

HERMANN LÜBBE

Gemeinwohl als Aufgabe der Ordnungspolitik

Zur Frage nach dem Gemeinwohl möchte ich mit drei gemeinwohlorientierten ordnungspolitischen Postulaten beitragen, die zunächst benannt und dann erläutert werden sollen.

Erstens erfordern moderne, hochentwickelte, das heißt komplexe und dynamische Gesellschaften Institutionen, die die moralischen Potentiale ökonomischer Lebensorientierung freisetzen und nutzbar machen. *Zweitens* erfordern moderne Gesellschaften die Stärkung und verfassungspolitische Sicherung der Selbstbestimmungsrechte kleiner gebietskörperschaftlicher Einheiten. *Drittens* sind komplexe und dynamische Gesellschaften auf maximale Freisetzung der Bürger zu moralischer Selbstverantwortung in Erfüllung ihrer konventionellen Pflichten gegen sich selbst und gegen andere angewiesen.

I. Moral in der ökonomischen Lebensorientierung

Die Fälligkeit einer Ordnungspolitik, die die moralischen Potentiale ökonomischer Lebensorientierung freisetzt und nutzbar macht, wird evident im Systemvergleich. Es ist populär zu sagen, niemand habe den Untergang des real existent gewesenen Sozialismus vorausgesehen. Für das Jahrzehnt und für das Jahr dieses Untergangs trifft das zu. Darüber hinaus trifft es nicht zu. Zwei aus der Reihe der Analytiker, die sich früh mit der Ankündigung exponiert haben, der Sozialismus repräsentiere eine aus ordnungspolitischen Gründen zukunftsunfähige Gesellschaftskonstruktion, seien hier exemplarisch genannt. Talcott Parsons riskierte die Ankündigung, das sozialistische System werde sich als instabil erweisen, bereits Anfang der sechziger Jahre,¹ das heißt zur Zeit des stabil gewordenen atomaren Pakts der beiden Machtblöcke während des Kalten Krieges. Wie begründete Parsons seine Prognose, die westliche Intellektuelle, die sich Antikommunismus strikt verboten hatten, nicht gerne hörten. Parsons wichtigstes Argument war: Mit der wachsenden Komplexität hochentwickelter Zivilisationen nähmen die

¹ Vgl. Parsons 1964 sowie 1971.

Chancen ab, sie mit Hilfe zentral konzipierter und exekutierter Planung rational steuern zu können. Damit war gesagt: Das kanonisierte marxistisch-leninistische Systemprinzip des so genannten Demokratischen Zentralismus ist mit den institutionellen und organisatorischen Bedingungen der Verarbeitbarkeit moderner Systemkomplexität unvereinbar. Der Sozialismus, fand Parsons, habe nur die Wahl, sich bis zur Selbstaufgabe zu reformieren oder seinen Niedergang dem Lauf der Dinge zu überlassen.

In den 1980er Jahren prognostizierte der deutsche Staatsrechtler Martin Kriele das unaufhaltsame Ende des totalitären Sozialismus kraft der zersetzenden Wirkungen sich ausbreitender Rechts- und Freiheitsansprüche.² Das will uns im Rückblick als zukunftsbeschwörendes Wunschdenken erscheinen. Aber die Wünsche haben ja geholfen, und die Kausalität, auf die sie sich stützen konnten, läßt sich beschreiben. Einzig als selbstgenügsames, informationell vollständig abgeschottetes System hätte der Sozialismus die weltpolitische Konkurrenz mit der System-Alternative der wohlfahrtseffizienten, Freiheitsrechte gewährleistenden Demokratie noch etliche Zeit aushalten können. Aber just diese Bedingung zerfiel unter den Austauschzwängen und Kooperationsfähigkeiten, auf die in einer technisch, informationell und institutionell sich unaufhaltsam herstellenden Weltgesellschaft auch das sozialistische System sich einlassen mußte. Die Legitimität dieses Systems zersetzte sich unter den Wirkungen des unaufhaltsam anwachsenden Systemvergleichswissens seiner Bürger.

Die gemeinwohlschädigende ordnungspolitische Irrationalität des Sozialismus sei noch exemplarisch mit Rekurs auf Hans Jonas vergegenwärtigt. In seinem zumal in Deutschland sehr einflußreich gewordenen 1980er Buch *Prinzip Verantwortung*³ hatte Jonas erwogen, in einem System, das doch, wie das sozialistische, am ordnungspolitischen Grundsatz der Identität individueller und kollektiver Interessen orientiert sei, wo also nichts anderes als in Permanenz die Imperative des Volkswohls gälten, müsse doch für die Erhaltung der gemeinsamen naturalen Lebensbedingungen der Menschen ungleich besser gesorgt sein als im Kapitalismus mit seinen gemeinwohlabstinenten, divergierenden und konkurrierenden Kapitalverwertungsinteressen. Daß das Gegenteil der Fall war, blieb auch Jonas nicht verborgen, und nach der Wende gab es Gelegenheit, die Fakten zu vermessen. 1989 hatte die Elbe, sozialismusbewirkt, eine um das Siebzehnfache größere Schmutzfracht als der analoge industrialisierte Rhein aufzuweisen, und der Pro-Kopf-Verbrauch an Elektroenergie in der DDR überbot, bei ungleich geringerer Produktion und ungleich dürftigerer technischer Installation der Haushalte, den westdeutschen Verbrauch um mehr als das 1,3 fache.

Fragt man sich, warum die so einleuchtend erscheinende Vermutung von Jonas mit den ökologischen Befunden auf dem Gebiet der ehemaligen DDR nicht im Einklang stand, so muß die Antwort auf der ordnungspolitischen Ebene des Sozialismus gesucht werden. Ein Einheitsparteiwille, der die Identität der individuellen und kollektiven Interessen und damit die Permanenz der Gemeinwohlorientierung des individuellen Handelns zu garantieren hätte, ist in sehr komplexen und dynamischen Gesellschaften prinzipiell mit der Aufgabe kausalanalytisch rationaler Planung und Koordination des Handelns der Bürger überfordert. Eindrucksvoll ließe sich das am Exempel sozialisti-

² Vgl. Kriele 1987; 1997.

³ Jonas 1979.

scher Preispolitik demonstrieren, was dann zur Evidenz bringt, daß einzig auf Märkten die Informationen beschaffbar sind, die die handelnden Subjekte zur rationalen Steuerung ihrer ökonomischen Interaktionen brauchen. Mit Blick auf die ökologischen Katastrophenfolgen sozialistischer Wirtschaft bedeutet das: Ohne Nutzung der Rationalitätspotentiale des Marktes ist es eben nicht möglich, unsere naturalen Lebensbedingungen der ökonomischen Vernunft zu unterwerfen. Wenn man das, was hier mit Absicht geschehen ist, so formuliert, so klingt das in manchen Ohren wie blanker Zynismus. Den Umgang mit der Natur ökonomisch zu rationalisieren: Ist nicht das genaue Gegenteil angesichts der ökologischen Probleme überfällig?

Es läßt sich nicht bestreiten: Wir treiben in wesentlichen Hinsichten immer noch Raubbau an unseren natürlichen Lebensgrundlagen. Aber was heißt denn das? Es heißt, daß wir verschwenderisch mit Lebensvoraussetzungen umgehen, die in Wahrheit überaus knapp sind. Was aber knapp ist, verlangt haushälterischen Umgang. „Haushälterisch“ – das jedoch ist nichts anderes als die wörtliche Übersetzung des altvertrauten Fremdwortes „ökonomisch“.

In den aktuellen wirtschaftsethischen Debatten, für die es im übrigen gute Gründe gibt, wird gelegentlich der Anschein erweckt, als handle es sich darum, die ökonomischen Interessen und mit ihr die Marktwirtschaft endlich an die moralische Kandare zu nehmen. Die Moral, die dem marktorientierten Handeln schon als solchem eignet, wird darüber beschwiegen, ja verkannt.

Der Markt – das ist nicht ein residuales Betätigungsfeld kleiner Bevölkerungsgruppen, von Freiberuflern, Unternehmern und sonstigen so genannten Besserverdienenden. Die Ordnungsleistungen des Marktes sind heute auf expandierenden Feldern von der Ökologie über Bildung und Fortbildung bis hin zum System unserer sozialen Sicherheiten unerläßlich. Sie gewinnen an Wichtigkeit, und historisch ist es kein Zufall, daß zu den Klassikern der ökonomischen Theorie nicht zuletzt Moralphilosophen gehören – Adam Smith zum Beispiel, der eine *Theory of Moral Sentiments* verfaßte.⁴

Am Sozialstaatsexempel sei die wachsende Angewiesenheit moderner Gesellschaften auf Ordnungsleistungen des Marktes für Zwecke der Sicherung des Gemeinwohls noch einmal erläutert. Es gibt keine moderne Gesellschaft, die sich nicht zu einem Sozialstaat entwickelt hätte. Das gilt nicht nur für die europäischen Länder. Es gilt – freilich in anderer Weise – auch für die USA. Das hat tiefliegende Gründe. Wir erwarten von der modernen Gesellschaft in erster Linie Freiheitsgewährleistung. Zugleich wächst aber mit effektiven Freiheitsgewinnen keineswegs die Risikobereitschaft. Ganz im Gegenteil: Je freier und je komfortabler wir im Kontext hochentwickelter moderner Industriegesellschaften leben, um so höher steigen zugleich unsere sozialen und sonstigen Sicherheitsansprüche.

Es handelt sich hier um einen Trend von geradezu anthropologischer Universalität. Entsprechend wird fällige Kritik des Sozialstaats politisch nur dann erfolgreich sein können, wenn sie sich glaubwürdig als Beitrag zur Reform und damit zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Sozialstaats verständlich machen läßt.

Mit dem Lobpreis des Sozialstaats, mit der Anerkennung seiner Unvermeidlichkeit und Zustimmungspflichtigkeit gewinnt man die Freiheit, nun auch die andere Seite der

⁴ Smith 1966.

Sache herauszuheben. Die Lebensvorzüge des Sozialstaats unterliegen einem Gesetz des abnehmenden Grenznutzens. Das bedeutet: Rascher noch als die Höhe des erreichten Sozialstaatsniveaus wachsen die unangenehmen Nebenfolgen der Sozialstaatlichkeit. Eine besonders wichtige dieser Nebenfolgen läßt sich so charakterisieren: Der Sozialstaat entzieht fortschreitend wichtige materielle Lebensvoraussetzungen unserer individuellen Lebenserfahrung. Er macht weltfremd.

Was daraus folgt läßt sich am besten anschaulich sagen. Der Fall, den ich schildern möchte, ist ein beliebiger, aber höchst realer und überdies signifikanter Fall unter zahllosen Fällen seinesgleichen. Im Kostenaspekt der Sache repräsentiert er, sozialökonomisch aufsummiert, Milliarden. Kürzlich hatte ich Anlaß, mich immer wieder einmal in eine orthopädische Klinik zu begeben. Das Haus war exzellent geführt und die Kunst der Ärzte bewunderungswürdig. Als bald fand ich Gelegenheit zu wiederholten Gesprächen mit einem Patienten. Es handelte sich um einen rüstigen Handwerksmeister in abhängiger Stellung. Er hatte eine Knieoperation überstanden – eine sehr komplizierte Operation. Sie war glänzend gelungen. Der Patient war entsprechend des Lobes voll gegenüber den Ärzten und damit auch dankerfüllt gegenüber den Leistungen des Sozialstaats, die ihm hier in höchst erfreulicher Weise zuteil geworden waren. Schließlich brachte ich das Gespräch auf die Kosten. Bei der Solidität des Berufs, den der Meister ausübte, verfügte er natürlich über eine reiche Lebenserfahrung auch ökonomischer Art und spontan wußte er zu sagen: „Das kann nicht billig sein.“ „Wie hoch schätzen Sie denn die Kosten?“ – das war meine Frage. „Weniger als 15 000 oder gar 18 000 DM kann das nicht kosten.“ – Wenn er wüßte! Die tatsächlichen Kosten betragen einschließlich der Rehabilitationskosten etwa das Zweieinhalbfache.

Fragt man sich, wie es kommt, daß ein lebensstüchtiger, berufserfahrener und urteilskräftiger Bürger in unserem System in bezug auf die Kosten der höchst respektablen Leistungen des Sozialstaats in so einem Maße fehl geht, liegt es nahe, zu vermuten, daß dem Bürger die Aufklärung über die wirtschaftlichen Bedingungen seiner Wohlfahrt vorenthalten wird. Es handelt sich dabei um einen Vorgang politisch gewollter Konservierung bürgerlicher Unmündigkeit, dessen außerordentliche und erstaunliche Art nach einer Erklärung verlangt. Historisch lautet die Erklärung: Unser Sozialstaat verdankt sich den Traditionen des Obrigkeitsstaats. Er verdankt sich konservativen Impulsen. Es ist der gute alte und fürsorgliche Vater Staat, der seine unmündigen Landeskinder an die Hand nimmt und betreut.

Im späten 19. Jahrhundert, als unter Bismarck der moderne Sozialstaat seinen Anfang nahm, war es freilich der weitaus kleinere Teil der Bevölkerung, der sich pflichtmäßig zu seinem Vorteil in ihn einbezogen fand. Inzwischen gilt das, soweit die Pflichtversicherungen am Arbeitsvertrag hängen, für neun Zehntel aller Berufstätigen und darüber hinaus potentiell für uns alle.

Den Vater Staat, der Fürsorge in der Absicht der Ordnungswahrung betrieb und in der Gestalt des Monarchen symbolisch real war, gibt es nicht mehr. Aber es gibt die Parteien, und unsere Parteien sind in wohlbestimmter Hinsicht in die Betreuerrolle staatsväterlicher Tradition eingerückt. Das macht zugleich verständlich, wieso die fälligen Reformen des Sozialstaats so mühselig verlaufen. Diese Reformen berühren nämlich die Interessen der großen Volksparteien, links wie rechts, elementar – im Kern der

Sache das Interesse, über mannigfache Formen der Unmündigkeitskonservierung sich Aufgaben dankbarkeitsträchtiger Fürsorglichkeit zu erhalten. Zum Glück nehmen die politischen Erfolgchancen dieses gemeinen volksparteilichen Konservativismus allmählich ab. Mit der Höhe des wirtschaftlichen Lebensniveaus, das die weitaus überwiegende Mehrheit der Bürger inzwischen erlangt hat, wächst zugleich unaufhaltsam die Fähigkeit zur Einschätzung der wirtschaftlichen Vorteile, die es mit sich brächte, wenn man partiell für die eigene soziale Sicherheit selbstbestimmt sorgen könnte.

In der Zusammenfassung bedeutet das: Gemeinwohl – das ist keineswegs eine politische Zielgröße, die erst dort wirksam wird, wo wir die ökonomischen Lebensorientierungen transzendieren. Diese ökonomischen Lebensorientierungen enthalten vielmehr ihrerseits ein moralisches, gemeinwohrelevantes Potential, und ohne Nutzung dieses Potentials sind moderne, hochentwickelte Gesellschaften nicht selbsterhaltungsfähig. Es ist ein Problem der Ordnungspolitik, diejenigen Institutionen zu entwickeln, über die die moralischen Potentiale wirtschaftlichen Verhaltens das Gemeinwohl fördern. Die Mehrzahl der aktuellen Reformen unseres Sozialstaats bemüht sich darum – vom Selbstbehalt über Bonus- und Malus-Regeln bis hin zur Prämienkonkurrenz der gesetzlichen Krankenversicherungen und von der Familienstandsabhängigkeit der Pflichtbeiträge zur Pflegeversicherung bis hin zum Aufbau eines kapitalgedeckten Anteils an der Altersvorsorge im gesetzlichen Rentensystem.

II. Selbstbestimmungsrechte – Regionalismus

Zweitens ist jetzt das ordnungspolitische Postulat zu erläutern, in komplexen und dynamischen Gesellschaften verlange die Sicherung des Gemeinwohls die Stärkung der politischen Selbstbestimmungsrechte kleiner gebietskörperschaftlicher Einheiten. – Das sei am Beispiel des Regionalismus erläutert.⁵ Dieser ist uns inzwischen auch als Faktor von wachsender europapolitischer Bedeutung vertraut. Dabei wäre es falsch, zumindest einseitig zu finden, die regionalistischen Bewegungen seien eben nichts als ein Kompensationsphänomen – nützlich zum emotionalen Ausgleich der belastenden Seiten zivilisatorischer Modernisierungsvorgänge, im übrigen aber politisch irrelevant, nämlich für die Zwecke der politischen Selbstorganisation moderner Gesellschaften mit ihren herkömmliche Staatsgrenzen überschreitenden realen ökonomischen, technisch-wissenschaftlichen, ökologischen und sicherheitspraktischen Abhängigkeiten. Die Sache verhält sich grundsätzlich anders, und man erkennt diese Seite der Sache, wenn man sich vergegenwärtigt, daß ineins mit der wachsenden regionalen und sozialen Reichweite unserer wechselseitigen Abhängigkeiten die Komplexität unserer modernen Lebensvoraussetzungen anwächst, und zwar dramatisch. Wachsende Komplexität, gewiß, mehrt auf der einen Seite auch den Bedarf an zentralen Steuerungskapazitäten, und die neuen internationalen Institutionen sind funktional auf diesen wachsenden zentralen Steuerungsbedarf bezogen. Genau komplementär dazu wächst aber zugleich jener An-

⁵ Vgl. Esterbauer 1978. Gerdes 1987 liefert einen Überblick über die verschiedenen theoretischen Versuche, dem Regionalismus zu begegnen. Eine Einordnung von Regionalismus in einen größeren Zusammenhang liefert Mordt 2000.

teil zivilisatorischer Lebensvoraussetzungen, der zentraler Regulierungen gar nicht mehr fähig ist. Der entscheidende Sachgrund dieser relativ abnehmenden Steuerungspotenz politischer Zentralen ist informationeller Art. In modernen, komplexen Zivilisationen sind Zentralen – nationale wie internationale – sowohl erhebungspraktisch wie verarbeitungspraktisch der dramatisch anwachsenden Menge der Informationen, die zur Selbsterhaltung und Fortentwicklung der Systeme erhoben und verarbeitet sein wollen, immer weniger gewachsen. Der klassische Zentralstaat wird als eine historisch überlebte, nicht zukunftsfähige politische Organisationsform erkennbar, und es läßt sich auch in diesem Zusammenhang sagen, daß der real existent gewesene Sozialismus nicht zuletzt an seinem modernitätswidrigen planungspolitischen „demokratischen“ Zentralismus gescheitert ist.

Nicht zufällig ist es der Straßenbau, an dem sich auch der Laie diesen Zusammenhang anschaulich machen kann. Jeder PKW-Reisende, der heute durch die einmal napoleonisch beherrscht gewesenen Regionen Europas fährt, kennt die Landstraßen, die heute noch den damals auf dem Reißbrett gezogenen Trassen folgen – über mehr als ein Dutzend Kilometer geradewegs von Kirchturm zu Kirchturm führend und hier und da noch mit den inzwischen denkmalpflegerisch konservierten Alleen ausgestattet, die einst marschierenden Militärkolonnen Schatten zu spenden hatten. Dergleichen war damals möglich: Das flache Land bot sich als ein Raum dar, in welchem die infrastrukturbeschädigenden Eingriffe straßenbautechnischer Art gering waren. Handelte es sich um Bauernland, so konnten die Einsprüche der allenfalls Geschädigten ohnehin als unbeachtlich gelten. Aufklärend ließ sich, zu Recht, sagen, die administrativ von oben verfügte Straßenbaumaßnahme komme insgesamt der Wohlfahrt des Landes zugute. Sonderinteressen der Angehörigen privilegierter Schichten blieben ausnahmsweise berücksichtigungsfähig, und in gelegentlich vorkommenden kontingenten Abweichungen von der geometrischen Rationalität napoleonischer Trassenführung spiegelt sich das. Es bedarf nur geringer technischer und politischer Phantasie, um zu sehen, daß solche Rationalität, die in der Tat zentral optimal exekutierbar war, bei der höchst komplex gewordenen Flächennutzung in hochentwickelten Industriegesellschaften nicht mehr möglich ist. Ferngasleitungen durchziehen das Gelände, Wasserversorgungsnetze binden Siedlungen zusammen, auf den Versorgungs- und Entsorgungsbedarf höchst unterschiedlicher Industrien ist Rücksicht zu nehmen. Baugebiete, die sich in der Entwicklung befinden, haben Anschluß- oder Lärmschutzinteressen. Ökonomisch höchst relevante Nutzungserwartungen von Grundeigentümern sind betroffen. Naturschutzgebiete sind zu verschonen, und Kommunen oder Ortsteile konkurrieren im Geltendmachen ihrer nachteiligen oder auch vorteilhaften Betroffenheiten.

Organisationstechnisch bedeutet das: Mit der Komplexität und Großräumigkeit moderner zivilisatorischer Lebensverhältnisse wächst zugleich der Bedarf an sektoraler, aber eben auch regionaler und lokaler Selbstorganisation beliebiger Kommunitäten einschließlich gebietskörperschaftlicher Kommunitäten. Eben das setzt sich in Selbstbestimmungs- und Selbstverwaltungsansprüche um. Die Impulse, denen diese Ansprüche sich verdanken, sind insoweit nicht Impulse der Modernitätsflucht hinein in die Pseudoidyllik kleiner Räume. Es handelt sich vielmehr um Impulse aus der Erfahrung organisationstechnischer Notwendigkeiten, das heißt aus der Erfahrung, daß gemeinwohlre-

levante politische Erfordernisse sich in hochkomplexen Zivilisationen nur noch zu relativ abnehmenden Anteilen zentralstaatlich handhaben lassen, im übrigen aber und zum weitaus größeren Teil subsidiär in kleineren Körperschaften selbstbestimmt erledigt sein wollen.

Die Konsequenzen dessen lassen sich in den aktuellen verfassungsrechtspolitischen Entwicklungen vieler europäischer Länder erkennen. Sogar Frankreich hat bekanntlich inzwischen über seine mehr als neunzig revolutionär geschaffenen Departements ein Netz von Regionen gelegt, die nicht Verwaltungseinheiten, vielmehr Selbstverwaltungseinheiten darstellen. Ihre Kompetenzen sind schwach. Nichtsdestoweniger handelt es sich um eine kleine Revolution, wie man erkennt, wenn man sich vergegenwärtigt, daß dergleichen noch unter De Gaulle nicht möglich gewesen war. Für Spanien und für Italien gilt Analoges, und es ist kein Zufall, daß ineins mit der Integration in die Europäische Union auch die traditionellen Föderalstaaten, also vor allem Deutschland und Österreich, verfassungsrechtspolitisch einem Prozeß der Stärkung einschlägiger Länderkompetenzen ausgesetzt sind.

Die skizzierte modernitätsabhängige Tendenz zur Regionalisierung und Föderalisierung induziert zugleich gänzlich neue Formen internationaler Beziehung. Dafür steht exemplarisch die in Europa inzwischen weithin etablierte Praxis der Kooperation regionaler Gebietskörperschaften, von Ländern, ja von Kommunen, über Staatsgrenzen hinweg. Dabei handelt es sich stets um die Handhabung von Sachproblemen, die nach ihrer Natur staatsgrenzenüberschreitenden Charakter haben. Die Auswirkungen des Tourismus, die Konsequenzen staatsgrenzenüberschreitender Arbeitsmärkte, ökologische Probleme, die sich ja bekanntlich auch durch Zollschranken nicht aufhalten lassen – das sind Probleme dieser Art, auf die sich die internationale Kooperation substaatlicher Gebietskörperschaften bezieht. Das alles hat rechtlich selbstverständlich stets den Segen der formal zuständigen Staatsregierungen. Die Praxis indessen vollzieht sich vor Ort und wird in ihren Ergebnissen zumeist in den Zentralen widerspruchlos notiert und sanktioniert. Noch einmal also: Es handelt sich hier um internationale Kooperationen substaatlicher Körperschaften. Hier wird unbeschadet der Kompetenzen zentralstaatlich monopolisierter Außenpolitik ein System internationaler Beziehungen hergestellt. Das alles ließe sich im Ensemble von Kategorien traditioneller Zentralstaatszuständigkeiten nur mit Mühe verorten.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß Ineins mit der politischen Organisation der wechselseitigen Abhängigkeiten im europäischen Großraum überall der Wille zur politischen Selbstbestimmung in den kleineren Herkunftsräumen an Intensität gewinnt. Das ist spezifisch modern, und überall in Europa setzt sich das verfassungsrechtspolitisch in föderale Strukturen um.

Der revitalisierte Wille zu politischer Selbstbestimmung bringt sich aber im modernen Europa nicht nur in den Regionen, in den Ländern und Kantonen zur Geltung. Er prägt auch die Kommunalpolitik. Der Beteiligungswille der Bürger bringt sich vor Ort zur Geltung, und die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts ist überall in Europa vom Zweck der Stärkung der Selbstverwaltungsrechte der Bürger geprägt.

Dazu paßt, kommunal wie regional, die sich verfassungsrechtspolitisch ausbreitende Neigung zum Plebiszit. Für das Personalplebiszit, das heißt für Formen der Direktwahl

von Amtsträgern, gilt das zumal. Aber auch das Sachplebiszit breitet sich aus. Das widerspricht nur scheinbar unserer wachsenden Angewiesenheit auf das Expertenurteil in der administrativen und politischen Handhabung sehr komplexer Systeme. Genau in den Fällen nämlich, wo sich das Expertenurteil der Kalkulierbarkeit aus der Perspektive Common-sense-gefestigter gemeinsamer Interessen entzieht, reagiert der Stimmbürger mit Rückruf von Entscheidungskompetenzen, die an gewählte Repräsentanten delegiert waren, und eben das setzt sich in den Willen zum Plebiszit um.

Der Zentralstaat – das war eine erfolgreiche Organisationsform von Gesellschaften, die noch primär agrarisch geprägt waren, und auch die Herausforderungen der Frühindustrialisierung waren noch zentralistisch zu bewältigen. Die moderne, durch hochverdichtete Netze zusammengebundene Industriegesellschaft hingegen läßt sich demgegenüber zentralistisch nicht mehr organisieren. Entsprechend wächst mit der Netzverdichtung und mit dem ihr entsprechenden Grad der Komplexität moderner Lebensverhältnisse unsere Angewiesenheit auf Formen lebendiger politischer Selbstorganisation nicht zuletzt in kleinen Einheiten und Kommunitäten.

Es sei noch hinzugefügt, daß diesem Vorgang der Pluralisierung sich selbst verwaltender Körperschaften international auch eine Pluralisierung der Staatenwelt entspricht. Man vergegenwärtige sich doch: In den riesigen ost-mitteleuropäischen und osteuropäischen Räumen von St. Petersburg bis in den vorderen Orient hinein hat sich seit dem Ende des Ersten Weltkriegs die Zahl der souveränen Völkerrechtssubjekte, eben der Staaten, mehr als versiebenfacht. Der Vorgang ist noch nicht einmal abgeschlossen. Entsprechend wird evident: Auch die europäische Einigung wäre mißverstanden, wenn man sie nach Analogie der italienischen oder deutschen Großstaatsbildungen im 19. Jahrhundert interpretierte. Modernisierung – das bedeutet, unter anderem, tatsächlich Expansion unserer individuellen und institutionellen wechselseitigen Abhängigkeiten über wachsende soziale und regionale Räume hinweg, und mit der dramatisch zunehmenden Fülle internationaler und supranationaler Organisationen antworten wir darauf politisch. Aber diesen neuen internationalen und supranationalen Einrichtungen, die ausnahmslos keinen Staatscharakter haben, entsprechen die skizzierten Vorgänge verfassungsrechtspolitischer Kompetenzzuwächse der substaatlichen gebietskörperschaftlichen Kommunitäten bis auf die Gemeindeebene hinab. Gemeinwohlbezogen bedeutet das: Die Sorge fürs Gemeinwohl ist als Zuständigkeitsmonopol einer einschlägig privilegierten Großgebietskörperschaft nicht mehr organisierbar. Individuen sind ohnehin nicht in der Lage, unmittelbar gemeinwohlbezogen zu handeln. Gemeinwohl, so scheint es, ist in modernen Gesellschaften das nicht direkt intendierbare Resultat der Interaktion individueller und kollektive Subjekte im Rahmen von Institutionen, die Selbstbestimmungsrechte, Freiheiten also, maximieren, schützen und koordinieren.

III. Gemeinwohl und Selbstverantwortung

Abschließend ist noch das Postulat zu erläutern, daß in komplexen und dynamischen Gesellschaften sich deren Gemeinwohl einzig durch solche Institutionen sichern und fördern läßt, die das Individuum maximal seiner moralischen Selbstverantwortung in

der Wahrnehmung seiner Pflichten gegen sich wie gegen andere überantworten. – Dieses Postulat bezieht sich, anders als das an erster Stelle genannte, nicht auf die wirtschaftliche Lebensorientierung, vielmehr auf moralische Pflichten im engeren, konventionellen Sinn. Hier gilt nun: Modernitätsspezifische Freiheitszuwächse erhöhen eo ipso den Zwang zu moralisch selbstbestimmter Lebensführung, und politische, auch pädagogische Programme zur Entlastung der Bürger von diesem freiheitsbedingten Zwang beeinträchtigen eo ipso das Gemeinwohl. „Freiheit“ ist in diesem Zusammenhang der Inbegriff unserer individuellen Dispositionsmöglichkeiten. Als Meßgrößen der so verstandenen Freiheit ließen sich mit einem mir unvergessenen Diktum Theodor W. Adornos Zeit und Geld benennen. Das klingt nicht feierlich, bringt aber spontan zur Evidenz, daß, mit dem Maß unserer temporalen und monetären Dispositionsmöglichkeiten gemessen, noch nie eine Zivilisationsgenossenschaft freier als die unsrige gelebt hat. Im historischen Vergleich einiger elementarer Daten der Sozialgeschichte bedeutet das: Während wir noch im Zeitalter der Frühindustrialisierung sechzehn bis siebzehn Prozent unserer Lebenszeit mit Berufsarbeit im engeren, arbeitsrechtlichen Sinne verbrachten, ist der entsprechende Anteil inzwischen auf etwa acht Prozent abgesunken. Die Zahl der berufstätig verbrachten Arbeitsstunden sank im Verlauf von fünf Vierteljahrhunderten bis zur Gegenwart in hochentwickelten Ländern ungefähr um ein Drittel. Hierbei sind mehrere Faktoren wirksam – von der steigenden Lebenserwartung über die expandierenden Schul- und Ausbildungszeiten bis hin zur technisch und organisatorisch gesteigerten Produktivität, die über höhere Löhne einerseits und Arbeitszeitreduktion andererseits abgeschöpft wird.

Die lebenspraktische Bedeutung dieses Wachstums disponibler Lebenszeitanteile läßt sich emphatisch folgendermaßen ausdrücken: Nie dehnten sich zivilisationsgeschichtlich die Lebenszeitanteile weiter als heute, in denen nichts geschähe, wenn es nicht selbstbestimmt geschähe. Das Insgesamt der Regeln selbstbestimmter Lebensführung ist es aber, was wir Moral nennen. Das eben bedeutet: Je freier wir leben, um so nötiger wird die Moral. Das, noch einmal, ist ein struktureller Zusammenhang und somit nichts, was sich in Abhängigkeit von kontingenten Schwankungen des Zeitgeistes manifestierte.

Der sich freiheitsabhängig verschärfende Zwang zur Moral setzt sich produktiv um in allerlei Zumutungen strengerer Erfüllung der Pflichten gegen uns selbst. Man bemerke den Aburteilsdruck, unter den unsere Raucher geraten sind. Öffentliche Gebäude sind für sie, rauchend, unbetreibar geworden. Für öffentliche Verkehrsmittel, Flugzeuge oder Trams, gilt dasselbe. Die vor dreißig Jahren einmal als Beitrag zur Förderung der Emanzipation eingerichteten Raucherzimmer in öffentlichen Schulen sind längst wieder geschlossen. Wer dennoch rauchen möchte, muß es zu Hause tun oder sich in eine Straßenecke zurückziehen. Noch einmal: Diese Zumutungen individueller Verhaltensänderung haben öffentlichen Charakter. Sie sind sozial kontrolliert, partiell sogar institutionell konstituiert.

Durch öffentliche Moral angesonnene rigorosere Erfüllung von Pflichten gegenüber uns selbst – darum handelt es sich also. Über die Raucher hinaus sind auch die Unmäßigen aller Art betroffen – diejenigen sogar, die man in den USA unbarmherzig die „Fetten“ nennt. Statistiker wollen wissen, daß die Anstellungschancen von Hochschulabsolventen proportional zum wachsenden Leibesumfang sinken. Alkoholiker und Dro-

gensüchtige, gewiß, gelten als therapiebedürftige Kranke. Um so rigoroser werden in anspruchsvollen familiären und beruflichen Milieus suchtrisikoträchtige Verhaltensweisen moralisch beurteilt und sozial kontrolliert.

Gewichtiger noch als die Pflichten gegen uns selbst sind die Pflichten, die unmittelbar anderen gegenüber erfüllt sein wollen. Auch insoweit steigt das Anspruchsniveau öffentlich geltender Moral an, und zwar zivilisationsspezifisch. Der barmherzige Samariter oder der hl. Martin, gewiß, sind geschichtsepochenindifferente Vorbilder christlicher Tugendlehre. Nichtsdestoweniger gibt es auch eine Moral der Mitmenschlichkeit, deren Ansprüche modernitätsabhängig wachsen. Für den uns heute angesonnenen Umgang mit den Behinderten gilt das. Rücksichtslosigkeiten ihnen gegenüber in Schulen, Nahverkehrseinrichtungen oder Einkaufszentren werden scharf sanktioniert und nie zuvor war bis in die materiellen Dimensionen der Sache hinein der Aufwand größer, der heute den Behinderten zur Erleichterung ihrer Lebenslasten zugute kommt – von den Rampenbauten in öffentlichen Gebäuden über die Hebebühnen auf Bahnsteigen bis hin zur kompensatorischen Unterstützung ihrer Fähigkeiten in beschützenden Werkstätten oder im Versehrten-sport. Der Zusammenhang dieser guten Entwicklung mit dem modernitätsabhängig expandierenden Freiheitsräumen ist evident –: komplementär zu unseren historisch beispiellos weit gewordenen Dispositionsmöglichkeiten wächst zugleich der relative Nachteil, den es bedeutet, in der Nutzung der Freiheitschancen behindert zu sein, und eben darauf antwortet die öffentliche Moral mit rigoroseren Ansprüchen an die Adresse der in der Verteilung von Lebensschicksalen Begünstigten.

Mit der Schilderung analoger Zusammenhänge ließe sich lange fortfahren – von der öffentlichen Moral, die unser Verhalten zu den Alten kontrolliert, bis hin zur anspruchsvoller gewordenen Moral unseres Umgangs mit Flüchtlingen, sonstigen Immigranten und überhaupt mit den Fremden und jeweils anderen.

Sogar noch hinter einigen modernitätsabhängig massenhaft vorkommenden Gesetzesverstößen läßt sich bei genauerem Zusehen die Moral freiheitsbegünstigter selbstbestimmter Lebensverbringung erkennen. Für die sogenannte Schattenwirtschaft zum Beispiel gilt das. Unsere Ökonomen vermuten, daß in etlichen modernen Ländern bis zu einem Zehntel der nationalen Wertschöpfung in der Schattenwirtschaft erbracht wird. Das hat selbstverständlich auch seine kriminelle Seite – von der illegalen Abgabenvermeidung bis zur dadurch ermöglichten Schmutzkonkurrenz. Die andere Seite der Sache ist die Erfahrung, der massenhaft nachgelebt wird, daß die Betätigung in der eigenen beruflichen Könnerschaft sinnevident und lebensglücksträchtig ist. Entsprechend wüßte man nicht, wieso man am berufsarbeitsfreien Samstag sich partout nicht mehr könnerschaftlich betätigen sollte, und so tut man es eben beim Hausbau oder in der Kfz-Reparatur, nämlich im Rahmen der Nachbarschaftshilfe und damit sogar im Schutze der Legalität.

Ganz neue Formen öffentlicher Moral prägen inzwischen sogar die Politik, und das bis in die Dimensionen der Weltpolitik hinein.⁶ Als Beleg dafür sei hier die auffällige neue öffentliche Entschuldigungspraxis benannt, in der sich die Repräsentanten von Täterationen – Regierungschefs, ja Staatschefs – bis hin zu Vergebungsbitten bei Staatsbesuchen an die Adresse von Nationen richten, die früher einmal unter politischen

⁶ Vgl. zum folgenden Lübke 2001.

Verbrechen zu leiden hatten, für die man nun heute moralisch einstehen zu wollen bekundet. Den Deutschen ist das seit langem vertraut. In Warschau, in Prag, in Jerusalem selbstverständlich sind solche Vergebungsbitten ritueller Bestandteil von Staatsbesuchen. Aber anderswo bedient man sich in anderen geschichtspolitischen Angelegenheiten dieses Ritus inzwischen auch. Der amerikanische Präsident Clinton bezog sich in mehreren afrikanischen Ländern mit einem förmlichen Schuldeingeständnis auf die Greuel der Sklaverei und bezog dabei selbst Vorgänge aus Zeiten ein, zu denen die USA noch nicht einmal existierten. Der russische und der polnische Staatspräsident fanden einvernehmlich vergegenwärtigten historischen Anlaß, sich in Katyn zu treffen und aus der Mordstätte daselbst durch eine Kreuzeserrichtung einen christlichen Friedhof zu machen. In analoger Weise bezog sich der japanische Ministerpräsident China gegenüber auf die Nanking-Massaker.

Diese Liste ließe sich lange fortführen – vom staatsoffiziellen Einbekenntnis des Unrechts an den Autochthonen in Kanada bis hin zur päpstlichen Bitte um Vergebung für die Sünden der Christen gegenüber Juden oder Ketzern aus Anlaß des kirchlichen Jahres 2000. Bis in unsere politisch-zivilen Lebenszusammenhänge hinein nimmt also die Beicht- und Bußfreudigkeit zu. Der Vorgang ist nicht leicht zu erklären. Überdies hat er einige prekäre Nebenfolgen. Gelegentlich wird Sündenstolz auffällig, und ausbeutbar sind Schuldeingeständnisse auch. Ein afrikanisches Komitee zum Beispiel sah sich nicht gehemmt, der amerikanischen ehemaligen Sklavenfängernation eine Schadensersatzrechnung über 777 Trillionen Dollar zu präsentieren. Überwiegend scheint es sich aber doch um einen zustimmungsfähigen Vorgang der Moralisierung des internationalen politischen Lebens zu handeln, nämlich in vergangenheitspolitischer Hinsicht. Die Epoche, in der offizielle Geschichtsversionen in Schwarz- oder Weiß-Büchern dargeboten werden konnten, scheint zu Ende zu gehen. Geschichte darf angemessenerweise wieder in Grautönen geschrieben werden. Ersichtlich bekunden sich auch in dieser Moralisierung der politischen Interaktion von Kollektiven Freiheitsgewinne. Es handelt sich um neue Freiheiten kraft der entlastenden Wirkungen des Wegfalls akuter Bedrohtheit und durch Erfahrungen des Eingebundenseins in institutionalisierte friedens- und wohlfahrtsfördernde Austauschbeziehungen.

In der Quintessenz besagen die eingangs formulierten drei ordnungspolitischen, gemeinwohldienlichen Postulate: Die Förderung des Gemeinwohls ist insoweit nicht unmittelbarer Handlungszweck individueller oder körperschaftlicher Subjekte. Die Mehrung des Gemeinwohls erscheint vielmehr als nicht direkt intendierbares Resultat von Institutionen, die uns zu interaktiver Interessenwahrnehmung freisetzen und fähig machen, die komplementär zur wachsenden Zahl der Großorganisationen die Selbstorganisation selbstbestimmungskompetenter kleinerer Gemeinschaften fördern und die schließlich im Lebenszusammenhang freiheitsbegünstigter Individuen Freiheit als Zwang zu moralischer Selbstverantwortung erfahrbar werden lassen.

Literaturverzeichnis

- Esterbauer, F. (Hg., 1987), *Regionalismus. Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa*, München.
- Gerdes, D. (1987), *Regionalismus in Westeuropa. Wie die Wissenschaft mit der Wirklichkeit Schritt zu halten versucht*, in: *Regionen und Regionalismus in Westeuropa*, hg. v. H.-G. Wehling, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, S. 9–21.
- Jonas, H. (1979), *Das Prinzip Verantwortung*, Frankfurt/M.
- Kriele, M. (1987), *Die demokratische Weltrevolution. Warum sich die Freiheit durchsetzen wird*, München.
- Kriele, M. (1997), *Die demokratische Weltrevolution und andere Beiträge*, Berlin.
- Lübbe, H. (2001), *Ich entschuldige mich. Das neue politische Bußritual*, Berlin.
- Mordt, G. (2000), *Regionalismus und Spätmoderne*, Opladen.
- Parsons, T. (1964), *Communism and the West: The Sociology of Conflict*, in: *Social Change: Sources, Patterns and Consequences*, hg. v. A. Etzioni und E. Etzioni, New York, S. 390–399.
- Parsons, T. (1971), *Comparative Studies and Evolutionary Change*, in: *Comparative Methods in Sociology*, hg. v. I. Vallier, Berkely, S. 97–139.
- Smith, A. (1966), *The Theory of Moral Sentiments [1853]*, New York.