

Gerd Habermann

DER
WOHLFAHRTS
STAAT

Ende einer Illusion

»Standardwerk!«

FAZ

FBV | EDITION
LICHTSCHLAG

Gerd Habermann

Der Wohlfahrtsstaat

Gerd Habermann

DER
WOHLFAHRTS
STAAT

Ende einer Illusion

»Standardwerk!«

FAZ

FBV | EDITION
LICHTSCHLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Für Fragen und Anregungen:

info@finanzbuchverlag.de

2. Auflage 2017

© 2013 FinanzBuch Verlag,
ein Imprint der Münchner Verlagsgruppe GmbH
Nymphenburger Straße 86
D-80636 München
Tel.: 089 651285-0
Fax: 089 652096

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Lektorat: Moritz Malsch, Berlin
Satz: Georg Stadler, München
Umschlaggestaltung: Marco Slowik, München
Druck: Sowa Sp. z. o. o., Polen
Printed in the EU

ISBN Print 978-3-89879-800-6
ISBN E-Book (PDF) 978-3-86248-440-9
ISBN E-Book (EPUB, MOBI) 978-3-86248-441-6

Weitere Informationen zum Verlag finden sie unter

www.financebuchverlag.de

Beachten Sie auch unsere weiteren Verlage unter
www.m-vg.de

INHALT

Vorwort zur dritten Auflage	15
--	----

Vorwort zur Taschenbuchausgabe 1997	17
--	----

Einleitung	19
-------------------------	----

Buch I

Im Namen des Glücks: Der Wohlfahrtsstaat der Könige	23
--	----

1. Politik als Beglückungslehre	25
Die Lehrer des Glücks	25
Worin dieses Glück besteht	26
2. Der regulierende Staat	26
Nutzenmaximierung als Staatsaufgabe	27
»Jedem das Seine«	28
Wirtschaftsdespotismus	29
Sozialintervention	31
»Daseinsvorsorge« auch für das Geistige:	
Die moralische Planwirtschaft	36
3. Ausschreitungen der Vernunft	38
Die Grenzen des königlichen Wissens	38
4. Der Aufmarsch der Kritiker	42
Eine marktwirtschaftliche Kritik des Grafen Mirabeau	42
Justus Möser: Das Wissen ist individuell	45
Herders Ideal gesellschaftlicher Freiheit	49
Goethe – ein Evolutionist in Sachsen-Weimar	52
<i>Goethe – Fürstenknecht und Stabilitätsnarr?</i>	58
Schiller: Athen gegen Sparta	59
Wilhelm von Humboldt: Der Glaube an die Persönlichkeit	63
Kant: Im Namen der Moral	68
Exkurs: Einige Bemerkungen zur romantischen Staatsauffassung ...	72

Buch II

Die Ideale der offenen Gesellschaft 75

1. Das Deregulierungsprogramm des Adam Smith	76
Moderne Ökonomie in Deutschland	81
2. Beamtenabsolutismus im Namen der »Freiheit«	84
Das Vorbild Englands	87
Durch den Staat und für den Staat	90
3. Zu den sozialen Idealen von 1848	91
4. Wie weit der deutsche Liberalismus ging	94
Gegen das Staatspatriarchat	94
Freiheit als Sozialprogramm	98
Die Liberalen und die Armut	99
Grenzen der Wirksamkeit des Staates	103
<i>Transportdienste</i>	103
<i>Versicherungen</i>	106
<i>Berechtigungs- und Konzessionswesen</i>	108
<i>Unterricht</i>	111
<i>Geistiges Eigentum</i>	113
<i>Staatsindustrie, Staatsvermögen</i>	113
<i>Steuern</i>	115
Exkurs: »Amerika – du hast es besser«	117
5. Jenseits von Angebot und Nachfrage	119

Buch III

Die Wiederkehr der geschlossenen Gesellschaft. 125

1. Die Kontinuität wohlfahrtsstaatlichen Denkens	126
Kontinuität in der gewerblichen Praxis	133
2. Die »soziale Frage« – ein Mythos?	135
Von der Solidarität der Marktgesellschaft	138
Das »goldene Lohngesetz«	141
3. Das Programm des neuen Interventionismus	144
Die Abwertung der Freiheit	145
Der Ausgangspunkt der Intervention	148
Ein anderes Sozialprogramm	150
Die Abgrenzung vom eigentlichen Sozialismus	152

4. Ethos und Ökonomie der Selbsthilfe	154
Bürgerliche Tugenden	155
Gegenseitige Hilfe	156
Erste Kritik am »sozialen Staat«	158
Antiautoritäre Sozialpolitik: Lujo Brentano	161
Soziale Selbsthilfe: Die Praxis	164
Exkurs: Über Heinrich von Treitschke als Sozialpolitiker	167
5. Bismarcks neuer Wohlfahrtsstaat	175
Bismarck als Merkantilist und Sozialpolitiker	176
Die Argumente für die Freiheit	185
<i>Das erste Gefecht</i>	186
»Kosmos« oder »Taxis«?	189
<i>Staatsbegriff und Staatskompetenz</i>	191
<i>Viele Argumente gegen eine Zwangsversicherung</i>	193
Gegen Staatswirtschaft und Neo-Regulierung	198
Die »Kunst der Bevorzugung«	203
Exkurs: Zwei Zukunftsszenarios	207
<i>Lujo Brentano</i>	207
<i>Eugen Richter</i>	208
6. Vom »sozialen Königtum« zur »sozialen Demokratie«:	
Der Triumph des Paternalismus	210
Wagners »Gesetz«	211
Die Arbeiterversicherung für alle	212
<i>Versicherung oder Umverteilung?</i>	213
<i>Vom Arbeiter bis zum Unternehmer</i>	214
<i>Sozialisierung privater Verantwortlichkeiten</i>	216
Über die Arbeiterversicherung hinaus	217
<i>Familie</i>	217
<i>Wohnen</i>	219
<i>Arbeiten</i>	220
<i>Eigentumsbildung als Staatsaufgabe</i>	221
<i>Garantien der Lebenshaltung</i>	222
<i>Die Entwicklung des »letzten Ankers«</i>	223
Die lokale Instanz: Über die Wohlfahrtsstadt	228
Die Wiederkehr des wirtschaftenden Staates	230
Neo-Regulierungen	232
Der pädagogische Staat: Die Gleichbehandlungsgesetze	236
»Organisierter Kapitalismus«	237
Wohlfahrtsstaat gegen Föderalismus und kommunale	
Unabhängigkeit	238

Exkurs: Das Geldmonopol als Instrument des Wohlfahrtsstaates	239
7. Was treibt den Wohlfahrtsstaat?	241
Die Entgrenzung des sozialen Auftrags	241
»Soziale Menschenrechte«	243
Eine andere »Freiheit«	244
Gleichheit oder Wettbewerb?	246
Sprachliche Kunstgriffe	247
Wirkende Mächte	250
<i>Der Krieg</i>	250
<i>Die Parteien im Wettbewerb</i>	252
<i>Die Pressure-Groups</i>	254
<i>Die »Herrschaft der Experten«</i>	255
<i>Die »Logik des Grenzfalls«</i>	256
Das Ideal: Die »Große Gemeinschaft« oder eine »Zivilisation des Teilens«	256
<i>Der »letzte Mensch« im État Providence</i>	260

Buch IV

Die Argumente der Opposition 263

1. Liberalismus – »Sache für Tröpfe«?	264
Tour d'Horizon liberaler Parteiprogramme	267
Exkurs: Drei Außenseiter vor dem Wohlfahrtsstaat	274
Friedrich Nietzsche	275
<i>Persönlichkeitsphilosophie</i>	276
<i>Nicht Menschenrecht, sondern Wachstumsrecht</i>	278
<i>Gegen die Verkleinerung des Menschen</i>	279
Friedrich Naumann	281
<i>Arbeiterschutz und Kartellierung</i>	282
<i>Konzessionen an den Kollektivismus</i>	284
»Praktischer Liberalismus«	285
<i>Freiheit in Deutschland</i>	287
Max Weber, Wissenschaftler und liberaler Kämpfer	288
<i>Persönlichkeit und Selbstverantwortlichkeit</i>	289
<i>Aristokratische Sozialpolitik</i>	293
<i>Gegen Staatsmetaphysik</i>	293
<i>Die drohende »Ägyptisierung«</i>	295
<i>Die sozialpolitische Einschätzung des »Sozialismus«</i>	296

<i>Die Arbeiteraristokratie: Gewerkschaftliche Selbsthilfe als sozialpolitische Alternative</i>	299
<i>Das nationale Interesse</i>	300
2. Sozialpolitische Diskussion nach Bismarck	302
»Vermassung« und Standardisierung des Lebens	302
Herkners große Wendung	303
Der behinderte Arbeitsmarkt	305
Die »unproduktive« Sozialversicherung	306
»Verewigung des Proletarismus«	308
Im Unternehmerlager	312
<i>Der Heißsporn Alexander Tille</i>	316
<i>Eine freihändlerische Reminiszenz</i>	318
3. Die Wiedergeburt des liberalen Gedankens	321
Ludwig von Mises: Entweder – oder!	323
Sozialpolitik als Wirtschaftsordnungspolitik:	
Walter Eucken	329
<i>Die »neue soziale Frage« als Ergebnis der Politik</i>	330
<i>Wiederherstellung des Eigentums</i>	331
<i>Institutionelle Voraussetzungen des »Ordo«</i>	332
Jenseits von Markt und Staat	333
<i>Die Frage nach dem vitalen Optimum</i>	334
<i>Ursachen der Massenexistenz</i>	335
<i>Anti-Utilitarismus</i>	336
<i>Cui bono?</i>	337
<i>Civitas Humana – Wilhelm Röpkes liberal-konservative Vision</i>	338
<i>F. A. von Hayeks liberaler Utopismus</i>	339
Ludwig Erhard als Kämpfer gegen den Wohlfahrtsstaat	341
<i>Freiheit wieder als »Sozialprogramm«</i>	342
<i>Gegen enthumanisierende Sozialpolitik</i>	344
<i>Sozialpolitik gegen Erhard</i>	346
<i>Das Denken »vom Ganzen her«</i>	348
<i>»Formierte Gesellschaft«</i>	349
Nach Erhard	350

Schluss:

Die Wiederkehr des »Aufgeklärten Wohlfahrtsdespotismus«. 355

Beobachtungen und Meinungen	357
»Daseinsvorsorge«, Glück der Massen,	
Iustitia distributiva	358

Vergleich der Methoden	359
Unterschiede	363
Eine entscheidende Differenz:	
Weg zur Knechtschaft statt Erziehung zur Freiheit	364
Die »freieste Gesellschaft der Geschichte«?	364
Die Tendenz zur geschlossenen Gesellschaft	367
Der Wettbewerb der Systeme geht weiter	368
Kann der Wohlfahrtsstaat überleben?	369
Anmerkungen	371
Quellen und Literatur	403
Personenregister.	461

*»... daß die Lust an der Macht sich ebenso
vollständig befriedigen läßt, wenn man die
Menschen dazu bringt, ihre Knechtschaft zu lieben,
statt sie mit Schlägen und Fußstritten
zum Gehorsam zu zwingen.«*

(Aldous Huxley in einem Brief an George Orwell)

Der Zukunft meiner geliebten Töchter Charlotte und Marlene gewidmet.

VORWORT ZUR DRITTEN, ÜBERARBEITETEN AUFLAGE

Seit der zweiten (Taschenbuch-)Auflage dieses Buches sind über 15 Jahre vergangen. Der Wohlfahrtsstaat hat in Deutschland inzwischen weitere bedeutende Fortschritte gemacht: so der flächendeckende Ausbau von staatlich finanzierten Familienersatzeinrichtungen, von der Kinderkrippe (mit Rechtsanspruch ab 2013) bis hin zu Ganztagschulen; so eine freiheitsfeindliche sogenannte Gleichbehandlungsgesetzgebung, die auf erstaunlich wenig Widerstand traf; so der Ausbau vieler einzelner Sozialleistungen (z. B. eines »Betreuungsgeldes«); der fortgesetzte Kampf gegen die Selbstständigkeit (z. B. in der gesetzlichen Rentenversicherung); die Einrichtung einer europäischen »Transferunion« mit unübersehbaren Konsequenzen auch für den deutschen Wohlfahrtsstaat (s. Starbatty, 2013). Gleichzeitig sind die Schatten dieser Fehlentwicklungen enorm gewachsen: Die Staatsschulden – explizit und implizit – haben bedrohliche Ausmaße erreicht, und auch demographisch sieht es anhaltend schlecht aus, nun schon seit über vier Jahrzehnten. Derzeit (im Frühjahr 2013) lässt sich abschätzen, was dies mittelfristig bedeuten wird. Sicher scheint, dass der Standard der Staatsversorgung sich nicht halten lassen wird und eine bedeutende Inflation aufzieht. Darin liegt nun auch eine Chance für eine Renaissance freiheitlicher Ideale im Sinne von Ludwig Erhard. Denn die Alternativen dazu sind: fortschreitende Verarmung, Staatsbankrott, gesteigerter Druck von Fiskalismus und Egalitarismus und die damit einhergehenden politischen und sozialen Unruhen sowie am Ende neue autoritäre »Lösungen«.

Wir haben bei der Überarbeitung die aktuellen Entwicklungen und die entsprechende Literatur einbezogen, auch sonst viele Einzelpunkte aktualisiert, ergänzt, redigiert, korrigiert und einige Kapitel neu hinzugefügt. Leider kam mir erst nach der Schlussredaktion das vorzügliche Buch von Kenneth

Minogue »*Die demokratische Sklavenmentalität. Wie der Überstaat die Alltagsmoral zerstört*« (dt. Waltrop und Leipzig 2013) zu Gesicht, das den abstrakten Egalitarismus als Hauptgefahr für Freiheit und Kultur umfassend und präzise analysiert. Es unterstützt einige der Hauptaussagen meines Buches, etwa im Abschnitt: Der pädagogische Staat.

Ich danke besonders den Repräsentanten und Freunden der immer noch recht übersichtlichen klassisch-liberalen Gemeinde in Deutschland für viele Anregungen und Ermutigungen. Bei aller sonstigen Reserve gegen den Philosophen Hegel mögen doch seine Perspektive der »Geschichte als Geschichte der Freiheit« und seine Bemerkung, dass »Ideen keine Eile haben«, einigen Trost geben.

Berlin/Werder im April 2013

Gerd Habermann

VORWORT ZUR TASCHENBUCHAUSGABE 1997

Erfreulicherweise hat die erste Auflage dieses Buches überwiegend eine wohlwollende oder wenigstens aufmerksame Lesergemeinde gefunden. Die Taschenbuchausgabe gibt Gelegenheit, einiges abzurunden, zu ergänzen, zu korrigieren, zu aktualisieren – und auch an einigen Stellen stärker zu pointieren.

Mancher Leser meinte, es habe sich hier um eine Negativanalyse gehandelt, und vermisste das positive Programm. Nun ist ein soziales Reformprogramm nicht die Ambition des Buches, aber es sollte doch durchschimmern, dass der Autor das Programm des klassischen Liberalismus in weiten Bereichen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens für nicht realisiert hält.

Manchmal scheint es, als ob die Jahre des traditionellen Wohlfahrtsstaates im Stil von Bismarck oder Lord Beveridge gezählt seien. So arbeitet die Tory-Regierung in England auch unter dem Nachfolger der »eisernen Lady« mit bemerkenswerter Zähigkeit an einer liberalen Modernisierung des Landes. Auch in den USA scheint der Wohlfahrtsstaat des amerikanischen Bismarck, Franklin D. Roosevelt, nicht mehr so fest zu stehen wie vor der Reagan-Ära. Ähnlich ist es in Schweden. Ein kleines Land wie Neuseeland traute sich an die Abschaffung der Tarifautonomie und sogar an die Aufhebung der landwirtschaftlichen Subventionen. Selbst in Deutschland zeigen die Fundamente des staatlichen Wohlfahrtsgefüges erste Risse. Der Wettbewerb der aufstrebenden Länder Asiens, die sich zu ihrem Vorteil nicht mit großen staatlichen Wohlfahrtsapparaturen belastet haben, scheint überall in Europa den Reformdruck zu verstärken. Auf der anderen Seite zieht in Form einer »Sozialunion« ein Wohlfahrtsstaat auf europäischer Ebene auf. Vermutlich wird dies die europäische Dynamik weiter vermindern, vielleicht sogar die europäische Desintegration fördern.

Die Taschenbuchausgabe gibt Gelegenheit, den vielen liberallibertären Freunden zu danken, die an dem Buch in irgendeiner Weise fördernd teilhatten. Ich nenne hier nur Gerard Radnitzky (†), Detmar Doering, Robert Nef, Ralph Raico und den »Kreidewolf« in Waghäusel, Roland Baader (†). Ermutigend war auch die Zusprache einer hochherzigen Freundin der freien Gesellschaft in Herzogenrath: Annelies Schmetz (†). Ein besonderer Dank gilt meiner Frau Marianne, die mit bewundernswerter Geduld die diversen Fassungen dieses Buches geschrieben hat – ohne sie, ihr Verständnis und ihr liebevolles Drängen wäre es schwerlich zustande gekommen.

Remagen, im Dezember 1996

Gerd Habermann

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 Herkunft 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 säkularistischen 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 altherwürdige 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 hervorzubringen, 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, Edelmann 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 Progressionssätze 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