

öffentlichen Gesundheitspflege mehr und mehr durch den Begriff der ‚öffentlichen Hygiene‘ oder gar der ‚sozialen Hygiene‘ abgelöst. Mit dem Austausch der Begriffe Policy, Gesundheitspflege, Hygiene wird jeweils ein bedeutsamer Wandel in den Motiven, Zielen und Inhalten der öffentlichen Einrichtungen für eine gesundheitliche Fürsorge in Gang gesetzt. Die charakteristischen Merkmale dieser drei Begriffe zur Begründung des Gesundheitswesens stehen im Mittelpunkt dieses Kapitels.

3.1 Das Grundmuster des frühneuzeitlichen Gesundheitswesens

Das 19. Jahrhundert ist zwar die Zeit, in der das moderne Gesundheitssystem entwickelt wurde. Das bedeutet aber nicht, dass es vorher keine öffentlichen Gesundheitseinrichtungen gab. Vielmehr gab es eine ganze Reihe zeitlich, sachlich und räumlich weit gestreuter Initiativen, einzelner Einrichtungen und Regelungen, die in den Bereich eines analytisch definierten Gesundheitswesens fallen. Sie erfolgten aber unsystematisch, bildete keine Teile eines gesamtgesellschaftlichen Plans und schlossen sich nicht zu einem eigenen gesellschaftlichen Teilsystem zusammen.

Seit dem Mittelalter waren vor den Stadttoren Pesthäuser oder Leprosen- und Siechenhäuser gebaut und unterhalten worden. Zum Schutz vor der Pest waren seit dem schweren Pestzug des Mittelalters, dem sogenannten Schwarzen Tod (1347), zudem Regelungen getroffen worden, durch Isolationsmaßnahmen und Quarantänen die Ausbreitung der Seuche einzudämmen. Zu diesen Maßnahmen gehörten das Einsperren der Erkrankten in ihren Häusern, die Quarantäne eines Schiffes vor dem Einlaufen in den Hafen, die Abspernung ganzer Straßenzüge oder Stadtteile oder sogar ganzer Städte. Ein solcher ‚cordon sanitaire‘ konnte auch ganze Länder oder Landstriche treffen. Diese Abspernung wurde mit militärischer Gewalt gesichert und ihre Verletzung standrechtlich mit dem Tode bestraft.

In vielen Städten des Mittelalters hatten wohlhabende Bürgerinnen und Bürger Hospitalstiftungen errichtet zur Versorgung alter, alleinstehender oder gebrechlicher Mitbürger, die zum Teil bis heute weiter geführt werden. Ein Beispiel sind die zahlreichen Heilig-Geist Spitäler in kirchlicher oder städtischer Trägerschaft. Die medizinische Therapie stand aber nicht im Zentrum der Spitäler, sondern einerseits die allgemeine körperliche Versorgung mit Nahrung, Kleidung und Heizung und andererseits die Sorge um das Seelenheil.²² Das Hospital kümmerte sich daher durch Gottesdienst, Beichte und Spendung der Sakramente vor allem um die Seelsorge. Ein mit-

22 Siehe Calixte Hudemann-Simon, Die Eroberung der Gesundheit 1750–1900, Frankfurt am Main 2000, S. 115f.

telalterliches und frühneuzeitliches Spital hatte in der Regel keinen fest angestellten Arzt, der regelmäßig nach den Bewohnern des Hospitals schaute.

Die Städte verfügten außerdem über Apotheken, welche die gewünschten Medikamente herstellten, und beschäftigten z.T. einen Physikus. Die Anstellung als Stadt-Physikus oder als Armenarzt war jedoch nur eine Nebentätigkeit für einen in der Stadt ansässigen Arzt mit eigener privater Praxis. Das platte Land musste weitgehend ohne gelehrte Ärzte auskommen und sich an Heilkundige anderer Art halten.

Mit der Rechtsprechung, besonders mit der Verfolgung von Tötungsdelikten nicht allein aufgrund von Anzeigen, sondern von Amts wegen durch die zuständige öffentliche Gewalt, entstand die Gerichtsmedizin als besondere und bis heute fortbestehende Aufgabe. Die ‚peinliche Gerichtsordnung‘ (Carolina), ein von Kaiser Karl V. im Jahr 1532 erlassenes Strafbuch des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation, bestimmte:

„Art. 147. Item so einer geschlagen wird, und über etlich zeit darnach stürbe, also das zweifelich wäre, ob er der geklagten streich halber gestorben wäre oder nicht, in solchen fällen mögen beide theile (...) kundschafft zur sache dienstlich stellen, und sollen doch sonderlich die wundärzte der sache verständige und andere personen,..., zu zeugen gebraucht werden,...“²³

Die hier angesprochene offizielle Leichenschau durch Wundärzte bildete einen Ansatzpunkt für die bereits in der Frühen Neuzeit verbreitete Gerichtsmedizin. Zu ihr gehörte auch die Verfolgung von Kindstötungen seitens der Mutter, ferner die Verhinderung von Abtreibungen und später auch aus bevölkerungspolitischen Gründen die Kontrolle der Hebammen. Die Gerichtsmedizin, d.h. die Begutachtung verdächtiger Todesfälle, wurde ebenfalls vom Stadt-, Kreis- oder Land-Physikus mit versorgt.

Einen einheitlichen Stand von universitär ausgebildeten Medizинern gab es bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts nicht. Die ärztliche Tätigkeit war aufgeteilt zwischen dem gelehrten Arzt, dem Medicus, und dem Wundarzt, dem Chirurgicus. Die Zahl der gelehrten Ärzte, d.h. von Ärzten die an den Universitäten studiert hatten und den lateinischen Kanon der medizinischen Schriften von Hippokrates bis Galen beherrschten, war in dieser Zeit sehr gering. Sie wohnten zumeist nur in Städten, wo es eine ausreichend zahlungsfähige Bürgerschaft gab.

Die ärztliche Tätigkeit war bestimmt durch den Hausbesuch der Erkrankten in ihren Wohnungen, die oft zu einer Art von Anstellung als fest besoldeter Hausarzt führte. Die Anstellung eines Hausarztes konnten sich

23 Die Peinliche Gerichtsordnung Kaiser Karls V. von 1532, hg. v. Gustav Radbruch, 6. durchgesehene Aufl., hg. v. Arthur Kaufmann, Stuttgart 1975, S. 97. Der Wortlaut wurde von mir leicht modernisiert.

jedoch nur wohlhabende Hausherren leisten. Viele gelehrte Ärzte kombinierten in ihrer freien Praxis die Tätigkeit als Hausarzt bei einigen Familien mit unzähligen weiteren Hausbesuchen, mit schriftlichen Konsultationen und mit einer Besoldung als Stadt-, Amts- oder Kreisphysikus oder als Gerichtsmediziner und mussten dies häufig tun, um ein ihren Ansprüchen genügendes Auskommen zu finden – zumindest wenn sie am Anfang ihrer Praxis standen und sich erst einen guten Ruf und einen größeren Patientenstamm erwerben mussten. Der Hausarzt behandelte zum einen die akuten Beschwerden seiner Patrone, darüber hinaus gab er diätetische Ratschläge für einen den jeweiligen Umständen angepassten gesunden Lebenswandel.

Der gelehrte Arzt beschränkte sich auf die von den Zeitgenossen sogenannte innere Medizin, d.h. auf die Verordnung von Medikamenten, und mehr noch auf die Diätetik, also auf Ratschläge für eine richtige, dem individuellen Charakter, dem Alter und dem ausgeübten Arbeitsbereich angemessene Lebensweise und Ernährung. Er stellte Diagnosen auch aufgrund brieflicher oder mündlicher Berichte, die ihm vorgelegt wurden und verordnete Medikamente, z.T. ohne den Patienten gesehen zu haben.²⁴ Als Hausärzte gehörten die Mediziner wie Knechte, Gärtner, Köchinnen oder Hauslehrer zum erweiterten Kreis des Hausgesindes. Sie standen daher im sozialen Status und Ansehen trotz ihrer akademischen Würden unter ihren Patronen.

Weit zahlreicher, und auch auf dem Land zu finden, waren dagegen die Wundärzte oder Chirurgen. Sie waren eine weitgehend handwerklich ausgebildete Berufsgruppe, die sich nicht an den aus der Antike überlieferten Schriftenkanon band. Viele Wundärzte hatten ihr Handwerk als Militärärzte und Feldscherer in den zahlreichen Kriegen der Zeit erworben. Sie versorgten die Wunden und nahmen Operationen und Amputationen vor. Außerdem führten sie die äußerlichen Behandlungen durch, welche die gelehrten Ärzte ihren Patienten verordneten. Die Wundärzte waren auf derartige äußere Behandlungen beschränkt und durften an sich keine Arzneien der ‚inneren‘ Medizin verordnen. Wegen des notorischen Mangels von Landärzten gestattete die Obrigkeit notgedrungen den Chirurgen in begrenztem Umfang auch die medikamentöse Verordnung. Die Geburtshilfe lag in Stadt und Land weitgehend in der Hand der Hebammen und die Hausgeburt war die Regel.

24 Als Beispiel für eine ärztliche Praxis im 18. Jahrhundert siehe Barbara Duden, Geschichte unter der Haut. Ein Eisenacher Arzt und seine Patientinnen um 1730, Stuttgart 1987.

3.2 Die Sphäre des Hauses und die öffentliche Sphäre

Die Sorge um die Gesundheit lag in der Zeit vor 1800 ganz im Bereich der häuslichen Tätigkeiten und gehörte auf dieselbe Stufe wie die Ernährung oder Bekleidung der Mitglieder des Hauses. Die Gesundheit des Einzelnen war prinzipiell keine öffentliche Angelegenheit, die wie die Rechtspflege zum Aufgabenbereich der Regierung oder Obrigkeit gehörte und sie zum Handeln verpflichtete. Die Sphäre des Hauses war der private Bereich, in den sich die Regierung nicht einmischte und, abgesehen von bestimmten Punkten,²⁵ auch gar nicht eingreifen wollte. Zum Haus gehörten die Beziehungen zwischen Mann und Frau, Eltern und Kindern, sowie zwischen Herr bzw. Herrin und dem Gesinde. Das gesamte Haus stand unter der Leitung des Mannes als Haushaltsvorstand, dem die Hausherrschaft zustand. Nur in bestimmten Haushaltsdingen war auch die Ehefrau leitend tätig. Zum Gesinde zählten sowohl Mägde oder Köchinnen, die direkt für den engeren Haushalt arbeiteten, als auch die im handwerklichen, kaufmännischen oder landwirtschaftlichen Betrieb beschäftigten Lehrlinge und Gesellen, Gehilfen oder Knechte.²⁶

In sozialer Hinsicht war das politische Gemeinwesen der alteuropäischen Gesellschaft eine Vereinigung der erwachsenen männlichen Haushaltsvorstände. Alle anderen Mitglieder des Hauses standen außerhalb des politischen Gemeinwesens. Damit war eine grundlegende Grenze und Unterscheidung festgelegt zwischen der privaten Sphäre, dem Bereich ‚im Haus‘, und dem öffentlichen oder politischen Bereich außerhalb und jenseits des Hauses. Diese Unterscheidung gehört zu den fundamentalen und bis heute zentralen Regelungen in der europäischen Kultur, die daher große Teile ihres Selbstverständnisses bestimmt und zahlreiche Verhältnisse imprägniert. Sie prägt und formt die für den Alltag und die Geschichte der europäischen Gesellschaften ebenfalls grundlegende und kaum zu überschätzende Rechtskultur.

Die Differenz von privat und öffentlich einschließlich des Vorrangs der privaten Sphäre betrifft daher natürlich auch alle gesundheitlichen Fragen. Erst aufgrund dieser alles durchdringenden Unterscheidung zwischen privat und öffentlich ist die Forderung nach einem Schutz der Gesundheit durch die öffentliche Hand möglich. Erst durch sie konnte eine Diskussion über die Grenzziehung zwischen der privaten Sorge um die eigene Gesundheit

25 Diese Punkte beschränkten sich auf Verstöße gegen religiöse Vorschriften und auf offensichtlich angewandte brutale Gewalt.

26 Die Zugehörigkeit des Gesindes zum Haus hatte später Auswirkungen auf die Sichtweise, wie die Arbeiterinnen und Arbeiter in den frühen Industriefabriken einzuordnen waren: inwieweit standen diese neuen Proletarier als Gesinde unter der Gewalt des Fabrikbesitzers als Hausherr, der dann aber verantwortlich war für ihre Gesundheit, oder waren sie eigene Haushaltsvorstände, die für sich selber zu sorgen hatten?

und einer öffentlichen Verantwortung, weiter gehende gesundheitliche Maßnahmen einzurichten, entstehen. Deshalb ist die Grenzziehung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Teil in der Gesundheitsvorsorge ein ständiges und bleibendes Thema der Gesundheitswissenschaft.

Der Umgang mit Fragen der Gesundheit wird in einer Gesellschaft folglich nicht allein bestimmt vom medizinischen Wissen, von den tatsächlichen oder befürchteten gesundheitlichen Risiken durch Seuchen und Krankheiten oder durch die Art der bevorzugten Ernährung, die jeweilige Arbeitsbelastung und so weiter. Eine Seite dieses Themas wird vielmehr bestimmt durch die soziale und politische Organisation, durch die gesellschaftliche Entwicklung des politischen Gemeinwesens, denn mit ihr verändern sich die Aufgaben und die Kompetenzen der Politik. Die Gesundheitswissenschaft hat daher immer und unausweichlich eine politische Seite. Eine allgemeine Orientierung über den Wandel der politischen Strukturen seit dem Beginn der Neuzeit um 1500 ist daher unverzichtbar, wenn man die Entstehung der öffentlichen Gesundheitspflege im 19. Jahrhundert sowohl in ihren Gründen und Motiven als auch in ihrer gesellschaftlichen und kulturellen Bedeutung verstehen will.

3.3 Politische Strukturen Alteuropas bis 1800 – der Fürstenstaat

Die Zeit vom hohen Mittelalter bis zum Ende der Frühen Neuzeit um 1800 wird in der Geschichtswissenschaft heute vielfach unter dem Ausdruck ‚Alteuropa‘ zusammengefasst. Die alteuropäische Epoche stellt ein in seinen grundlegenden Strukturen und kulturellen Prägungen einheitliches Zeitalter dar. Zu ihren Merkmalen gehören die agrarwirtschaftliche Basis der Gesellschaft, die soziale Dominanz des Adels, die den Alltag und die Politik durchdringende Orientierung am religiösen Glauben, die Rechtskultur mit ihrer Abgrenzung des Hauses einerseits und des politischen Gemeinwesens andererseits.²⁷ Von ihrem Ende her gesehen erscheinen die sozialen und politischen Verhältnisse vor dem Epochenwandel um 1800 als die ‚alte‘ Lebens- und Regierungsweise im Sinne von veraltet, unzeitgemäß oder überlebt. Diese von den Beobachtern und Teilnehmern der Französischen Revolution geschaffene und dann in die moderne Wissenschaft übernommene, ursprünglich stark negativ wertende Ausdrucksweise, hat aber ihre Berechtigung, insofern sie den tiefgreifenden gesellschaftlichen Umbruch betont.

27 Zu diesen politischen Gemeinwesen gehören sowohl die Fürstentümer und Königreiche als auch die einzelnen Grafschaften, Provinzen, Länder, Städte und bäuerlichen Gemeinden.

Die von manchen Zeitgenossen um 1800 beabsichtigte Verurteilung der Vergangenheit, vor allem die Vorwürfe wegen der Willkür der Obrigkeiten und der Rechtlosigkeit der Untertanen in dem so betitelten Ancien Régime, wegen der von den Kirchen eigensüchtig gestützten Unwissenheit der Bevölkerung, wegen der Vorherrschaft von Aberglauben, Intoleranz und despotischem Regiment anstelle von Bildung und Aufklärung, wegen der Vorherrschaft des adeligen Geburtsprivilegs über die Leistungskriterien summieren sich jedoch zu einer deutlichen Verzerrung der alteuropäischen Lebenswelt. Das Verdammungsurteil wurde damals aus aktuellen Interessenlagen und nachvollziehbaren Motiven ausgesprochen, sollte aber die heutige Sichtweise unserer mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Vergangenheit nicht mehr bestimmen.

Die alteuropäische Epoche war keineswegs eine Zeit der Willkür und Rechtlosigkeit. Im Gegenteil. Abgesehen von der Religion bestimmte kein Bereich so sehr das Alltagshandeln der Menschen wie die Orientierung an ihren konkreten Einzel-Rechten oder Privilegien und an ihrer auch rechtlich bedeutsamen Ehre.²⁸ Bei der großen Unbeständigkeit der damaligen Lebenslagen durch Missernten, Kriege, Seuchenzüge, hohe Kindersterblichkeit oder tödliche Krankheiten lag die kulturell leitende Norm in der Erhaltung des erreichten Status, oder wie die Zeitgenossen sagten, die Konsevation von Stand und Ehre. Neuerungen wurden dagegen noch skeptisch betrachtet und meistens abgelehnt. Den Vorzug erhielten dagegen die bereits gemachten Erfahrungen.

Das politische Gemeinwesen – sei es eine Stadt oder ein Territorialstaat mit der Regierung durch einen Fürsten – wurde in dieser Zeit gedacht und symbolisiert in der Form eines politischen Körpers, der in Analogie zum menschlichen Leib verstanden wurde und damit als zusammengesetzt aus Haupt und Gliedern oder Kopf und Körper. Mit der Körpermetapher wurde ausgedrückt, dass jedes Gemeinwesen als harmonische Vereinigung eines Hauptes, in der Regel der König, Fürst oder Stadtrat als Obrigkeit, mit den verschiedenen Teilen und Gliedern des Körpers, also aller übrigen politisch berechtigten Einwohner als Untertanen, aufzufassen sei. Auf der harmonischen Vereinigung von Haupt und Gliedern beruhte demnach das Wohlergehen des Gemeinwesens. Die wichtigste Form politischer Organisation, den frühneuzeitlichen Fürstenstaat, kennzeichnete demnach die monarchische Herrschaft über zahlreiche Untertanen.

Die Rechtskultur Alteuropas zeigt sich deutlich in der Idee des Amtes. Das Amt oder die Aufgabe des Fürsten lagen zwar in einem weit gespann-

28 In der alteuropäischen Gesellschaft hatte jede soziale Gruppe (und jedes Haus) ihre eifersüchtig verteidigten Privilegien und ihre Ehre. Privilegien besaßen nicht nur der Adel und die Kirche, sondern alle Korporationen und Gruppen: die Städte hatten ihre Stadtrechte, die Zünfte ihre Zunftbriefe, die Universitäten ihre Freiheiten, die Dörfer ihre Jahrmärkte usw. usw.

ten und in seinen Grenzen nicht genau definierten Kompetenzbereich. Zu ihm gehörten im engeren Sinne die Garantie des privaten Eigentums, die Sicherung der Rechtspflege durch gute Gesetze und unparteiische Gerichte, die Aufsicht auf die Landes-Kirche, die Durchsetzung des rechten Glaubens in der Gesellschaft und schließlich der bewaffnete Schutz nach außen durch militärische Gewalt und nach innen durch die spezifisch frühneuzeitliche Einrichtung der nahezu allzuständigen ‚Policey-Gewalt‘.

Die Aufgaben der Untertanen lagen in der Treue zum Fürsten und im Gehorsam gegenüber den obrigkeitlichen Befehlen. Dennoch waren die Untertanen nicht ohne Rechte, da sie sich an die landesherrlichen Gerichte oder durch Petitionen direkt an den Herrscher wenden konnten. In sozialer Hinsicht war die Gesellschaft in die verschiedenen Stände der Bauern, der Adeligen, der städtischen Handwerker und Händler, der Kleriker, der Beamten und Amtsträger und der akademisch Gebildeten geteilt, die sich jeweils wiederum in zahlreiche Untergruppen gliederten. Entscheidend an der ständischen Gliederung ist, dass jede soziale Gruppe über ihre besonderen Einzel-Rechte und nur ihr eigentümliche Privilegien verfügte, die sie eifersüchtig gegen innere und äußere Konkurrenz oder selbst minimale Einschränkungen verteidigte. Diese Rechtsprivilegien beruhten juristisch gesehen allein auf fürstlicher Gnade und Willkür, d.h. es bestand von Seiten der Nutzer kein Anspruch auf ihre Ausübung. Sie waren also revidierbar und ihre Erneuerung kostete die Berechtigten immer wieder eine Menge Geld.

Die jeweiligen Rechte einer Stadt, eines Standes, einer Zunft oder Stiftung bestanden häufig aus einer schwer überschaubaren Ansammlung von Urkunden und Einzelverfügungen, die noch nicht in Gesetzbüchern gesammelt und vereinheitlicht worden waren. Daher war die konkrete Rechtslage nicht immer eindeutig und es kam oft zu Überschneidungen in den verschiedentlich erteilten rechtlichen Bestimmungen. Die vielen Streitigkeiten und Ehrenhändel, welche sich daraus ergaben, beschäftigten die zahlreich vorhandenen Gerichte in Stadt und Land und machten den Juristen neben dem Theologen zum wichtigsten Berater und Ratgeber der Zeit.

Eine weitere zentrale Eigenschaft des Ancien Régime lag in dem Ausschluss der Untertanen von der Regierung. Der Fürst regierte weitgehend vormundschaftlich über das ihm anvertraute Volk aufgrund des ihm von Gott übertragenen Amtes. Die Untertanen waren zwar auch im politischen Bereich nicht völlig rechtlos, denn für den Erlass von Gesetzen und für Änderungen in der Steuererhebung mussten sie gefragt werden. Dann wurde auf fürstlichen Befehl hin ein Landtag einberufen, wo den Ständen die Beratungsgegenstände vom Fürsten diktiert wurden.²⁹ Daraufhin hatten sie

29 Deshalb beginnt die Französische Revolution im Jahr 1789 zunächst traditionell mit der Einberufung der Generalstände durch den König, um die schwierige Finanzlage des Staates zu beheben. Dann entwickelt sich aber bald eine überraschende Neue-

dem Fürsten ihren Rat und ihr Gutachten zu den Vorlagen zu geben. Auch die so versammelten höheren Schichten aus Adel und Städtern hatten als Untertanen kein Recht, die Linien der inneren oder äußeren Politik zu bestimmen oder vom Fürsten oder den Ministern eine öffentliche Rechtfertigung ihrer Politik zu verlangen.

Die Staatsgewalt, d. h. die Behörden der inneren Verwaltung, das Militär, die Regierung und die Staatseinkünfte aus Steuern und Abgaben, oder kurz der Staat war das Eigentum der fürstlichen Dynastie bzw. des jeweils regierenden Fürsten. Der Staat in diesem Sinne diente nicht nur dem Schutz der Untertanen, sondern in erster Linie dem höheren Ruhm und Ansehen des Fürsten. Die Angelegenheiten der Regierung gehörten vollständig in die fürstliche Sphäre mit ihren geheimen Kabinetten und Geheimräten und blieben grundsätzlich geheim, oder in der Sprache der Zeit gesagt ein ‚arcanum‘. Politische, aber auch religiöse und wissenschaftliche Fragen unterlagen prinzipiell einer Zensur durch die Obrigkeit bzw. durch die Kirche und brauchten eine Druckerlaubnis, um veröffentlicht werden zu können.

Die älteren politischen Zustände wurden bereits von den Zeitgenossen negativ als ‚Feudalismus‘ oder ‚Absolutismus‘ abgestempelt. Die Begriffe sind noch weit verbreitet, aber in der neueren Forschung wird der Akzent nicht mehr auf eine übermäßige Betonung von willkürlicher Herrschaft und Anarchie gelegt. In der europäischen Entwicklung geht es politisch seit dem 15. Jahrhundert vielmehr um den komplexen Prozess der Staatsbildung, die eine grundlegende historische Tatsache ausmacht. Zum modernen Staat gehören erstens eine entfaltete, alle Winkel des Herrschaftsgebietes erfassende und durchdringende Staatsgewalt, die bis hinunter auf die lokale Ebene reicht. Diese Staatsgewalt ist zweitens weitgehend bürokratisch organisiert und manifestiert sich in einer entsprechend ausgebildeten Staatsverwaltung, die über genügend Gebäude, Personal und Verfahren verfügt, um ihre Aufgaben zu bewältigen. Beides verlangt drittens die Entwicklung und Durchsetzung einer überzeugenden Staatsidee, welche den Staat als unabhängige Einheit und Persönlichkeit entwirft, der selbst ein regierender Fürst oder König sich unterordnen kann (oder muss). Die Idee der Staatlichkeit wurde von Philosophen, Juristen und Fürstenberatern von Machiavelli bis Immanuel Kant in zahlreichen Schriften ausgearbeitet.

Unter Staatsbildung verstehen die Historiker den langsamen und mühevollen Prozess einer Umwandlung von Herrschaftsbeziehungen, die nicht bürokratisiert sind sondern auf persönlichen Beziehungen, auf (adeliger) Geburt, auf Verwandtschaft, Patronage und ständischen Abgrenzungen beruhte hin zum modernen Staat, der erst im 19. Jahrhundert im Alltag durchgesetzt werden konnte. Der Prozess begann mit der Umformung der alten

rung, denn die Ständeversammlung erklärte sich in einem revolutionären Akt zur Nationalversammlung und hebt die Abstimmung nach Ständen auf zugunsten des Stimmrechts der einzelnen Abgeordneten, d. h. nach Köpfen.

Reiche und Landeshoheiten zum frühneuzeitlichen Territorialstaat oder frühneuzeitlichen Fürstenstaat, der die Anfänge einer ausgedehnten und permanenten landesherrlichen Verwaltung zeigt.

3.4 Allgemeiner Begriff der ‚Policey‘

Auch den frühneuzeitlichen Territorialstaat kennzeichnet an der Spitze die Fürstenherrschaft, die am fürstlichen Hof mit seinen adeligen Eliten konzentriert war. Darunter aber stellten in der Regierung mehr und mehr die ausgebildeten Juristen anstelle der Kirchenmänner die führende Verwaltungselite, die sich um die Erhebung der fürstlichen Einkünfte, der Steuern und Zölle von den Untertanen kümmerte, in den Gerichten die Rechtspflege durchführte und eine Wirtschaftsförderung betrieb. Sie entwarfen und formulierten auch die Rechtsvorschriften und Normen, nach denen die Landesherrschaft ausgeübt werden sollte. Nach dem Westfälischen Frieden von 1648 trat in der inneren Verwaltung des Fürstenstaates ein Begriff immer mehr in den Vordergrund, wenn es um die Kompetenzen der Obrigkeit ging. Es handelt sich um die zeitgenössische Vorstellung der ‚Policey‘.

Unter Policey versteht man die nicht weiter eingegrenzte Berechtigung der Obrigkeit, jeden Gegenstand und jede Frage durch Verordnungen zu regulieren, welche sie einer Regelung für bedürftig hält, um die ‚gute Ordnung‘ zu erhalten oder wieder herzustellen oder das ‚gemeine Beste‘ oder Gemeinwohl zu fördern.³⁰ Obwohl der Territorialstaat kein ausgebautes Gesundheitswesen kannte, konnten unter den obrigkeitlichen Verordnungen auch solche vorkommen, die gesundheitliche Belange regelten oder zumindest mit berührten. Der alte Begriff der Policey ist also viel weiter gefasst als unsere heutige Polizei und wird daher in der Geschichtswissenschaft in der altertümlichen Schreibweise verwendet, um sie von der heutigen Polizei zu unterscheiden.

Die frühneuzeitliche Gesellschaft kannte nicht nur eine Gewerbe-Policey, Bauvorschriften oder eine Marktaufsicht mit Gewichtskontrollen und Preis-Steuern. Es gab darüber hinaus auch Policey-Ordnungen zur Veranstaltung von Tanzvergnügen oder zur Zahl der Hochzeitsgäste und Zahl der Gänge für das Hochzeitsmahl, um zu große Ausgaben und angebliche Verschwendung zu verhüten. Es gab solch Ordnungen zum vermuteten Kleiderluxus des einfachen Volkes, zum Tabakrauchen und Kaffeetrinken – beides als Luxuskonsum untersagt, nicht aus Gesundheitsgründen – oder zur Bevölkerungspolitik, welche die Peuplierung des Landes zu befördern hatte.

30 Aus diesem Kontext leitet sich die bekannte Rede vom Polizeistaat ab, womit eine Obrigkeit gemeint ist, die den Untertanen genau vorschreibt, was ihnen erlaubt ist, und den Untertanen keine Eigentätigkeit und Initiative gestattet, sondern möglichst alles kontrolliert und überwacht.

Die seit dem Mittelalter verbreiteten Kleiderordnungen sollten die ständische Ordnung sichtbar machen und die Grenzen zwischen den Ständen, der guten Ordnung halber, auch in der Kleidung und in der Art des Schmuckes festigen. Es konnte auch vorkommen, dass die Obrigkeit den Untertanen aus Gründen einer wirtschaftlichen Förderung befahl bestimmte Bäume, z.B. Maulbeerbäume für die Seidenraupenzucht, zu pflanzen. In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts zogen die Juristen schließlich auch die Gesundheit mehr und mehr in den Bereich der Policey-Gesetzgebung ein und entwickelten das Konzept der medizinischen Policey.

Ein Beispiel für eine solche frühneuzeitliche Policey-Ordnung des sich durchsetzenden Fürstenstaates mit seiner zunehmend bürokratischen Verwaltung, die gesundheitsrelevante Fragen zum Gegenstand hatte, ist das sogenannte Medizinedikt des Kurfürsten Friedrich Wilhelm von Brandenburg aus dem Jahr 1685.³¹ Mit der Verordnung wurde der Markt für medizinische Dienstleistungen und Medikamente geregelt. Außerdem führte sie die staatliche Approbation der Ärzte und Apotheker ein, die einer neuen Behörde unterstellt wurden.³² Dem neuen Collegium Medicum in Potsdam stand ein geheimer Rat als Präsident vor. Ferner gehörten ihm die kurfürstlichen Hof- und Leibärzte an sowie die beiden ordentlichen Medizinprofessoren der Universität Frankfurt an der Oder. Die Mitglieder konnten aber weitere geeignete Ärzte und ‚Physicos‘ der größeren Städte kooptieren.

Die geheimen Räte und fürstlichen Amtsträger, welche die Verordnung entworfen und abgefasst hatten, erweiterten damit zugleich das Aufgabengebiet ihrer landesherrlichen Verwaltung. Am Anfang des Edikts findet sich eine ausführliche Erläuterung des Anlasses und der Motive.

„Wir Friedrich Wilhelm von Gottes Gnaden Markgraf zu Brandenburg usw. thun kund hiermit gegen Jedermänniglich:

Nachdem aus der täglichen Erfahrung genugsam bekandt, welcher Gestalt hin und wider, so wohl in denen Städten, als auf dem Lande in Verfertigung und Austheilung der Artzneyen und Curen der Krancken große und höchstgefährliche Mißbräuche eingerissen, wodurch nicht allein die von Gott, zu des Menschen Nutzen und sonderbahren Erhaltung offenbarte Artzney-Kunst in spöttlichen Veracht und Vilipendenz gerathen,

31 Abgedruckt in Alfons Fischer, Geschichte des deutschen Gesundheitswesens, Bd. 1, Berlin 1933, ND Hildesheim 1965, S. 340–343. Der Name Medizinedikt ist eine spätere Erfindung. In ihrer Darstellung der ‚Das Medicinal-Wesen des Preußischen Staates‘, 1. Theil, Breslau 1844, S. 13, behaupten die Verfasser Ludwig von Rönne und Heinrich Simon sogar, der Kurfürst habe die preußische Medicinal-Verfassung durch das Edikt vom 12. November, 1685 begründet.

32 Zum frühneuzeitlichen Markt medizinischer Dienstleistungen siehe ausführlicher Robert Jütte, Ärzte, Heiler und Patienten. Medizinischer Alltag in der frühen Neuzeit, München 1991.

sondern die Leute auch zum öftern um ihre Gesundheit und Wohlfahrt, ja gar um Leib und Leben gebracht werden;
Dass Wir dannenhero der Nothdurfft, solchem schädlichen Wesen und Mißbräuchen, vermittelst heilsamer und guter Ordnung, so viel immer möglich, zu begegnen, und haben demnach zu Erreichung eines so gemeinnützigen Zwecks, und zu Bezeigung Unserer Landes-väterlichen Fürsorge, welche Wir für die Wohlfahrt Unserer Unterthanen tragen, nichts diensameres erlauben,
als ein Collegium Medicum in Unserer Residentz allhier aufzurichten, und demselben so wohl die Remedirung angezogener Mängel und Ungelegenheiten, als fleißige Aufsicht und sorgfältige Beachtung des Artzney-Wesens, und aller darzu gehöriger Leuten ... zu committieren aufzutragen.“

Mit der Gründung des Collegiums wurde eine neue, umfangreiche und durch die Landesherrschaft ausgeübte Aufsicht über das schon bestehende Gesundheitswesen der kurfürstlichen Lande installiert, indem die Tätigkeit der mit „Artzney-Kunst und Curen“ befassten Berufsgruppen staatlich reguliert und beaufsichtigt werden sollte. Vor allem bekamen die zugelassenen Berufsgruppen ein Monopol auf ihr Tätigkeitsgebiet zugesprochen und erhielten den landesherrlichen Schutz unter Strafandrohung gegen die unliebsame Konkurrenz der nun zu Unbefugten gemachten. Das Edikt kennt an derartigen Berufsgruppen: erstens die an einem Ort ansässigen „Medici“ (gelehrte Ärzte), Apotheker, Barbieri und Wundärzte, zweitens die ein Wandergewerbe betreibenden Oculisten, Operatores, Zahnbrecher, Stein- und Bruchschneider und drittens schließlich die Hebammen.

Sie alle mussten einerseits eine obrigkeitliche Kontrolle ihrer Tätigkeit und ihres Verhaltens erdulden, andererseits aber erhielten sie eine landesherrliche Schutzgarantie. Die Barbieri und Wundärzte hatten vor dem Collegium ihre Prüfung oder Examen abzulegen. Ferner sah das Edikt eine jährliche Visitation aller Apotheken vor, in der die vorhandene Menge und Qualität der Arzneien begutachtet und die Preise der Medikamente in eine ‚Taxa‘ fixiert wurden.³³ Zum Ausgleich für diese Eingriffe in sein Geschäft erhielt der Apotheker das Privileg, dass „außer denen Apothekern ... soll niemanden Medicamenta zu verkauffen erlaubet seyn, bey Vermeidung ernster Straffe.“ Die Apotheker erhielten also ein durch die landesherrliche Gewalt geschütztes Monopol auf die Herstellung und den Verkauf der Medikamente.

Das Edikt untersagte daher allen „Materialisten, Gewürtzkrämern, Alchymisten, Destillatores, Zuckerbecker, Parfumirer, Brantweinbrenner und der-

33 Eine solche Visitation der Apotheken hatte bereits die Reichs-Policy-Ordnung Kaiser Karls V. aus dem Jahr 1548 vorgesehen, aber nur mit geringem praktischem Erfolg.