheitsrechte wie der Handels-, Gewerbe- oder Eigentumsfreiheit.⁵ Ohne die Bedeutung dieser Forschungen in Abrede stellen zu wollen, so bleibt vor dem Hintergrund einer sich bereits im Vormärz in einigen Regionen Deutschlands abzeich-

1 KARL SALOMO ZACHARIÄ, *Vierzig Bücher vom Staate*, Bd. 5, *Staatswirtschaftslehre*, Heidelberg 1832, 8.

2 FRIEDRICH SCHMITTHENNER, *Grundlinien der Geschichte der Staatswissenschaften, der Ethnologie, des Naturrechts und der Nationalökonomie*, 2. Aufl. Gießen 1839, 327.

3 DIETMAR WILLOWEIT, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Fran-*

kenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands, 5. Aufl. München 2005, 2.

4 Zum Beispiel WERNER FROTSCHER, BODO PIEROTH, *Verfassungsgeschichte*, 3. Aufl. München 2002, 96 ff.; ULRICH EISENHARDT, *Deutsche Rechtsgeschichte*, 4. Aufl. München 2004, 295 ff.; WILLOWEIT (Fn. 3) 265 ff.; vgl. auch die Aussagen bei MICHAEL STOLLEIS, *Geschichte des*

öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 2, *Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800–1914*, München 1992, 119, 256.

5 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 Geschichte*, hg. von GÜNTER BIRTSCH, Göttingen 1981, 313–335, 330 ff.; *Vom Gewerbe zum Unternehmen. Studien zum Recht der gewerblichen Wirtschaft im 18. und 19. Jahrhundert*, hg. von KARL OTTO SCHERNER, DIETMAR WILLOWEIT, Darmstadt 1982.

- 6 ULRICH P. RITTER, Die Rolle des Staates in den Frühstadien der Industrialisierung. Die preußische Industrieförderung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Berlin 1961; ILJA MIECK, Preussische Gewerbepolitik in Berlin 1806–1844. Staatshilfe und Privatinitiative zwischen Merkantilismus und Liberalismus, Berlin 1965; PETER COYM, Unternehmensfinanzierung im frühen 19. Jahrhundert – dargestellt am Beispiel der Rheinprovinz und Westfalens, Hamburg 1971; FRIEDRICH-FRANZ WAUSCHKUHN, Die Anfänge der württembergischen Textilindustrie im Rahmen der staatlichen Gewerbepolitik 1806–1848, Hamburg 1974; WOLFRAM FISCHER, Der Staat und die Anfänge der Industrialisierung in Baden 1800–1850, Bd. 1, Die staatliche Gewerbepolitik, Berlin 1962; HUBERT KIESEWETTER, Die Industrialisierung Sachsens. Ein regional-vergleichendes Erklärungsmodell, Stuttgart 2007, 485 ff.; Staat, Region und Industrialisierung, hg. von HUBERT KIESEWETTER, RAINER FREMDLING, Ostfildern 1985.
- 7 JOSEF BIEDERLACK, Die soziale Frage. Ein Beitrag zur Orientierung über ihr Wesen und ihre Lösung, 8. Aufl. Innsbruck 1913, 26, Anm. 1; SYDNEY POLLARD, Industrialization and Integration of the European Economy, in: Industrialisierung und »europäische Wirtschaft« im 19. Jahrhundert, hg. von OTTO BÜSCH, WOLFRAM FISCHER, HANS HERSFELD, Berlin 1976, 3 ff., 7 ff.
- 8 WOLFRAM FISCHER, Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung, Göttingen 1972, 65 ff.; WILHELM TREUE,

nenden Industrialisierung die Rolle des Staates für diesen Prozess offen. Unabhängig von einzelnen staatlichen Reformmaßnahmen und diskutierten Freiräumen stellt sich daher die Frage nach den direkten oder indirekten Maßnahmen des Staates zur Unterstützung oder Reglementierung wirtschaftlicher Prozesse nach 1815, seinen Handlungsspielräumen und seinen Einflussmöglichkeiten auf eine beginnende Industrialisierungsepoche.

In der wirtschafts- und sozialhistorischen Forschung ist diese Frage ebenso wie in der Rechtsgeschichte bislang ungeklärt. Zwar ist vor allem die staatliche Gewerbepolitik – aber auch die Gewerbeförderung – für einzelne Staaten wie z. B. Preußen, Württemberg, Baden oder Hessen von der Forschung untersucht worden.⁶ In der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte gehen die Aussagen aber bis heute auseinander, wie der Einfluss des Staates auf Gewerbe und Industrie zu werten ist. Die Ansichten reichen von einem eher unbedeutenden »Nachtwächterstaat«⁷ bis zu der vorherrschenden Auffassung einer direkten oder indirekten Aktivität des Staates gegenüber der Wirtschaft.⁸ Mathias Schmoeckel konstatierte daher zu Recht in seiner erst kürzlich erschienenen »Rechtsgeschichte der Wirtschaft«, dass die Bedeutung des Staates für den Prozess der Industrialisierung nach wie vor »schwierig« zu bestimmen sei.⁹

Im Folgenden soll das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts aus der Sicht des Staatsrechts oder, anders formuliert, die staatsrechtliche Diskussion um Wirtschaftsverfassung und Industrialisierung untersucht werden. Diese Fragestellung bedarf zweifellos der Präzisierung. Der folgende Beitrag konzentriert sich nicht auf die Begründung ökonomischer Grundfreiheiten wie Eigentums-, Handels- oder Gewerbefreiheit, wenn auch im Einzelnen auf die Grundzüge dieser Entwicklung zurückgekommen werden muss. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Frage, ob und wie das Staatsrecht diese Grundfreiheiten im Einzelnen ausfüllte, welche konkreten Maßnahmen der Staat zur Industrie- und Gewerbeförderung ergreifen sollte bzw. konnte und auf welche normativen Instrumente hierzu zurückgegriffen wurde. Die Untersuchung beschränkt sich auf die gedruckten Quellen des naturrechtlichen, allgemeinen Staatsrechts sowie des geltenden Territorialstaatsrechts im Vormärz. Zunächst wird anhand des allgemeinen Staatsrechts der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts danach gefragt, ob und wie die Autoren das Verhältnis von Staat und Wirtschaft theoretisch definierten und ausgestalte-

Gesellschaft, Wirtschaft und Technik Deutschlands im 19. Jahrhundert, in: GEBHARDT, Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 17, 10. Aufl. München: dtv 1994, 96 ff.; FRIEDRICH LÜTGE, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Ein Überblick, 3. Aufl. Berlin 1963; HANS MOTTEK, Einleitende Bemerkungen, in: Studien zur Geschichte der Industriellen Revolution in

Deutschland, hg. von DEMS., HORST BLUMBERG, HEINZ WUTZMER, WALTER BECKER, Berlin 1960, 11–64; FRIEDRICH FACIUS, Wirtschaft und Staat. Die Entwicklung der staatlichen Wirtschaftsverwaltung in Deutschland vom 17. Jahrhundert bis 1945, Boppard am Rhein 1959, 39–55.

9 MATHIAS SCHMOECKEL, Rechtsgeschichte der Wirtschaft, Tübingen 2008, 84.

ten (II). Im Anschluss daran soll die Frage der Umsetzung dieses theoretischen Ideals exemplarisch anhand der Staatspraxis im Königreich Sachsen nach 1815 untersucht werden (III).

II. Wirtschaft und Staat im allgemeinen Staatsrecht des Vormärz

Diethelm Klippel hat in den letzten Jahren immer wieder in beeindruckender Weise herausgearbeitet, dass das allgemeine Staatsrecht als Teil des Naturrechts auch im 19. Jahrhundert nicht nur präsent, sondern vielfach als Diskussionsforum fungiert hat, dem eine Modernisierungsleistung für das Denken über Recht und Staat zugesprochen werden kann.¹⁰ Ein Blick in die Lehr- und Handbücher des naturrechtlichen Staatsrechts zeigt, dass diese These auch für das Verhältnis von Wirtschaft und Staat der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts bestätigt werden kann. Neben den bereits angedeuteten ökonomischen Freiheitsrechten setzten sich die Autoren vielfach kritisch, aber stets konstruktiv mit diesem Verhältnis auseinander und lieferten eine Vielzahl von Vorschlägen und Anregungen zur Verbesserung staatlicher Wirtschaftspolitik.

1. Die Forderung nach Eigentums-, Handels- und Gewerbefreiheit

Das naturrechtliche, so genannte allgemeine Staatsrecht der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zeichnet sich in großen Teilen durch die theoretische Begründung liberaler Grund- und Freiheitsrechte aus.¹¹ Den bei weitem sichtbarsten Ausdruck stellen in diesem Zusammenhang die Forderungen nach Eigentums-, Handels- und Gewerbefreiheit dar. Diese Kernforderungen bildeten aber nicht mehr als einen Rahmenkonsens. Dahinter verbargen sich oftmals ganz unterschiedliche Inhalte und Bewertungen. Bezogen auf die Gewerbefreiheit konnten sie z. B. eine vollständige Gründungs-, Niederlassungs- und Konzessionsfreiheit,¹² aber auch eine staatlich reglementierte Gewerbeverfassung bedeuten, in der der Staat prinzipiell Art, Umfang und Ort des Gewerbes selbst festlegen konnte.¹³ Ein ähnliches Bild lässt sich bei der Handels- und Verkehrsfreiheit beobachten. Streng und gemäßigt liberale Vorstellungen führen zu unterschiedlichen Interpretationen von

tismus und ständische Gesellschaft. Zweihundert Jahre Preußisches Allgemeines Landrecht, hg. von GÜNTER BIRTSCH, Berlin 1998, 215–253.

¹² SCHMITTHENNER (Fn. 2) 608: Die Gewerbefreiheit sei nur vollumfänglich gewährleistet, wenn »jeder Staatsbürger jedes Gewerbe an jedem beliebigen Orte betreiben kann«. Und daraus folgte, dass Prüfungen und Konzessionen durch den Staat ebenso ausgeschlossen seien wie der Umstand, dass »kein Stand und keine Religion« den Einzelnen von dem Betrieb eines Gewerbes ausschließen könne; ZACHARIÄ (Fn. 1) 326 f.; JOHANN SCHOEN, Die Staatswissenschaft geschichts-philosophisch begründet, Breslau 1831, 263; FRIEDRICH BÜLAU, Der Staat und die Industrie. Beiträge zur Gewerbspolitik und Armenpolizei, Leipzig 1834, 78 f.: Zünfte stellten »Monopole eines Gewerbebetriebes« dar und seien daher abzulehnen, ebenso aber auch die so genannten Staatsmonopole wie Tabak-, Branntwein- und Salzregale. Ebd., 100 ff.; JOHANN FRIEDRICH EUSEBIUS LOTZ, Handbuch der Staatswirthschaftslehre, Bd. 1, Erlangen 1821, 246–251.

¹³ JULIUS SCHMELZING, Grund-Linien der Physiologie des Staats; oder die sogenannte Staats-Wissenschaft und Politik, Nürnberg 1817, 161.

¹⁰ DIETHELM KLIPPEL, Naturrecht und Politik im Deutschland des 19. Jahrhunderts, in: Naturrecht und Politik, hg. von KARL GRAF BALLESTREM, Berlin 1993, 27–48; ferner die Nachw. im Folgenden.

¹¹ Dazu eingehend u. a. DIETHELM KLIPPEL, Politische Freiheit und Freiheitsrechte im deutschen Naturrecht des 18. Jahrhunderts, Paderborn 1976; DERS. (Fn. 5); DERS., Verfasste Freiheit. Die Ent-

deckung der Freiheitsrechte als Verfassungsprinzip im 18. und 19. Jahrhundert, in: Reich, Regionen und Europa in Mittelalter und Neuzeit. Festschrift für Peter Moraw, hg. von PAUL-JOACHIM HEINIG u. a., Berlin 2000, 149–169; DERS., LOUIS PAHLOW, Freiheit und aufgeklärter Absolutismus. Das allgemeine Landrecht in der Geschichte der Menschen- und Bürgerrechte, in: Reformabsolu-

Außenhandels-, Zoll- und Binnenhandelsregelungen: Das mündete zum einen in der Forderung nach einer vollständigen Aufhebung aller Zoll-, Binnen- und Außenhandelschranken,¹⁴ konnte zum anderen aber eine nur teilweise Aufhebung der Zölle zum Schutz der einheimischen Industrie nach sich ziehen.¹⁵

Schon hier deutet sich an, dass die Fundierung ökonomischer Freiheitsrechte, die zum Teil als Menschenrechte begründet wurden,¹⁶ nach Auffassung der Autoren keinen völligen Rückzug des Staates aus dem Gebiet der Wirtschaft nach sich ziehen sollte. Trotz der seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert vorzufindenden Kritik an einer merkantilistischen Wirtschaftspolitik und ihrer Legitimation durch die Polizei- und Kameralwissenschaften des Ancien Régime, sollte der Staat auch weiterhin aktiv in Wirtschaft und Märkte eingreifen und diese gestalten können.¹⁷ Unter der Überschrift der »Staatwirtschaftslehre«, die von einigen Autoren bereits von der so genannten Nationalökonomie differenziert wurde,¹⁸ sollte der Staat unter dem Vorbehalt des Rechts für »die Vermehrung des Reichthums der Nation« und dessen »Benutzung für die Zwecke des Staates« sorgen.¹⁹ Nach Auffassung des Liberalen Karl Heinrich Ludwig Pölitz beispielsweise war die Staatswirtschaft »die wissenschaftliche Darstellung der Grundsätze des Rechts und der Klugheit, nach welchen theils der Einfluss der Regierung im Staate auf die Leitung des Volkslebens und der Volksthätigkeit in Hinsicht auf Production und Consumption bestimmt« wurde.²⁰ Darunter fiel neben der Finanzwissenschaft zum einen »die Lehre von der zweckmäßigen Erwerbung des Nationalvermögens (Gewerbskunde)«, zum anderen »die Lehre von der zweckmäßigen Vermehrung desselben (Industriekunde)«. ²¹ Selbst diejenigen Autoren, die staatswirtschaftliche Fragen als Teil der Politik verstanden, ließen die Tür für staatliche Maßnahmen mit den Mitteln des Rechts offen. Als Teil der Politik²² lehrte die Staatswirtschaftslehre die Art und die Mittel, wie und wodurch das ökonomische Ideal des Staates verwirklicht werden sollte.²³ Das zu verwirklichende Ideal aber ergab sich vor allem aus dem Teil des Naturrechts, der sich mit dem Staat beschäftigte, nämlich dem allgemeinen, d. h. unabhängig von Zeit und Ort gültigen Staatsrecht, dem »ius publicum universale«. ²⁴ Zwar sollte der Staat, so der Leipziger Professor für praktische Philosophie und Politik Friedrich Bülow, »nur einschreiten, wo er es muß«, aber »er soll auch schaffen, ordnen, gestalten«. ²⁵

- 14 BÜLAU (Fn. 12) 75; ZACHARIÄ (Fn. 1) 328; LOTZ (Fn. 12) 354 f.
- 15 KARL HEINRICH LUDWIG PÖLITZ, Die Staatswissenschaften im Lichte unserer Zeit, 2. Teil, Volkswirtschaft, Staatswirtschaft und Finanzwissenschaft, Leipzig 1823, 255–258; KARL H. KREHL, Skizze eines Steuersystems nach den Grundsätzen des Staatsrechts und der Staatswirtschaft, Erlangen 1814, 36 ff.
- 16 BÜLAU (Fn. 12) 73: »Die Vernunft fordert dieses Verhältniß zunächst als ewiges und unveräußerliches Recht des Menschen.« – Ferner die Nachw. bei KLIPPEL (Fn. 5) 330–335.
- 17 Vgl. nur HUGO EISENHART, Philosophie des Staats, oder Allgemeine Socialtheorie, Leipzig 1843, 40 f., 51; HEINRICH BENSEN, Versuch eines systematischen Grundrisses der reinen und angewandten Staatslehre für Kameralisten, Erlangen 1798, 12–14; SCHMELZING (Fn. 13) 155 ff.
- 18 Vgl. JULIUS GRAF VON SODEN, Die National-Ökonomie, 5 Tle., Leipzig 1805–1811; LUDWIG HEINRICH JAKOB, Grundsätze der National-Oekonomie oder National-Wirtschaftslehre, Halle 1805; synonym verwandt dagegen noch von SCHMELZING (Fn. 13) 158 ff., 159.
- 19 FRANZ HEINRICH UNGEWITTER, Populäre Staatswissenschaft oder Staatswissenschaftliches Handbuch, Teil 1, Halle 1845, 341.

20 PÖLITZ (Fn. 15) 110.

21 BENSEN (Fn. 17) 13 f.; FRIEDRICH BÜLAU, Encyklopädie der Staatswissenschaften, Leipzig 1832, 80.

22 BÜLAU (Fn. 21) 81.

23 UNGEWITTER (Fn. 19) 104: »Was das Staatsrecht in der Theorie ist, das ist die Politik in der Praxis«; ZACHARIÄ (Fn. 1) 170; WEBER, Grundzüge der Politik, Tübingen 1827, 4.

24 Näher dazu KLIPPEL (Fn. 10) 33–38.

25 BÜLAU (Fn. 21) 83. Eine klare Trennung zwischen Staatsrecht und Politik vollziehen nur die wenigsten Autoren, vgl. ZACHARIÄ (Fn. 1) 171: »Darum wird auch in dem vorliegenden Werke die Aufgabe der Staatswissenschaften aus dem Standpunkte des Rechts und aus dem der Politik zugleich erörtert werden.«

2. Das Ideal einer staatlichen Industrie- und Gewerbeförderung

Obwohl die Autoren die Lehren von Adam Smith durchaus rezipierten und befürworteten, lehnten sie das vollkommen freie Spiel der Kräfte damit ab. Dies setze – so Pölitz – eine »idealische Welt« voraus, »wo alle Mitglieder des Staates sittlich mündig wären und kein Individuum durch Eigennutz oder bösen Willen die Rechte und den Wohlstand, so wie den freien Verkehr eines Dritten beeinträchtige«. So lange das aber nicht gewährleistet sei, so lange müsse »der Regierung im Staate [...] ein positiver Einfluß auf die Volksthätigkeit und das Volksvermögen zukommen«. ²⁶ Zuständig für diese Umsetzung der staatswirtschaftlichen Theorien waren zum einen – wie bisher – die Gewerbepolizeibehörden, zum anderen – in weit stärkerem Maße als früher – der Gesetzgeber. Die Gesetzgebung müsse »die Erzeugung, die Vertheilung und Verzehrung der Güter reguliren«, so der liberale Breslauer Staatswissenschaftler Johann Schoen 1831. ²⁷

Der liberale Interventionsstaat des 19. Jahrhunderts nahm damit auch ökonomische Belange mit in den Blick, sollte regeln und gestalten, fördern und verbessern. Zwar wandte sich die liberale Theorie gegen bestimmte absolutistisch-merkantilistisch geprägte Aktivitäten des Staates, besonders deutlich etwa gegen Monopole und Preistaxen. Andere Eingriffe aber – so z. B. Steuern – wurden ohne weiteres als mit dem liberalen Modell von Staat und Gesellschaft, von Eigentums-, Gewerbe- und Handelsfreiheit vereinbar angesehen. Dem Staat obliege nach Auffassung der Autoren weiterhin die Sorge für Landwirtschaft, Handel und Gewerbe; sie seien durch geeignete Maßnahmen zu fördern, wie z. B. durch Bau und Unterhalt von Straßen, Kanälen und Eisenbahnen oder durch die Einrichtung von Märkten. Bei einem Teil der Autoren ging es paradoxerweise sogar um die Herstellung wirtschaftlicher Freiheit *durch* den Staat: Robert von Mohl stellte als württembergischer Liberaler die Forderung auf, dass von der Polizeigewalt des Staates unter anderem die Herstellung des freien Grundstücksverkehrs, die Abschaffung von Leibeigenschaft oder die Gewährung von Handels- und Gewerbefreiheit sichergestellt werden müsse. ²⁸

Ein besonderes Augenmerk der Autoren der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts galt der so genannten Industrie. Bereits für den liberalen Reformen Johann Paul Harl war 1805 die »Bildung der

26 PÖLITZ (Fn. 15) 114. – Zur Rezeption von Adam Smith vgl. die Nachw. bei LOTZ (Fn. 12) 120 ff.

27 SCHOEN (Fn. 12) 261.

28 ROBERT VON MOHL, Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats, 2. Aufl. Tübingen 1844, Bd. 1, 11 und 9, 52; SCHÖN (Fn. 12) 261, 268. – Zum Ganzen auch DIETHELM KLIPPEL, Der liberale Interventionsstaat. Staatszweck und Staatstätigkeit in

der deutschen politischen Theorie des 18. und der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Recht und Rechtswissenschaft im mitteleutschen Raum, hg. von HEINER LÜCK, Köln u. a. 1998, 77–103, insb. 97–101.

- 29 JOHANN PAUL HARL, Grundlinien einer Theorie des Staates (der Staats-Wissenschafts-Lehre), des Geldes und der Staats-Wirtschaft, wie auch der Erziehung und des Unterrichts, Erlangen 1805, 60; LOTZ (Fn. 12) 282 ff.; AUGUST LUDWIG SCHLÖZER, Allgemeines StatsRecht und Stats-Verfassungslehre, Göttingen 1793, 19: »[...] alles, [...] was zum Sein und Wohlsein gehört«, verschaffe sich ein Volk »durch Industrie«.
- 30 ZACHARIÄ (Fn. 1) 325.
- 31 HARL (Fn. 29) XI; ebd., 59 f.: »Industrie und Bevölkerung sind [...] die zwei großen Hebel, welche die ganze Staats-Wirtschaft in Bewegung setzen. Industrie ist die vollkommenste Anwendung der Naturkräfte, verbunden mit dem sparsamsten Gebrauche der Zeit zur Verbesserung des Wohlstandes. Industrie ist mehr als Fleiß; sie zeichnet sich durch Erfindsamkeit, durch Beförderung der Produktion und der Kunst, durch Ersparung der Zeit und Kräfte aus. Ohne Industrie lässt sich kein blühender Nahrungsstand, kein Gleichgewicht zwischen Einnahme und Ausgabe der Bürger und des Staates hoffen. Anhaltend thätige Hände sind für jeden Staat ein eben so großes Bedürfnis, als anhaltend thätige Köpfe.«
- 32 ZACHARIÄ (Fn. 1) 306.
- 33 HARL (Fn. 29) 60: »Jede vernünftige Staats-Verwaltung muß Anstalten treffen, daß alle Bürger und Staatsgenossen leben und zwar von ihrer Arbeit leben können.«

Industrie [...] die erste und wichtigste Angelegenheit der Staats-Wirtschaft, welche für den Staats-Reichthum zu sorgen hat«. ²⁹ Nach Harl ist nur die Industrie erfinderisch, bringt neue Gegenstände hervor, veredelt sie und sucht bei der Bearbeitung derselben bald an Zeit, bald an Kräften zu gewinnen. Wer den Staat wie der Heidelberger Rechtsprofessor Karl Salomo Zachariä als eine »auf den Erwerb gerichtete Gütergemeinschaft« ³⁰ definierte, musste von den schnelleren und effizienten Fabriken der »Industrialisation« begeistert sein. Die Industrie einer Nation sei das »erste und wichtigste Beförderungsmittel eines blühenden Nahrungsstandes und ohne jene kann man sich auf den Flor der Gewerbe und des Handels nicht die geringste Hoffnung machen«. ³¹ Für Zachariä konnte ein Staat folgerichtig nur »durch Production und Fabrication reich werden«. ³² Attraktiv waren industrielle Unternehmen für die Autoren vor allem deshalb, weil sie ohne tradierte Beschränkungen einer unbegrenzten Vielzahl von Personen einen Lebensunterhalt ermöglichten; darin lag der »allgemeine Zweck aller Industrie«. ³³ Und schon in den 1820er Jahren weisen die Autoren auf die entscheidende Rolle des Gleichgewichts von Landwirtschaft und Gewerbe hin, ohne das eine Industrialisierung nicht krisenfrei verlaufen könne. ³⁴

Daran schlossen sich nicht selten konkrete Vorschläge einer staatlichen Industrie- und Gewerbeförderung an, kaum aber das vollständige Vertrauen der Autoren in die Innovations- und Investitionstätigkeit einer frei von staatlichen Einflüssen bleibenden Wirtschaft. Gründung und Förderung industrieller Unternehmen sollten an vorderster Stelle der staatlichen Wirtschaftspolitik stehen. Von den zahlreichen Maßnahmen, die von den Autoren zur Erreichung dieses Ziels vorgeschlagen und diskutiert wurden, sollen hier drei herausgegriffen werden: erstens die Forderung einer aktiven staatlichen Gründungs- und Förderungspolitik (a), zweitens die Verbesserung des staatlichen, insbesondere des technischen und gewerblichen Bildungssystems (b) und drittens die Bereitstellung neuer Eigentums- und Verfügungsrechte (c).

a) Einige Autoren forderten eine ganze Reihe von Maßnahmen des Staates zur Unterstützung und Verbesserung von Industrie und Gewerbe. Nach Franz Heinrich Ungewitter sollte die staatliche Polizeiverwaltung Anreize für die Bildung neuer Gewerbe und Industriezweige durch das »Befinden von Kapitalunterstützungen« schaffen. ³⁵ Neben der Gewährung von Anschubfinanzierungen

34 PÖLITZ (Fn. 15) 152; LOTZ (Fn. 12) 288.

35 UNGEWITTER (Fn. 19) 275 f.: Die Aufgabe der staatlichen Gewerbepolizei sollte »die Aufmunterung der Gewerbetreibenden, sowie aller für die Industrie einflussreicher und gemeinnütziger Forschungen, Erfindungen, Maschinen und chemischer Entdeckungen, durch Ertheilung von Preisen und Erfindungspatenten, auch wohl nach

Befinden durch Kapitalunterstützungen« sein; SCHMELZING (Fn. 13) 157, 161: »Der Staat muß die Thätigkeit der gesammten Producenten von den verschiedenen Genuß-Mitteln, durch vortheilhafte Beiwirkung und öffentliche Unterstützung ermuntern.«

36 JOHANN CARL LEUCHS, Gewerbe- und Handelsfreiheit; oder über die Mittel das Glück der Völker, den Reichthum und die Macht der

habe der Staat zudem die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum zu verbessern, unter anderem durch Gewerbeausstellungen »die Fabrikanten zur Vervollkommnung ihrer Arbeiten« aufzumuntern, um »das Inland mit den Fabrikaten seiner Mitbürger bekannt zu machen«. ³⁶ Hindernisse zu Lasten gewerblicher Betätigung sollten »so sehr als nur immer möglich« verringert werden, z. B. der Wechsel der Gewerbeart oder die Verlagerung von Unternehmensstandorten. Die »völlige Freiheit in der Wahl des Berufs« sollte nur dann beschränkt werden, wenn anderen Gewerbebranchen wichtige Arbeitskräfte entzogen würden. ³⁷

b) Neben diesen unmittelbaren und mittelbaren Förderungsinstrumenten für die Industrie hatte der Staat aber auch die Innovations- und Leistungsfähigkeit seiner Bevölkerung zu verbessern. Dazu gehörte neben Erhalt und Aufbau einer gesunden und zahlreichen Bevölkerung ³⁸ eine gute Bildung als entscheidende Grundlage für technisches und wirtschaftliches Fortkommen. »Soll Industrie erweckt und verbreitet werden, so muß vorerst die Jugend sich dieselbe aneignen und sich dazu mittelst der Industrie-Schulen bilden«, so Johann Paul Harl schon 1805. ³⁹ Für Friedrich Bülow drängte sich 1834 immer mehr die Überzeugung auf, dass in der Verbreitung technischer Bildung eine Fundgrube neuer Erfindungen und Verbesserungen sich eröffnen müsse. ⁴⁰ Und für den gemäßigten Liberalen Heinrich Moritz Chalybäus war für die »höheren Industriezweige« die »gesonderte Belehrung in besonderen Schulen nothwendig«. Dazu sollten besondere Gewerbeschulen, Industrie-, Fabrik- oder Maschinenbauschulen errichtet und ausgebaut werden. ⁴¹ Zweck dieser staatlichen Bildungspolitik könne es aber nicht sein, dass etwa nur den Direktoren großer Fabrikenwerke die Aneignung wissenschaftlicher Kenntnisse erleichtert werden solle. Der ganze Gewerbestand sollte vielmehr dazu befähigt werden, die Lehren der Wissenschaft zu erfassen und zu benutzen. ⁴² Freilich zielte das nicht nur auf den Aufbau oder die Erweiterung bestehender Bildungseinrichtungen ab. Der Staat hatte vielmehr auch Bildungsziele und -inhalte zu kontrollieren. ⁴³

c) Neben der technischen und gewerblichen Bildung war es aber zugleich wichtig, die daraus resultierenden innovativen Ideen und Verbesserungen rechtlich zu schützen und als Wirtschaftsgut dem Markt zur Verfügung zu stellen. ⁴⁴ Eine der bereits ange deuteten Modernisierungsleistungen des Naturrechts im 19. Jahrhundert ist bekanntlich, dass es einen rechtlichen Schutz von

Staaten zu begründen, 2. Ausgabe Nürnberg 1831, 237.

37 LUDWIG HESTERMANN, *Der offene Handelsstaat. Ein philosophischer Entwurf*, Leipzig und Pforzheim 1802, 267; PÖLITZ (Fn. 15) 156; LOTZ (Fn. 12) 247; HEINRICH MORITZ CHALYBÄUS, *System der speculativen Ethik, oder Philosophie der Familie, des Staates und der religiösen Sitte*, Bd. 2, Leipzig 1850, 210: »[...] es muß Gewer-

ben und Fabriken freistehen, sich an den geeignetsten Stellen ohne Zwang niederzulassen«; anders dagegen UNGEWITTER (Fn. 19) 276: »Zur Herstellung einer geordneten Concurrenz inländischer Gewerbe hat die Staatspolizei das Recht, die Grenzen derselben abzustecken, das heisst, die Gewerbebranche zweckmäßig zu vertheilen, in der Art, dass Alles, was diesen Gegenstand betrifft,

von der Privatübereinkunft der Gewerbetreibenden gar nicht abhängt, und die Bedingungen festzusetzen, unter denen Jemand zum Betriebe eines bestimmten Gewerbes zugelassen werden soll.«

38 PÖLITZ (Fn. 15) 149: »[...] so gehört doch auch zur Blüthe des Gewerbeswesens eine höher steigende Bevölkerung [...]«. – Zur Bevölkerungspolitik im Vormärz näher MARTIN FUHRMANN, *Volksvermehrung als Staatsaufgabe? Bevölkerung- und Ehepolitik in der deutschen politischen und ökonomischen Theorie des 18. und 19. Jahrhunderts*, Paderborn 2002; CAREN MÖLLER, *Medizinapolizei. Die Theorie des staatlichen Gesundheitswesens im 18. und 19. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. 2005, 221 ff.

39 HARL (Fn. 29) 62.

40 BÜLAU (Fn. 12) 179 ff., 181.

41 CHALYBÄUS (Fn. 37) 212, 220 f.; UNGEWITTER (Fn. 19) 275, 282 (»Anstalten für technische Bildung« bzw. »Gewerbs- und Industrie-Schulen, polytechnische Institute«); ferner ARNOLD WAGEMANN, *Ueber die Bildung des Volkes zur Industrie*, Göttingen 1791.

42 BÜLAU (Fn. 12) 193.

43 BÜLAU (Fn. 21) 92: Es sei bei »den rein technischen Bildungsanstalten [...] unbestritten, dass diese der Aufsicht der Behörden zu untergeben sind, denen überhaupt die Sorge für die Nationalindustrie« zukomme.

44 Zur Anerkennung eines »geistigen Eigentums« näher LOUIS PAHLOW, *Art. Geistiges Eigentum*, in: *Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte*, Bd. 1, hg. von ALBRECHT CORDES, HEINER LÜCK, 2. Aufl. Berlin 2008, Sp. 2010–2015; DERS., »Intellectual property«, »propriété intellectuelle« und kein »Geistiges Eigentum«? Historisch-kritische Anmerkungen zu einem umstrittenen Rechtsbegriff, in: UFITA 115 (2006) 705–726; DIETHELM KLIPPEL, *Die Idee des Geistigen Eigentums in Naturrecht und Rechtsphilosophie des 19. Jahrhunderts*, in: *Historische Studien zum Urheberrecht in Europa. Entwicklungslinien und Grundfragen*, hg. von ELMAR WADLE, Berlin 1993, 121–138, 132 f.

geistigen und gewerblichen Leistungen, z. B. Erfindungen oder gewerbliche Verbesserungen, durch die Idee eines »geistigen Eigentums« begründet und vorbereitet hat. Neben den eigentumsrechtlichen Legitimationszusammenhängen wurde die Idee eines geistigen Eigentums dabei auch gesamtwirtschaftlich gerechtfertigt. Denn einer »Nation ist alles daran gelegen, dass Erfindungen und Verbesserungen bei ihr gemacht oder ausgeführt werden, da dadurch die Menge der geschaffenen Werthe, folglich ihr Wohlstand vermehrt wird.«⁴⁵ Manche Autoren des allgemeinen Staatsrechts sprachen sich daher nachdrücklich und entgegen ihrer liberalen Grundüberzeugung für zeitlich befristete Alleinrechte des Erfinders (Patente, Privilegien) aus, weil »es nützlich, billig, ja selbst gerecht sei, hier ausnahmsweise von der allgemeinen Freiheit abzugehen.«⁴⁶ Es sollte dementsprechend weniger ein »Monopol« als eine »Belohnung« sein, welche die Nation dem Erfinder und Einführer für seine Erfindung gewähre.⁴⁷ Diskutiert wurden bereits die Voraussetzungen des Erfindungsschutzes, die Öffnung des Patentschutzes für medizinische oder allgemein nützliche Erfindungen bzw. die Fragen der rechtlichen Durchsetzung.⁴⁸ Neben technischen Innovationen stellten die Autoren aber ebenso gewerbliche Leistungen unter staatlichen Schutz. Allein der Staat hatte, so Pölitz, markenwidrige oder unlautere Geschäftspraktiken zu unterbinden.⁴⁹ All diese Bestrebungen zeigen, dass der Staat auch durch die Schaffung neuer Eigentums- und Verfügungsrechte – Douglass North spricht bekanntlich von so genannten Property-rights⁵⁰ – den Aus- und Aufbau effizienter Märkte und damit wirtschaftliches Wachstum nach Auffassung der Autoren begünstigen sollte.

3. Die sozial-kritischen Strömungen

Ende der Dreißiger- und vor allem in den Vierzigerjahren des 19. Jahrhunderts wurde in den naturrechtlichen und rechtsphilosophischen Schriften auf soziale Risiken und Gefahren staatlicher Fabriken- und Gewerbeförderung hingewiesen. Den Autoren ging es dabei nur vereinzelt um die Entscheidungsfreiheit der Unternehmer, die durch eine staatliche Reglementierung beschränkt werde.⁵¹ Sozialkritische Auffassungen einzelner Autoren deuten bereits Anfang der 1820er Jahre auf bestehende Missstände in den frühindustriellen Betrieben hin. Durch die Fabriken werde »der Bestimmung des menschlichen Daseyns entgegen gearbeitet.«⁵²

45 LEUCHS (Fn. 36) 238; PÖLITZ (Fn. 15) 161–164, 162.

46 LEUCHS (Fn. 36) 239.

47 LEUCHS (Fn. 36) 240 f.

48 LEUCHS (Fn. 36) 238 ff.; PÖLITZ (Fn. 15) 162 f.

49 PÖLITZ (Fn. 15) 165: »Allein die Regierung muß festsetzen, daß alle Waaren, welche die inländischen Gewerbsmitglieder liefern, mit ihrem eigenen, und nicht mit fremdem Namen und unwahren

Etiketten bezeichnet werden, und daß die Fabrikanten in öffentlichen Ankündigungen ihren Waaren nicht Eigenschaften beilegen, welche diesen nicht zukommen, damit jeder Art des Betrugs vorgebeugt werde [...]«

50 DOUGLASS C. NORTH, *Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte*, Tübingen 1988, 163–168.

51 LEUCHS (Fn. 36) 172: »Schädlich weil sie die Fortschritte und Verbesserungen aufhielten und dem Fabrikanten nicht erlaubten den Geschmack seiner Abnehmer gemäße Abänderungen zu machen.«

52 MAXIMILIAN CARL FRIEDRICH GRÄVELL, *Der Regent. Eine Fortsetzung der Untersuchungen über den Menschen und den Bürger für gebildete Leser*, Stuttgart 1823, 523 f.

Die Hauptkritik richtete sich vor allem gegen die sozialen Missstände, die durch industrielle Fabriken hervorgerufen wurden. Geringer Lohn der Arbeiter, schlechte Arbeitsbedingungen und übermäßiger Reichtum einzelner Unternehmer sei das schädliche »Princip des Fabrickensystems«, so Maximilian Grävell 1823. »Die sogenannte vollständige Gewerbefreiheit ist, wie jede schrankenlose Willkühr, eine wahre Sklaverei der Gewerbetreibenden, ein Zustand, in welchem die Menge zu Sklaven einiger Wenigen wird.«⁵³ Johann Schoen erinnerte in diesem Zusammenhang ganz im romantischen Zeitgeist an die »politische Weisheit und Menschenfreundlichkeit« der Zünfte.⁵⁴

In den Vierzigerjahren forderten einige Autoren bereits offen eine stärkere staatliche Reglementierung und Kontrolle industrieller Unternehmen, um der wachsenden Armut der Arbeiterschaft entgegenzuwirken. Für den sozialkritischen Publizisten Alexander Weill konnte die »Organisation der Industrie nur vom Staate ausgehen«, wenn auch nur als »vermittelnder Lenker«.⁵⁵ Weill sah hierzu bereits 1843 einen »Industrialausschuss« vor, der Statuten für besondere Unternehmen zur Verbesserung der Gewerbeverhältnisse verfassen sollte.⁵⁶ Julius Fröbel entwickelte 1847 das Konzept einer Unternehmensverfassung mit Mitsprache- und Beteiligungsrechten. Die Arbeiter sollten eigene Geschäftsanteile an den Unternehmen erhalten. »Unsere Fabrikarbeiter werden also Geschäftstheilhaber unter der vertragsgemäßen Leitung eines gewählten Geschäftsführers«, alle Dienstverträge sollten entsprechend in »Societätsverträge zur gemeinsamen Geschäftsbetriebung« umgewandelt werden.⁵⁷ Die Organisationsstruktur des politischen Gemeinwesens war für Fröbel das Muster des Gesellschaftsvertrages einer Kleineigentümer- und Unternehmergeellschaft. Allerdings war die ökonomische Zielrichtung Fröbels gänzlich anders gartert, beschränkte sich eher auf eine vorindustrielle Lebenswelt mit einem im Mittelpunkt stehenden Individuum und Konsumbeschränkung. Die Staatswirtschaft wandelte sich so vom Förderungsinstrument zum »Correctiv für den mangelhaften Gang der Volkswirtschaft«.⁵⁸

All diese Stimmen sind als Reaktion auf eine bereits angelaufene Industrialisierung zu werten und stehen im Kontext einer gegen Ende des Vormärz und vor allem während der Revolution von 1848/49 häufig anzutreffenden sozialkritischen Auseinandersetzung mit der bestehenden Eigentums- und Wirtschaftsverfas-

53 GRÄVELL (Fn. 52) 525 f.; ALEXANDER WEILL, *Der Staat und die Industrie*, Stuttgart 1843, 26: Die Maschinen in den Fabriken »haben nicht allein Millionen von Menschen brodlos gemacht, sondern sie haben auch den falschen Geschmack des Luxus und des unentbehrlichen Ueberflusses bis unter die letzten Classen verbreitet«; krit. auch SCHOEN (Fn. 12) 259–286.

54 SCHOEN (Fn. 12) 264 f.

55 Zum Folgenden WEILL (Fn. 53) 67–72.

56 WEILL (Fn. 53) 68.

57 JULIUS FRÖBEL, *System der socialen Politik*, Teil 2, Mannheim 1847, 424 f.

58 FRÖBEL (Fn. 57) 402.

sung.⁵⁹ Sie vervollständigen das Bild des allgemeinen Staatsrechts, das wirtschaftliche Fragen nicht nur thematisierte, sondern auch versuchte, auf die sich stellenden sozialen Probleme Antworten zu formulieren. Im Verhältnis zu den industriefreundlichen Forderungskatalogen der übrigen Autoren blieb ihre Bedeutung während des Vormärz allerdings eher gering. Im Vordergrund stand vielmehr die wirtschaftliche Prosperität, die der Staat durch die Unterstützung einer selbständigen Unternehmerschaft erreichen sollte.

III. Staat und Industrie in der Praxis: Das Beispiel Sachsen

Freilich sind die programmatischen Aussagen des allgemeinen Staatsrechts lediglich ein theoretisches Modell für das Verhältnis von Staat und Wirtschaft. Weder kann aus den Aussagen der Autoren auf die reale Durchsetzungskraft ökonomischer Freiheitsrechte noch auf den Umfang staatlicher Wirtschaftspolitik im Vormärz geschlossen werden.⁶⁰ Sie zeigen aber, dass ökonomische Fragen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts einen wesentlichen Bestandteil staatsrechtlicher Überlegungen bildeten, nach denen der Staat – trotz der propagierten Eigentums-, Handels- und Gewerbefreiheit – ein aktiver, wenn auch verhaltener Mitspieler im wirtschaftlichen System bleiben sollte, der fördern, regeln und gestalten, Missstände aber auch beseitigen konnte.

Die Frage bleibt, wie diese theoretischen Vorstellungen in der Staatspraxis umgesetzt wurden. Da der Deutsche Bund keine eigenständige Gesetzgebungskompetenz besaß, sondern vielmehr aus einer Vielzahl souveräner Einzelstaaten bestand, ist man auf eine exemplarische Untersuchung angewiesen. Im Folgenden soll am Beispiel des Königreichs Sachsen verfolgt werden, ob und inwieweit die im allgemeinen Staatsrecht gemachten Vorschläge auch von der realen Politik umgesetzt wurden. Eine einzelstaatliche Untersuchung deckt sich mit der Auffassung in der modernen Wirtschaftsgeschichte, die den Industrialisierungs- und Wachstumsprozess vor allem als regionalen Prozess begreift.⁶¹ Für Sachsen sprechen in diesem Zusammenhang mehrere Gründe: Zum einen gehörte es um 1830 neben Preußen bereits zu den industriell fortgeschritteneren deutschen Einzelstaaten,⁶² zum anderen gab es sich 1831 und damit während einer bereits laufenden Industrialisierungs- und Wachstumsphase eine Verfassung. Verfassungsnor-

59 Zum Beispiel [Anonym], Die Grundlagen der sozialen und politischen Ordnung, Landshut

1849; FRIEDRICH SCHMITTHENNER, Ueber Pauperismus und Proletariat, Frankfurt a. M. 1848; ALBRECHT TEBELDI, Das Eigentum, Stuttgart 1848.

60 KLIPPEL, »Libertas commerciorum« (Fn. 5) 330 ff.

61 HUBERT KIESEWETTER, Industrielle Revolution in Deutschland. Regionen als Wachstumsmotoren, Stuttgart 2004; DERS., Region und Industrie in Europa 1815–1995,

Stuttgart 2000; DERS., Raum und Region, in: Moderne Wirtschaftsgeschichte, hg. von GEROLD AMBROSIUS, DIETMAR PETZINA, WERNER PLUMPE, 2. Aufl. München 2006, 117–133; Region und Industrialisierung. Studien zur Rolle der Region in der Wirtschaftsgeschichte der letzten zwei Jahrhunderte, hg. von SYDNEY POLLARD, Göttingen 1980.

62 KIESEWETTER (Fn. 6) 91.

mierung und sächsisches Territorialstaatsrecht lassen daher Aussagen über das Verhältnis von Wirtschaft und Staat erwarten (1). Allerdings bildeten die staatsrechtlichen Vorgaben Rahmenbedingungen, in denen sich die staatliche Industrialisierungspolitik Sachsens bewegen konnte; die inhaltliche Ausgestaltung folgte dagegen weitgehend den Vorschlägen des allgemeinen Staatsrechts (2).

1. Die verfassungsrechtlichen Ausgangsbedingungen

Die Verfassung des Königreichs Sachsen von 1831 war nicht im strengen Sinne konstitutionell, sondern die Festschreibung eines tradierten ständischen Herrschaftssystems. In den »allgemeinen Rechten und Pflichten der Unterthanen« unterschied sich die sächsische Verfassung kaum von den übrigen einzelstaatlichen Verfassungen des Vormärz. Und das gilt auch für die Frage nach konkreten Aussagen über die Wirtschaftsverfassung.⁶³ Die Verfassung beschränkte sich auf die Festlegung spezifischer Rahmenrechte. Nach § 27 werden »Freiheit der Person und die Gebahrung mit dem Eigentume« keiner Beschränkung unterworfen. § 28 berechtigt jeden, »seinen Beruf und sein Gewerbe nach eigener Neigung zu wählen und sich dazu im In- oder Auslande auszubilden, soweit nicht hierbei ausdrückliche Gesetze oder Privatrechte beschränkend entgegenstehen«. Und § 29 sichert berufliche Mobilität zu »ohne Erlegung einer Nachsteuer«.

Die wenigen Bestimmungen, die die Verfassung in ökonomischer Hinsicht lieferte, bildeten einen wirtschaftsverfassungsrechtlichen Rahmen, in dem sich eine Industrialisierung abspielen sollte. Inhaltlich war der Staat damit kaum an verbindliche Vorgaben gebunden.

Die freiheitsrechtlichen Bestimmungen bedeuteten keineswegs gesicherte Grundrechtspositionen, die dem Staat notfalls auch gerichtlich entgegengehalten werden konnten. Vielmehr wurden die Rechte an staatliche Vorbehalte gebunden.⁶⁴ Zur »persönlichen Freiheit« gehörten nach dem liberalen sächsischen Staatsrechtler Moritz August Richter »Gewerbefreiheit, Studienfreiheit, d. h. das Recht sich in den Wissenschaften auf Anstalten im In- oder Auslande auszubilden, Freiheit des Grund und Bodens«.⁶⁵ Allerdings werden diese Rechte durch »Gesetze oder durch besondere Rechte Dritter beschränkt« und unter den Vorbehalt einer »Erlaubniß (Concession)« gestellt, sofern es z. B. um die persön-

63 Vgl. Bayern (1818) Titel IV, § 8; Baden (1818) II, § 13; Württemberg (1819) §§ 24, 30; Großherzogtum Hessen (1820) Art. 23; Kurhessen (1831) §§ 31, 32; Sachsen (1831) §§ 27, 31; Hannover (1840) §§ 28, 35.

64 Zum Verständnis verfassungsnormierter Freiheitsrechte in der Mitte des 19. Jahrhunderts auch LOUIS PAHLOW, Die preußische Verfassung von 1850, in: Exami-

natorium Rechtsgeschichte, hg. von MATHIAS SCHMOECKEL, STEFAN STOLTE, Köln u. a. 2008, 44–45.

65 MORITZ AUGUST RICHTER, Erklärung der Verfassungsurkunde des Königreichs Sachsen, Zwickau 1832, 34.

liche Freiheit geht, »seine Beschäftigungsart zu wählen und zu betreiben, wo man will«. ⁶⁶

Die überwiegende Mehrzahl der Autoren der Wissenschaft vom geltenden sächsischen Staatsrecht behandelte ökonomische Fragen daher auch nur am Rande. ⁶⁷ Der sächsische Regierungsbeamte Friedrich Milhauser, selbst Jurist und bekennender Hegelianer, schloss aus dem geltenden Staatsrecht sogar ökonomische Fragen aus, nämlich die »Theile des öffentlichen Rechts«, unter anderem das Finanz-, Cameral- und Polizeirecht, die er nur als »Hilfswissenschaften des sächsischen Staatsrechts« angewendet wissen will. ⁶⁸

Von daher verwundert es wenig, wenn das Gewerbewesen vor allem in den Handbüchern des sächsischen Polizeirechts thematisiert wurde. Unter der Rubrik der »Gewerbepolizei« oder der »Polizeiwissenschaft« beschäftigten sich die Autoren mit den Fragen von »Getreide- und Victualienhandel«, »Eisenhüttenwesen«, »Manufactur- und Fabrikwesen«, »Actienvereinen«, »Landwirthschaft« usw. ⁶⁹ Inhaltlich decken sich die diskutierten Maßnahmenkataloge weitgehend mit denen des allgemeinen Staatsrechts, deren Ideen von den sächsischen Autoren teilweise ausdrücklich rezipiert werden. ⁷⁰ Einen Schwerpunkt des sächsischen Staats- und Polizeirechts bildete der staatliche Konzessionsvorbehalt. Selbst gemäßigt liberale Autoren, wie der Leipziger Professor für Privat- und Staatsrecht Christian Ernst Weiße, traten für Konzessionen ein. Danach »können überhaupt alle diejenigen Gewerbe, bei deren Betreibung besondere Polizei-Rücksichten in Betracht kommen, nicht ohne Genehmigung der Obrigkeit betrieben werden«. Allerdings sollte diese Genehmigung gesetzlichen Maßstäben entsprechen und durch ein ordentliches Verfahren zustande kommen. Sächsische Konzessionen seien eben »von einer auf einer bloßen Willkür beruhenden Concession sehr verschieden«. ⁷¹

2. Die sächsische Industrialisierungspolitik in der Staatspraxis

Der Konzessionsvorbehalt, der bei wirtschaftlicher Betätigung in Sachsen bei den auch liberal orientierten Autoren damit auf breite Zustimmung stieß, deutet das weitgefächerte Privilegien- und Konzessionssystem an, mit dem die sächsische Gewerbepolizeiverwaltung zunehmend wirtschaftliche Fragen regelte. Inhaltlich behielt der Staat in seiner Wirtschaftspolitik damit weitgehend

66 RICHTER (Fn. 65) 34.

67 Etwa CHRISTIAN ERNST WEISSE, Lehrbuch des Königlich sächsischen Staatsrechts, 2 Bde., Leipzig 1824 und 1827; CARL VON SALZA UND LICHTENAU, Handbuch des Polizeirechts, 2 Tle., Leipzig 1825; CARL EDUARD FLATH, Systematische Darstellung des im Königreich Sachsen geltenden Polizeirechts, 3 Bde., Dresden und Leipzig 1841 ff.; FRIEDRICH BÜLAU, Systematische Darstellung der Verfassung und Verwaltung des Königreichs Sachsen, Leipzig 1833; FRIEDRICH EDUARD HECKEL, Sachsens Polizei. Ein Handbuch für königlich sächsische Polizeibeamte der unteren Instanz, Dresden und Leipzig 1840.

68 FRIEDRICH MILHAUSER, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, Bd. 1, Leipzig 1839, 8, 4: »Das Staatsrecht hat es überall nur mit den Mitteln, diesen Zweigen der Staatsgewalt Geltung zu verschaffen, zu thun, nicht mit den Objecten, auf welche sie sich beziehen.«

69 Vgl. FLATH (Fn. 67) 194 ff., 199 ff., 221 ff.; SALZA UND LICHTENAU (Fn. 67) 2. Teil, 107 ff.; HECKEL (Fn. 67).

70 Zum Beispiel MILHAUSER (Fn. 68); JOHANN SPORSCHIL, Bemerkungen über die Verfassungs-urkunde des Königreichs Sachsen, Leipzig 1832.

71 WEISSE (Fn. 67) Bd. 2, 127; FLATH (Fn. 67) Bd. 3, 251–252. – Zur Kritik am Konzessionssystem bzgl.

der Gründung von Aktiengesellschaften näher LOUIS PAHLOW, Aktienrecht und Aktiengesellschaft zwischen Revolution und Reichsgründung. Das Allgemeine Deutsche Handelsgesetzbuch von 1861, in: Aktienrecht im Wandel, Bd. 1, Entwicklung des Aktienrechts, hg. von WALTER BAYER, MATHIAS HABERSACK, Tübingen 2007, 237–286, insbesondere 259–264.

seine Entscheidungsfreiheit, die er zugunsten des industriellen Fortschritts nutzte. Weder die Verfassung noch die Wissenschaft vom geltenden Staatsrecht machten für den Inhalt staatlicher Wirtschaftspolitik verbindliche Vorgaben.

Untersucht man die sächsische Staatspraxis in Bezug auf konkrete Maßnahmen in dem Gebiet der Wirtschaft, was durch die Forschungen von Hubert Kiesewetter⁷² enorm erleichtert worden ist, dann zeigen sich erhebliche Gemeinsamkeiten mit den Vorschlägen des allgemeinen Staatsrechts, sie gingen teilweise sogar darüber hinaus. Zunächst wurde – wie auch in anderen Einzelstaaten – die Ausübung eines Gewerbes an eine staatliche Konzession gebunden. So war der Betrieb von Aktiengesellschaften z. B. von einer staatlichen Genehmigung ihrer Statuten abhängig,⁷³ ebenso der Betrieb eines »unzünftigen Gewerbes« auf dem Land, »d.h. solcher, zu deren Ausübung auch in Städten in der Regel weder eine zünftige Erlernung, noch die Gewinnung des Meisterrechts erforderlich ist«,⁷⁴ und ebenso die »Errichtung neuer Fabriken und Manufacturen«.⁷⁵

Im Hinblick auf eine aktive Industrialisierungspolitik orientierte sich Sachsen dazu an den Vorschlägen des allgemeinen Staatsrechts.⁷⁶ Zur Förderung der Industrie hatten die Autoren des allgemeinen Staatsrechts, wie wir gesehen haben, unter anderem staatliche Kapitalunterstützungen für Unternehmen oder eigen initiierte Gewerbeausstellungen und Messen vorgeschlagen. Auffallend ähnlich sind die Maßnahmen, die Sachsen im Spiegel seiner Gesetz- und Verordnungsblätter zur Industrieförderung ab ca. 1820 ergreift. Aktive Förderung der Industrialisierung durch den Staat sollte *erstens* durch die regelmäßige Publikation von Preisausschreiben für vielversprechende Methoden, Erfindungen und Verbesserungen in Gewerbe und Landwirtschaft⁷⁷ einschließlich der Vergabe von »Gewerbsmedaillen«⁷⁸, *zweitens* durch die Gewährung von Vorschüssen zur Wiederherstellung beschädigter oder abgebrannter Produktionsstätten oder Maschinen⁷⁹ oder *drittens* durch die Bereitstellung von Kapital zur Gründung von Unternehmen und Gesellschaften, zur Errichtung von Fabriken und Industrieanlagen erfolgen. In Chemnitz, Frankenberg und Plauen wurde dazu ein »Berathungs-Ausschuß« gebildet; ihm gehörten neben sächsischen Beamten auch bekannte Fabrikanten an, die die Förderungswürdigkeit der Unternehmen beurteilen sollten.⁸⁰ Allein im Zeitraum von 1834 bis 1845 betrug die Summe der

72 Wie Fn. 6.

73 Sie nehmen in den 1840er Jahren deutlich zu, vgl. die Gesetz-Sammlung für das Königreich Sachsen (GS) 1840 ff.

74 § 2 des Gesetzes, den Gewerbsbetrieb auf dem Lande betreffend, vom 9.10.1840, in: GS 1840, 246–253.

75 Ebd. § 35 Abs. 2.

76 Dazu oben II.

77 Beispielsweise Bekanntmachung der Landesdirection, die, zur Beförderung der Landwirtschaft und Gewerbe, auf die 6 Jahre 1832–1837 ausgesetzten Preisaufgaben, vom 1.3.1832, in: GS 1832, 143–158.

78 GS 1826, 156 f.

79 KIESEWETTER (Fn. 6) 488 f.

80 Vgl. KIESEWETTER (Fn. 6) 493.

von der sächsischen Regierung gewährten Vorschüsse in neue Gewerbe- und Industriebetriebe 61.800 Taler.⁸¹

Das Königreich Sachsen folgte den Vorschlägen des allgemeinen Staatsrechts auch in Bezug auf eine Verbesserung des Bildungswesens, einschließlich der allgemeinen Infrastruktur für Gewerbe und Industrie. Staatlich gefördert wurde z. B. der Aufbau öffentlicher Bildungsanstalten wie der Gewerbs-, Sonntags-, Baugewerkschulen oder der Handelslehranstalt in Leipzig.⁸² Darüber hinaus wurden weitere Maßnahmen zur Verbesserung der gewerblichen und industriellen Infrastruktur ergriffen, unter anderem die Einrichtung von Handelsgerichten, die Feststellung von Mäklerordnungen, die Einführung von öffentlichen Ausstellungen, die Erteilung von Prämien, Privilegien und Unterstützungen, die Anlegung von Leih- und Sparkassen.⁸³

Die Beispiele zeigen, dass der sächsische Staat z. B. durch eine straffe Konzessions- und Privilegienpraxis nicht nur die beginnende Industrialisierung reglementierte, sondern auch aktiv um eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zugunsten eines nachhaltigen wirtschaftlichen und industriellen Wachstumsprozesses bemüht war. Die sächsischen Unternehmen sollten dazu auf höchstem Niveau gehalten und dem Missbrauch staatlicher Förderung begegnet werden. Zu diesem Zweck wurde die Verwaltung zu größtmöglicher Sorgfalt in Gewerbeangelegenheiten ermahnt. Den Beamten wurde »die allgemeine Verbindlichkeit auferlegt, sich mit dem Betriebe und Gange des Handels und der Gewerbe auf das sorgfältigste bekannt zu machen«. Gleichzeitig sollten die Gewerbe ihrem »natürlichen Gang überlassen« und in ihrem »Entstehen und Ausbreiten« nicht behindert werden.⁸⁴ Dazu gehörte freilich auch, dass soziale Schutzmechanismen oder besondere Formen der Mitbestimmung in den Unternehmen, wie sie die Staatstheorie formulierte,⁸⁵ nicht eingeführt wurden, was Unternehmen freilich entgegenkam. Stattdessen sollten spezielle Fabrikenkommissare dazu dienen, der Tendenz einseitiger Gewerbeförderung entgegenzuwirken.

Darüber hinaus bemühte sich Sachsen durch die ständige Einrichtung und Finanzierung von Bildungs- und Informationsreisen für Unternehmer, Techniker und Beamte in westeuropäische Länder – auch zur Besichtigung modernster Produktionsstätten – darum, einen erheblichen Technologietransfer zu ermöglichen.⁸⁶ Durch den Ankauf von Maschinen aus dem Ausland sollte den einheimi-

81 KIESEWETTER (Fn. 6) 512–515.

82 Mandat, die Statuten der zu Leipzig errichteten Handels-Lehran-

stalt vom 19.2.1831, in: GS 1831, 67.

83 GS 1840, 22 f. (Sparcassenanstalt Augustusburg, 18.3.1840); GS 1835, 409 (Spar- und Leihcasse Grimma, 6.6.1835); GS 1842, 77 (Sparcasse Mühltroff); FLATH (Fn. 67) Bd. 3, 111–112.

84 WEISSE (Fn. 67) Bd. 2, 130.

85 Oben II 3.

86 WERNER KROKER, Wege zur Verbreitung technologischer Kennt-

nisse zwischen England und Deutschland in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, Berlin 1971; WOLFHARD WEBER, Innovationen im frühindustriellen deutschen Bergbau- und Hüttenwesen, in: Innovationsforschung als interdisziplinäre Aufgabe. Beiträge zur Theorie und Wirklichkeit von Innovationen im 19. Jahrhundert, hg. von FRANK R. PFETSCH, Göttingen 1975, 169–208, 200 ff.

schen Unternehmen die neueste Technologie zur Verfügung gestellt werden, freilich auch, um einheimische Gewerbe zu Nachahmungen oder Verbesserungen anzuregen. Die Strukturhilfe ging vereinzelt sogar soweit, dass – entgegen dem Schutz ausländischer Patente – der Nachbau und die Nachahmung ausländischer Erfindungen staatlich finanziert wurde.⁸⁷ Dieser Befund konnte auch für andere Einzelstaaten im Deutschen Bund nachgewiesen werden.⁸⁸

Die theoretische Legitimationsgrundlage der sächsischen Industriepolitik lieferte das allgemeine Staatsrecht, insbesondere die so genannte Staatswirtschaftslehre, deren Maßnahmenkataloge in Sachsen in großen Teilen umgesetzt wurden. Daneben waren freilich auch Impulse und Anregungen aus der Wirtschaft selbst zu verzeichnen. Das Direktorium des sächsischen Industrievereins setzte sich für die »Beförderung der industriellen Thätigkeit des Landes als dringendes Bedürfnis« ein und verwies auf die erfolgreichen Anstrengungen Preußens. Nach Ansicht seines Vorsitzenden waren es zwei Maßnahmen, die vorrangig in Angriff genommen werden mussten: zum einen die baldige Errichtung von Industrieschulen, zum anderen »die practische Belehrung unserer Fabrikanten« über die industriellen Fortschritte des Auslands durch Ausstellung der wichtigsten Erfindungen in den größeren Industriestädten Sachsens. Diese Einrichtungen seien »ein unerlässliches Bedürfnis für die vaterländische Industrie«, wenn sie sich künftig gegenüber dem Ausland behaupten wolle.⁸⁹ Der sächsische Innenminister Johann Freiherr von Falkenstein bemerkte dazu: »Es ist das Princip, welches die Staatsregierung schon seit längerer Zeit festgehalten hat, dass sie dergleichen Unternehmungen [...] nach Kräften, so weit nöthig, unter Zustimmung der Ständeversammlung zu unterstützen bemüht [...] ist, ohne deshalb irgend wie dem Grundsatz zu huldigen, auf künstliche Weise Industriezweige hervorzurufen.«⁹⁰ Und 1856 urteilte ein Zeitgenosse rückblickend, seit 1831 habe »die sächsische Regierung der industriellen und gewerblichen Wohlfahrt des Landes ihre unablässige und niemals verfehlte Sorgfalt gewidmet, keinen Vorschlag unbeachtet gelassen, und eben so wenig die Kosten zur Erreichung nützlicher Zwecke und zur Beförderung der technischen Kenntnisse und gewerblichen Bildung gespart.«⁹¹

87 KIESEWETTER (Fn. 6) 495 ff.

88 CHRISTOF DIPPER, Wirtschaftspolitische Grundsatzentscheidungen in Süddeutschland, in: Restaurationssystem und Reformpolitik. Süddeutschland und Preußen im Vergleich, hg. von HANSPETER ULLMANN, CLEMENS ZIMMERMANN, München 1996, 139–161, 160.

89 Nachw. bei KIESEWETTER (Fn. 6) 508.

90 Zit. nach KIESEWETTER (Fn. 6) 517 m. w. N.

91 HEINRICH BODEMER, Die Industrielle Revolution mit besonderer Berücksichtigung auf die erzebergischen Erwerbsverhältnisse, Dresden 1856, 22 Anm.

IV. Fazit

Die von Hubert Kiesewetter formulierte These, dass die deutsche Industrialisierung schon deshalb »nicht vom Staat ›geschaffen‹ werden« konnte, weil das »völlig dem liberalkapitalistischen System und Zeitgeist widersprochen« hätte,⁹² kann für das allgemeine Staatsrecht nicht vorbehaltlos bestätigt werden. Zwar sahen die Autoren des allgemeinen Staatsrechts in der Gewerbefreiheit mehrheitlich die wichtigste Voraussetzung für wirtschaftlichen Aufschwung, sie schaffe einen Anreiz für den Einzelnen, das Gewerbe »zu wählen, welche[s] am meisten Gewinn bringen« könne und das »stimmt mit dem allgemeinen Nutzen des Staats überein«.⁹³ Trotz dieser überwiegenden Anerkennung liberal-ökonomischer Freiheitsrechte blieb der Staat für viele Autoren auf dem Gebiet der Wirtschaft aber weitgehend eingriffsbefugt.

Anders als das zeitgenössische sächsische Staatsrecht, das – wenn überhaupt – nur die staatliche Konzessions- und Gesetzgebungspraxis darstellte und kommentierte, erbrachte das allgemeine Staatsrecht für das Verhältnis von Staat und Wirtschaft auch eine Modernisierungsleistung für die beginnende Industrialisierung. Die naturrechtlichen Autoren lieferten eine Fülle an Vorschlägen für Unterstützungsleistungen durch den Staat, die größtenteils mit den propagierten ökonomischen Freiheitsrechten abgestimmt oder zumindest als vereinbar erachtet wurden. Die Staatspraxis hat viele der gemachten Vorschläge mit den Mitteln des Gesetzes- und Verwaltungsstaates umgesetzt, ging sogar darüber hinaus, freilich ohne damit ein ausgefeiltes wirtschaftspolitisches Programm zu verfolgen. Dagegen blieb eine ausdrückliche Anerkennung der Gewerbefreiheit ebenso aus wie eine zurückhaltende Konzessions- und Privilegienpraxis. Bedenkt man, dass Sachsen erst 1861 die allgemeine Gewerbefreiheit einführt und sich 1831 für eine weitgehend ständisch strukturierte Verfassung entschied, dann verblüfft der wirtschaftliche Aufschwung zu einem der führenden Wirtschaftsregionen des frühen 19. Jahrhunderts. Gewerbefreiheit, liberale Grund- und Freiheitsrechte oder eine konstitutionelle Verfassungsgebung waren, so scheint es, keine Voraussetzung für einen erfolgreichen Industrialisierungsprozess. Sachsen benutzte vielmehr – wie Kiesewetter eindrucksvoll herausgearbeitet hat – das viel wichtigere Instrument der Konzessionierung außerzünftiger Gewerbe äußerst großzügig, freilich ohne die Zünfte völlig abzuschaffen.

92 KIESEWETTER, Industrielle Revolution (Fn. 61) 19.

93 LEUCHS (Fn. 36) 141.

Zwar blieben ökonomische Fragen für das sächsische Territorialstaatsrecht – anders als für das allgemeine Staatsrecht – eher ein Randthema. Sofern wirtschaftliche Fragen behandelt wurden, spiegeln sie aber deutlich die Praxis eines Konzessions- und Gesetzesstaates wider, der Gewerbe und Industrie administrativ steuerte und reglementierte. Die Verfassung des Königreichs Sachsen hat diese Rechtspraxis durch ihre vagen Aussagen nicht behindert, zumindest durch einzelne Rahmenbestimmungen eine gewisse Rechts- und Planungssicherheit geschaffen. Die am Industrialisierungsprozess Beteiligten konnten diese Bestimmungen nicht nur zu ihren Zwecken nutzen, sondern sie ermöglichten ihnen zumindest Rahmenfreiräume und Rechtssicherheit, die vielleicht weitaus entscheidender für industrielles Wachstum waren als ökonomische Freiheitsrechte und ein weitgehend unreglementierter Markt.⁹⁴

Louis Pahlow

94 HUBERT KIESEWETTER, Verfassung und Industrialisierung. Vom Einfluß politischer Reformen auf den industriellen Wandel, in: Sächsische Heimatblätter 37 (1991) 211–216, 214.