

MATTHIAS BOHLENDER

Metamorphosen des Gemeinwohls

Von der Herrschaft *guter polizey* zur Regierung
durch *Freiheit* und *Sicherheit*

„Gemeinwohl“, „Gemeinsinn“, „Gemeinschaft“ sind Vokablen, die seit einigen Jahren in der Historiographie des politischen Denkens zu neuem Ansehen gekommen sind. Es waren nicht zuletzt John Pocock und Quentin Skinner, die mit ihren historischen Arbeiten zum Bürgerhumanismus, zum Republikanismus und zum Tugenddiskurs in der frühen Neuzeit den Raum öffneten, innerhalb dessen die Gemeinwohlssemantik als eine eigenständige, historisch-diskursive Alternative zu den politischen Sprachen des Rechts, des Staates, des Eigeninteresses und der Politischen Ökonomie erscheinen konnte.¹ Diese Reaktualisierung einer seit dem Ende des 18. Jahrhunderts vergangenen Problematisierung politischen Denkens und Handelns erhielt und erhält ihre Attraktivität unter anderem dadurch, daß Begriffe wie „Gemeinwohl“, „öffentliches Wohl“ eng verknüpft sind mit der Thematisierung des Bürgers einer Gemeinschaft, der nicht passives und gehorsames Subjekt von Gesetzen, Regeln und Interessen, sondern freier und aktiver Teilnehmer an den öffentlichen Belangen seines Gemeinwesens ist. „Gemeinwohl“ als Ziel einer für alle aktiven Bürger befriedigenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und „Gemeinsinn“ als spezifische politische Tugend dieser Bürger werden hier verstanden als *Selbstbehauptungsvokabeln*, als reflexive Praktiken der Ausübung von Freiheit, politischer Partizipation und des zivilen wie militärischen Engagements.

Auf den ersten Blick mag es daher verwundern, daß hier eine Problematisierung des „Gemeinwohls“ zur Debatte steht, die gerade nicht im Kontext einer Anrufung des aktiven, politischen Bürgers steht, sondern dessen genaueste Einordnung und Einpassung ins Gefüge des Gemeinwesens zur Stabilisierung und Förderung des „gemeinschaftlichen Glücks“, des „allgemeinen Besten“, der „öffentlichen Wohlfahrt“ fordert. Doch diese Problematisierung des „Gemeinwohls“ nicht als republikanische Selbstbehauptungsvokabel, sondern gewissermaßen als herrschaftliche *Passivierungsformel* des Fürsten gegen über seinen Untertanen hat eine ebenso lange Tradition und reicht von den mittelalterlichen Fürstenspiegeln über die Staatsräsonliteratur bis zur Polizeiwissenschaft des 18. Jahrhunderts. Im Mittelpunkt gerade der letzt genannten Literatur, von

¹ Aus den zahlreichen Publikationen verweise ich auf Pocock 1975, 1985 und 1993 sowie Skinner 1998. Für den deutschsprachigen Raum siehe die Arbeiten von Münkler 1991, 1992 und 1998.

den Stadt- und Landespolizeiordnungen bis zu den polizeiwissenschaftlichen Regierungshandbüchern, steht das Problem, wie der Fürst den Staat und die Bevölkerung regieren sollte, um die Ordnung des gesamten, gegliederten Gemeinwesens zu sichern und dabei das Wohl der Bevölkerung zu fördern und zu vermehren. Eine zentrale Regierungsaufgabe des Landesherrn ist demnach die Sorge um die Erhaltung des Staates und die Wohlfahrt seiner Untertanen. Der Begriff der „policey“ (polizey, policei etc.) verweist denn auch auf diese beiden landesherrlichen Regierungsaufgaben: den „Ordnungszustand“ zu erhalten und das „Gemeinwohl“ zu vermehren. Die „gute polizey“, das ist *cura promovendi salutem*.²

Man kann also zunächst festhalten, daß die Verwendung des Gemeinwohlbegriffs zwei ganz unterschiedlich und sogar gegensätzliche politische Bedeutungen und Effekte erzeugt. Auf der einen Seite scheint er eingebunden zu sein in eine republikanische Sprache der Mobilisierung und Selbstbehauptung des ökonomisch autarken, militärisch selbstständigen und politisch aktiven Bürgers. Auf der anderen Seite jedoch ist er eine Kategorie der herrschaftlichen Selbstbehauptung des Fürsten und der Passivierung der Bevölkerung zu Untertanen eines „guten“ und „wohlgeordneten“ Staates. Die Erhaltung und Förderung des „Gemeinwohls“ bleibt Aufgabe des Regenten und jede selbstständige Form der Ausübung von Bewegungs-, Verkehrs- und Kommunikationsfreiheit der Untertanen erscheint als Gefahr, Störung und Sicherheitsrisiko für alle Seiten: den Fürst, den Staat und die Bevölkerung. Es stellt sich daher die Frage, wie und auf welche Weise konnte es zu dieser eigenwilligen Verknüpfung der Gemeinwohlsantik mit absolutistischen Ordnungs- und Regierungspraktiken kommen? Wie und auf welche Weise konnte die Sorge um das Wohl der Bevölkerung vom Fürsten monopolisiert, der spezifischen Rationalität der „policey“ übertragen und in einer ausgearbeiteten und institutionalisierten Wissensform – wie der „Polizeiwissenschaft“ – problematisiert und gelehrt werden?

Eine andere Perspektive, die sich hier anschließt und nicht weniger Irritationen auslöst, betrifft die Frage des rapiden „Niedergangs“ des Gemeinwohlbegriffs seit der Mitte des 18. Jahrhunderts. Hirschman schreibt: „Tatsächlich stehen wir erst am Anfang eines Verständnisses davon, wie es kam, daß – wie Quentin Skinner mir verdeutlicht hat – die hohe Bewertung von Bürgertugend und öffentlichem Engagement im Zeitalter der Renaissance im Verlauf der folgenden drei Jahrhunderte der Vorstellung Platz machte, das Trachten nach privatem Vorteil sei einer wohlgeordneten Gesellschaft am meisten förderlich.“³ Doch nicht nur der republikanische Verwendungszusammenhang von Bürgertugend und Gemeinwohl verliert an Bedeutung; auch die „Glückseligkeits“- und „Gemeinwohlrhetorik“ der Polizeiwissenschaften gerät unter Beschuß. Die europäische Aufklärung und der

² Die politische Ideengeschichte hat der „polizey“ und „Polizeywissenschaft“ bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Grundlegend ist immer noch Maier (1966, 1986²); daneben gibt es Einzelstudien zum Verhältnis von Polizeiwissenschaft und Kameralismus, darunter Small 1909, Schiera 1968, Brückner 1977, besonders aber Tribe 1988, 1995, Priddat 1998 und die anregende Studie von Pasquino 1991. Dagegen gibt es in der Geschichtsschreibung des öffentlichen Rechts eine Reihe von Untersuchungen zum Verhältnis von Polizei, Staatszweck- und Gesetzgebungslehre, darunter grundlegend Schulze 1982, Preu 1983 sowie Stolleis 1988 und 1996. Für begriffsgeschichtliche Überblicke verweise ich auf Knemeyer 1978 und Zobel 1989.

³ Hirschman 1984, S. 134.

Frühliberalismus formieren sich nicht zuletzt in direkter Kritik gegen eine Staatsvernunft, die für sich allein beansprucht, um das sittliche, materielle und religiöse Wohl der Bevölkerung zu wissen und dieses Wissen mit entsprechenden Gesetzen, Maßnahmen, Reglementierungen und Disziplinierungen durchzusetzen. Immanuel Kants wie auch Adam Smith' vehemente Zurückweisung einer substanziellen, politischen Gemeinwohlsemantik ist gleichermaßen gerichtet gegen ein für sie unrealistisch gewordenes antik-republikanisches, bürgerhumanistisches Ideal ethisch-politischer Lebensführung wie auch gegen die absolutistische Hegemonie über Selbstbild und Lebensführung des von ihnen imaginierten freien Bürgers, genauer des moralisch autonomen Rechtssubjekts und des interesseorientierten, rational handelnden Marktsubjekts.

Doch bei genauer Betrachtung ist es nicht so sehr ein *Niedergang* des Gemeinwohltopos, der hier zu verzeichnen wäre, sondern eher eine *Verwandlung*, eine *Metamorphose*. Die Sorge um das Wohl der Bevölkerung, die einstmals in umfassender Weise der Souveränität des Fürsten und seiner „guten polizey“ oblag, wird nun Zielpunkt und Objekt einer erneuten Aneignungspolitik. Fortan sollen der kapitalistische Güter- und Arbeitsmarkt auf der einen und das bürgerliche Recht in Form von Verträgen und Gesetzen auf der anderen Seite die „Wohlfahrt der Bevölkerung“ substituieren, während der moderne Verwaltungsstaat in vielfältiger Weise die Funktionalität dieser Aufgabenteilung sichert und stützt – sei es durch Sozialpolitik oder sei es durch die polizeiliche Abwehr von Gefahren, die das „Gemeinwohl“ bedrohen. Die „Polizei“, das ist nun *cura advertendi mala futura*.

In den folgenden Überlegungen geht es mir um die Geschichte dieser Metamorphose; eine Geschichte nicht der historisch-semantischen Verwandlung des Gemeinwohlbegriffs, sondern der Verwandlung jener Problematisierungen, die mit dem jeweiligen Gebrauch des Begriffs verbunden sind: von der politischen Aneignung, Monopolisierung und Einbindung in den frühabsolutistischen Fürsten- und Polizeystaat (1) über die erste Problematisierung und Verwandlung in der Polizeywissenschaft des 18. Jahrhunderts (2) bis letztlich hin zu seiner liberalen „Aufhebung“, in welcher „Gemeinwohl“ nur noch denkbar erscheint als Effekt eines gesamtgesellschaftlichen Wirkungszusammenhangs, eines umfassenden (politisch, ökonomisch, individuellen) Regierens durch Freiheit und Sicherheit (3).

I. Die Ordnung des Staates: Souveränität und Gemeinwohl

Am Anfang jeder Souveränitätslehre steht eine wichtige Unterscheidung, die bisweilen nur beiläufig Erwähnung findet. So schreibt Hobbes in seinem ersten staatstheoretischen Werk, den *Elements of Law, Natural and Politic* von 1640:

„Having hitherto set forth how a body politic is made, and how it may be destroyed, this place requireth to say something concerning the preservation of the same. Not purposing to enter into the particular of the art of government, but to sum up the general heads, wherein such art is to be employed, and in which consisteth the duty of him or them that have the sovereign power.“⁴

In diesem Zitat geht es um die Unterscheidung zwischen der *Lehre* vom Ursprung, der Legitimation und dem Recht der souveränen Macht auf der einen Seite und der *Kunst*

⁴ Hobbes 1994, S. 172.

der Ausübung dieser souveränen Macht über die Untertanen auf der anderen Seite. Die Lehre nennt Hobbes die Wissenschaft von Recht und Gerechtigkeit, und sie beinhaltet die allgemeine Erzeugung und Konsitution der Souveränität durch den ursprünglichen Vertrag. Die Art der Ausübung souveräner Macht durch den oder die Herrschenden dagegen bezeichnet er als eine Kunst des Regierens, und sie betrifft das konkrete Verhältnis des Souveräns zu seinen Untertanen – seine Verhaltensweisen, seine Aufgaben und seine Pflichten zur Erhaltung des Staates.⁵

Die Souveränitätslehre und die Regierungskunst sind demnach zwei verschiedene Dinge; und obwohl Hobbes – der Souveränitätstheoretiker – schon alles notwendige zur Wissenschaft von Recht und Gerechtigkeit gesagt hat, sieht er sich genötigt, zumindest die Grundzüge der Regierungskunst zu behandeln, d.h. die Aufgaben und Pflichten des Herrschers zu benennen. Worin besteht nun die oberste Pflicht des Souveräns? Im Rahmen der Souveränitätslehre kann die Antwort nur lauten: die Pflicht des Souveräns sei es, klare, deutliche und allgemeine Gesetze zu erlassen und sie allgemeinverbindlich durchzusetzen. Hier jedoch, innerhalb des Gegenstandes der Regierungskunst heißt es, die Pflicht des Souveräns bestehe in der „guten Regierung des Volkes“; und obwohl, so folgert Hobbes, „the acts of sovereign power be no injuries to the subjects who have consented to the same by their implicit wills, yet when they tend to the hurt of the people in general, they be breaches of the law of nature, and of the divine law.“⁶ Es gibt demnach erstaunlicherweise souveräne Handlungen des Herrschers, die das Volk verletzen, obgleich dies überhaupt nicht der Fall sein dürfte. Diese Art der Verletzung wird von Hobbes in einer Passage noch genauer bestimmt; zunächst in der Sprache des Naturrechts als Bruch des natürlichen und göttlichen Rechts, dann aber, ganz im Sinne der Regierungskunst als Verletzung des „allgemeinen Nutzens“, des Gemeinwohls. „And as the art and duty of the sovereigns consists in the same acts, so also doth their profit. For the end of art is profit; and governing to the profit of the subjects, is governing to the profit of the sovereign.“ Ein gute Regierung des Volkes heißt demnach nichts anderes als eine Regierung zum gegenseitigen Nutzen von Herrscher und Untertanen. Daher faßt Hobbes die Pflichten und Aufgaben des Souveräns noch einmal in dem einen Satz zusammen: „*Salus populi suprema lex*; by which must understood, not the mere preservation of their lives, but generally their benefit and good.“⁷

Im Unterschied zur juristisch-politischen Rationalität der Souveränitätslehre und in einem spezifischem Gegensatz zu ihr, behauptet die Regierungskunst, daß nicht der Erlaß und die Durchsetzung von Gesetzen, sondern die Sorge um das Wohl des Volkes die oberste Maxime einer Regierungspolitik sein muß. Was aber genau ist das Wohl des Volkes? Und wie anders als durch allgemeine Gesetze ist es zu erhalten und zu fördern? Das Volk bestimmt Hobbes als die Gesamtheit einer Menge von Untertanen, die regiert

⁵ Mit der Unterscheidung zwischen einer Regierungskunst als reflexive Praxis der Ausübung von Herrschaft und einer juristisch-politisch konzipierten Souveränitätslehre (vgl. Vollrath 1989, Sp. 1053ff) lehne ich mich an Arbeiten von Foucault (1991, 1993) an, die hinsichtlich der mittelalterlichen Fürstenspiegel und der frühneuzeitlichen Staatsräsonliteratur von Senellart 1995 weitergeführt wurden.

⁶ Hobbes 1994, S. 172.

⁷ Hobbes 1994, S. 172.

werden; ihr Wohl besteht nicht nur in der „nackten“ Selbsterhaltung, sondern in der Förderung eines solchen guten, angenehmen und vorteilhaften Lebens, das unmittelbar dem Herrscher selbst zugute kommt. Das Wohl des Volkes (good of the people) ist nur dann Gemeinwohl (good of the commonwealth), wenn es das Wohl des Herrschers (profit of the sovereign) affiziert und vermehrt, wenn es zu seinem Nutzen abschöpfbar ist. Das ist die grundlegende asymmetrische Beziehung: *governing to the profit of the subjects, is governing to the profit of the sovereign*. Was zunächst als Begrenzung der souveränen Macht des Herrschers aussah – Wohl des Volkes vs souveräne Gesetzgebung des Herrschers – entpuppt sich nun als Erweiterung und Steigerung seiner Regierungsgewalt. Der Souverän braucht und gebraucht die Regierungskunst zur Erhaltung und Steigerung seiner Macht, Gewalt und Autorität.

Fünf Punkte sind es, die der Herrscher beachten muß, um das Volk gemäß der obengenannten Beziehung zu regieren: 1) die Sorge um das Seelenheil, d.h. die Etablierung der Religion, die er für die Beste hält; 2) die Sorge um die Vermehrung der Bevölkerung; 3) die Sorge um die Wohlfahrt der materiellen Lebensbedingungen, 4) die Sorge um den inneren Frieden und 5) die Sorge um die Verteidigungs- und Kriegsbereitschaft gegen äußere Feinde. Die fünf Punkte im einzelnen zu erörtern und die jeweiligen Maßnahmen, Gesetze und Verordnungen zu erwägen, sprengen den Rahmen der Hobbes'schen Staats- und Souveränitätslehre. Es war nicht seine Absicht, sich in die Einzelheiten der Regierungskunst zu vertiefen, zumal dies auch – wie es in *De Cive* heißt – vom jeweiligen Zustand und den „politischen Gebräuchen jedes Staates“ abhängig ist. Was er dagegen vorgestellt und gezeigt hat, sind, systematisch betrachtet, zwei Dinge: Zum einen, daß, es eine Unterscheidung und Trennung zwischen dem Recht und der Ausübung der Souveränität gibt, die sich in zwei differente Reflexions- und Wissensformen darstellen lassen: Souveränitätslehre und Regierungskunst. Zum anderen, daß obgleich beide Formen auf den ersten Blick ganz unterschiedliche Ziele verfolgen (Stärkung der Souveränität; Wohl des Volkes) und unterschiedlichen praktischen Rationalitäten gehorchen (Rationalität des Gehorsams; Rationalität der Fürsorge), sie doch miteinander letztlich vereinbar sind, wenn die Sorge um das Wohl des Volkes gebunden bleibt an die Erhaltung und Steigerung staatlicher Macht. Diese Bindung ist nur dann gewährleistet, wenn der Herrscher die Pflichten und Aufgaben definiert, besetzt und erfüllt, wenn demnach das Wohls des Volkes Teil der souveränen Deutungskompetenz und Machtausübung ist.

Wo Hobbes' Staats- und Souveränitätslehre aufgehört hat, beginnt die Arbeit der Regierungshandbücher und Regimentstraktate, dort beginnt die konkrete Ausarbeitung der Ordnung des Staates und die Anleitung zu „guter polizey“. Einer der berühmtesten und einflußreichsten Regimentstraktate des 17. Jahrhunderts stammt aus der Feder des Reichsritters und gothaischen Kanzlers Veit Ludwig von Seckendorff (1626–1692). Im Unterschied zu Hobbes ist Seckendorffs Perspektive im *Teutschen Fürsten-Stat*⁸ nicht die der philosophisch-juridischen Begründung und Legitimation der souveränen Macht, sondern die der konkreten Ausübung der Souveränität, der Ordnung und Verwaltung

⁸ Seckendorffs *Fürstenstaat* erlebte zwischen 1656 und 1754 nicht weniger als zwölf Auflagen und war lange Zeit die Grundlage des staatswissenschaftlichen Unterrichts an den deutschen Universitäten.

des Staates und überdies, eines historisch, geographisch und politisch spezifischen Ordnungsgebildes: des Teutschen Fürstenstaates. Seckendorff muß nicht begründen, *warum* die Menschen regiert werden müssen; aus dem herrschenden Blickwinkel des fürstlichen Hofes, der Ratsstube, dem Konsistorium oder der fürstlichen Kammer stellt sich allein die Frage, *wie* sie zum Wohl ihrer selbst und des Landesherrn regiert werden müssen. So heißt es auch gleich in der Vorrede des Buches:

„Denn ich habe mir nicht fürgenommen eine Teutsche allgemeine Politic oder gewisse Regeln der Regimente zu schreiben. Denn von dergleichen Büchern in allerhand Sprachen bereits eine große Menge vorhanden, sondern mein Zweck und Absehen ist auff den Zustand der meisten Teutschen Fürstenthümer gerichtet gewesen wie nemblich solche in ihrem und gutem Zustande beschaffen zu seyn und regieret zu werden pflegen.“⁹

Der „gute Zustand“ des Fürstentums und seine „Regierung“ umschreiben das, was Seckendorff andernorts auch die „rechtmässig- und wolbestelte Policy“ nennt.¹⁰

Wie stellt sich, weitab von allgemeiner Staats- und Souveränitätslehre – mitten im Feld der Regierungskunst – das Problem von „Souveränität“ und „Gemeinwohl“ dar? Wie wird im unmittelbaren Umkreis konkreter Regierungspraxis das Verhältnis von Fürst, Staat und Bevölkerung reflektiert und und zu ordnen versucht? Von besonderem Interesse ist dabei der Aufbau und die Struktur des gesamten zweiten Teils des Buches. Während Seckendorff sich im ersten Teil relative kurz mit der „materialischen“ Beschaffenheit des Landes und seiner Einwohner beschäftigt und im dritten Teil die im engeren Sinne fürstliche Finanzpolitik und Hofhaltung beschreibt, geht es hier um die Regierungskunst, d.h. die ordentliche Verwaltung des Staates und die Polizierung der Bevölkerung. Schon in Seckendorffs erster Bestimmung dessen, was „Regierung“ bedeutet, wird die Problematik von „Souveränität“ und „Gemeinwohl“ sichtbar:

„[...] es ist die Landes-Fürstl. Regierung in denen Teutschen Fürstenthumen und Landen wie fast in einer jeden rechtmässig- und wolbestelten Policy nichts anders als die oberste un höchste Botmässigkeit des ordentlichen regierenden Landes-Fürsten oder Herrn welche von ihm über die Stände und Unterthanen des Fürstenthums auch über das Land selbst und dessen zugehörigen Sachen zu Erhaltung und Behauptung des gemeinen Nutzens und Wolwesens im Geist- und Weltlichen Stande und zu Ertheilung des Rechtens gebraucht und verführet wird.“¹¹

Regieren heißt: Gebrauch und Ausübung der souveränen Gewalt über Bevölkerung und Territorium zur Erhaltung des Gemeinwohls und zur Erteilung des Rechts. Obgleich uns Seckendorff kaum darüber unterrichtet, wie der Fürst zum Inhaber der souveränen Gewalt wird und welches Recht und welche Legitimation er hat, diese höchste Botmässigkeit auf seine Person zu vereinigen, so scheint doch für ihn offensichtlich, daß nur so eine rechtmässige Ordnung (polizey) aufrecht erhalten werden kann. Das Gemeinwohl ist als Regierungsziel – ähnlich der Hobbes'schen Problematisierung – Teil der Souveränität des Herrschers und der Rationalität des Staates.

⁹ Seckendorff 1976, Vorrede.

¹⁰ Seckendorff 1976, S. 58. Ausdrücklich verwahrt sich Seckendorff dagegen, das Wort „Staat“ anders als zur Bezeichnung eines wohlgeordneten Zustandes zu gebrauchen.

¹¹ Seckendorff 1665, S. 58.

Dementsprechend gliedern sich die Aufgaben und Pflichten des Landesherrn. Die erste Regierungsaufgabe des Fürsten besteht darin, alle Mittel anzuwenden und alle Ressourcen aufzubringen, um seinen eigenen Stand, seine Ehre und Macht vor Unordnung, Abgang und Verletzung zu schützen, „damit er das Ansehen und die Kräfte habe, den heilsamen Zweck in allen Ständen zu erreichen“.¹² Die erste Aufgabe des Fürsten ist demnach die „Erhaltung der Landes-Fürstlichen Herrschaftlichen Macht und Hoheit an sich selbst“.¹³ Fast ein Drittel des gesamten Teils verwendet Seckendorff darauf, das innere Führungsverhältnis, das Verhältnis des Fürsten zur Rationalität und Ordnung des Staates auszuarbeiten. Insbesondere gilt es a) die fürstliche Hoheitsgewalt gegen äußere Feinde, den Kaiser und die „widerspenstigen“ Untertanen zu behaupten. b) die fürstlichen Regalien, Güter und Einkünfte zu pflegen und zu vermehren und c) die Person des Fürsten selbst in Tugend, Verstand und körperlicher Tüchtigkeit auszubilden. Der Fürst ist nicht der Staat, d.h. die gesamte Ordnung des Gemeinwesens. Es ist möglich, so schreibt Seckendorff, die „Landes-Fürstliche Hoheit und Macht in welchen Stücken sie erhalten und bedacht werden muß, samt ihrer Wirkungen und Anhängen, absonderlich und für sich“ zu erwägen.¹⁴ Unabhängig vom Fürsten existiert demnach eine eigenständige, autonome Ordnung des Staates. Andererseits jedoch heißt es: „Weil aber die Hoheit und Macht der höchsten Person oder dem Landes-Herrn der je zu Zeiten regieret, so gar anhängig und nachfolgend ist, daß ohne dieselbe er für keinen Landes-Herrn geachtet werden kan, auch das Heyl und die Wolfahrt des Landes hinwiederumb nicht wenig an der Person des Herrn so sehr gebunden, daß dessen Tod und Abwechselung oder übele Beschaffenheit ohne grosse Gefahr und Zerrüttung des Regiments selten zu geschehen pflaget“¹⁵, so ist es notwendig, auch die Person des Fürsten, seinen Körper, sein Verstand, seine Tugenden und Laster im Verhältnis zur Gesamtordnung zu betrachten. Souverän sein im Sinne der Regierungskunst heißt, die Interessen, Leidenschaften und die gesamte Lebensführung des Fürsten mit der eigenständigen Rationalität der staatlichen Gesamtordnung in Übereinstimmung zu bringen. Nur derjenige kann den Staat (seinen Haushalt, sein Heer, seine Bevölkerung) führen, der sich auch selbst führen kann; nur derjenige kann herrschen, der sich selbst beherrschen kann.¹⁶

Die zweite und nachgeordnete Regierungsaufgabe des Landesherrn besteht darin, alle Macht aufzuwenden, gute Gesetze und Ordnungen im Lande aufzustellen, wodurch „Gerechtigkeit, Friede und Ruhe und das Vermögen des Landes und der Leute in den Schwang gebracht, erhalten, das böse gestrafft und das gute gefördert werde.“¹⁷ Die

¹² Seckendorff 1976, S. 64.

¹³ Seckendorff 1976, S. 117.

¹⁴ Seckendorff 1976, S. 139.

¹⁵ Seckendorff 1976, S. 139.

¹⁶ Auch hier haben wir es durchaus mit einer Art „Legitimation“ von Herrschaft zu tun: Selbstbeherrschung als Voraussetzung von Herrschaft über andere – ein grundlegende Maxime der *prudentia civilis*, der neustoischen Staatsklugheitslehre wie sie paradigmatisch von Justus Lipsius ausgearbeitet wurde. Vgl. dazu Oestreich 1989, 113ff. Zum Stellenwert dieser Maxime innerhalb der Staatsräsonliteratur des 16. und 17. Jahrhunderts vgl. Münkler 1988, Viroli 1992, Tuck 1993 und Senellart 1995.

¹⁷ Seckendorff 1976, S. 64.

zweite Aufgabe ist also orientiert auf das Territorium und die Bevölkerung, um dort die drei Ordnungsaufgaben herbeizuführen: Gerechtigkeit, Friede und Wohlfahrt. Während die erste Regierungsaufgabe das Verhältnis des Fürsten als Person zum Rationalitätsprinzip des Staates (Erhaltung) beschrieb, reflektieren die Topoi der zweiten Regierungsaufgabe das Verhältnis des Fürsten als Souverän (als Träger des Rationalitätsprinzips des Staates) zu seinem Land, seinen Sachen und seiner Bevölkerung – zunächst in Hinblick auf die Führung in „weltlichen Dingen“ (Gemeinwohl = sittliche, rechtmäßige, ausreichende Lebensführung der Bevölkerung) und dann in Hinblick auf die „geistlichen Dinge“ (Seelenwohl = christliche Lebensführung der Bevölkerung). Wir befinden uns hier in der konkreten Ausarbeitung jener Ordnungsbereiche und Polizefelder, die bei Hobbes schon Erwähnung fanden. Herstellung von *Gerechtigkeit* bezieht sich auf die oberste Gesetzgebungs- und Rechtssprechungskompetenz des Fürsten; Herstellung von *Frieden und Ruhe* verweist auf das Monopol der obersten Rechtsdurchsetzung nach innen (Gerichtszwang) und der Gewaltausübung nach außen (Heereszwang); die Ordnung der *Wohlfahrt* hingegen bezeichnet die Beförderung „guter Nahrung und Vermehrung der Leute und ihres Vermögens, Handels und Wandels“. ¹⁸ Als spezifisch separiertes Ordnungsfeld erscheint noch die Pflege der *christlichen Religion*, der Kirchendisziplin und Erziehungspolizey (Schulen, Universitäten, Akademien), die auch alle anderen Felder affiziert.

Angesichts der Fülle und Vielfalt von Ordnungsaufgaben, könnte man hier nicht von einer Überforderung der Souveränität durch die Sorge um das Wohl des Volkes sprechen? Der Fürst ist hier nicht nur Träger souveräner Macht, sondern er ist im Verhältnis zu Bevölkerung und Territorium aus der mittelalterlichen Tradition heraus oberster *Richter* und *Herrscher*. Das heißt ihm ist die höchste Gerichtsbarkeit des Landes unterstellt, die Einsetzung und Bestellung der Justizbeamten sowie die Aufsicht über die einzelnen untergeordneten Gerichte. Als Herrscher ist er in Besitz der Mittel zur Durchsetzung seiner Gesetze und Ordnungen – vom peinlichen Verhör über die Rekrutierung von Soldaten, Polizeydiener und Informanten bis zum Gnadenerlaß. Hinzukommt nun noch die Funktion als *Landesvater*. ¹⁹ Das heißt zum einen: Der Fürst übernimmt die Rolle des obersten „Wirtes“ der Bevölkerung; er ist der Vorstand des Staates als „oikos“ (oikodespotes), in dem er für ausreichend Nahrungsmittel, gesunde, fleißige und zahlreiche Untertanen und für die gesamte Ordnung des Alltagslebens zu sorgen hat (von der Kleiderordnung bis zur Errichtung von Zucht-, Arbeits- und Waisenhäusern). Zum anderen wird dem Fürst auch die oberste Aufsicht in Sachen Kirchenzucht und Kirchendisziplin zugewiesen. Er ist in seinem Territorium oberster „Hirte“ einer christlichen Herde (summus episcopus). Ihm obliegt es, das geistliche Regiment zu überwachen, die verschiedensten Kirchenämter zu bestellen und dafür zu sorgen, „daß keine andere als die rechte Religion in Kirchen, Schulen und Häusern geübet, gelehret und gepredigt werden darf“. ²⁰ Die Rationalität der staatlichen Ordnung verlangt also gerade die Fülle und Konzentration der Aufgabenbewältigung, weil dadurch die souveräne Macht erst erhalten und gesteigert werden kann. Jede minimale Preisgabe einer dieser

¹⁸ Seckendorff 1976, S. 211.

¹⁹ Zum Begriff des „Landesvater“ vgl. Stolleis 1988, S. 369.

²⁰ Seckendorff 1976, 357.

Aufgaben bedeutet einen Verlust an souveräner Selbstbehauptung, bedeutet „Unordnung, Abgang und Verletzung“ von Ehre, Stand und Macht der gegliederten Gesamtordnung oder der erste Schritt zu Aufruhr, Rebellion und Zerstörung des Staates.

Bei allen Differenzen zwischen der (Hobbes'schen) Souveränitätslehre und der (Seckendorffschen) Regierungskunst liegt hierin die Gemeinsamkeit beider politischer Wissensformen. Der Fürst oder Souverän ist das konzentrierte Abbild der gesamten Ordnung des Staates; seine Behauptung und Erhaltung ist oberstes Regierungsziel. Der „Leviathan“ und der „Fürstenstaat“ gehören sicherlich ganz unterschiedlichen politischen Reflexions- und Sprachgenres an: der Hobbes'sche Souverän ist ein philosophisches Konstrukt der modernen Naturrechts- und Vertragstheorie, während der Seckendorffsche Landesfürst aus einer lutherisch-theologischen Ordnungslehre und einer aus der Staatsräsonliteratur pragmatisch gewordenen Regierungskunst erwächst. Beide jedoch sind erstaunlicherweise ineinander überführbar und zwar dort, wo der Souverän oder Fürst die Sorge und Aufsicht über das „Wohl des Volkes“ an die Erhaltung, Behauptung und Steigerung der Souveränität und der Kraft des Staates bindet.

II. Die Polizey des Glücks: Die Kraft des Staates und die Wohlfahrt der Bevölkerung

„Die Polizey umfaßt alles – aber unter einem ganz spezifischen Gesichtspunkt. Menschen und Dinge werden hinsichtlich ihrer Beziehungen betrachtet: das Zusammenleben der Menschen auf einem Territorium, ihre Besitzverhältnisse; was sie produzieren, was auf dem Markt getauscht wird. Sie betrifft auch ihrer Lebensweisen, die Krankheiten und Unfälle, die ihnen zustoßen können. Die Polizey schaut auf den lebendigen, aktiven, produktiven Menschen. Turquet verwendet einen bemerkenswerten Ausdruck: ‚Der wahre Gegenstand der Polizey ist der Mensch‘.“²¹

Die Polizey umfaßt alles. Diese Bestimmung trifft (noch) nicht auf Seckendorff und seinen „Fürstenstaat“ zu. Der Begriff der „polizey“ hat hier traditioneller Weise die Bedeutung eines nach wie vor statischen und hierarchisch gegliederten Ordnungszustandes. Alle Objekte des Fürsten, die weltlichen wie geistlichen, die Menschen wie die Dinge haben ihre spezifischen Platz in dieser Ordnung und müssen – weil sie sich nicht allein dorthin bewegen – auf ihren jeweiligen Platz verwiesen werden. Synonym für „polizey“ werden auch Vokabeln wie „Stat“, „Stand“ oder eben „Ordnung“ verwendet. Der sie alle umfassende Begriff dagegen ist der des „Regiments“; er verweist auf die intentionale und personengebundene Leitung und Führung des Staates durch den Fürst, Landesherr oder die Obrigkeit schlechthin. Der Fürst bedient sich nicht der „polizey“, sondern er macht *polizey*, und das heißt, er erzeugt und garantiert die „gute Ordnung“, und er veranlaßt „gute Ordnungen“.²²

²¹ Foucault 1988, S. 65. Gemeint ist hier Louis de Mayerne Turquet, dessen staatspolitisches Hauptwerk *La monarchie aristodémocratique ou le gouvernement composé et meslé de trois form de legitimes Republique* 1611 in Paris erschien und heute weitgehend in Vergessenheit geraten ist. Vgl. dazu Bürgin 1993, S. 272.

²² Vgl. dazu insbesondere Oestreich 1980, 367ff.

Anders dagegen der Polizeybegriff des ausgehenden 17. und des 18. Jahrhunderts. Polizey heißt hier nicht Ordnung, sondern ist nun eine spezifische Weise, auf die Verhältnisse der Menschen untereinander (Rechts-, Tausch-, Moralverhältnisse) und die Verhältnisse der Menschen zu den industriellen Gütern, landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Produktionsstätten, Geld-, Gold- und Kreditressourcen einzuwirken (Produktions-, Konsumtions- Zirkulationsverhältnisse). Die Polizey wird zu einer eigenständigen – und wie noch zu zeigen sein wird – fast unbegrenzten *Regierungstechnologie* der Kommunikation und des Verkehrs. Sie ist deshalb nicht eine Technik, ein Instrument oder Mittel, das beliebig vom Fürsten gebraucht und eingesetzt werden könnte; eher umgekehrt hat der Fürst darauf zu achten, was die Polizey registriert, beobachtet, vorschlägt und durchführt. Der Wissenshorizont, der Erfahrungsraum und die Detailkenntnis der Polizey in ihren jeweiligen Ordnungsfeldern ist ihre unendliche Stärke und kann sich mit der Machtbefugnis des juridischen und (außen-) politischen Apparates des Staates messen lassen. „Der Gegenstand der Polizey umfaßt alles, was mit Erhalt und Erweiterung des Glücks der Bürger zu tun hat, *omnium et singulorum*.“²³ Der Universalanspruch der Polizey, der hier formuliert wird, verweist auf eine spezifische Verschiebung: weg vom ordnungsdominierten und disziplinierenden *Fürstenstaat* und hin zum regulierenden Fürsorge- und *Polizeystaat*, weg von der spezifischen Rationalität der älteren *Regierungskunst* hin zu dem, was im 18. Jahrhundert dann Regierungs- bzw. *Polizeiwissenschaft* genannt wird.²⁴

Diese Verschiebung hat ihre Ursachen in einer Reihe von politischen, sozialen und ökonomischen Problematisierungen, auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann. Man kann zunächst nur grob festhalten, daß der „Fürstenstaat“ von zwei Seiten in Bedrängnis gerät: Von Seiten der polizeylichen Praxis selbst und ihrer steigenden Autonomisierung einerseits und von Seiten einer intellektuellen Praxis der „Entsouveränisierung“ politischer Macht,²⁵ die die Autonomisierung des „gesellschaftlichen Verkehrs“ reflektiert.

1) Die Vervielfältigung der Ordnungsfelder, Polizeyaufgaben und Regulierungsleistungen führt zu einer zunehmenden Delegierung der polizeylichen Befugnisse und der Institutionalisierung polizeylicher Praktiken. Leibniz ist einer der ersten, der die Einrichtung zentraler statistischer Büros für den preußischen Staat vorschlägt.²⁶ Die Ernennung und Ausbildung von Polizey-Bediensteten, die Einrichtung von Polizeybüros, die Erstellung von Einwohner- und Polizeytabellen, die Systematisierung von Stadt-, Landes- und Reichs-Polizeyordnungen und nicht zu letzt die Einrichtung von Lehrstühlen für Kameral- und Polizeiwissenschaften zur Ausbildung professionalisierter Staatsbeamter, all dies wird in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts insbesondere in Preußen etabliert. Lokale Mißernten, Überschwemmungen, Feuersbrünste, Getreideknappheit,

²³ Hohenthal, *Liber de Politia*, 1776, zit nach Pasquino 1991, 113.

²⁴ Die im 18. Jahrhundert häufig gebrauchte Metapher vom „Staat“ als einer idealen oder effizienten „Maschine“, die nach kausalmechanischen Kraftgesetzen funktionieren und dementsprechend rationalisiert werden sollte, ist ein deutliches Indiz für diese Verschiebung. Vgl. dazu Stollberg-Rilinger 1986.

²⁵ Hereth 1995, S. 45.

²⁶ Vgl. dazu Hacking 1990, S.18ff.

Hungersnöte, epidemische Krankheiten, Aufstände, Desertion, Krieg werden nun erstmals in einen für das Regierungswissen relevanten, systematischen Zusammenhang gebracht und als Kräfteverlust des Staates gedeutet. Eine der ersten großen Systematiken in dieser Richtung stammt aus der Feder des preußischen Geistlichen Johann Peter Süßmilch. Sein 1741 veröffentlichtes Werk *Die göttliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts* gilt als Grundlage, auf der später Malthus, die moderne Bevölkerungsstatistik und Demographie aufbauen konnte.²⁷ Aus den lokalen und landesweiten Problemlagen, die die Polizey zu bewältigen hat, generiert sich somit ein eigenständiges Wissen, ein eigenständiger Systematisierungs- und Klassifizierungsbedarf und relativ autonome Praktiken, Techniken und Strategien (Regeln, Maßnahmen, Anordnungen), die die juristische und herrschaftliche Kompetenz des Fürsten wenn nicht infragestellen, so doch in ihrer möglichen Willkürlichkeit und Arbitrarität fesseln und begrenzen. Die Polizey dient der reibungslosen Regierung des Staates in all den detailreichen und molekularen menschlichen und sachlichen Beziehungen, von denen man erst durch die Arbeit der Polizey begonnen hat zu ahnen, daß sie den Zustand des Gemeinwesen gewichtiger beeinflussen als fürstliche Hofhaltung und Repräsentation.

2) Bei Autoren wie Montesquieu in Frankreich, Hume in Großbritannien und Vico in Italien formiert sich quasi europaweit eine erste Kritik der juristisch-philosophischen Souveränitätslehre wie auch der obrigkeitstaatlichen Blindheit gegenüber der steigenden Bedeutung eines sozialen, kulturellen und ökonomischen Verkehrs- und Kommunikationsraumes, die den Machtanspruch des Fürsten als Gefahr für die umfassende Ordnung diagnostiziert. Diese „Ordnung der Gesellschaft“²⁸ wird hier verstanden als eine dynamische Totalität oder multiple Gesamtheit von Beziehungen, die sich nicht auf juristische Rechts- und Befehls-/Gehorsamsbeziehungen reduzieren lassen. Die juristischen Gesetze innerhalb des Staates sind Beziehungen des Souveräns zu den Bürgern als Rechtssubjekte; aber diese Beziehungen sind eingebunden in ein Geflecht von weiteren Beziehungen oder „Gesetzen“ (lois, rapports) – wie Montesquieu schreibt – die das Klima, die Anzahl der Bevölkerung, die Bodenbeschaffenheit, die Lage und Größe des Landes, die Sitten, Gebräuche und Lebensverhältnisse der Einwohner, den Handel und die Religion betreffen. Die Menschen allein nach den juristischen Gesetzen zu regieren, heißt zu vergessen, daß die Menschen längst schon von „Gesetzen“ anderer Art regiert werden, daß sie in einer Gesamtheit von Beziehungen leben, arbeiten, glauben, sich vermehren, Handel treiben etc. Nicht die souveräne Macht des Fürsten also regiert die Menschen, sondern der „Geist“ (esprit) als die Gesamtheit aller gesellschaftlichen Beziehungen. Bevor der Souverän den Menschen Regeln, Verordnungen und Gesetze auferlegen kann, muß er die Regel- und Gesetzmäßigkeiten der menschlichen Beziehungen kennen und beobachten. Damit kommt es zu einer „Ent-Souveränisierung“ der politischen Macht: Recht und Ausübung der Souveränität sind gebunden an eine Vielzahl von Ordnungen, Einrichtungen, Gewohnheiten, Meinungen, Praktiken – dem „Es-

²⁷ Vgl. dazu allgemein Siefert 1990; zu Malthus siehe Bohlender 1999.

²⁸ Neben dem Begriff der „Gesellschaft“ finden sich hier auch Begriffe wie „Nation“, „Markt-“ oder „Verkehrsgesellschaft“ und „zivilisierte“ bzw. „polizierten Gesellschaft“. Siehe Böhlke 1999, S. 85f. und Bohlender 1998a.

prit des lois“ (Montesquieu), dem „general sense of common interest“ (Hume), dem „senso commune“ (Vico). Ein neues Konzept des Regierens und der Regierungskunst tritt damit auf den Plan: Regieren ist nicht mehr allein die *Ausübung, Ausführung* der souveränen Macht, sondern die *Führung und Regulierung* der gesellschaftlichen Beziehungen, der praktischen und vorgestellten Lebensweisen der Menschen. Die reine Ausübung der souveränen Macht gegen die „Gesetze“ der gesellschaftlichen Beziehungen dagegen ist im Grunde *Despotismus*, d.h. die Preisgabe der strukturellen Einheit des politischen Körpers.

Beide Linien dieser Verschiebung vom absolutistischen Fürstenstaat zum aufgeklärten Polizeystaat laufen zusammen in der wohl ausgereiftesten Version polizeywissenschaftlichen Denkens, dem Hauptwerk des ehemaligen kaiserlichen Bergrates und Polizeidirektors mit universitärer Lehrbefugnis in Göttingen, Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717–1771). Das zweibändige Lehrbuch mit dem Titel *Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten* von 1760/61 war ebenso maßgebend und einflussreich für die unmittelbare Regierungspraxis wie Seckendorffs hundert Jahre zuvor erschienener Traktat über den Fürstenstaat. Schon 1756 waren von Justi die *Grundsätze der Polizeywissenschaft* erschienen, aber gerade dort hatte er, wie er später zugestehen mußte, den „Endzweck der Policey“ und damit die gesamte Grundproblematik seiner Regierungswissenschaft noch nicht klar und deutlich genug bestimmt. Unter *Policey* im allgemeinen versteht Justi 1756 „alle Maaßregeln in innerlichen Landesangelegenheiten, wodurch das allgemeine Vermögen des Staates dauerhaftiger gegründet und vermehret, die Kräfte des Staats besser gebrauchet und überhaupt die Glückseligkeit des gemeinen Wesens befördert werden können.“²⁹ Dagegen schreibt er in seinen *Grundfesten*: „Die Policey ist demnach eine Wissenschaft, die innerliche Verfassung des Staats solchergestalt einzurichten, daß die Wohlfarth der einzelnen Familien mit dem allgemeinen Besten beständig in genauer Verbindung und Zusammenhange sich befindet.“³⁰

Der Endzweck der Policey oder die wissenschaftliche Aufgabe polizeylichen Regierens wird in der reiferen Fassung nicht mehr einseitig als eine Kräfte- und Vermögenssteigerung des Staates betrachtet, sondern als eine spezifische Praxis des In-Verbindung-Setzens der einzelnen Familien wie auch des Arrangierens der Wohlfahrt der Familien mit den Kräften des Staates. Erst wenn die Menschen und die Dinge, das Territorium und die Bevölkerung, die Ressourcen, die „Classen“ und „Stände“ in ein *Verhältnis gesetzt, disponiert, proportioniert, dirigiert, zugeordnet, aufeinander bezogen und in Zusammenhang gebracht* worden sind, ist der Endzweck, nämlich die „gemeinschaftliche Glückseligkeit“, erreicht. Diese Praxis des Regierens gilt insbesondere auch für das Verhältnis des Staatsregenten zur Bevölkerung:

„Wie will ein Staat jemals zu einer festen und wohlgegründeten Glückseligkeit gelangen können, in welchem die Wohlfarth der einzelnen Familien mit dem allgemeinen Besten des Staats nicht in die erforderliche Verbindung und Zusammenhang gesetzt ist, wie es dem allgemeinen Endzweck aller Staaten gemäß ist? Entweder die Privatpersonen werden ihre besondere Wohlfarth zu befördern suchen, ohne auf das gemeinschaftliche Beste des Staats Betracht

²⁹ Justi 1969, S. 4.

³⁰ Justi 1760, S. 4.

zu machen; und da dieses der Natur und dem Endzweck aller Staaten durchaus entgegen ist; so kann auch die Wohlfarth der einzelnen Familien von keiner langen Dauer seyn; oder der Regent, oder die oberste Gewalt wird allein ihre eigene und die vermeintliche Glückseligkeit des Staats zum Augenmerk haben, ohne die Wohlfarth der einzelnen Familien in Erwägung zu ziehen; und alsdenn wird der Staat nach und nach alle seine Kräfte verlieren, weil die Kräfte des Staats auf denen Kräften der einzelnen Familien beruhen.³¹

Die letzte Passage zeigt noch einmal die grundlegende Problematik einer Ordnung des Staates, die uns schon aus der Regierungskunst Seckendorffs und der Hobbes'schen Adaption bekannt war. Hier jedoch, bei Justi, lassen sich zumindest zwei entscheidende Veränderungen ausmachen. Zum einen die dominante, herausgehobene Position der Polizey und ihrer spezifischen Kompetenz, die Kräfte der Bevölkerung mit den Kräften des Staates in Übereinstimmung zu bringen. Auf der Regierungstechnologie der Polizey und nicht etwa auf der reinen Befehlsgewalt und Souveränität des Fürsten ruht nunmehr die Last, eine dauerhafte, gemeinschaftliche Glückseligkeit zu errichten.³² Die zweite bedeutende Veränderung betrifft die rückhaltlose Anerkennung der Bevölkerung als einer eigenständigen Kraft, deren Rationalität man in die Regierungspraxis miteinbeziehen muß. Die Bevölkerung folgt eigenen Interessen und Gesetzmäßigkeiten, die es nicht schlichtweg zu ignorieren oder disziplinieren gilt; vielmehr hat die Polizey und ihre Wissenschaft die Aufgabe, die Gesetzmäßigkeiten ausfindig zu machen (Aufgabe der Statistik, Demographie und ökonomische Wissenschaften), und sie an die Rationalität des Staates anzubinden (Aufgabe der Kameral-, Handlungs- und Finanzwissenschaft). Die Polizey Justis folgt nicht so sehr dem Prinzip der Repression und der Reglementierung, sondern eher einer Logik der Regulation, des gegenseitigen Ausgleichens, des Abschöpfens und des Zuteilens. Die Lebensweise der Bevölkerung ist noch lange keine Gefahr für die Glückseligkeit des Staates, weil sie einer eigenen, der Obrigkeit fremden Rationalität und Gesetzmäßigkeit folgt; erst aus der fehlende Führung und Regulierung erwächst der Kräfteverlust, entweder durch Auszehrung oder durch Überfettung.³³

Die beiden Veränderung, die in Justis Polizeywissenschaft gegenüber der älteren Regierungskunst abzulesen sind, reflektieren sowohl die Erfahrungen polizeylicher Regierungspraxis wie auch die oben skizzierte intellektuelle Kritik der europäischen Frühaufklärung. Die Definitionsgewalt über die Sorge um das Wohl des Volkes liegt nicht mehr in den Händen des Regenten oder Souveräns; sie liegt aber ebensowenig in den öffentlichen Arenen der kollektiven Meinungs- und Preisbildungsmechanismen einer herauskommenden bürgerlichen Gesellschaft. Statt dessen sehen wir, wie die Polizey und ihre Wissenschaften – die Oekonomie, die Kameralistik, die Handlungs und Finanzwissenschaften – diese Aufgabe übernehmen und aus dem *Gemeinwohl* kurzerhand *gemeinschaftliche Glückseligkeit* wird. Wie läßt sich diese Metamorphose beschreiben?

Wenn die Polizey ihrem Prinzip und ihrer Aufgabe zufolge die Kräfte des Staates und die Wohlfahrt der Bevölkerung in ein spezifisches, ausgleichendes und regulatives Verhältnis zueinander setzen soll, sodaß der Effekt eines gemeinschaftlichen Besten oder Glücks entsteht, dann stellt sich die Frage: (a) wo muß sie aus der Vielzahl und

³¹ Justi 1760, S. 7.

³² Vgl. Justi 1760, S. 8f.

³³ Vgl. Justi 1760, S. 9.

Komplexität der Ordnungsfelder ihre intervenierende und regulierende Tätigkeit ausüben? Und (b) auf welche Weise, mit welchen operativen Mitteln und Instrumenten muß dies geschehen? Die Beantwortung der ersten Frage begründet die große Leistung von Justis Polizeywissenschaft. Die Beantwortung der zweiten Frage hingegen führt zu ihrer Auflösung und einer erneuten Problematisierung des Verhältnisses von Staat, Bevölkerung, Regierungspraxis und Regierungsziel.

Justis systematische Leistung erstreckt sich auf insgesamt vier Ordnungsfelder, vier Bereiche oder Verhältnisse, die entsprechend dem Grundprinzip der Policywissenschaft rationalisiert werden müssen. Der erste Bereich umschließt das Verhältnis der gesamten Bevölkerung zu Größe, Klima und Fruchtbarkeit des Gesamten Territoriums (Bd. I, 39-426). Die Sorge der Polizey richtet sich hier auf die „Cultivierung“ des Bodens, die „Peuplierung“ des Landes und den Aufbau und das Wachstum der Dörfer und Städte. Der zweite Bereich betrifft das Verhältnis der Bevölkerung zu den produktiven Ressourcen des Landes (Bd. I, 427-782). Hier sind Maßregeln zu treffen für die Gewinnung und Verfertigung der Landesprodukte und für die Zirkulation der Güter und Waren innerhalb des Landes. Dies heißt zum einen Ordnungen aufzustellen für Landwirtschaft, Bergwerke, Manufakturen und das Handwerkswesen. Zum anderen hingegen gilt die Sorge der Policy der Zirkulation des Geldes, dem Creditwesen und der Vorsorge für einen mäßigen Preis der Lebensmittel und anderer Waaren. Der dritte Bereich bezieht sich auf das Verhältnis der Bevölkerung zur allgemeinen bürgerlichen und sittlichen Ordnung (Bd. II, 15-442). Die Policy hat hier Vorsorge zu tragen, daß die Bevölkerung vernünftig, nützlich und nicht überlästig wird. Demgemäß werden Maßregeln für die Erhaltung und Verbesserung von drei Unterbereichen vorgeschlagen: a) dem sittlichen Zustand der Untertanen (Aufsicht auf Religion und Sitten); b) dem bürgerlichen Zustand der Untertanen (Aufsicht auf Wissenschaft, Künste, Verschwendung, Müßiggang und Betteln); c) der inneren Sicherheit und Steuerung der Bosheit und Ungerechtigkeit. Der vierte und letzte Bereich schließt an die Verwaltung der Gerechtigkeit an und gilt dem Verhältnis der Polizey in ihrer Ausübung zur Bevölkerung (Bd. II, 455-651). Welche Art von Gesetzgebung muß in Polizey-Angelegenheiten aufgestellt werden? Wie und durch welche Organe müssen die Polizeygesetze überwacht und ausgeführt werden?

Die scheinbar klare Systematik und Klassifizierung der polizeylichen Ordnungsfelder kann schon auf den ersten Blick nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Grenzen der polizeylichen Regierungspraxis verschwommen sind; und je genauer und detaillierter die Felder beobachtet werden, desto eher dehnen sie sich aus, vielfältigen sich, bis am Ende die Grenzen gänzlich verschwinden. Der Endzweck des Staates – nämlich die „gemeinschaftliche Glückseligkeit“ – zusammen mit jener Problematisierung von Staat und Bevölkerung scheint den polizeylichen Gemeinwohlpraktiken keine Grenzen mehr aufzuerlegen. Die Polizeywissenschaft saugt alles Wissen über die entsprechenden Felder und Praktiken auf und strukturiert sie wiederum gemäß ihres analytischen Rasters. Die Policy wird zur einzigen und einzigartigen Instanz die multiplen Verhältnisses zu kennen, zu beobachten und zu regieren; nichts und niemand kann ohne sie und ihr Wissen agieren und tätig werden. Die Einzigartigkeit der Polizey besteht in ihrer Funktion, die einzelnen Ordnungsfelder nach innen so zu regulieren, daß sie zugleich nach außen oder gegeneinander einen „reibunglosen“, mechanischen Wirkungszusammenhang bilden.

„Die Cultur des Landes wird durch die Bevölkerung und einen blühenden Nahrungsstand befördert; und die Cultur des Landes und ein blühender Nahrungsstand wirken hingegen wider die Bevölkerung; so wie diese und die Cultur des Landes auch ihrer Seits in den blühenden Nahrungsstand einen sehr vortheilhaften Einfluß haben.“³⁴

Jeder Irrtum, jedes Fehlverhalten, jedes kontingente oder zufällige Ereignis in einem der Bereiche kann die zirkuläre Kausalitätskette unterbrechen und den gesamten Mechanismus in seiner effektiven Leistung stören. Die Polizey hat daher den umfassenden Mechanismus einerseits wie auch die detaillierteste Einheit desselben zu beobachten und zu regulieren: *omnium et singulorum*.

Die bevorzugten Medien, denen sich die Polizey bedient und die sie zum Teil autonom erzeugt, nennt Justi „Policey-Gesetze“. Diese Verfügungen und Anordnungen bewegen sich in einem eigentümlichen Spannungsfeld zwischen der gesetzgebenden, höchsten Gewalt des Souveräns und der Spezifität und Veränderbarkeit der Ereignisse und Zustände vor Ort, zu einer bestimmten Zeit, unter bestimmten Umständen etc. Der *gesetzgebenden Macht* des Souveräns stellt Justi daher die *gesetzgebende Klugheit* polizeylichen Regierens gegenüber. Während der Souverän allgemeine und festgesetzte Verhältnisse zu erzeugen trachtet, operiert die Polizey in zeit-räumlich dynamischen Abhängigkeitsbeziehungen.

„Die Klugheit besteht darinnen, daß man unter verschiedenen Mitteln und Wegen, die zu einem vorgesetzten Endzweck führen, die besten erwählet; und da nicht allein an sich selbst gar vierley Mittel vorhanden sind, die gemeinschaftliche Glückseligkeit einer Republik zu befördern, sondern auch die Verschiedenheit dieser Mittel durch verschiedenen Beschaffenheit der Länder und Zeiten unendlich vergrößert wird, so hat die gesetzgebende Klugheit ein weites Feld vor sich, sich thätig zu erweisen.“³⁵

So vielfältig und kontingent, so umfassend und detailreich der gesamte Ordnungsraum des Staates sich der Rationalität des Polizey darbietet, so abstrakt und flexibel muß sie agieren. Ihre Polizey-Gesetze sind dementsprechende gegenwartsnah und problemorientiert; sie sind aber auch präventiv ausgerichtet und müssen langfristige Folgewirkungen einkalkulieren. Mitunter müssen bürgerliche Gesetze außer Kraft gesetzt werden und Polizey-Gesetze an ihre Stelle treten; dann wiederum müssen Polizey-Gesetze revidiert, verbessert oder abgeändert werden, um der sich veränderten Beschaffenheit der Lage und Umstände Rechnung zu tragen.

Ein weiteres mal zeigt sich hier, in der Bestimmung und Systematisierung der Policey-Gesetze, die innere Widersprüchlichkeit einer Polizeywissenschaft, die angetreten war das Feld der innerstaatlichen Politik zu ordnen, ihre Gegenstände und Aufgabenbereiche genauesten zu bestimmen aber dabei immer wieder diese Bestimmungen und Begrenzungen überschreiten muß, um ihrem Prinzip gerecht werden zu können. Es ist genau dieses Prinzip polizeylichen Regierens, welches die Ordnungs- und Systematisierungsleistung der Polizeywissenschaft scheinbar von innen heraus sprengt. Während die polizeyliche Regierungspraxis an den fragilen, multiplen und reversiblen Verhältnissen zwischen Bevölkerung und Boden, zwischen Boden und Produktion, zwischen Produktion und Bevölkerung

³⁴ Justi 1760, S. 178.

³⁵ Justi 1761, S. 469.

etc. orientiert ist, folgt die Ordnungsleistung der Polizeywissenschaft immer noch einer statischen, zentralistischen und mechanistischen Logik. Die Folge dieses nicht nur theoretischen Konflikts zwischen polizeylicher Regierungspraxis und ihrer wissenschaftlichen Objektivierung zeichnet sich in zwei Richtungen ab: eine Verwirrung hinsichtlich der Zuständigkeit der Polizeiwissenschaft, die in Bereiche der Staatslehre/Politik einerseits und der Rechtswissenschaft andererseits eindringt; und eine Überdehnung der Polizei und ihrer Institutionen, die dem Fürsten und den Justizbehörden als eigenständige, ordnungspolitische Macht gegenübertritt.

Die erste folgenreiche Reaktion auf die Problematik der Überdehnung, Verselbstständigung und Hegemonie der Polizei stammt interessanterweise aus der Polizeywissenschaft selbst. Der neben Justi bedeutendste Polizeywissenschaftler des 18. Jahrhunderts, Joseph von Sonnenfels (1734–1817), kritisiert gleich zu Beginn seines grundlegenden dreibändigen Lehrbuches *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz* aus den Jahren 1765 bis 1772 Justis tautologischen Gebrauch des Glückseligkeitsbegriffs als ausreichendes Kriterium für die Güte einer polizeylichen Maßnahme.

„Wenn ein Gesetz gegeben, oder sonst eine Anstalt getroffen werden soll, von welcher es zweifelhaft wäre, ob sie dem Staate zuträglich sey? so ist die Frage: dieses Gesetz, befördert es die allgemeine Glückseligkeit? Hierauf muß es durch den Grundsatz, als den moralischen Prüfstein untersucht, und, wann von der Güte, oder Schädlichkeit das Urtheil gefällt wird, durch denselben die Ursache gegeben werden. In dem Falle also daß die Beförderung der allgemeinen Glückseligkeit zum Hauptgrundsatz angenommen ist, wird der Ausspruch lauten: Es befördert die allgemeine Glückseligkeit, weil es die allgemeine Glückseligkeit befördert.“³⁶

Sonnenfels will nicht den Endzweck staatlichen Regierens aufgeben, sondern seine Absicht ist es, den in der Polizeywissenschaft zur allgemeinen Leerformel verkommenen Begriff „Glückseligkeit“ eine spezifische Bedeutung zurückzugeben. Diese Bedeutungs-politik verweist er allerdings nicht mehr in den Bereich der Polizei und der Polizeywissenschaft, sondern gehört seines Erachtens in den Umfang der Staatswissenschaft und letztlich in die alleinige Kompetenz des aufgeklärten Fürsten. Sein Regierungsziel – die Beförderung der Glückseligkeit des Staates – ist allein unter genauester Beobachtung eines einzigen Prüf- und Grundsatzes gewährleistet: die *Vergrößerung der Gesellschaft durch Beförderung der Bevölkerung*.

„Die Vergrößerung der Gesellschaft enthält also alle untergeordneten, einzelnen Mittel in sich, welche gesammelt, die allgemeine Wohlfahrt befördern. Sobald also demnach von einer Anstalt, von einem Gesetze erwiesen ist, daß sie der Vergrößerung der Gesellschaft vortheilhaft, oder derselben wenigstens nicht entgegen sind; so enthält dieser Beweis zugleich den höheren in sich: Daß sie die allgemeine Wohlfahrt entweder von Seite der Sicherheit, oder der Bequemlichkeit befördern, oder wenigstens nicht beschränkt. Ich nehme demnach die Vergrößerung der bürgerlichen Gesellschaft, durch Beförderung der Bevölkerung zum gemeinschaftlichen Hauptgrundsatz der Staatswissenschaft [...] und der Prüfsatz jeder Maßregel, welche zur Beförderung der gemeinen Wohlfahrt ergriffen wird, heißt: Ist sie der Bevölkerung zuträglich? Ist sie der Bevölkerung nachtheilig?“³⁷

³⁶ Sonnenfels 1970, Bd.I, S. 23ff.

³⁷ Sonnenfels 1970, Bd.I, S. 26.

Was aber wird aus der Polizey und ihrer Wissenschaft? Der Hauptgegenstand der Polizey ist es, „die innere Sicherheit des Staats zu gründen, und zu handhaben [...] Ich entferne mich durch diese Erklärung zwar von allen Schriftstellern, die eben den Gegenstand vor mir behandelt haben. Ich gebe dadurch der Polizey gewissermaßen eine ganz andere Bedeutung.“³⁸ Was Sonnenfels hier mit einer Geste des Neubeginns ausdrückt, erweist sich jedoch bei genauerer Betrachtung als ein eigenwilliger Kompromiß. In der Tat wird der Polizey die allumfassende Sorge um das Wohl der Bevölkerung abgenommen. Die Polizey und ihre Wissenschaft haben zur „Beförderung der Volkvermehrung“ dadurch beizutragen, daß sie die „Vertheidigung gegen Ereignungen“³⁹ übernehmen. Der Wohlfahrts- und Glückseligkeitsaspekt wird ihr nur noch indirekt zugeschrieben. Die in die Zukunft weisende Reduktion der *Polizey* auf reine Sicherheits-, Schutzfunktion und Gefahrenabwehr (= *Polizei*) nimmt hier ihren Ausgang. Gleichwohl bleibt das zentrale Prinzip polizeylicher Regierungspraxis erhalten: die alles und jeden umfassende Sorge um das Wohl der Bevölkerung als Grundlage für die Kraftentfaltung des Staates verschiebt sich nun in den Bereich der Staatswissenschaft und in die Obhut des aufgeklärten Regenten. Die Regierung muß darum bemüht sein, schreibt Sonnenfels, die Bevölkerung auf das höchste zu treiben; damit erhöht sie das Maß des Widerstandes in Außenpolitik und Krieg; sie erhöht das Maß an Beistand nach innen und vervielfältigt die Bedürfnisse, die Produktion und den Handel; schließlich steigert sie den Staatshaushalt und sorgt für geringere Steuerlast eines jeden.⁴⁰ Bevölkerungspolitik ist Gemeinwohlpolitik und oberste Leitaufgabe der Staats- und Regierungskunst. Was bei Justi ein spezifisches Ordnungsfeld der Polizey war, was als Konzept von der Polizeywissenschaft überhaupt erst systematisch entfaltet und zum unmittelbaren Regierungsobjekt erhoben wurde, erscheint nun als Leitprinzip aller Regierungs- und Staatswissenschaften: die Bevölkerung.

III. Die neue Kunst des Regierens: Die Sorge um die Freiheit der Bürger

Zwischen dem frühabsolutistischen Fürstenstaat eines Seckendorff und dem europäischen aufgeklärten Absolutismus eines Sonnenfels in Wien, eines Quesnay in Frankreich, eines James Stuart in Großbritannien oder eines Cesare Beccaria in Italien liegt die reflexive Anerkennung der „Bevölkerung“ als relevantes politisches Problemfeld. Diese Relevanz spiegelt sich auch in der steigenden Bedeutung jener neuen Wissenspraktiken, die sich diesem Problemfeld widmen: Politische Arithmetik, Statistik, Demographie, öffentliche/politische Oekonomie, Polizeywissenschaft, Epidemiologie, Anthropologie und Gesundheitsmedizin.⁴¹ Die „Bevölkerung“, das ist hier mehr als die Summe „gehorsamer

³⁸ Sonnenfels 1970, Bd.I, S. 49.

³⁹ Sonnenfels 1970, Bd.I, S. 51.

⁴⁰ Vgl. Sonnenfels 1970, Bd.I, 29.

⁴¹ Vgl. allgemein für die Entstehung der Humanwissenschaften Foucault 1974; exemplarisch für Politische Arithmetik und Politische Ökonomie Bürgin 1996; für Epidemiologie, Hygienewissenschaft und Gesundheitspolitik Rosen 1974 und 1993 wie auch Göckenjan 1985; für Demographie und Bevölkerungsstatistik Poovey 1998; für die Anthropologie als beobachtende Menschen- und Völkerkunde siehe Moravia 1989.

Untertanen“ und Bürger; es ist auch etwas anderes als das „Volk“ oder die „Menge“, die die Herrschaft des Fürsten herausfordert und auch wiederum bestätigt. Die Kategorie der Bevölkerung bezeichnet eine gleichförmige Menge von Menschen in Bewegung, Kommunikation und Verkehr – sei es biologischer, ökonomischer oder sozialer Art. Ihr weiteres Spezifikum ist, daß sich aus ihrer Bewegung scheinbar autonome „natürliche Gesetzmäßigkeiten“ erschließen lassen, die ihren Erhalt, ihre Ausdehnung oder Verminderung regulieren. Wenn man nun die Gesetzmäßigkeiten der Bevölkerung restlos erschließen könnte, dann hätte man damit ein politisches Regulations- oder Interventionswissen an der Hand, die Kraftentfaltung der Bevölkerung unmittelbar zur Kraftentfaltung des gesamten Staates zu nutzen. Nichts anderes besagt hier die Gemeinwohl- oder Glückseligkeitsformel. Die Bevölkerungsbewegung (sexueller Verkehr, ökonomischer Verkehr, sozialer Verkehr) zum politischen Interventionsfeld souveräner, staatlicher Herrschaft zu machen, ist das Ziel all dieser neuen, aufgeklärten Bemühungen.

Das Problem des aufgeklärten Absolutismus wird allerdings an diesem Punkt schon deutlich. Es bereitet Schwierigkeiten unter Bedingungen eines noch so aufgeklärten monarchistischen Regimes, das Verhältnis von souveräner Herrschaft und natürlicher Regulation zu bestimmen. Sowohl in Sonnenfels „Staatswissenschaft“ wie auch in Steuarts „Political Oeconomy“ oder Quesnays „Physiocratie“ wird die Komplexität und Autonomie der Bevölkerungsbewegung mit den übermächtigen Fähigkeiten des Regenten, Staatsmannes oder weisen Despoten kurzgeschlossen. Das ist der politische und politiktheoretische Kompromiß, der in der zweiten Hälfte des vorrevolutionären 18. Jahrhunderts ausgearbeitet wird und dominiert. Er erlaubt eine Reihe von politischen und ökonomischen Reformen (Besteuerung, Getreidehandel, Strafrecht, Kodifizierung, Unterricht), soweit diese positiv, d.h. in Form von Gehorsam und Steuereinnahmen an die Machterhaltung des Monarchen zurückgekoppelt werden: „Das dumme Volk gehorcht, weil es muß: das unterrichtete, weil es selbst will.“⁴²

Am Vorabend der großen Revolutionen beginnt dieser Kompromiß zu zerbrechen. Man beginnt zu ahnen, daß auf eine solche Weise nicht mehr regiert werden kann. Der Monarch ist Herr des „Gemeinwohls“ und der „Glückseligkeit“, aber er hat die Herrschaft darüber verloren. Er herrscht (regner), aber er regiert (gouverner) nicht. Propheten und Seismographen des Zeitalters der Umwälzung sind durchaus vorhanden. Schon 1762 schreibt Rousseau in seinem *Émile*: „Der Große wird klein, der Reiche arm, der Monarch Untertan. Sind denn Schicksalsschläge so selten, daß ihr damit rechnen könnt, davon verschont zu bleiben? Wir nähern uns einer Krise und dem Jahrhundert der Revolutionen.“⁴³

Daß diese Krise, von der Rousseau hier spricht, eine Krise des Regierens ist, wird deutlich, wenn man sich zwei zentrale Kritiken des herrschenden Kompromisses betrachtet: Adam Smith' Kritik der ökonomischen und Immanuel Kants Kritik der politischen Staatsvernunft. Man kann die philosophisch-politischen Denkweisen beider Autoren durchaus differenziert betrachten, in der spezifischen, historischen Konstellation jedoch treffen ihre jeweiligen politischen Stoßrichtungen zunächst gemeinsam auf einen Punkt: die Anmaßung staatlicher Regierungsgewalt, die eigenständige Gesetzmäßigkeit

⁴² Sonnenfels 1970, Bd.I, S. 94.

⁴³ Rousseau 1985, S. 192.

bürgerlicher Lebensführung zu regulieren. Ihre politische Stoßrichtung ist nicht die Abschaffung, sondern die Re-Formierung des Verhältnisses von „Regent“ und „Bevölkerung“ – Begriffe, die nun neue Bedeutungen erhalten: *Government* und *commercial society* bei Smith oder *Staat* und *bürgerliche Öffentlichkeit* bei Kant.

„Ein Staatsmann, der versuchen sollte, Privatleuten vorzuschreiben, auf welche Weise sie ihr Kapital investieren sollten, würde sich damit nicht nur, höchst unnötig, eine Last aufbürden, sondern sich auch gleichzeitig eine Autorität anmaßen, die man nicht einmal einem Staatsrat oder Senat, geschweige denn einer einzelnen Person getrost anvertrauen könnte, eine Autorität, die nirgendwo so gefährlich wäre wie in der Hand eines Mannes, der, dumm und dünkelfhaft genug, sich auch noch für fähig hielte, sie ausüben zu können.“⁴⁴

Vergleichen wir Smith' Kritik der staatswirtschaftlichen Fürsorge des Regenten für die ökonomische Lebensweise der Bürger als Kapitalinvestoren mit Kants Kritik der politischen Vernunft:

„Eine Regierung, die auf dem Prinzip des Wohlwollens gegen das Volk als eines Vaters gegen seine Kinder errichtet wäre, d.i. eine väterliche Regierung (*imperium paternale*), wo also die Untertanen als unmündige Kinder, die nicht unterscheiden können, was ihnen wahrhaft nützlich oder schädlich ist, sich bloß passiv zu verhalten genötigt sind, um, wie sie glücklich sein sollen, bloß von dem Urteile des Staatsoberhaupts, und, daß dieser es auch wolle, bloß von seiner Gütigkeit zu erwarten: ist der größte denkbare *Despotismus*.“⁴⁵

Die Gemeinsamkeit beider Kritiken liegt auf der Hand. Kant wie Smith greifen ganz gezielt die überkommene merkantilistisch-kameralistische und polizeylich-paternalistische Staatsvernunft an; das Verhältnis der Regierenden zu den Regierten kann nicht mehr – so Smith – auf die übermächtigen Fähigkeiten eines Staatsmannes (oder einer regierenden Versammlung) zurückgeführt werden. Diese Fähigkeiten, dieses Wissen und diese Regierungstechniken, und seien sie auch noch so ausgefeilt, können den komplexen sozio-ökonomischen Raum bürgerlichen Tauschverkehrs nicht regulieren und kontrollieren. In diesem Raum gibt es keinen regierenden Souverän, sondern lediglich „natürliche“ Gesetzmäßigkeiten der Selbstregulation, autonome Mechanismen der Produktion, Konsumtion und Distribution. Ist Smith' Kritik eine Beschneidung und Begrenzung staatlicher Handlungsbreite, so läßt sich Kants Kritik als Grenzziehung und Grenzbestimmung gegen die vorherrschende politische Vernunft noch deutlicher anwenden. Allerdings zielt seine Zurückweisung obrigkeitsstaatlicher Fürsorge nicht auf die faktische Unmöglichkeit paternalistisch-polizeylichen Regierens, sondern auf die juristisch-politische Illegitimität, die Bürger in ihrem Privatrechtsraum nach Gesichtspunkten allgemeiner Glückseligkeit regieren zu wollen. Die politischen Stoßrichtungen von Kant und Smith lassen sich am besten über ihre Kritik am (Polizey-/Merkantil-) Staat differenzieren. So sagt Kant dem Souverän: Du darfst in den Privatrechtsraum nicht aus Gründen der Glückseligkeit des Staates eingreifen, weil Du kein *Recht* dazu hast, weil Dir die *Legitimität* dazu fehlt! Smith hingegen sagt: Du darfst in den sozio-

⁴⁴ Smith 1993, S 371.

⁴⁵ Kant 1983b, S. 145f.

ökonomischen Raum nicht eingreifen, weil Du kein *Wissen* über ihn besitzt, weil Du die (selbst-) zerstörerischen *Folgen* nicht kennst, die Du damit auslöst!⁴⁶

„Glückseligkeit“, „Gemeinwohl“, „*Salus publica*“ sind für Kant keine rationalen und rechtsstaatlichen Prinzipien, die einer allgemeinen Gesetzgebung, der prinzipiell jedermann muß zustimmen können, zugrundegelegt werden können.

„Denn so wohl die Zeitumstände, als auch der sehr widerstreitende und dabei immer veränderliche Wahn, worin jemand seine Glückseligkeit setzt [...] macht alle festen Grundsätze unmöglich [...] Der Satz: *Salus publica suprema civitatis lex est*, bleibt in seinem unverminderten Wert und Ansehen; aber das öffentliche Heil, welches *zuerst* in Betrachtung zu ziehen steht, ist gerade diejenige gesetzliche Verfassung, die jedem seine Freiheit durch Gesetze sichert: wobei es ihm unbenommen bleibt, seine Glückseligkeit auf jedem Wege, welcher ihm der beste dünkt, zu suchen, wenn er nur nicht jener allgemeinen gesetzmäßigen Freiheit, mithin dem Rechte anderer Mituntertanen, Abbruch tut.“⁴⁷

Während Kant also deutlich die herkömmlichen Passivierungsformeln von Gemeinwohl und Glückseligkeit zurückweist und durch Begriffe wie Recht, Gesetz und vor allem Freiheit substituiert sehen möchte, verfährt Smith auf andere Weise. „Gemeinwohl“ ist für ihn der Effekt interessegeleiteter aber nicht-intendierter Handlungsfolgen:

„Tatsächlich fördert [jeder einzelne] in der Regel nicht bewußt das Allgemeinwohl, noch weiß er, wie hoch der eigene Beitrag ist. [...] er wird in diesem wie auch in vielen anderen Fällen von einer unsichtbaren Hand geleitet, um einen Zweck zu fördern, den zu erfüllen er in keiner Weise beabsichtigt hat [...] ja gerade dadurch, daß er das eigene Interesse verfolgt, fördert er häufig das der Gesellschaft nachhaltiger, als wenn er wirklich beabsichtigt, es zu tun. Alle, die jemals vorgaben, ihre Geschäfte dienten dem Wohl der Allgemeinheit, haben meines Wissens niemals etwas Gutes getan.“⁴⁸

Auch Smith hätte wie Kant sagen können: *Salus publica suprema civitatis lex est*, wenn nur zuerst die Interessen, die Gewinnaussichten und das Sicherheitsbedürfnis des Kapitalinvestors gewährleistet sind. Die Sorge um das Wohl der Bevölkerung ist bei Kant eine Frage der Errichtung und Sicherung einer gesetzlichen Verfassung, die die gesetzliche Freiheit des Bürgers garantiert. Bei Smith dagegen ist dies eine Frage der bilanzierbaren Steigerung des jährlichen Volkseinkommen einer Gesellschaft – eine Frage der Produktivität der Arbeit und des Verhältnisses von in produktiver Arbeit Beschäftigten zur übrigen Bevölkerung.

Die beiden Perspektiven auf die Re-Formierung des Verhältnisses von Staat und Bevölkerung sind also durchaus unterschiedlich. Während Kant angesichts der drohenden Despotismen – von Seiten einer repressiven staatlichen Obrigkeit (*Zensur*) wie auch des „gedankenlosen großen Haufens“ (*Revolution*) – für eine neue *Legitimation* des Regierungsverhältnisses plädiert, fordert Smith seine umfassende *Transformation*, eine modernisierte Anpassung des Staates an die neuen sozio-ökonomischen Verhältnisse. In beiden Vorschlägen jedoch spielt die „Freiheit“ eine prominente Rolle. Beide betrach-

⁴⁶ Vgl. zur Differenz zwischen Kants „kritischer Philosophie“ und Smith’ „politischer Ökonomie“ auch Kittsteiner 1980.

⁴⁷ Kant 1983b, S. 154f.

⁴⁸ Smith 1993, S. 371.

ten die „Freiheit“ als ein notwendiges und unumgängliches Prinzip, das auf je spezifische Weise in das Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten Eingang finden muß. Die Einbeziehung der Freiheit in das Regierungsverhältnis zwischen Souverän und Bevölkerung entbindet den Herrscher von einer alten Pflicht, die zur Last geworden ist: die *Sorge um das Wohl der Bevölkerung*. Dabei bleibt aber das alte Regierungsziel bestehen: nämlich die Erhaltung und Stärkung der *Kräfte des Staates* oder – in der neuen Sprache der politische Ökonomie – die Erhaltung und Stärkung des *Wealth of Nations*. Die neue Pflicht des Staates heißt nun zu allererst, die Freiheit der Bürger zu fördern und zu sichern. Der Liberalismus entdeckt den *freien* Markt, den internationalen *Frei*-handel, die *freie* Lohnarbeit, die *Vertragsfreiheit*, die *freie* Presse, die *Versammlungsfreiheit*; er *befreit* die Sklaven, die Bauern, die Ehepartner, die Irren und die Kinder.

Die Freiheit als Prinzip, noch mehr aber als ausgeübte Praxis der Befreiung ist allerdings eine gefährliche und wie Kant schreibt die „heftigste“ unter allen Leidenschaften. Die Einbeziehung der Freiheit in das Regierungsverhältnis, d.h. die Bürger durch Freiheit zu regieren, ist zu unterscheiden von der Herrschaft der leidenschaftlichen Freiheit über die Bürger. Die letztere Praxis der Freiheit – so belehrt uns Kant – findet sich in reinsten Form bei den „Wilden“, die noch nicht an „Unterwürfigkeit“, „Disziplin“ und „Gesetz“ gewöhnt sind und daher in Einsamkeit oder dauerndem Kriegszustand leben. Und sie findet sich schon beim neugeborenen Kind, das „bloß deswegen mit lautem Geschrei in die Welt zu treten [scheint], weil es sein Unvermögen, sich seiner Gliedmaßen zu bedienen, für *Zwang* ansieht und so seinen Anspruch auf Freiheit [...] so fort ankündigt.“⁴⁹ Die Lösung für das Problem der „gefährlichen Freiheit“ ist die zivilisatorisch sich entwickelnde Institutionalisierung eines spezifischen Modus, in dem „Freiheit“ und „Zwang“ vereint werden können: das öffentliche Recht.

„*Recht* ist die Einschränkung der Freiheit eines jeden auf die Bedingung ihrer Zustimmung mit der Freiheit von jedermann, in so fern diese nach einem allgemeinen Gesetz möglich ist; das *öffentliche Recht* ist der Inbegriff der äußeren Gesetze, welche eine solche durchgängige Zustimmung möglich machen. Da nun jede Einschränkung der Freiheit durch die Willkür eines anderen *Zwang* heißt: so folgt, daß die bürgerliche Verfassung ein Verhältnis *freier* Menschen ist, die [...] doch unter Zwangsgesetzen stehen: weil die Vernunft selbst es so will, und zwar die rein a priori gesetzgebende Vernunft, die auf keinen empirischen Zweck [...] Rücksicht nimmt.“⁵⁰

Man sieht nun, wie die neue Kunst des Regierens sich gleich in doppelter Weise der alten *Sorge um das Wohl der Bevölkerung* zu entledigen versucht. Die Sprache der politischen Ökonomie auf der einen und die Sprache des modernen Vernunftrechts auf der anderen Seite treffen sich in der Ausarbeitung eines Regierungsverhältnisses, das auf zwei Säulen fußen soll: der Freiheit des kapitalistischen Arbeits-, Güter- und Kapitalmarktes und der gesetzlichen Freiheit der bürgerlichen Lebensführung. Niemand kann mich zwingen, schreibt Kant, auf seine Art glücklich zu sein.⁵¹ Niemand also kann mich zwingen, mein Kapital zu investieren oder nicht zu investieren, eine unrechtmäßige

⁴⁹ Kant 1983c, S. 603.

⁵⁰ Kant 1983b, S. 144f.

⁵¹ Kant 1983b, S. 144.

Handlung zu vollziehen oder zu unterlassen. Allein, was die politische Ökonomie und das Vernunftrecht den Menschen sagt, ist: Deine Handlungen oder Unterlassungen werde *beurteilt* werden.⁵² Vom Marktgesetz (in Form von entgangenen Gewinnen, bilanzierbaren Verlusten oder letztlich dem Ruin) oder vom öffentlichen Zwangsgesetz (in Form von Strafverfolgung, Verurteilung und Strafvollzug). Die staatliche Regierungsgewalt hat nun die einzige Aufgabe und Pflicht, die Sicherheit dieser beiden Beurteilungs- und Regierungsmechanismen zu gewährleisten. Auch wenn, wie beide Autoren uns versichern, die „Natur“ (Smith) und die „Vernunft“ (Kant) langfristig die historische und gesellschaftliche Durchsetzung dieser beiden Mechanismen hinlänglich unterstützt, so ist doch mit partiellen Friktionen, Rückschlägen und Fehlentwicklungen zu rechnen.

IV. Ausblick: Freiheit – Sicherheit – Leben

Wie gefährlich das Spiel um die Ordnung des Staates werden sollte, war Kant und den Sympathisanten der Französischen Revolution spätestens in dem Augenblick bewußt geworden, als der Kopf des Königs rollte. Und auch die Anhänger von Smith und seiner politischen Ökonomie begannen am Ende des Jahrhunderts, als sich in England die revolutionäre Hoffnung der Jakobinerclubs mit der Verzweiflung der in die aufkommenden Industriestädte getriebenen Armen zu verschmelzen drohte, die „Produktionskosten der Freiheit“ in ihr Kalkül miteinzubeziehen.⁵³ Dieses Kalkül bekam nun einen Namen: *Sicherheit*. Schon in der Geburtsstunde der neuen liberalen Regierungskunst tritt neben die „Freiheit“ das Kalkül der „Sicherheit“; denn, wie Humboldt in seinen *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen* (1792) schreibt, ist die Sicherheit das einzige kollektive Gut, welches von den Individuen in der Ausübung ihrer Freiheit nicht erzeugt werden kann.⁵⁴ Sie allein ist der einzige Gegenstand und Zweck des Staates. Das Kalkül der Sicherheit umfaßt insgesamt vier Felder: die beiden klassischen Bereiche (a) der Sicherheit der Bürger vor der Willkür des Staates, d.h. die *Sicherheit der gesetzlichen Freiheit* und (b) die Sicherheit des Staates vor auswärtigen Feinden, also die *außenpolitische Sicherheit*. Hinzutreten nun zwei Felder, die aufgrund der neuen Problematik von Freiheit und Sicherheit Dominanz gewinnen: nämlich (c) die *Sicherheit der bürgerlichen Gesellschaft vor der Freiheit der Bürger* und (d) die *Sicherheit des Lebens* einer spezifischen Klasse von Bürgern (Arme, Kinder, Alte, Kranke, Irre).

Die beiden letzten Bereiche sind deshalb von besonderer Bedeutung, weil sich in und zwischen ihnen jene Konflikte, Kämpfe und Auseinandersetzungen des 19. Jahrhunderts abzeichnen, die die neue liberale Regierungskunst und ihre Beurteilungs- und Regierungsmechanismen bedrohen und infragestellen werden. Recht und Markt oder genauer die aufgeklärte Imagination einer rein aus vernünftigen, männlichen und eigentumbesitzenden Rechts- und Marktsubjekten zusammengesetzten bürgerlichen Gesellschaft bedarf spezifischer Sicherheitsmechanismen, um ihren „zivilisatorischen“ Bestand zu gewährlei-

⁵² Vgl. dazu Ewald 1993, S. 76ff.

⁵³ Zur spezifischen Entwicklung des liberalen Regierungsdenkens siehe Procacci 1993 und Bohlender 1998b.

⁵⁴ Vgl. Humboldt 1980, S. 95.

sten. Diese Sicherheitsmechanismen sind von vielfältiger Art; bezeichnend ist jedoch, daß sie zum Teil im Rückgriff auf die ältere Regierungskunst und Polizeywissenschaft entwickelt werden. Der Aufbau einer modernen, uniformierten und professionalisierten *Schutzpolizei* mit der Aufgabe präventiver Verbrechensbekämpfung entwickelt sich parallel zur Institutionalisierung von *politischen* oder *Geheimpolizeien*, die bedrohliche soziale und politische Bewegungen beobachten und infiltrieren.⁵⁵ Daneben entstehen durch die Erfahrung mit den großen epidemischen Krankheiten (Pocken, Fieber, Cholera) und der Pauperisierung der arbeitenden Bevölkerung erste Überlegungen zu einer gesamtgesellschaftlichen und staatlich verwalteten Versicherung gegen die Instabilitäten, Risiken und Ungewissenheiten des Lebens bzw. Überlebens. Aus der *Medizinischen Polizey* eines Johann Peter Frank (1745–1821), der in seinem mehrbändigen Hauptwerk das gesamte öffentliche und private Leben nach hygienisch-gesundheitlichen Erfordernissen zu regulieren gedachte (Fortpflanzung, Ehe, Schwangerschaft, Kindbett, Kindesaufzucht, Schule, Nahrung, Kleidung, Erholung, Wohnung etc.) reift ein staatlich verwaltetes Medizinalwesen, die Epidemiologie und hygienische Wissenschaft heran (Hufeland, Oesterlen, Pettenkofer, Koch).⁵⁶ In gleicher Weise verwandelt sich die *Armenpolizey* in den Konflikten um die sogenannte „soziale Frage“ zu einem festen Bestandteil dessen, was Lorenz von Stein den „arbeitenden Staat“ nannte: Armenpflege, Armenfürsorge oder einfach „soziale Politik“.⁵⁷

Schon in Fichtes *Grundlagen des Naturrechts* von 1796 finden wir die erste Rehabilitierung der Polizei. Sie wird dort explizit außerhalb des rein juristischen Verhältnisses von Souverän und Untertan eingeführt und als Grundlage der „Wechselwirkung“ bzw. als unumgängliches „Verbindungsmittel“ zwischen Regierung und Bevölkerung verstanden.⁵⁸ Von den Polizeywissenschaften übernimmt Fichte dabei die Aufgabendefinition der Polizei, nämlich eine genaueste Verbindung zwischen Regierung und Bevölkerung herzustellen. Aber der Effekt dieser Verbindungslinie ist nicht mehr die „Glückseligkeit“ im Sinne einer Kräftesteigerung des Staates, sondern die „Freiheit“. Die Ausübung der Freiheit ist zwar einerseits ein Resultat des „gegenseitigen Vertrages“ (Eigentumsvertrag) und damit eine juristische Praxis. Andererseits jedoch ist an den „Freiheitsgebrauch“ wesentlich mehr geknüpft: „Der letzte Zweck dieses Gebrauchs ist der, *leben zu können* [...] Es ist Grundsatz jeder vernünftigen Staatsverfassung: Jedermann soll von seiner Arbeit leben können.“⁵⁹ Die Ausübung der Freiheit ist eine (Über-)Lebenspraxis! „Das Lebenkönnen ist sonach durch die Arbeit bedingt, und es gibt kein solches Recht, wo die Bedingung nicht erfüllt worden.“⁶⁰

Hier steht die Sicherheit des *Lebens* vor dem *Recht* und vor dem *Markt*. Der Staat muß das Leben der Bevölkerung in seine neue Regierungsweise einbeziehen; nur so hat er auch die Macht, dieses Leben in Gefahr zu bringen, aufs Spiel zu setzen, zu opfern. Folglich muß der Gesellschaftsvertrag sich ausdehnen; er muß neben Eigentum und Freiheit

⁵⁵ Vgl. dazu Knöbl 1998 und Lütke 1992.

⁵⁶ Vgl. dazu Labisch 1986 und Rosen 1974.

⁵⁷ Vgl. dazu Pankoke 1986 und als zentraler Überblick Sachße/Tennstedt 1998.

⁵⁸ Fichte 1991, S. 285ff.

⁵⁹ Fichte 1991, S. 206, Herv. M.B.

⁶⁰ Fichte 1991, S. 207.

vor allem das *Leben* einbinden. Aus dem *Gesellschaftsvertrag* wird der *Lebensvertrag*.⁶¹ Die Einbeziehung nicht nur der Freiheit, sondern des Lebens in die Regierungskunst ist ein stehender Topos, der uns auch in Hegels *Rechtsphilosophie* (1821) begegnet. Dort wird noch einmal deutlich, warum es eine Aufgabe der Polizei ist, sich um das Leben der Bevölkerung zu sorgen. „Es ist nicht allein das Verhungern, um was es zu tun ist, sondern der weitere Gesichtspunkt ist, daß kein Pöbel entstehen soll.“⁶² Das Problem des (Über-)Lebens, der Arbeit und der Armut wird erst in dem Moment zum Problem des Regierens, als die Sicherheit der bürgerlichen Gesellschaft auf dem Spiel steht. Innerhalb der Regierungsmechanismen von Recht und Markt kann es so etwas wie ein „Recht“ auf Subsistenz, Arbeit und Leben nicht geben. Die direkte Gegenposition zu Fichte und Hegel findet sich bei J.-B. Say:

„Strenggenommen schuldet die Gesellschaft ihren Mitgliedern keinerlei Unterstützung, keine Unterhaltsmittel. Von jedem, der dem Zusammenschluß beiträgt, wird erwartet, daß er seine Subsistenzmittel selbst einbringt. Derjenige, der sich ihr ohne alle Unterhaltsmittel anschliesse, wäre gezwungen, sie von einem anderen Mitglied der Gesellschaft einzufordern; dieser wiederum könnte nach dem Rechtsanspruch fragen, aufgrund dessen man ihm diese Last aufbürdet, und es wäre unmöglich, ihm diesen Rechtsanspruch zu nennen.“⁶³

Das gesteht auch Hegel zu. Doch, so schreibt Hegel weiter, „[...] im Zustande der Gesellschaft gewinnt der Mangel sogleich die Form des Unrechts, was dieser oder jener Klasse angetan wird.“⁶⁴ Im Zustand der bürgerlichen Gesellschaft wird Unfall, Tod, Risiko, Armut ein gesellschaftliches Ereignis. Die bürgerliche, d.h. insbesondere die industrielle Gesellschaft ist im Regelfall mitverantwortlich für die Schäden, die zuvor dem Zufall der Natur und der Sorglosigkeit der Individuen zugeschrieben wurden. Arbeitsunfälle, Arbeitslosigkeit, Berufskrankheiten, körperlich, geistige und soziale Verkümmern sind Effekte der industrialisierten Gesellschaft, und die bedrohliche Gestalt des „Pöbel“ und des „Pauper“ ist nicht einer zufälligen Funktionsstörung derselben, sondern ihrer Regelmäßigkeit zuzuschreiben.

Die Sorge um die Freiheit der Bürger muß mit der sozialen Sicherung des Lebens der Menschen verknüpft werden. Eine befriedigende Technologie dieser Verknüpfung ist jedoch für lange Zeit nicht in Sicht. Hegels „Polizei und Corporation“, Robert von Mohls erneute Ausarbeitung einer „guten Polizei“ auf rechtstaatlicher Grundlage (1831–1834) und auch Lorenz von Steins situationsbezogenes „Verwaltungshandeln“ (1862) gehören in die Versuchsreihen einer Erprobung dieser Technologie. Es gäbe darüberhinaus noch eine Reihe anderer zu nennen: private Vereine, Wohlfahrtsverbände, Friendly Societies, Genossenschaften, kirchliche, philanthropische und utilitaristische Hilfs-, Pflege und Fürsorgedienste. Aber im Grunde erst die beitragspflichtigen *Sozialversicherungen* gegen Ende des 19. Jahrhunderts bzw. die sogenannten *Volkerver-*

⁶¹ Die Erweiterung des Gesellschaftsvertrages um ein explizites Recht auf Unterhalt, ja sogar ein „Recht auf Arbeit“ wird explizit in den Berichten des *Ausschusses zur Abschaffung des Bettelwesens der Konstituierenden Versammlung* in Frankreich 1791 diskutiert. Vgl. dazu Castel 2000, S. 162ff.

⁶² Hegel 1980, S. 387, §240, Anm.

⁶³ Say, zit nach Ewald 1993, S. 70.

⁶⁴ Hegel 1980, S. 390, § 244, Anm.

sicherungen Anfang des 20. Jahrhunderts konnten die genannte Verknüpfung von Freiheit – Sicherheit – Leben etablieren. Dies scheint vorerst die letzte Metamorphose des „Gemeinwohls“ zu sein. Die Sorge des Staates um das Wohl der Bevölkerung ist aus den Händen des Fürsten, den Regierungspraktiken der Polizey und den reinen Beurteilungsmechanismen von Markt und Recht ins versicherungsmathematische Kalkül gewandert. Eine gegenwärtige Geschichte dieser Sorge, eine Geschichte des gegenwärtigen Gebrauchs und Mißbrauchs des Gemeinwohlbegriffs hätte möglicherweise das Scheitern dieser Technologie und folglich das Auseinanderbrechen der durch sie verknüpften Regierungsprinzipien nachzuzeichnen.

Literatur

- Böhlke, E. (1999), „Esprit de Nation“. Montesquieus politische Philosophie, Berlin.
- Bohlender, M. (1998a), *Government, Commerce und Civil Society*. Zur Genealogie der schottischen politischen Ökonomie, in: *Gesellschaften im Vergleich. Forschungen aus Sozial- und Geschichtswissenschaften*, hg. von H. Kaelble/ J. Schriewer, Frankfurt/M., S. 115-147.
- Bohlender, M. (1998b), Wie man die Armen regiert. Zur Genealogie liberaler politischer Rationalität, in: *Leviathan 26* (1998), S. 497-521.
- Bohlender, M. (1999), Der Malthus-Effekt. Vom Ethos der Aufklärung zur Geburt des Liberalismus, in: *Neustart des Weltlaufs? Fiktion und Faszination der Zeitwende*, hg. von K. Fischer, Frankfurt/M., S. 36-64.
- Brückner, J. (1977), *Staatswissenschaften, Kameralismus und Naturrecht*, München.
- Bürgin, A. (1996), *Zur Soziogenese der Politischen Ökonomie. Wirtschaftsgeschichtliche und Dogmenhistorische Betrachtungen*, Marburg.
- Castel, R. (2000), *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*, Konstanz.
- Ewald, Fr. (1993), *Der Vorsorgestaat*, Frankfurt/M.
- Fichte, Joh. G. (1991), *Grundlagen des Naturrechts [1796]*, Hamburg.
- Foucault, M. (1974), *Die Ordnung der Dinge. Eine Archäologie der Humanwissenschaften*, Frankfurt/M.
- Foucault, M. (1993), Die politische Technologie der Individuen, in: M. Foucault/u.a. Hg., *Technologien des Selbst*, Frankfurt/M., S. 168-187.
- Foucault, M. (1991), Governmentality, in: *The Foucault-Effect*, hg. von G. Burchell/C. Gordon/P. Miller, Chicago, S. 87-104.
- Foucault, M. (1988): Für eine Kritik der politischen Vernunft, in: *Lettre international 1*, S.58-67.
- Göckenjan, G. (1985), Kurieren und Staat machen. Gesundheit und Medizin in der bürgerlichen Welt, Frankfurt/M.
- Hegel, G. W. Fr. (1980), *Grundlinien der Philosophie des Rechts [1821]*, Frankfurt/M.
- Hereth, M. (1995), *Montesquieu – Zur Einführung*, Hamburg.
- Hirschman, A. O. (1984), Engagement und Enttäuschung. Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl, Frankfurt/M.
- Hobbes, Th. (1994), *The Elements of Law Natural and Politic [1640]*, in: Ders., *Human Nature and De Corpore Politico*, Oxford, S. 3-182.
- Humboldt, W. v. (1980), Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, in: *Schriften zur Anthropologie und Geschichte, Werke Bd. I*. Darmstadt, S. 56-233.

- Justi, Joh. G. H. (1760/1761), *Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten*. 2 Bde., Königsberg/Leipzig.
- Justi, Joh. G. H. (1969), *Grundsätze der Policey-Wissenschaft in einem vernünftigen, auf den Endzweck der Policey gegründeten Zusammenhange* [1756], Frankfurt/M. (3. Auflage 1782)
- Kant, I. (1983a), *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?* [1783], in: Ders., *Werke* Bd. VI, hg. von W. Weischedel, Darmstadt, S. 53-61.
- Kant, I. (1983b), *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis* (1793), in: Ders., *Werke* Bd. VI, hg. von W. Weischedel, Darmstadt, S. 127-174.
- Kant, I. (1983c), *Anthropologie in pragmatischer Hinsicht* [1798], in: Ders., *Werke* Bd. VI, hg. von W. Weischedel, Darmstadt, S. 399-690.
- Kant, I. (1983d), *Die Metaphysik der Sitten* [1797], in: Ders., *Werke* Bd. IV, hg. v. W. Weischedel, Darmstadt, S. 308-636.
- Kant, I. (1983e), *Kritik der reinen Vernunft* [1781], Ders., *Werke* Bd. II, hg. v. W. Weischedel, Darmstadt.
- Kittsteiner, H.-D. (1980), *Naturabsicht und Unsichtbare Hand. Zur Kritik des geschichtsphilosophischen Denkens*, Frankfurt/M, Berlin, Wien.
- Knemeyer, Fr.-L. (1978), *Polizei*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, hg. von O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck, Bd. 4. Stuttgart, S. 875-897.
- Knöbl, W. (1998), *Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozess*, Frankfurt/M.
- Labisch, A. (1986), „Hygiene ist Moral – Moral ist Hygiene“ – Soziale Disziplinierung durch Ärzte und Medizin, in: *Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung*, hg. von C. Sachße,/ F. Tennstedt, Frankfurt/M., S. 265-285.
- Lüdtke, A. (1992), „Sicherheit“ und „Wohlfahrt“. *Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt/M.
- Maier, H. (1986), *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, München.
- Moravia, S. (1989), *Beobachtende Vernunft. Philosophie und Anthropologie in der Aufklärung*. Frankfurt/M.
- Münkler, H. (1987), *Im Namen des Staates. Die Begründung der Staatsraison in der Frühen Neuzeit*, Frankfurt/M.
- Münkler, H. (1991), *Die Idee der Tugend. Ein politischer Leitbegriff im vorrevolutionären Europa*, in: *Archiv für Kulturgeschichte*, 73. Bd., S. 379-403.
- Münkler, H. (1992), *Politische Tugend. Bedarf die Demokratie einer sozio-moralischen Grundlegung?*, in: *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, hg. von Münkler, H., München. S. 25-46.
- Münkler, H. (1998), *Tugend und Markt: Die Suche nach Funktionsäquivalenten für sozio-moralischen Voraussetzungen einer freiheitlich verfaßten Ordnung*, in: *Gesellschaften im Vergleich. Forschungen aus Sozial- und Geschichtswissenschaften*, hg. von H. Kaelble/J. Schriewer, Frankfurt/M., S. 103-114.
- Oestreich, G. (1980), *Policey und Prudentia civilis in der barocken Gesellschaft von Stadt und Staat*, in: Ders., *Strukturprobleme der frühen Neuzeit*. Berlin, S. 367-379.
- Oestreich, G. (1989), *Antiker Geist und moderner Staat bei Justus Lipsius (1547–1606)*, Göttingen.

- Pankoke, E. (1986), Von „guter Policey“ zu „socialer Politik“. „Wohlfahrt“, „Glückseligkeit“ und „Freiheit“ als Wertbindung aktiver Sozialstaatlichkeit, in: Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung, hg. von Sachße, C./Tennstedt, F., Frankfurt/M., S. 148-177.
- Pasquino, P. (1991), *Theatrum Politicum: The Genealogy of Capital – Police and the State of Prosperity*, in: *The Foucault-Effect*, hg. von Burchell, G./Gordon, C./Miller, P., Chicago, S. 105-118.
- Pocock, J. G. A. (1975), *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton.
- Pocock, J. G. A. (1985), *Virtue, Commerce and History. Essays on Political Thought and History, chiefly in the Eighteenth Century*, Cambridge.
- Pocock, J. G. A. (1993), *Die andere Bürgergesellschaft. Zur Dialektik von Tugend und Korruption*. Frankfurt a. M./u.a.
- Poovey, M. (1998), *A History of the Modern Fact. Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*, Chicago.
- Preu, P. (1983), *Polizeibegriff und Staatszwecklehre. Die Entwicklung des Polizeibegriffs durch die Rechts- und Staatswissenschaften des 18. Jahrhunderts*, Göttingen.
- Priddat, B. (1998), *Produktive Kraft, sittliche Ordnung und geistige Macht. Denkstile der deutschen Nationalökonomie im 18. und 19. Jahrhundert*, Marburg.
- Procacci, G. (1993), *Gouverner la Misère. La question sociale en France, 1789–1848*, Paris.
- Rosen, G. (1974), *From Medical Police to Social Medicine*, New York.
- Rosen, G. (1993), *A History of Public Health*, Baltimore/London.
- Rousseau, J.-J. (1985), *Émile oder Über die Erziehung*, Paderborn.
- Sachße, Chr./Tennstedt, Fl. (1998), *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Bd. 1: Vom Spätmittelalter bis zum I. Weltkrieg*, Stuttgart.
- Schiera, P.-A. (1968), *Dell'arte di governo alle scienze dello stato: Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milan.
- Schulze, R. (1982), *Policey und Gesetzgebungslehre im 18. Jahrhundert*, Berlin.
- Seckendorff, V.-L. (1976), *Teutscher FürstenStat. Frankfurt/M. (1656), Glashütten. (3. Auflage 1665)*.
- Sellin, V. (1978), *Politik*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 4. Stuttgart.
- Senellart, M. (1995), *Les arts de gouverner. Du regimen médiéval au concept de gouvernement*. Paris.
- Sieferle, R. P. (1990), *Bevölkerungswachstum und Naturhaushalt. Studien zur Naturtheorie der klassischen Ökonomie*, Frankfurt/M.
- Skinner, Q. (1998), *Liberty before Liberalism*, Cambridge.
- Small, A. W. (1909), *The Cameralists. Pioneers of German Social Polity*, New York.
- Smith, A. (1982), *Lectures on Jurisprudence*. Edited by R.L. Meek, D.D. Raphael and P.G. Stein, Indianapolis.
- Smith, A. (1993), *Der Wohlstand der Nationen (1776)*, München.
- Sonnenfels, J. v. (1970), *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanzen. (1765–72) 3 Bde. Rom. (8. Auflage 1819)*.
- Stollberg-Rilinger, B. (1986), *Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten Fürstenstaates*, Berlin.
- Stolleis, M. (1996), *Polizey im Europa der Frühen Neuzeit*, Frankfurt/M.
- Stolleis, M. (1990), *Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit. Zur Geschichte des öffentlichen Rechts*, Frankfurt/M.

- Stolleis, M. (1988), *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*. Bd. 1. Reichspublizistik und Polizeywissenschaft 1600–1800, München.
- Tribe, K. (1988), *Governing Economy. The Reformation of German Economic Discourse 1750–1840*, Cambridge.
- Tuck, R. (1993), *Philosophy and Government 1572–1651*, Cambridge.
- Viroli, M. (1992), *From Politics to Reason of State*, Cambridge.
- Vollrath, E. (1989), *Politik*, in: *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 7. Basel. Sp. 1038-1072.
- Zobel, K. (1989), *Polizei*, in: *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 7. Basel, Sp.1080-1083.