

Gerd Habermann

DER
WOHLFAHRTS
STAAT

Ende einer Illusion

»Standardwerk!«

FAZ

FBV | EDITION
LICHTSCHLAG

EINLEITUNG

Diese Arbeit widmet sich dem »Wohlfahrtsstaat« und den Argumenten, Erfolgen und Rückschlägen der liberalen Bewegung in der Auseinandersetzung mit ihm. Sie schildert zunächst Struktur und Begründungsmuster des älteren Wohlfahrtsstaates der Könige und ihrer »aufgeklärten« Beamten im 18. Jahrhundert vor allem am Beispiel Preußens. Dabei soll im Unterschied zum militaristischen »Machtstaat« (der zweifellos Preußen damals ebenfalls, ja in erster Linie, aber gewiss nicht als letzter Zweck war) und zum klassischen Laissez-faire-Rechtsstaat unter »Wohlfahrtsstaat« ein Staatsgebilde verstanden werden, in welchem leitender Staatszweck die Wohlfahrtsmaximierung der Bürger durch direkte Staatsintervention ist; in dem also die Lebensplanung der Bürger oder »Untertanen« nicht nach deren selbstgesetzten Präferenzen, sondern – auf wichtigen Gebieten ihres Privatlebens – nach dem Wertkodex der Regierenden geschieht: sei dies nun im Namen eines »recht verstandenen« Glücks (damals) oder der »sozialen Sicherheit«, »Solidarität«, »sozialen Gerechtigkeit« und »Gleichstellung« (heute).¹ Preußen bzw. Deutschland wurde gewählt, weil es für diesen Staats- oder Gesellschaftstyp besonders kennzeichnend ist (vgl. Dorwart 1971, S. 13). Preußisch-deutsche Formen staatlicher Wohlfahrtsorganisation haben sich fast über die ganze Welt ausgebreitet.

Ein Wohlfahrtsstaat in diesem Sinne ist immer eine Zwangsordnung oder – mit dem Ausdruck von Hayeks, dessen Terminologie sich für unsere Zwecke vielfach bewährt – eine »Taxis« (von Hayek 2003, S. 37 ff.), denn die Regierenden und ihre Verwaltungsstäbe geben dem Bürger Ziele und sogar Meinungen verbindlich vor, steuern damit deren Handlungen und sind auf Mittel angewiesen, die sie der freien Disposition der Beherrschten entziehen müssen. Es wird damit der Gesellschaft ein Ordnungsmuster aufgeprägt, das sich ohne einen solchen Eingriff nicht ergeben hätte. Man könnte in diesem Falle auch – mit den Begriffen Karl Poppers (1945/1972) – von einer »geschlossenen« Gesellschaft sprechen, denn ihre Entwicklungsrichtung wird behördlich fixiert und strebt auf einen »idealen« stationären Schlusszustand hin.

Diesem Gesellschaftstyp gegenüber steht die »offene Gesellschaft« (Popper) oder der »Kosmos« (von Hayek), in welchem es, von gewissen allgemeinen

Regeln abgesehen, keinen gesetzlich verbindlichen Wertkodex gibt, die Individuen ihren eigenen Präferenzen und Traditionen folgen, auf eigene Faust und Verantwortlichkeit handeln, sodass eine spontane Ordnung entstehen kann, deren weiteres Merkmal die freie Koordination der Handlungen durch Sitte und Herkommen sowie (in der wirtschaftlichen Sphäre) durch Wettbewerb, Tausch und Marktpreis ist. Dagegen dominiert in der »geschlossenen« Gesellschaft einer wohlfahrtsstaatlichen Taxis der »Befehl« oder die Anordnung als Mittel der Koordination, wenn im Allgemeinen auch nicht mit derselben verbalen Schroffheit wie in einem »Machtstaat«, dieser anderen Variante der Taxis. Die beiden Ordnungstypen der Gesellschaft liegen seit Langem im Wettbewerb und im grundsätzlich unschlichtbaren Streit miteinander.²

Die wohlfahrtsstaatliche Taxis der verordneten »Glückseligkeit« geriet gegen Ende des 18. Jahrhunderts zunehmend unter das Feuer der Anhänger einer spontanen Ordnung. Wir analysieren die Argumente der liberalen Angreifer und den Fortschritt ihrer Erfolge im 19. Jahrhundert. Die konkurrierende Ordnung der Taxis blieb jedoch immer stark, ja in Deutschland lebte sie untergründig zu jedem Zeitpunkt weiter. Man kann so vom alten zum neuen Wohlfahrtsstaat der Gegenwart eine direkte Linie ziehen, auch wenn diese zeitweise etwas dünner wird (vgl. Dorwart 1971, S. 20). Der Gegenschlag – in liberaler Sicht der »Rückschlag« auf das 17. und 18. Jahrhundert – setzt in Preußen-Deutschland schon früh ein, mit der berühmten »Wende« des zäsaristischen Kanzlers Otto von Bismarck um das Jahr 1878. Im Sinne der Anhänger des »Kosmos« oder der offenen Gesellschaft war dies eine reaktionäre Wendung, und es war für sie bestürzend zu erleben, wie die wohlfahrtsstaatliche Taxis selbst führende freiheitliche Länder wie England (mit Lloyd George), die USA (mit Franklin D. Roosevelt) und nach dem Zweiten Weltkrieg sogar ein »altfreies« kleines Land wie die Schweiz erreichte (vgl. von Hayek [1944] 2004, Schmid 1996, Schmidt u. a. 2007, Ritter 2010).

In Deutschland führte diese Reaktion schließlich bis in das Extrem einer fast vollständigen Auslöschung der Freiheit. Erst nach einer politischen Katastrophe konnte sich im Westen des geteilten Landes unter beherzten intellektuellen und politischen Führern erneut das »freie« Ordnungsmodell durchsetzen (oder wurde – wie es in Deutschland Tradition hat – zunächst oktroyiert). Es ist jedoch weitgehend auf den gewerblichen Bereich beschränkt und selbst hier nicht vollständig realisiert worden. Der überlieferte »Wohlfahrtsstaat« wurde

gegen den Willen Ludwig Erhards von der Liberalisierung ausgenommen und bis heute (2013) immer weiter ausgebaut.

Den Rückschlag seit Bismarcks Wende hat die organisierte liberale Bewegung in Deutschland bis heute nicht überwunden. Der Siegeszug des neueren Wohlfahrtsstaates ging seit Bismarck vielmehr mit entsprechender Kollektivierung privater Dispositionsbefugnisse und Mittelverwendungen fast kontinuierlich über alle Brüche der politischen und der Gewerbeverfassung bis heute weiter. Auch insoweit gilt das Wort Otto Mayers (1914): »Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht.«

Die genauere Analyse wird weiterhin ergeben, dass die »soziale Demokratie« (oder »soziale Marktwirtschaft«) des zeitgenössischen Wohlfahrtsstaates ähnliche Begründungsmuster, Ziele und Gebiete der Sozialintervention zeigt wie das »soziale Königtum« des 18. und 19. Jahrhunderts; die technischen Mittel und mehr noch die Terminologie differieren zum Teil. Auch versteht der moderne Wohlfahrtsstaat seine Anordnungen zur Sicherung und zum Glück seiner Bürger offenbar – im Unterschied zum »aufgeklärten« Königtum als »Erziehungsstaat« – als »definitiv«. Der »Kosmos« konnte in jüngster Zeit zwar ebenfalls wieder Triumphe feiern: Der Zusammenbruch der radikalen östlichen Taxis verschaffte ihm neuen Kredit und beseitigte vorderhand den »äußeren« Rivalen.³ Auch gab es »innere« Teilerfolge unter liberalen Administrationen in den USA, England und Neuseeland (Ronald Reagan, Margaret Thatcher und Roger Douglas). Jedoch selbst diese starken Regierungen haben den Wohlfahrtsstaat nicht entscheidend und auf Dauer zurückdrängen können.⁴ Deregulierungen und Privatisierungen nehmen in den genannten Ländern ebenso wie in Deutschland den Sozialbereich bisher weitgehend aus. Der »Wettbewerb der Systeme« oder »Ordnungen« geht somit innerhalb jedes Staates weiter – von einem »Ende der Geschichte« (Fukuyama 1992) kann schon deswegen nicht die Rede sein (vgl. Habermann 1996 a).

Die Arbeit will sich zu keiner Prognose über den weiteren Verlauf dieses Wettbewerbs verleiten lassen, da es vorgegebene Geschichtsabläufe, wie sie die deutsche »historische Schule« oder Karl Marx vertraten (oder konstruierten), nicht gibt. Bekannte Autoren wie James Burnham oder Joseph Schumpeter, die dies auch im 20. Jahrhundert noch wagten, haben sich damit spätestens in unseren Tagen kompromittiert.⁵ Unsere Arbeit skizziert nur in einem Kapitel,

auf welche sozialen Zustände und Herrschaftsverhältnisse sich die Gesellschaft zubewegt, wenn sich Ideale und Strukturen einer wohlfahrtsstaatlichen Taxis mehr und mehr durchsetzen. Damit bleibt sie im empirischen Rahmen.

Die Arbeit will keine Sozialgeschichte der vergangenen 300 Jahre, keine Geschichte der liberalen Bewegung oder ihrer Gegner bieten. Sie ist unter diesem Blickwinkel ziemlich fragmentarisch. Vielmehr will sie unter dem Gesichtspunkt Kosmos oder Taxis (»geschlossene« oder »offene Gesellschaft«) eine Deutung der gegenwärtigen ordnungspolitischen Problemstellung vor historischem Hintergrund geben. Dabei kommen die Quellen reichlich zu Worte, vielleicht mehr, als sich mit einer Arbeit solchen Typs verträgt. Dieser Mangel war in Kauf zu nehmen für den Vorteil, zum Teil verschüttete Argumentationsmuster in ihrer ursprünglichen Kraft und Frische (und häufig auch Aktualität) zur Sprache zu bringen. Dies taten wir am Beispiel besonders klarer und konsequenter Repräsentanten. So ist dieses Buch auch ein Kompendium der Argumente gegen den Wohlfahrtsstaat seit über 200 Jahren.

Der Umstand, dass der Autor erkennbar zum »Kosmos« und zur offenen Gesellschaft auch in »sozialen« Bereichen neigt, die heute stark reguliert sind und oft für nicht mehr liberalisierbar gehalten werden⁶, wird der Arbeit Farbe geben, ohne ihren Erkenntniswert notwendigerweise zu schmälern.

BUCH I
IM NAMEN DES GLÜCKS:
DER WOHLFAHRTSSTAAT
DER KÖNIGE

Wir beginnen mit einer Analyse jenes über 200 Jahre zurückliegenden Gebildes des fürstlichen »Wohlfahrtsstaates«, wie er in der historischen Literatur allgemein genannt wird.⁷ Hier empfanden die Herrscher das Bedürfnis, ihre überkommene Stellung mit modernen Gesellschaftstheorien zu legitimieren. Dies lief darauf hinaus, in Theorie und Praxis die Nützlichkeit ihrer Machtfülle für die Interessen der Untertanen darzutun. Damit wird das »Glück« der Gesellschaft (im Anschluss an die altehrwürdige Tradition antiker Staatstheorie) zum letzten Zweck des Staates (vgl. Jellinek 1966, S. 242 ff.). Man spricht darum etwas umständlich von diesem Gebilde auch als »eudämonistischem Polizeistaat« – »Polizei« in dem damals üblichen weiten Sinn (vgl. Chapman 1972; Maier 1989). Was dieses »Glück« ausmacht, lässt sich durch vernünftige Überlegungen erschließen, und diese Vernunft traut sich – in cartesianischer Zuversicht – auch Wissen und Methoden zu, es durch Verwaltungsorganisation herbeizuschaffen. Die überkommenen Institutionen, Konventionen, Einstellungen müssen sich jetzt daran messen lassen, inwieweit sie das von der Obrigkeit definierte Glück der Untertanen fördern oder behindern. Einer der maßgebenden wohlfahrtsstaatlichen Theoretiker jener Zeit, Johann Heinrich Gottlob von Justi, gibt dem Staat des wohlorganisierten Glücks zutreffend Ausdruck, wenn er ihn mit einer Maschine vergleicht: »Ein wohleingerichteter Staat muß vollkommen einer Maschine ähnlich sein, wo alle Räder und Triebwerke auf das genaueste ineinanderpassen, und der Regent muß der Werkmeister, die erste Triebfeder oder die Seele sein, wenn man so sagen kann, die alles in Bewegung setzt« (nach Parry 1974, S. 167) – eine Glückmaximierungsmaschinerie sozusagen.

Zum Experimentierfeld dieser wohlfahrtsstaatlichen Taxis war das Königreich Preußen in besonderem Maße geeignet. Preußen war ein Staatsgebilde von recht willkürlichen Grenzen, zusammengehalten nur durch eine künstliche Staatsideologie und die Loyalität zum Hause Hohenzollern, ein »Rationalstaat«, wie Haffner ihn nennt (1998; vgl. auch Greiffenhagen 1985, S. 13 ff.). Es gab in Preußen keine starken Traditionen von Bürger- oder Bauernfreiheit; der Adel war spätestens durch Friedrich Wilhelm I. bürokratisch und besonders militärisch nutzbar gemacht, seine Selbstregierung bis auf lokale Befugnisse ausgehöhlt. Wie Friedrich der Große sagte: »Sie sind Tyrannen auf ihren Gütern und Sklaven in meinem Dienst« (Roy 2001, S. 107). Auch die einst mächtige Gegenspielerin des Staates, die Kirche, war seit der Reformation politisch und ökonomisch enteignet (vgl. Schubert 1926/27). Der Herrscher wurde in der protestantischen Landeskirche selber zum Pontifex maximus,

zum Cäsaropapst. Die protestantischen Theologen seit Luther segneten diese Ordnung ab. Durch die Betonung einer »inneren« Freiheit und innerlichen »Gottseligkeit« gegenüber einer nur »äußeren« Freiheit der Politik und Wirtschaft (Röpke 1948, S. 165 ff.) stärkte die Kirche fortan die Disposition der Untertanen zur Fügsamkeit. Für alle Fragen des öffentlichen Lebens war nur die Obrigkeit zuständig. Sie trug zunächst ein christlich-patriarchalisches Gewand (vgl. Seckendorff [1665] 1976), bis sie dann im Laufe des 18. Jahrhunderts in einen utilitarischen Despotismus überging.

1. Politik als Beglückungslehre

Die Lehrer des Glücks

Christian Wolff, Johann Heinrich Gottlob von Justi und Joseph von Sonnenfels waren führende Theoretiker dieses Staatstyps. Sie sprechen dem Herrscher und seiner Bürokratie mit einer naiven Direktheit, die uns heute erstaunt, eine Pflicht zur Beglückung ihrer Untertanen zu. Besonders typisch schreibt der auch als Poet und Freund des jungen Goethe bekannte Johann Heinrich Jung-Stilling in seinem System der Staatswirtschaft (1792): »Glück ist die Bestimmung des Menschen. Jeder Mensch hat die Pflicht auf sich, sich so glücklich zu machen, als in seinen Kräften steht« (S. 20). Was er als sein Glück definiere, stehe ihm jedoch nicht frei. Es gibt, nach diesem Autor, ein wahres und ein falsches Glück. »Wahre Bedürfnisse sind solche, durch die der Mensch vollkommener wird« (S. 22). Falsche Bedürfnisse – der Hang zur Üppigkeit, zum Luxus, die ungezügelte Selbstsucht – machen die Menschen unvermeidlich unglücklich, weil sie dadurch verarmen, vereinsamen oder verweichlichen. Dies aber könne nicht im Sinne des »allgemeinen Besten« liegen. Damit wird der Weg zur Staatsintervention frei. Die staatliche Gesetzgebung habe »Beglückungsregeln« festzusetzen, dürfe nicht nur physische Sicherheit garantieren, sondern müsse die Untertanen ebenso gegen falsche Bedürfnisse sichern (S. 32). In diesem Sinn wird dann bei Jung-Stilling »Erziehungspolizei« der erste und wichtigste Teil der allgemeinen Aufklärungspolizei (S. 649).

Das Glück oder die allgemeine Wohlfahrt ist nach einem anderen Autor jener Zeit, G. F. Lamprecht (1785), ein Aggregat: die Summe aller Vollkommenheiten, »die die Menschen mit vereinigten Kräften in größerer Anzahl sich

erwerben können« (S. 239). Die Kompetenz des Staates, diese Vollkommenheiten durch seine Intervention hervorbringen, führt dann, wie ein anderer Zeitgenosse, Theodor von Kretschmann, schreibt, in jene »Zuchtanstalt«, die dazu bestimmt sei, »den Menschen mit der Aufopferung all seiner Individualität auf eine höhere Stufe der Entwicklung zu fördern« (zit. nach Hartung 1974, S. 60/61). So erscheint der damalige Wohlfahrtsstaat als »Zwangsanstalt für das Glück der Völker« (nach Gerloff 1937, S. 104).

Worin dieses Glück besteht

Das Glück der genannten Wohlfahrtstheoretiker hat zwei Seiten: eine moralische und eine materielle. Es stellt sich nach ihrer Ansicht in Form von Lebensgenuss und Behaglichkeit unvermeidlich ein, wo die persönliche moralische Voraussetzung gegeben ist. Es ist darum oberster Auftrag der Regierung, »die Bürger in allem Betracht gesitteter, aufgeklärter, gesünder, wohlhabender, sicherer, und es ihnen überhaupt durch allgemeine Anstalten möglich zu machen, diejenigen Notwendigkeiten, Bequemlichkeiten und Annehmlichkeiten des Lebens sich zu verschaffen, die sie sich einzeln würden nicht verschaffen können« (Lamprecht 1785, S. 249). Christian Wolff, ein Lehrer Friedrichs des Großen, sieht das Glück kurz »im Genuß des hinlänglichen Lebensunterhalts, der Ruhe und der Sicherheit« (Wolff [1738] 1975). Ein aufgeklärter badischer Beamter jener Zeit schreibt: »Die Regierung soll nicht nur die jedem nach seiner Art gebührende Notdurft verschaffen (also ein standesgemäßes soziales Existenzminimum garantieren, d. Verf.), sondern auch dessen Nutzen, den Überfluß, die Bequemlichkeit auf die möglichste Art besorgen, folglich zu einem vergnügungsvollen Leben verhelfen« (nach Windelband 1916, S. 111).

2. Der regulierende Staat

Wenn der Staat in dieser Weise für das subjektive Glück seiner Untertanen zuständig ist, wird er sich schließlich jene »landesväterlich«-fürsorgliche Rolle zubilligen müssen, welche die Badische Hofkammerordnung von 1766 in klassischer Weise beschrieben hat: »Unsere fürstliche Hofkammer ist die natürliche Bevormünderin unserer Untertanen. Ihr liegt ob, dieselben von Irrtümern ab und auf die rechte Bahn zu weisen, sie sofort auch gegen ihren Willen zu belehren, wie sie ihren eigenen Haushalt einrichten sollen« (zit. nach Böhle 1940, S. 24).

Christian Wolff macht dann klar, was dies politisch für die Untertanen bedeutet: »Untertanen sollen vor allem gehorchen, da sie nicht imstande sind zu beurteilen, was zu ihrem Besten dient. Sie halten im Gegenteil oft für gut, was ihnen schädlich sein würde. Auch urteilen sie nur danach, ob es ihnen vorteilhaft sei, was befohlen werde oder nicht ... man soll demnach der Obrigkeit untertan sein, die Gewalt über uns hat, und eben deswegen, weil sie Gewalt über uns hat. Die Kinder sind gleichergestalt unter der Gewalt ihrer Eltern, und demnach dient die väterliche Gewalt, die Gewalt der Obrigkeit zu erläutern, und sind Obrigkeiten in diesem Stück Vätern ähnlich, und Untertanen sind wie ihre Kinder« (Wolff [1738] 1975, S. 463). Entsprechend formulierte Friedrich der Große einmal, man müsse das Volk »wie ein krankes Kind« behandeln (nach Schlosser, Bd. 3, 1, 1842, S. 329).

So hegt der Wohlfahrtsstaat jener Zeit die ideale Überzeugung, dass der Mensch vervollkommenet werden kann; daraus wächst eine »Ungeduld über dessen Eigensinn und Widerstand gegen das Verbessertwerden«; daraus schließlich »die Sicherheit, daß der Mensch dazu gezwungen werden sollte« (Chapman 1972, S. 177).

Nutzenmaximierung als Staatsaufgabe

Das größtmögliche Glück der größtmöglichen Zahl ist, wenn schon nicht das von allen Theoretikern so ausgesprochene, so doch bereits seit den alten Kameralisten praktisch angestrebte Ideal des Staates.⁸ In diesem Sinne müssen alle Handlungen von Regierung und Untertanen den größtmöglichen Gesamtnutzen bieten. Dieser »Handlungsutilitarismus«⁹, der sich zutraut, das Glück von jedermann zu bestimmen und auch die Mittel zu kennen, es zu erreichen, muss die Vollmacht beanspruchen, alle Verhaltensmodelle, Traditionen, Sitten und Einstellungen auf ihren Nutzen für die Gesamtheit hin zu untersuchen und eventuell durch entsprechende Anordnungen zu verändern. Die Gesellschaft wird auf den Prüfstand des sozialen Rationalismus gestellt. Dies führt in einen Interventionismus, der auch vor der (heute, noch) privatesten Zone nicht Halt machen kann, ja gerade dort besonders gefordert ist. Jedermanns Existenz, selbst die des Herrschers, der selber nur als »erster Diener« bestehen kann¹⁰, wird im Interesse eines gedachten Gesamtnutzens funktionalisiert. So ist es »die größte Sorge« des Königs Friedrich, »das Wohl unseres Landes zu befördern und einen jeden unserer Untertanen vergnügt

und glücklich zu machen« (nach Carlyle 1929, S. 207). Derselbe König fordert umgekehrt, »daß wir als Glieder unseres Vaterlandes alle unsere Talente zu seinem Nutzen verwenden« (Friedrich der Große 1986, S. 19).

Ja, dieser Herrscher kann verlangen, dass der Erzieher als »Gipfel der Tugend die vollkommenste Selbstlosigkeit hinstellen solle, kraft deren der Mensch seine Ehre, seinen Nutzen, das allgemeine Beste seinem persönlichen Vorteil, das Wohl des Vaterlandes seinem eigenen Leben vorzieht« (S. 27). Wie in jeder Zwangsordnung oder Taxis scheint hier das Vaterland, der Staat, die »Gattung« nicht für den Einzelnen, sondern der Einzelne für die hypostasierte Gesamtheit da zu sein. Ein späterer Beobachter bemerkt hierzu anerkennend: »Es gab in Preußen streng genommen keinen Privatmann« (Schinkel 1934, S. 35¹¹).

»Jedem das Seine«

Das »Suum cuique« im Sinne der zuteilenden, von oben zumessenden Gerechtigkeit (die Devise des höchsten preußischen Ordens) wird somit – wie im platonischen Staat – zum sozial-ethischen Leitbild der Gesellschaftsorganisation. Was jedem an Position, Einkommen, Vermögen, selbst Ehre zukommt, wird vom Herrscher und seinem Stab festgelegt; es ergibt sich nicht wie in einer free commercial society durch den anonymen Mechanismus des Marktes aus dem Grenznutzen der jeweiligen Leistung. Die Gesellschaft wird hierarchisch fixiert. Jeder muss ökonomisch und sozial seine bestimmte Rolle spielen. Das führt zu einer »ständischen« Ordnung, die zwar an überlieferte Strukturen anknüpft, aber durch Bezugnahme auf einen vom Staat gesetzten zentralen Zweck »modernisiert« ist (vgl. Tocqueville [1856] 1969¹²).

Einen klassischen Niederschlag hat dieser Staat des »Suum cuique« im Allgemeinen Preußischen Landrecht (im folgenden ALR abgekürzt) von 1794 gefunden. »Die Universalität der »verdammten Pflicht und Schuldigkeit« ist hier die beherrschende Qualität der Rechtsordnung« (Max Weber 1964, S. 632). Jede Gruppe der Gesellschaft wird durch dieses Gesetzbuch im Dienste des Ganzen funktionalisiert; ihr werden exklusive Rechte und Pflichten zugeteilt.

Vor allem der zweite Teil der Kodifikation (S. 345 ff.) weist jedermann seine spezifische Rolle als Ehe- und Elternteil, als Herrschaft oder Gesinde, als

Bürger, Bauer, Edelman oder kirchlicher Funktionsträger zu. Jeder soll sein Auskommen haben, der Staat garantiert es ihm, aber er wird dafür an seine Funktion fixiert. Der soziale Abstieg wird durch Garantien nach Möglichkeit verhindert, damit aber auch der Aufstieg. Es ist das alte sozialpolitische Ideal des Mittelalters: die »Idee der Nahrung«, die hier ihren modernisierten Ausdruck findet. So erhält der Bauer einen Rechtsanspruch auf seine Ackerstelle, aber er muss Bauer bleiben. Der Gewerbetreibende hat als Handwerker oder Kaufmann eine exklusive Berechtigung auf seine Tätigkeit im Rahmen obrigkeitlich regulierter Zünfte, aber er hat keine Wahl. Ebenso der preußische Junker, dem der Besitz eines Rittergutes oder einer Offiziersstelle garantiert ist, der sich aber dafür auch nicht »unstandesgemäß« als Bourgeois betätigen darf.

So erhält jeder seine wirtschaftliche und soziale Aufgabe zugeteilt, jedermann ist »Organ« – einschließlich des Königs, der nach Justi nun die Pflicht hat, »die gesamten Gewerbe im Lande und ein jedes insbesondere zu veranstalten, leiten und zu dirigieren, wie es die Notdurft des Landes, die auswärtigen Commerzien, die Beförderung und Vermehrung der Nahrung der Untertanen und kurz die allgemeine Wohlfahrt des Landes erfordere« (nach Bechtel 1952, S. 277). Der alte Seckendorff drückte dieses Ideal bündig mit den Worten aus: »... daß ein jeder Stand bei seiner hergebrachten Nahrung bleiben, der Adel zum Exempel seiner Güter sich nähren, die Bürger der Kaufmannschaft und des Handwerks, auch Brennens und Schenkens sich gebrauchen, und der Bauersmann dem Ackerbau obliegen soll« ([1665] 1976, S. 219).

So hat sich der Staat auch um »eine richtige Verteilung des äußeren Genusses der politischen Ehre und Unehre zu besorgen« (Lamprecht 1785, S. 283). Damit das Ganze nicht aus dem Gleichgewicht gerät, ist dafür Sorge zu tragen, dass private Vermögen nicht zu sehr anwachsen (Sonnenfels 1787, S. 62). Der Gedanke der Progressivsteuer kommt bereits auf. Friedrich der Große schlägt Progressionsätze zwischen zwei und zehn Prozent vor (Born 1979, S. 20). Es war sein Ehrgeiz, »eine Art Ausgleich zwischen dem Belasteten und den Reichen herzustellen, Unglücklichen jeder Art ihr Los zu erleichtern ...« (Friedrich der Große 1941, S. 8).

Wirtschaftsdespotismus

Man wird unter den Voraussetzungen solchen Denkens keinen Freihandel erwarten. Der ökonomisch-liberale Geist der Handelsstädte Hamburg oder

Leipzig ist Friedrich ein Dorn im Auge. Er weist ihn in einem Gespräch mit seinem Finanzchef de Launay ausdrücklich als für Preußen ungeeignet zurück (Stadelmann 1882, S. 147 f.). Die Wirtschaft wird im Interesse einerseits der Wohlfahrtssteigerung der Untertanen, andererseits der Stärkung staatlicher Kollektivmacht bis in kaum glaubliche Details der Produktion und Verteilung gelenkt. »Alle Maßnahmen müssen gut durchdacht sein, Finanzen, Politik und Heerwesen auf ein gemeinsames Ziel steuern: nämlich die Stärkung des Staates und das Wachstum seiner Macht« (Friedrich der Große [1754] 1974, S. 53).

Der Herrscher bedient sich dabei – vergleichbar mit dem Wirtschaftssystem des Nationalsozialismus (vgl. Prollius 2003) – auch indirekter Methoden der Investitionslenkung über private Monopole, etwa bei Tabak, Kaffee, Salzhandel, Heringsfischerei, Brennholz, Salpeter, Porzellan oder bei der Lotterie. Der private Getreidehandel wird ausgeschaltet. Textil-, Metall-, Papierindustrie und Bergbau werden durch Lizenzen, Prämien, Subventionen industriepolitisch ermuntert, ja ein Gewerbezweig wie der Seidenbau sogar künstlich ins Leben gerufen und gegen Konkurrenz selbst aus den preußischen Gebieten westlich der Weser geschützt (vgl. Hintze 1908). Überhaupt bleibt es aus fiskalischen Gründen bei Binnenzöllen. Der Staat ist der größte Grundbesitzer; ein Drittel des Bodens gehört ihm. Posttransport und Nachrichtendienst sind ausschließlich Staatssache.

Was das Monopol nicht tut, leisten Preisregulierungen wie im privaten Verkehrs- und Nahrungsmittelgewerbe. Die ganze Fülle interventionistischer Mittel wird angewandt, um die Wirtschaft auf die vom König gewünschten Ziele auszurichten. Auch der freie internationale Handel wird weitgehend unterbunden: Autarkie und »Schutz der nationalen Arbeit«, modern gesprochen, sind das Ideal. Prohibitive Grenzzölle, Ein- und Ausfuhrverbote werden verhängt, auch die Mobilität des Faktors Arbeit wird durch Einschränkung der Freizügigkeit reduziert oder beseitigt. Selbst die Binnenbewegung der Untertanen wird durch »Passzettel« kontrolliert (»innerer Passzwang« wie später im Sozialismus). Kaum glaublich, dass der König selbst schlechte Straßen nicht ausbauen ließ, aus Furcht vor erleichtertem Transithandel mit ausländischen Gütern im Frieden und erleichterten feindlichen Truppenbewegungen im Krieg (s. Unger 2011, S. 191 f.)

Der Staat wird als ein sich selbst genügender Betrieb oder Haushalt konzipiert, der König versteht sich als Hausverwalter¹³ – da muss denn freilich »das

Geld im Lande bleiben«. »Ich prohibiere, soviel ich kann«, erklärt der König einmal de Launay, »weil dies das einzige Mittel ist, daß meine Untertanen sich dasjenige selbst machen, was sie nicht anderswoher bekommen können. Wollte ich meinen Untertanen gestatten, fremde Fabrikwaren, die freilich sehr nach ihrem Geschmack sein würden, einzuführen, was würde in kurzer Zeit aus ihnen werden, da der Luxus in allen Ländern überhand genommen hat und heutzutage die geringste Magd einen Seidenfaden an sich haben will? Sie würden bald alles Bargeld ausgegeben haben, was wir für Wolle, Leinwand und Holz, unsere einzigen Ausfuhrartikel einnehmen ... und wozu sind auch ostindische Tücher nötig? Die Leute haben sich so lange mit leinenen Schnupftüchern beholfen, und das gereicht doch zum besten unserer Leinenfabrikation« (nach Koser 1893, S. 395 f.). Um dem Schmuggel abzuhelfen (Salzhandelsmonopol), zwang er jede Familie, pro Kopf zwei Scheffel Salz abzukaufen – sie mochte es brauchen oder nicht (Burckhardt [1867] 2012). Mit einem Kalendermonopol sicherte er seine Akademie. Auch die Geldpolitik wurde kurzfristigen Zwecken der »Staatsraison« unterworfen. Planvolle Geldwertverminderung bereitete Friedrich keine Skrupel (vgl. Blastenbrei 1996).

Nach dem Siebenjährigen Krieg erwog der König, die gesamte industrielle Produktion aufgrund einer Bedarfsstatistik planmäßig zu regeln und auf die einzelnen Fabrikunternehmungen zu verteilen, wie bei einem Riesen-Trust oder »Kombinat« (Hintze 1916, S. 381 f.). Damit sollte »alle Hemmung durch gegenseitige Konkurrenz« vermieden werden. Indessen ging die Regulierung über die Produktions- und Distributionssphäre noch hinaus.

Sozialintervention

»Jeder Bürger hat ein Recht ... von dem Staate den bestmöglichen Wohlstand zu fordern.«

(Sonnenfels 1777)

Auffallend moderne Züge zeigt dieser Staat in seiner umfassenden Sozialintervention. Nicht nur eine physische Existenzgarantie für jeden Untertanen wird ausgesprochen, es wird auch ein *Recht auf Arbeit* gegenüber dem Staat formuliert, so im ALR ([1794] 1970, S. 663): »Denjenigen, welchen es nur an Mitteln und Gelegenheiten ermangelt, ihren und der Ihrigen Unterhalt selbst zu verdienen, sollen Arbeiten, die ihren Kräften und Fähigkeiten gemäß sind,