

CLAUS OFFE

## Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?\*

„Gemeinwohl“ – wir sind von der Renaissance des Begriffs, vor allem auch von der Rolle überrascht, die er gerade auf der linken Hälfte des politischen Spektrums zu spielen scheint. Der Begriff ist nicht nur bei konservativen Wählern einer naturrechtlich konzipierten sozialen Wertordnung populär, sondern neuerdings auch bei den politischen Bannerträgern der „neuen Mitte“ und des „Dritten Weges“. Auf beiden Seiten ist der Mut zum republikanischen Pathos auffällig, mit der über das Gemeinwohl<sup>1</sup> im Singular gesprochen wird. Denn daß es politische Leit- und Ordnungsvorstellungen gibt, die sich selbst in der Einstellung eines reflexiven Pluralismus werbend als *Versionen* des Gemeinwohls ausgeben, dabei jedoch das Bewußtsein der unbeheblichen Strittigkeit jeder substantiellen Gemeinwohldeutung mitführen, ist keine Neuigkeit. Jede Deutung des Gemeinwohls ist insoweit nur eine, die sich selbst als eine unter mehreren weiß und sich mit rivalisierenden Gemeinwohldeutungen auseinandersetzen muß. Auffällig und auf der politischen Linken eher unerwartet<sup>2</sup> ist aber eine Redeweise, die von „dem“ Gemeinwohl im Singular spricht und damit eine Eindeutigkeit suggeriert, die keinen Dissens duldet. Mit gebieterischer Geste erheben sich Vorkämpfer eines solchen eindeutig und unstrittig präsentierten Gemeinwohls über die Einrede bloßer Interessenten und partikularer Besitzstandswahrer. So erklärt Bundeskanzler Schröder kurz nach

---

\* Nachdruck des gleichnamigen Beitrages in Günther/Wingert 2001. Ein Entwurf dieses Beitrages war Grundlage eines Gastvortrages, den der Verf. auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft am 03. Oktober 2000 in Halle/Saale gehalten hat. Eine frühere Fassung wurde am 21. Januar 2000 bei einer Tagung der interdisziplinären BBAW-Arbeitsgruppe Gemeinwohl und Gemeinwohlpolitik in Geschichte, Gegenwart und Zukunft“ in der Evangelischen Akademie Tutzing vorgetragen.

<sup>1</sup> Der Begriff ist, vor seinen Säkularisierungen in der republikanischen politischen Theorie seit Machiavelli und Rousseau, nur in der thomistischen Sozialphilosophie expliziert worden. Vgl. Smith 1995.

<sup>2</sup> Geläufig ist der Topos eher in der konservativen politischen Kritik, die gern die Medien für die Schwächung der Regierung für verantwortlich hält: „The press [...] contributes to the undermining of the legitimacy of government. It denies to governments the prerogatives of sovereign power to exercise discretion in the choice of alternatives [...] and to refuse demands out of concerns for the public good.“ Vgl. Shils 1997.

seinem Amtsantritt dem Gewerkschaftstag der IG Metall: „Diese Regierung hat nicht die Aufgabe, die einzelnen Forderungen aus den Verbänden zu addieren und durchzusetzen, sondern sie hat die Aufgabe, das Gemeinwohl in Deutschland sozial gerecht und wirtschaftlich stark zu organisieren. Das ist der Leitfaden – nicht die Forderungen aus Interessenverbänden, Gemeinden oder einzelnen Bundesländern.“<sup>3</sup>

Weiter fällt auf, daß dem Politikziel „Gemeinwohl“ als einer Synthese von Modernitäts- und Gerechtigkeitswerten eine „eigenwertige“, d.h. *moralische* Qualität zugesprochen wird. Darin unterscheidet sich das Gemeinwohl (*bonum commune*) von wünschenswerten Aggregatzuständen, die sich aus der *klugen* Verfolgung von Einzelinteressen ergeben können, also etwa von Kollektivgütern, Positivsummenspielen und Verhandlungsgleichgewichten. Ergeben sich diese – der liberalen Intuition zufolge – aus der rationalen Verfolgung von Vorteilen, so ergibt sich das Gemeinwohl – in republikanischer Perspektive – aus der Befolgung von postulierten Pflichten, die sozialen Akteuren obliegen, seien es politische Führungsgruppen oder einfache Bürger. Die Differenz zwischen beiden läßt sich am Gegensatz von „Kosten“ und „Pflichten“ festmachen. Der liberale Modus der politischen Steuerung operiert mit der „Verteuerung“ unerwünschten bzw. der „Förderung“ und Subventionierung erwünschten Verhaltens, wobei beim Begriff der *Kosten* mitgedacht ist, daß diese von rationalen Akteuren nach Möglichkeit vermieden, gesenkt oder abgewälzt werden. Ganz anders beim Begriff der *Pflichten*, zu dem es ja gehört, daß die Sollgeltung deklarerter Pflichten vom Handelnden anerkannt und befolgt, nicht opportunistisch unterlaufen wird. Liberale Politik konvertiert Pflichten, die sich aus Gemeinwohlerfordernissen ergeben, in positive und negative Anreize, die das Verhalten sozialer und ökonomischer Akteure in die erwünschte Richtung lenken sollen. Für diese Konversion scheinen sich jedoch nicht alle benötigten Gemeinwohlbeiträge zu eignen. Manche von ihnen werden nur dann wirksam, wenn sie *als* eine Pflicht, auf deren Erfüllung die politische Gemeinschaft insgesamt (und nicht nur der soziale Nahbereich familialer und anderer Gemeinschaften) einen Anspruch erheben kann, anerkannt und befolgt werden. Insofern zeigt der Rückgriff auf gemeinwohlbegründete öffentliche Pflichten eine „republikanische“ Selbstrevision liberalen Regierungshandelns an.

Auf der anderen Seite läßt sich, wie Robert E. Goodin<sup>4</sup> gezeigt hat, die Gemeinwohlsemantik auch sehr wohl an ein strikt liberales, ja libertäres Politikmodell anschließen – wenn auch mit einigermaßen absurden Konsequenzen. Dieser Deutung zufolge (und mit den Denkmitteln der paretianischen Wohlfahrtsökonomie) kann von einer Annäherung an das Gemeinwohl immer dann gesprochen werden, wenn von gesetzgeberischen und exekutivischen Akten viele bessergestellt werden und niemand benachteiligt wird. Das institutionelle Testverfahren, mit dem ein solcher Gemeinwohlfortschritt (wie er z. B. im Jahre 1990 vom Bundeskanzler den Bürgern der neuen Bundesländer in Aussicht gestellt wurde) gemessen werden kann, ist die Einstimmigkeitsregel (jedenfalls unter der schon idealisierenden Prämisse, daß die Beteiligten „aufrichtig“ und strategiefrei abstimmen).<sup>5</sup> Ab-

<sup>3</sup> Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung, Bulletin Nr. 79 v. 10. Dezember 1998, S. 958 f.

<sup>4</sup> Vgl. Goodin 1996.

<sup>5</sup> Deshalb ist auch der Konsens (oder „Grundkonsens“), insofern er sich auf bestimmte Politik-Inhalte bezieht (und nicht auf Rechte und Prozeduren) weder ein normativ verlässlicher noch ein empirisch

surd ist dieses „Meßverfahren“ freilich deswegen, weil – etwa bei einer Abstimmung über Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität von Luft oder Wasser – ein einziger Interessent, der mit der Verschmutzung dieser Umweltmedien Kosten einsparen kann, ausreichen würde, um die Gemeinwohlvermutung für diese Maßnahmen zu widerlegen. Ein weiterer Widersinn besteht darin, daß kollektiv bindende Entscheidungen, weil sie niemandem schaden (dürfen), auch kaum jemandem nützen können. Es handelt sich deshalb in kaum verhohlener Weise um ein (libertäres) Programm für politischen Immobilismus und Nicht-Intervention – Gemeinwohl als „*least common denominator*“<sup>6</sup> zwischen feststehenden individuellen Präferenzen. Diesem Konzept stellt Goodin ein Gemeinwohlkonzept gegenüber, das dem Kriterium des „*highest common concern*“<sup>7</sup> genügt. In dieses gehen gerade nicht feststehende private Präferenzen ein, sondern nur solche, die im Lichte der Öffentlichkeit präsentabel und so gebildet sind, daß sie argumentativen Einwänden von Interessengegnern sich auszusetzen bereit und standzuhalten in der Lage sind. Ein so konstruierter Begriff des Gemeinwohls leidet jedoch an dem Mangel, daß ein Testverfahren nicht leicht anzugeben ist, das Gemeinwohlbeiträge als solche validiert. Allenfalls können Verfahrensregeln Bürger und politische Eliten daran „erinnern“<sup>6</sup>, welchen Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten sie genügen sollen, ohne die Einhaltung dieser Tugenden gewährleisten zu können, falls diese Erinnerung auf taube Ohren stößt. Wenn politische Tugenden nicht bei den Akteuren als normative Ressourcen oder Dispositionen bereits angelegt sind, kann kein institutionelles Verfahren sie evozieren.

Falls (und in dem Umfang wie) es tatsächlich eine Renaissance des Gemeinwohlbegriffs (im anspruchsvollen Sinne eines „*high common concern*“) gibt, kommt darin eine doppelte Skepsis zum Ausdruck. Zum einen die Skepsis, ob eine wohlgeordnete Gesellschaft mit den Mitteln des *Rechts* (und der demokratischen Kontrolle der Gesetzgebung) *allein* entstehen und bestehen kann. Diese Skepsis läßt sich auch durch den Denkfehler nicht ausräumen, der der Theorie des kollektiven Handelns von Mancur Olson<sup>7</sup> zugrunde liegt: Olson behauptete ja, daß Kollektivgüter dann, und trotz einer allgemeinen nutzenorientierten Verhaltenstendenz der Akteure zum *free riding*, zuverlässig produziert werden, wenn die Staatsgewalt mit selektiven Anreizen (mit Bestrafungen und Belohnungen also) nachhilft. Wenn sich aber die Staatsgewalt in ihrer Eigenschaft als Anstalt zur Verteilung selektiver Anreize nun selbst als ein Kollektivgut herausstellt, dann kommt man mit der Rekonstruktion sozialer Ordnung aus normfreien Interessenskalkülen unter rechtlichen Regeln nicht mehr weiter. Zum anderen kommt die Skepsis zum Ausdruck, ob der von *Erwerbsinteressen* geleitete Freiheitsgebrauch von Individuen auf Märkten *allein* – zumal dann, wenn dieser Gebrauch durch die Signale des *shareholder value* gesteuert wird – eine erträgliche soziale Synthese zustandekommen läßt. Zusammengenommen ergeben diese beiden skeptischen Einschätzungen eine schlei-

---

häufig anzutreffender Leitfaden für Gemeinwohlverwirklichung. Friedhelm Neidhardt hat gezeigt, daß politische Entscheidungen, nachdem sie einmal getroffen sind, durchaus als legitim auch von denen akzeptiert werden können, die vor der Entscheidung keineswegs mit der letztlich gewählten Alternative einverstanden waren. Vgl. Neidhardt 2000.

<sup>6</sup> Goodin 1996, S. 341.

<sup>7</sup> Vgl. Olson 1965.

chende, durchaus nicht systemkritisch argumentierende, aber doch beunruhigte Vermutung, daß etwas fehlt, abhanden gekommen ist oder normativ wie funktional unzulänglich bleibt, wenn moderne Gesellschaften – ohne einen Rückbezug auf Kategorien einer verpflichtenden „Sittlichkeit“ – bloß als freiheitliche und demokratische Rechtsstaaten verfaßt sind. Jenseits von Rechtszwang und Erwerbsinteresse wird heute auf breiter Front – in der Politik wie in den Sozialwissenschaften gleichermaßen – nach den Quellen zivilgesellschaftlichen Engagements, sozialer Kohäsion, eines „sozialen Kapitals“ und der Selbsttätigkeit einer Bürgergesellschaft gesucht, über deren Unentbehrlichkeit alle Seiten einig zu sein scheinen.

Man könnte nun die Verwendung des Gemeinwohl-Begriffs als eine rhetorische Formel abtun, mit der diejenigen, die ihn verwenden, selbst strategische Zwecke erfüllen. Zum einen werben sie populistisch um die Akklamation eines Publikums, von dem bekannt ist, daß es der Politik, den Parteien und den Verbänden häufig mit verdrossemem Argwohn und zynisch getönter Gleichgültigkeit gegenübersteht. Zum anderen widersetzen sie sich Pressionen, die von den – von Schröder ausdrücklich bezeichneten – Trägern funktionaler und territorialer Repräsentation, also von Verbänden und Gebietskörperschaften, kommen, den Handlungsspielraum der Regierung beschränken und deren Kredit beim wählenden Publikum weiter schmälern können. Hinzu kommt wohl das Interesse regierender Eliten, sich von eigenen Verantwortlichkeiten zu entlasten und die Bewältigung von Problemlagen in die Zuständigkeit von „bürgergesellschaftlicher“ Selbsthilfe und Gemeinsinn zu verschieben. Ich denke allerdings, daß solche Deutungen, die letztlich die Gemeinwohrrhetorik als *strategische* Sprechakte von Regierungseliten verstehen, zu kurz greifen. Ein Aufruf wie der John F. Kennedys, die Bürger sollen nicht fragen, was ihr Land für sie tun könne, sondern sich selbst fragen, was sie für ihr Land tun könnten – ein solcher Aufruf könnte auch heute noch, aus dem Mund der richtigen Personen kommend und in die richtige Situation hinein gesprochen, moralischen Kredit und charismatische Anerkennung verschaffen. Schröders Aufruf zum „Aufstand der Anständigen“ ahmt diesen Politikmodus der Einmahnung republikanischer Pflichten zumindest nach.

Es hat sich – sowohl in den mit Politik befaßten Sozialwissenschaften wie in der politischen Praxis selbst – auf breiter Front die „neo-Tocquevilleanische“ Einsicht durchgesetzt, daß erfolgreiches „*public policy making*“ bzw. „*good governance*“ mit den rechtlichen bzw. fiskalischen Bordmitteln demokratischer Repräsentation und exekutivischen Handelns allein nicht zustandegebracht werden kann – und das nicht nur im Fall von Hochwasserkatastrophen. Erfolgreiches Regierungshandeln ist tatsächlich auf „entgegenkommende“ sozialetische Dispositionen einer „Bürgergesellschaft“ angewiesen, die der staatlichen Politik nicht alles zutraut oder alles abverlangt, was an problemlösenden Bewältigungen des aktuellen sozialen, politischen und ökonomischen Wandels und seiner Konfliktfolgen ansteht. Kaum ein Satz dürfte sich im einschlägigen deutschsprachigen Schrifttum eines größeren Zitiererfolgs erfreuen als die Sentenz, mit der Ernst Wolfgang Böckenförde<sup>8</sup> die vopolitischen Grundlagen staatlichen Handelns in Erinnerung gerufen hat: Der freiheitliche Verfassungsstaat zehrt von Grundlagen (nämlich denen einer bürgerlichen Gemeinwohlorientierung), die er nicht selber garan-

<sup>8</sup> Vgl. Böckenförde 1976, S. 60 ff.

tieren kann. Was der Staatsgewalt bestenfalls gelingen kann, ist die Pflege und Ermutigung dieses zivilgesellschaftlichen Potentials von politikrelevanten moralischen Ressourcen.<sup>9</sup> Genau diesem Ziel dienen erklärtermaßen die „kommunitaristischen“ Anleihen, die im Umkreis von „*Third Way*“ und „*New Labour*“ mit Politik-Konzepten wie „*devolution*“ und „*activation*“ gemacht werden. Die Bürger, die Familien, die Netzwerke, Nachbarschaften und Vereinigungen, auch die kommunalen Gebietskörperschaften werden als Betätigungsfeld einer gewissermaßen „mikropolitischen“ Praxis in den Blick gefaßt, die durch Normen wie die der „Eigenverantwortung“, der „Selbsthilfe“, der „neuen Subsidiarität“, des „Gemeinsinns“, der „Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwesen“ usw. beschrieben wird. Das Gemeinwohl, so kann man diese programmatischen Einsichten zusammenfassen, kommt nicht (wie bei Max Weber) an der „Spitze“ verantwortungsethisch entscheidender Führungspersonen zur Geltung, sondern, gerade im Gegenteil, an der Basis und in der Alltagspraxis von Bürgerinnen und Bürgern.

Nun ist es keine Neuigkeit, wenn man behauptet, daß Rechtsinstitute und die konstitutionellen Verbürgungen der Rechtsordnung selbst auf nicht-formalisierten politisch-kulturellen Voraussetzungen und bürgerlichen Tugenden aufrufen müssen und ohne dieses Widerlager leerlaufen. Wenn die Freiheitsrechte soziale Geltung entfalten sollen, ist *Toleranz* gefordert, weil der Gebrauch eines jeden Freiheitsrechts negative Externalitäten hervorrufen kann, die von Betroffenen nicht ohne weiteres hingenommen werden, sondern eben „toleriert“ werden müssen. Politische Partizipations- und Repräsentationsrechte sind auf *Vertrauensbeziehungen* unter den Bürgern angewiesen; denn wie anders könnten die individuellen Bürger bereit sein, die Ergebnisse der Gesetzgebung an die Voten aller anderen Bürger binden zu lassen? Soziale Sicherheit und Umverteilung kann nur dann gewährleistet werden, wenn die Lebenschancen der Mitbürger nicht mit Indifferenz, sondern in der Einstellung der *Solidarität* wahrgenommen werden. Und auch jene vierte Familie von Grundrechten, die als Gruppen- oder spezielle Repräsentationsrechte zu den drei klassischen (Marshallischen) Familien von Rechten hinzutreten, sind auf eine Komplementärtugend angewiesen – die der „Anerkennung“ und positiven Würdigung kultureller und anderer Differenzen.

Neu ist allenfalls das Ausmaß, in dem nicht nur die politisch geschaffene Rechtsordnung insgesamt, sondern die Erfolge einzelner politischer Programme und Interventionen („*policies*“) von der verständigen Unterstützung der Bürger und ihren kompatiblen, aber eben nicht allein durch die Anreize von Strafe und Belohnung konditionierbaren Dispositionen abhängen. Dies ist nicht nur der Fall, es ist den politischen Eliten als eine Tatsache auch geläufig. Sie reagieren darauf mit einem vielstimmigen Chor ressorteigener Tugendwerbung, die weit über die „*moral suasion*“ (etwa für patriotisches Konsumverhalten nach der Maxime „*buy British*“) hinausgehen. So sieht sich heute der Bürger auf Schritt und Tritt quasi-erzieherischen Appellen konfrontiert, die ihn z. B. auffordern, Kinder in die Welt zu setzen, diese fürsorglich zu erziehen, Rücksicht und Vorsicht im Straßenverkehr walten zu lassen, den Hausmüll zu sortieren und andere aus ökologischen Gründen erwünschte Opfer auf sich zu nehmen, *safer sex* zu praktizieren, Straftaten vorzubeugen und bei ihrer Aufklärung mitzuwirken, durch richtige Ernährung und Abstinenz vorbeugend der Gesundheit zu dienen, in öffentlichen Verkehrsmitteln

<sup>9</sup> Vgl. Offe/Preuß 1991.

wie beim Ausführen der Hunde Reinlichkeit walten zu lassen, die Steuerschuld gewissenhaft zu begleichen und Angehörigen fremder Kulturen und Ethnien mit Achtung zu begegnen. Es wäre gut, über die Wirkungsweise und den Erfolg dieser vielfältigen Programme eines amtlich veranlaßten und mit Gemeinwohlargumenten unterfütterten Tugendtrainings mehr zu wissen. Hier muß die Vermutung genügen, daß die Akteure staatlicher Politik (zumindest in den genannten und insgesamt eigentümlich „körpernahen“ Regelungsbereichen) sich bewußt sind, mit ihren eigenen Mitteln der legislativen Normbildung und exekutivischen bzw. judikativen Norm-Durchsetzung bzw. fiskalischen Anreizwirkung nicht auszukommen und deshalb auf die Normen und Disziplinierungseffekte bürgerlichen Gemeinsinns angewiesen zu sein.

Dabei bleibt es freilich keineswegs bei Appellen und bloßen werbenden Erinnerungen an die Normen von Zivilität und Gemeinsinn. Von der Werbung für erwünschtes Verhalten über die amtliche Diskriminierung unerwünschten Verhaltens bis zur negativen Sanktionierung bzw. dem förmlichen Verbot solchen Verhaltens und der entsprechenden Gelegenheiten reicht ein Spannungsfeld, in dem sich Grundsätze nicht nur eines libertären, sondern auch eines liberalen Politik- und Gesellschaftsverständnisses mit kommunitaristischen, republikanischen und auch paternalistisch-autoritären Positionen vermischen und reiben.<sup>10</sup> Bei den letztgenannten Positionen auf dieser Skala gibt es durchaus die zum Teil aggressiv vorgetragene Bereitschaft, Handlungsweisen mit (unterstellter) diffuser Schädigungs- und Gefährdungswirkung (u.U. auch für die Handelnden selbst) im „wohlverstandenen“ Interesse des Gemeinwohls auch dann zu unterdrücken, wenn die eingetretenen Gemeinschaftsschäden nicht den Konkretionsgrad erreichen, der für eine haftungs- oder strafrechtliche Bewältigung zu fordern wäre. Der Genuß von Tabakwaren, der mehr oder weniger grobe Unfug von Jugendlichen („*zero tolerance*“), der Gebrauch pornographischer Produkte bzw. die mediale Gewährung des Zuganges zu ihnen und Probleme der Schuldisziplin sind hier beispielhaft als Betätigungsfelder einer paternalistischen Gemeinwohlpraxis zu nennen. Auch vorsichtige Vorstöße im Sinne einer Erschwerung der Ehescheidung von Eltern sind hier zu erwähnen.<sup>11</sup>

Das wichtigste Anwendungsfeld des sanktionsbewehrten paternalistischen Gemeinwohldenkens ist wohl dasjenige, das im angelsächsischen Sprachbereich mit dem treffend gewählten Begriff der „*dependency*“ umschrieben wird. Im engeren Assoziationsfeld dieses Begriffes liegen Phänomene der Abhängigkeit von legalen und illegalen Drogen. Im weiteren Umkreis kommen dann Erscheinungen hinzu, die seit den 80er Jahren als „*welfare dependency*“ skandalisiert wurden. Gemeint ist der Fall, daß Bezieher von Sozialleistungen auf die gegebene Anreizstruktur im Sinne einer („eigentlich“ unnötigen) Verlängerung des Zeitraumes reagieren, für den sie von ihrem Anspruch auf diese Leistungen Gebrauch machen und sich so an den Leistungsbezug gewöhnen und erwerbsorientierte Anstrengungen zur Re-Normalisierung ihrer Lebensführung mehr oder weniger absichtsvoll unterlassen oder hinauszögern. Sie verletzen damit, so die

<sup>10</sup> Vgl. als reichhaltige Sammlung von kommunitaristischen Positionen und Fallstudien zu diesem Spannungsfeld den Sammelband von Etzioni 1995, insbesondere die Aufsätze von Robert E. Goodin (1995) und William Damon (1995), sowie Beiträge in der Zeitschrift *The Responsive Community*.

<sup>11</sup> Vgl. Galston 1995.

sozialpolitische Schlußfolgerung, ihre Pflichten gegenüber dem Gemeinwohl – ein Mißstand, dem nur durch die Kürzung bzw. Streichung<sup>12</sup> ihrer Ansprüche sowie ggf. auch durch die Ermächtigung von Instanzen sozialer Kontrolle abgeholfen werden kann. In der Regel wesentlich mildere Varianten dieses Gedankenganges sind in der deutschen Diskussion im Zusammenhang der regelmäßig auftretenden sozialrechtlichen „Mißbrauchsdebatten“ anzutreffen.<sup>13</sup>

Bei allen „paternalistischen“ (d.h. vom „wohlverstandenen“, aber von ihnen selbst eben (noch) nicht verstandenen Interesse der Betroffenen ausgehenden) Rechtfertigungsversuchen für „punitive“ Verwendungen des Gemeinwohlbegriffs ergibt sich die liberale Einrede, daß die Werte und Interessen, um die es geht, vielleicht gar nicht die des Gemeinwesens insgesamt oder die der von den Sanktionen Betroffenen selbst sind, sondern die Werte und Interessen einer intoleranten, mißtrauischen und zur Übernahme von Solidarverpflichtungen unwilligen und womöglich xenophobischen Mehrheit. Das „Gemeinwohl“ wäre dann nur eine beschönigende Formel für ideelle und vor allem materielle Mehrheitsinteressen (z. B. an der Einsparung von Sozialhilfetransfers). Wenn Vertreter marktliberaler (oder „libertärer“) ordnungspolitischer Positionen, denen ja sonst jeder Paternalismus zuwider ist, sich mit einer solchen Verwendung der Gemeinwohlformel einverstanden zeigen, dann ist der Verdacht einer solchen Maskerade durchaus angebracht. Er ist generell dann angebracht, wenn die Adressaten von eingeklagten Gemeinwohl-Pflichten im Hinblick auf ihre materiellen, politischen und kulturellen Ressourcen schlechtergestellte Minderheiten (z. B. Jugendliche) sind.

Auf der anderen Seite ist keinesfalls kategorisch auszuschließen, daß eine geeignete (!) Nachhilfe gerechtfertigt sein kann, wenn allein durch sie Personen nicht nur als Bürger, sondern auch als Wirtschaftssubjekte in den *status activus* einer eigenverantwortlichen Tätigkeit zu versetzen sind. In der gesamten OECD-Welt grassieren seit den späten 80er Jahren politische Programme, die unter dem Motto der Clintonschen *Welfare Reform* von 1996 („*from welfare to work*“) darauf angelegt sind, im Namen von Verpflichtungen gegenüber dem Gemeinwohl Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger für „eigenverantwortliche“ Erwerbstätigkeiten paternalistisch zu mobilisieren. Die beiden Testfragen, mit denen die Wahrhaftigkeit und die moralische Validität eines solchen Gemeinwohlanspruchs geprüft werden kann, liegen auf der Hand. Zum einen die Frage, ob bei den Befürwortern solcher Initiativen materielle Mehrheitsinteressen im Spiel sind oder nicht. Zum anderen die Frage, ob die Adressaten solcher „aktivierender“ Initiativen und als deren Folge tatsächlich in den Status der Selbständigkeit versetzt oder nur bestraft werden, wobei für eine normativ akzeptable paternalistische Strategie immer vorauszusetzen ist, daß diese Adressaten nach Abschluß der fraglichen Maßnahmen deren Ergebnis selbst als Erfolg zu würdigen und damit deren Berechtigung rückblickend anzuerkennen bereit sind.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> So die These von Lawrence M. Mead (1986), einem der intellektuellen Vorkämpfer entsprechender sozialpolitischer Reformen.

<sup>13</sup> Vgl. Bleses/Offe/Peter 1997.

<sup>14</sup> Diese beiden rechtfertigenden Gründe – Fehlen eines Eigeninteresses und Wirksamkeit der Intervention – gelten auch für die Anwendung paternalistischer Strategien in internationalen Beziehungen, also bei Maßnahmen der ökonomischen und politisch-institutionellen Entwicklungshilfe gegenüber Län-

## 1. Pragmatik von Gemeinwohldefinitionen

An der Norm des Gemeinwohls (oder „Wohl der Allgemeinheit“, wie es in § 1 des Bundesbaugesetzes heißt, bzw. des „öffentlichen Interesses“) läßt sich eine aktive von einer passiven Seite unterscheiden. Dem „öffentlichen Interesse“ wird dadurch „gedient“, daß alle Beteiligten im pflichtgemäßen Zusammenwirken die durch jenes Interesse ausgezeichneten Werte, Güter und Zielzustände hervorbringen und hierzu ihren Beitrag leisten. Die so erzeugte Situation des Gemeinwesens, das ist die „passive“ Seite, wird dann von allen Beteiligten als begünstigend und förderlich erfahren, nämlich als positive Veränderung der Voraussetzungen für die Realisierung ihrer individuellen Lebenspläne. Der Begriff des öffentlichen Interesses hat also nicht nur diesen inklusiven Begünstigungseffekt zum Inhalt, sondern auch die aktive Seite der Festlegung von und Mobilisierung für Ziele („concerns“). Zur genaueren Beleuchtung dieser aktiven Seite könnte man auch von „öffentlich geprüften und anerkannten“ oder „öffentlichkeitsfähigen“ Interessen sprechen, deren Inhalt mithin weder eine allseits evidente Selbstverständlichkeit ist noch das Erkenntnisprivileg von Amtsträgern oder Experten.

Gemeinwohlkriterien werden zur Rationalisierung und v. a. Kritik konkreter Handlungen verwendet. Dabei kann es sich handeln entweder um die Rationalisierung (i. S. v. Darlegung von Gründen oder Bemängelung des Fehlens von „guten“ Gründen) des Herrschaftshandelns von politischen Eliten, die durch Amtseid etc. auf das Gemeinwohl verpflichtet sind, oder um die Rationalisierung des Handelns von Nicht-Eliten. Nach der einen oder der anderen Lesart befinden wir uns in der Nähe des republikanischen Ideals der Realisierung des *bonum commune* im bürgerlichen Handeln aller Angehörigen der politischen Gemeinschaft. Es geht um den Appell an Opferbereitschaft und Verzicht, Zurückstellung von Ansprüchen, Vermeidung von Konflikten, Hinnahme von Nachteilen, Verzicht auf die Ausübung von Freiheitsrechten. Des weiteren kann der Begriff positiv-präskriptiv oder negativ-kritisch verwendet werden. Vorherrschend ist wohl die negativ-kritische Verwendung: Die Benutzer des Begriffs markieren Verstöße gegen das Gemeinwohl. Dieses ist selbst leichter in negativen Kategorien (z. B. der Verhütung oder Abwendung kollektiver Schäden) zu fassen als in positiven Kategorien, etwa des „Fortschritts“. Selten reklamieren Benutzer des Begriffs aus dem Gemeinwohl hergeleitete konkrete Handlungsgebote. Die Kritik hat den Charakter einer Ermahnung (z. B. zum gemeinwohlorientierten „Maßhalten“) oder eines moralisch disqualifizierenden Tadels („Eigennutz“, „Selbstsucht“, „Rücksichtslosigkeit“, „Kurzsichtigkeit“).

Solcher *Tadel* markiert eine eigentümliche Mittelposition zwischen der privaten und deshalb u.U. ganz unverbindlichen *Mißbilligung* eines Handelns einerseits und der *Ein-klage von Rechtspflichten* andererseits. Wer einen solchen Tadel wegen Verfehlung oder Verletzung des Gemeinwohls ausspricht, beruft sich auf Normen, die unterhalb

---

dem der Dritten (und auch der vormaligen Zweiten) Welt, sowie bei militärischen humanitären Interventionen. Hier ergeben sich Einwände aus dem ersten der beiden Kriterien im Falle des Golf-Krieges, und solche aus dem zweiten im Falle der Kosovo-Intervention, wo wegen unzulänglichen Einsatzes militärischer und politischer Ressourcen weder das erklärte Interventionsziel (Verhinderung der Vertreibung der Kosovo-Bevölkerung) noch offenbar eine dauerhafte Befriedung der ethno-territorialen Konflikte in der Region erreicht werden konnte.

kodifizierter Amts- und Rechtspflichten liegen und dennoch mit der Erwartung aufgerufen werden, daß ihre allgemeine Geltung anerkannt wird. Es geht bei Gemeinwohl-Argumenten um die Bewertung von (kollektiv relevanten) Entscheidungen, nicht um die Herbeiziehung formalisierter (Rechts-)Normen.

Der Tadel eines Gemeinwohlverstoßes – ganz gleichgültig, ob er an einen führenden Politiker oder an einen Nachbarn gerichtet ist, der mich mit dem Lärm seiner Unterhaltungselektronik stört – richtet sich nicht gegen die Verletzung von Rechtsansprüchen, sondern gegen die Einstellung und Gesinnung, die der Tadelnde an dem beklagten Handeln abliest. Damit wird deutlich, daß das Feld von Gemeinwohl-Argumenten *zwischen* den Sphären des formal vorgeschriebenen und rechtlich sanktionierten „Müssens“ einerseits und der freien Dispositionssphäre rechtlich verbürgten „Könnens“ andererseits liegt. Das Gemeinwohl ist eine Sphäre politisch-moralisch ausgezeichneten „Sollens“, für das nicht-formalisierte Richtlinien moralischer Pflicht, bürgerlicher Tugend, fairer Interessenberücksichtigung und verantwortlichen, vernünftigen und wohlwogenen Handelns gelten.

Nun sind die Konsenschancen für die Bestimmung dessen, was wir zwar weder ohne weiteres „dürfen“ noch eindeutig „müssen“, sondern eben nur „sollen“, in modernen Gesellschaften sehr begrenzt. Wie immer, wenn die eindeutige Bestimmung eines „richtigen“ Handelns nicht leicht gelingt, ergibt sich eine Prämie auf negative Bestimmungen. Wir wissen zwar nicht (oder sind uns doch jedenfalls nicht einig darüber), was das „richtige“ Handeln ist; aber sein Gegenteil, das „falsche“ Handeln, läßt sich vergleichsweise leichter bestimmen und dann verurteilen. Die Unschärfe des Gemeinwohlbegriffs kommt auch in den sprachlichen Wendungen zum Ausdruck, in die er gewöhnlich eingekleidet wird. Während man Rechtspflichten und Gebote „erfüllt“ oder „befolgt“ und seine Rechte „nutzt“ (und zwar beides mit objektiv meßbaren und durch die rechtsprechende Gewalt bewertbaren Folgen), ist das Gemeinwohl etwas, dem man „dient“ oder doch dienen „soll“ (vgl. Art. 14,2 GG), wobei die Kategorie des Dienstes ebenso sehr ein bestimmtes Ergebnis wie die Einstellung beschreibt, in der der Dienende handelt. Das Gemeinwohl kann also sowohl derjenige verletzen, der *nur* das tut, was er „muß“, wie derjenige, der *alles* das tut, was er „darf“, also ihm nicht durch gesetzliche Vorschrift verboten ist. Für die Sanktionierung des verbotenen bzw. die Bestimmung des gebotenen Handelns ist die Rechtspflege zuständig. Für die Bestimmung dessen, was dem Gemeinwohl genügt oder dieses verletzt, sind dagegen nicht-formalisierte *ad hoc*-Beurteilungen von Betroffenen und Beobachtern maßgeblich – und ggf. eben auch erzieherische Bemühungen von Familien, Schulen, Medien und anderer normbildender sozialer Mechanismen. Die sprachlichen Formen, in denen solche Beurteilungen zum Ausdruck gebracht werden, sind Mißbilligung und Tadel von Verstößen einerseits, Würdigung und ehrende Anerkennung gemeinwohlkonformen Handelns andererseits.

Hier kommen charakteristische und bei allen Anwendungen des Gemeinwohlbegriffs anzutreffende Vorbehalte gegenüber dem positiven Recht als einer Quelle von Regeln zum Vorschein, welche das soziale Leben lückenlos und abschließend ordnen können. Das Gemeinwohlkriterium dient deshalb dazu, innerhalb des Universums formell erlaubter Handlungen ein kleineres Universum gemeinwohl-konformer und deshalb billi-

genswerter Handlungen auszuzeichnen; der Rest verfällt dem Verdikt unverantwortlicher, pflichtvergessener, gedankenloser usw. Eigennützigkeit. Mit dem Begriff des Gemeinwohls kann also, wenn er im politischen Leben entschlossen eingesetzt und voll ausgereizt wird, der Kunstgriff gelingen, daß man ein rechtlich durchaus erlaubtes Handeln moralisch gleichwohl diskreditiert. Darin liegt eine autoritär-paternalistische Versuchung auf Seiten derjenigen, die Gemeinwohlkriterien handhaben. Im Extremfall können dann Gemeinwohlargumente von politischen Eliten (u.U. mit der Spekulation auf populistische Akklamation) als ein Vehikel benutzt werden, bisher bestehende Rechte auch formell zu widerrufen, und zwar mit Verweis auf eine angeblich „mißbräuchliche“ Nutzung bestimmter Rechte durch bestimmte Gruppen. Ebenso kann der Verweis auf das Gemeinwohl dazu dienen, den Umfang der positivierten *Rechtspflichten* auszuweiten. Aus guten Gründen spielt deshalb der Verweis auf die Nutzbarkeit des Gemeinwohlbegriffs zur Verbreitung von Ressentiments und Diskriminierungen, d.h. die dem Begriff innewohnende „Gefahr mißbräuchlicher Verwendung“<sup>15</sup> die Rolle eines wichtigen Topos in der einschlägigen rechtlichen und politischen Diskussion. Wer mit dem „Gemeinwohl“ hantiert, muß gegen den Verdacht gerüstet sein, politische Definitionsmacht nur zur Erlangung eigener Vorteile oder für eine Praxis von Tugendterror und (rassistischer) Diskriminierung zu mißbrauchen.

Wer vom Gemeinwohl redet, bemüht zusätzlich zu den Kriterien der legalen Korrektheit und der strategischen bzw. instrumentellen Erfolgssicherheit des öffentlich relevanten Handelns einen dritten Maßstab, an dem sich eigenes und fremdes Handeln bewähren soll. Dabei ist die Gemeinwohlformel keineswegs die einzige Norm, mit der an das Universum formell berechtigter bzw. instrumentell zweckmäßiger Handlungen Zusatzkriterien angeschlossen werden. Eine ähnliche Funktion erfüllen Normen und Gebote des Altruismus, des Respekts, der Achtung, der Hilfe, der (Für)sorge (i. S. v. *care*) oder der Solidarität. Diese unterscheiden sich aber vom Gemeinwohlkriterium dadurch, daß immer konkrete Interaktionspartner als Destinatäre positiv bewerteter Handlungsfolgen vorgestellt werden. Wenn z. B. ein Vermieter auf eine (ihm gesetzlich gestattete) Erhöhung des Mietzinses verzichtet, weil ein Mieter anderenfalls ausziehen müßte, oder wenn jemand trotz hohen Einkommens und günstiger Risikoposition auf den (ihm gesetzlich gestatteten) Wechsel zu einer kostengünstigeren Krankenkasse im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung verzichtet, dann kommen diese altruistischen oder solidarischen Handlungen konkreten Personen oder sozialen Kategorien (dem Mieter, der Versichertengemeinschaft einer Krankenkasse) zugute. Beim Gemeinwohl ist diese soziale Referenz diffus, zumindest weniger klar abgegrenzt. Die Befolgung dieser Normen kommt der (politischen) Gemeinschaft oder der „Allgemeinheit“ zugute.

Aber wer ist das? Es fragt sich, welche Gemeinschaft (die lokale, die berufsständische, die nationale, die europäische usw. – oder gar die Menschheit insgesamt?) eigentlich als Nutznießer gemeinwohlorientierten Handelns ihrer Mitglieder vorgestellt wird. Diese Frage nach der *sozialen Referenz* des Gemeinwohls markiert eines von vier Problemen, mit denen der Begriff belastet ist. Ein zweites Problem ist durch die Frage nach der zeitlichen Reichweite bzw. dem *Planungshorizont* bezeichnet, an dem sich das

<sup>15</sup> Vgl. z. B. Stolleis 1974.

Handeln orientieren soll. Das dritte Problem ergibt sich, wenn wir nach den *sachlichen Merkmalen* fragen, also den Gütern und Werten, die durch gemeinwohlorientiertes Handeln erlangt bzw. erfüllt werden sollen. Und schließlich ergibt sich – viertens – die Frage nach den *Akteuren und Verfahren*, die an der verbindlichen Beantwortung dieser drei dornigen Fragen beteiligt sein sollen. Ich möchte zu jeder dieser vier Fragen – und den Schwierigkeiten, auf die wir beim Versuch ihrer Beantwortung stoßen – einige Überlegungen anschließen.

## 2. Die soziale Referenz des Gemeinwohlbegriffs

Welche Gesamtheit „ist“ die Gemeinschaft, deren Wohl gedient werden soll? Wer gehört zu den Nutznießern? Der Gemeinwohlbezug kann nur dann Bestandteil sinnvoller Sätze und valider kritischer Stellungnahmen sein, wenn die relevante Bezugsgesamtheit spezifiziert werden oder in ihrem sozialen oder territorialen Umfang als unstrittig vorausgesetzt werden kann. In Betracht kommt alles zwischen dem Familien- bzw. Haushaltsverband und der Weltgesellschaft bzw. „Menschheit“.<sup>16</sup> Wenn wir weder einen christlich-theologischen noch einen republikanisch-nationalen (oder gar ethnisch-nationalen) Bezugsrahmen für die Beantwortung dieser Frage als irgendwie selbstverständlich voraussetzen können, dann verschwimmen die Grenzen der Sozialverbände, deren Wohl jeweils gedient werden soll; oder sie werden zum Resultat erfolgreich ausgeübter partikularer Definitionsmacht, und dann als ein solches Resultat beargwöhnt.

Den außerordentlichen Definitionsschwierigkeiten und Mißbrauchsgefahren des Gemeinwohlbegriffs entgeht nur die theologische Dogmatik. Im Rahmen eines theologischen Denkgebäudes sind nämlich die Destinatäre des Gemeinwohl die Menschen insgesamt (als Kinder Gottes); die zeitliche Referenz ist individuell das einzelne menschliche Leben und seine auf Erlösung gerichtete Daseinsbestimmung, kollektiv der Bestand der göttlichen Schöpfung; und die sachliche Referenz wird von den Enzykliken beschrieben als die Gesamtheit der Bedingungen, die „ein leichteres Erreichen der eigenen Vollendung ermöglichen“.<sup>17</sup>

Das außerhalb des theologischen Kontextes überall bestehende Problem der Kontingenz findet bestenfalls dann eine Notlösung, wenn es um feststehende nationale oder lokale Gemeinschaften geht, deren Angehörige es sich leisten können darauf zu verzichten, eventuelle negative externe Effekte ihrer Gemeinwohl-Praxis zu rechtfertigen (oder überhaupt nur zur Kenntnis zu nehmen).<sup>18</sup> Dieser auf den Binnenraum des National-

<sup>16</sup> Aber möglicherweise auch – über die Menschheit hinausgehend – der gesamte Kosmos bzw. die Schöpfung, die belebte Natur, oder bestimmte Ausschnitte der letzteren, wie z. B. die Großaffen.

<sup>17</sup> Gaudium et Spes, Nr. 26.

<sup>18</sup> Wenn man den eigenen Sozialverband als isolierte Schicksals- und Gefahrengemeinschaft konzeptualisieren kann (nach dem Modell von Besatzung und Passagieren eines Schiffes auf hoher See), dann macht das Gemeinwohlgebot in der Tat einen eindeutigen Sinn. Es würde sich hier anbieten, unter utopie- bzw. ideologiekritischen Gesichtspunkten den Topos des isolierten Kollektivs (z. B. in der Szenerie des Raumschiffes oder der Robinsonade; vgl. „Big Brother“) in der zeitgenössischen medialen Massenkultur, auch im ökologischen Katastrophendiskurs („Raumschiff Erde“) zu untersuchen.

staats oder der subnationalen Gebietskörperschaft gerichtete Gemeinwohlbegriff wird jedoch in dem Maße unscharf und bestreitbar, in dem es entweder außenstehende Betroffene gibt, die negative externe Effekte einklagen können, oder wenn die interne Differenzierung der Angehörigen einer politischen Gemeinschaft und mithin die Pluralität von Wertüberzeugungen so anwächst, daß ein einigermaßen instruktiver Konsens über den operativen Gehalt des Gemeinwohlbegriffs kaum noch zu erlangen ist. Beides zusammen – interne Differenzierung und externe Rechenschaftspflicht – macht die „post-nationale“ Konstellation aus.

Als Beispiel für dieses doppelte Problem können Fragen der Subventionierung landwirtschaftlicher Erzeuger dienen. Nationalstaatliche oder europäische Agrarsubventionen werden im Namen der Autarkie bei der Lebensmittelversorgung gefordert und gerechtfertigt, ebenso unter Verweis auf die begrenzten (saisonalen, standortbezogenen usw.) Anpassungsfähigkeiten landwirtschaftlicher Erzeuger. Bei fortgeschrittener Differenzierung der Sozialstruktur sind indes den städtischen Konsumenten von landwirtschaftlichen Erzeugnissen die wirtschaftlichen Sorgen der Erzeuger nicht mehr als ihre (potentiell) eigenen nahezubringen; die Befürchtung, daß irgend jemand Hunger leiden müßte oder die Nation erpressbar würde, weil „das Ausland“ die Lieferung von Brotgetreide verweigert, ist heute einigermaßen lachhaft. Umgekehrt kann es unter modernen Verhältnissen der medialen Kommunikation weder der Aufmerksamkeit noch der moralischen Sensibilität inländischer Beobachter entgehen, daß durch eine interne Subventionspolitik externe Schäden ausgelöst werden – Schäden nämlich zu Lasten derjenigen externen Anbieter, die bei Gewährung interner, strukturkonservierender Agrarsubventionen am Zugang zu internen Märkten gehindert und mit (aus ihrer Sicht) unfairen Praktiken aus dem Markt verdrängt werden – wie z. B. die durch Außenzölle der EU vom europäischen Markt ferngehaltenen Erzeuger argentinischer Fleischwaren. Diese beiden Effekte, sozialstrukturelle Differenzierung und externe Verantwortung, bewirken zusammengenommen, daß eine strukturkonservierende landwirtschaftliche Subventionspolitik nun nicht mehr als ein Dienst am Gemeinwohl (für das entsprechende Opfer von Konsumenten und Steuerzahlern zu erwarten sind), sondern nur noch als nationalstaatlich und standespolitisch bornierte Gewährung von Vorteilen in Erscheinung tritt.

Wenn die Selbstverständlichkeit des nationalstaatlichen Bezugsrahmens hinfällig geworden ist, dann kann sich *jede* kollektiv geteilte Lebensform, Lebensweise oder „Identität“ familialer, ethnischer, religiöser, politischer, geschlechtlicher, generationeller, subkultureller, sprachlicher, regionaler, auch berufsständischer Art als ein verpflichtendes Gemeinwesen zur Geltung bringen.<sup>19</sup> Wenn die Vorkämpfer solcher Identitäts-Arrogationen das erfolgreich tun, wird dies in aller Regel externe Effekte für andere Gemeinschaften haben, darunter auch negative. Demjenigen, der sein Handeln durch Bezug auf das gemeine Wohl einer bestimmten Bezugsgesamtheit rechtfertigt, kann es

<sup>19</sup> Warum sollten z. B. die aktuell im Licht kritischer Nachforschung stehenden Aktivisten einer der beiden großen Volksparteien, die – angenommen: ohne eigenen Bereicherungszweck und unter mutiger Inkaufnahme der Eventualität juristischer und publizistischer Ärgernisse – privates Geld in die Kassen ihrer politischen Organisation gelenkt haben, nicht höchste Anerkennung für ihr „gemeinwohlorientiertes“ Engagement zugunsten ihrer Partei verdienen? Man sieht an diesem Denkexperiment, daß alles auf die Wahl des geeigneten sozialen Bezugsrahmens ankommt.

gleichgültig sein, ob das Wohl, das er für die Angehörigen dieser Gemeinschaft fördert, zugleich den (relativen) Schaden von Personen impliziert, die dieser Gemeinschaft *nicht* zugehören.

Der engagierte und u.U. aufopfernde Dienst von Angehörigen an der jeweils eigenen Gemeinschaft kann deshalb von anderen Gemeinschaften mit Gründen als *gemeingefährlich* beargwöhnt werden, zumindest als gruppenegoistisch und diskriminierend. Für jede Gemeinschaft, die Anspruch auf den Gemeinsinn ihrer Angehörigen erhebt und entsprechende Pflichten normiert, gibt es eine umfassende größere Gemeinschaft, deren Restmenge sich dann in den (zumindest relativen) Nachteil des Ausschlusses von dem Wohl der kleineren Gemeinschaft gesetzt sehen kann. So ist in der sozialpolitischen Debatte der USA das „toquevilleanische“ Argument geläufig, daß die Einrichtung kommunaler Kindertagesstätten (*day care centers*) deshalb abzulehnen sei, weil sie die Gemeinwohl-Anstrengungen untergraben und entmutigen würden, die von nachbarschaftlichen, ethnischen und religiösen Selbsthilfe-Initiativen ausgehen. Gewiß sind „große“ Gemeinschaften wegen ihrer inneren Heterogenität *in puncto* Gemeinwohl weniger verpflichtungsfähig als kleine. Die Bereitschaft zur Beteiligung an assoziativen Aktivitäten und zur Anerkennung von nicht-formalisierten Pflichten ist im Rahmen lokaler Sozialverbände größer als in nationalen oder gar supranationalen. Das aufrufbare Bewußtsein einer gemeinsamen Identität und Geschichte verstärkt Gemeinwohlorientierungen und die Anerkennung entsprechender Verpflichtungen nach innen und begrenzt sie nach außen.

Drei Arten von Abhilfen für dieses Problem, das sich aus der strukturellen Undeutlichkeit von sozialen Referenzen für Gemeinwohlverpflichtungen ergibt, werden heute empfohlen, eine multikulturelle, eine menschenrechtliche und eine der pluralen oder „gestaffelten“ Identitäten. Der *Multikulturalismus* ist eine Sozialethik, die auf das Nebeneinander gleichberechtigter kultureller Gruppenzugehörigkeiten und daraus resultierender interner Pflichten und externer Anerkennung der (ethnischen, religiösen) Gemeinschaften untereinander paßt; als soziale Realität ist der Multikulturalismus auf die urbanen Zentren einiger Siedlergesellschaften (von Toronto bis Sydney) beschränkt, in denen, weil *alle* von freiwillig eingewanderten Bürgern abstammen, *keine* Gruppe bessere und ältere Rechte hat als irgendeine andere. (Das schließt allerdings, wie Tocqueville genau gesehen hat, sowohl diejenigen aus, die nicht eingewandert sind, sondern als indigene „Urbevölkerung“ immer schon im Lande waren, wie ebenso diejenigen, die (bzw. deren Vorfahren) nicht freiwillig, sondern als Sklaven ins Land gekommen sind.) Die *menschenrechtliche* Lösung ist radikal inklusiv und universalistisch. Sie hat den Nachteil, daß die aus ihr folgende Verpflichtung zum Dienst an einem menschheitsumfassenden Gemeinwohl weder von einzelnen Bürgern noch von den sie vertretenden Staaten (mangels der Institutionen und Ressourcen einer „Weltinnenpolitik“) wirksam eingelöst werden kann und insofern weithin nominell bleibt, zumal Geltung und Inhalt „der“ Menschenrechte vielfältigen kulturellen und religiösen Relativierungen unterliegen (wie ja auch die UN-Menschenrechtserklärung selbst von der Philosophie des „integralen christlichen Humanismus“ eines Jacques Maritain inspiriert ist). Bleibt das „europäische“ Modell der gleichsam *vertikal gestuften* Gemeinwohlverpflichtungen, nach dem u.a. regionale, nationale und europäische Gemeinwohlbindungen miteinander

zu vereinbaren sind. Hier liegt ein Problem wohl unbestritten in der abnehmenden Intensität und Verbindlichkeit der umfassenderen Verpflichtungen auf der jeweils höheren Ebene.

### 3. Probleme des zeitlichen Handlungshorizontes

Nicht nur im sozialen Querschnitt, sondern auch im zeitlichen Längsschnitt müssen sich kollektiv relevante Handlungen von Eliten und Nicht-Eliten als gemeinwohldienlich rationalisieren. Wenn wir nach Werten suchen, mit denen der Gemeinwohlbegriff heute in einer konsensfähigen Weise konkretisiert werden könnte, dann stoßen wir auf Ziele wie den internationalen Frieden, soziale Gerechtigkeit (verstanden als Armutsprävention plus „Vollbeschäftigung“), Volksgesundheit, ökologische Nachhaltigkeit. Nehmen wir „Nachhaltigkeit“ als ein Beispiel, an dem sich die Temporalstruktur von Gemeinwohlkonzepten aufklären läßt. Drei zeitliche Bezüge kennzeichnen diese Temporalstruktur, die man grammatisch in Präsens, Futur und Zweites Futur aufgliedern kann. (1) Die Erreichung des Zieles erfordert eine anhaltend zukunftsgerichtete Anstrengung: der angestrebte Zustand ist nicht sofort zu erreichen, es gibt eine zeitliche Strecke der „Zukunftsvorsorge“, die zurückgelegt werden muß, bevor die investierten Anstrengungen „Erträge“ in Gestalt einer Verbesserung allgemeiner Handlungsbedingungen abwerfen. (2) Der angestrebte zukünftige Zustand ist nicht ein glücklicher Augenblick, sondern ein auf Dauer gestelltes und sich selbst verbürgendes Gleichgewicht. (3) Von einem antizipierten, in der entfernten Zukunft liegenden Zeitpunkt aus werden wir selbst (oder Spätere) als Beobachter rückblickend beurteilen, ob die Anstrengung rechtzeitig eingesetzt hat (oder kurzzeitig unterlassen worden ist), ob der als realisiertes Gemeinwohl beschriebene Zustand im Sinne eines dauerhaften Gleichgewichts robust gewesen ist und ob die in ihm realisierten Werte dann „heute noch“ ihre Wertschätzung genießen. Das Gemeinwohl ist also ein politisch-moralisch qualifizierter Gesellschaftszustand, dem gegenwärtige Anstrengungen gewidmet sind, der in der Zukunft realisiert wird, und der aus dem Rückblick einer zweiten Zukunft als solcher validiert wird.

Nun sind die Anstrengungen, die in liberalen Demokratien für die Zukunftsvorsorge aufgebracht werden können, bekanntlich durch verschiedene Umstände begrenzt. Die Periodizität von allgemeinen Wahlen macht es politisch kostspielig, den Wählern Opfer und Anstrengungen abzuverlangen, die vielleicht erst in der übernächsten Wahlperiode beginnen, Erträge abzuwerfen. Auch sind gegenwärtige Kompromisse häufig (etwa im Falle der öffentlichen Kreditfinanzierung konsumtiver Zwecke) nur zu Lasten zukünftiger Akteure zu erzielen. Insofern tendiert die Logik des politischen Prozesses dazu, die Zukunft zu diskontieren (wenn nicht auszubeuten), die verbleibende Zeit für die vorsorgende Gestaltung der Zukunft zu unterschätzen und den richtigen Zeitpunkt (*kairós*) für Weichenstellungen zu verpassen. Für die Diskontierung der Zukunft gibt auch die Ungewißheit zukünftiger Entwicklungen, der mit den Mitteln der Hochrechnung und der Trendextrapolation nur in wenigen Bereichen zuverlässig beizukommen ist, einen entschuldigenden Anlaß. Einen weiteren bietet die aus der *Vergangenheit* herrührende Handlungsbeschränkung, etwa das Gebot der Haushaltssanierung, die der „Zukunfts-

vorsorge“ Grenzen setzt. Außerdem ist in einer alternden Gesellschaft, in der definitionsgemäß der an zeitlich relativ entfernt gelegenen Problemlagen interessierte jugendliche Bevölkerungsteil sich in der Minderheit befindet, die ferne Zukunft (etwa des Alterssicherungssystems) generell kein wahlentscheidendes Thema (oder wenn doch, dann nur im Sinne der Besitzstandswahrung aktueller und prospektiver Rentner). Und schließlich wissen wir, daß es angesichts unerbittlicher temporaler Fernwirkungen heute schon feststehender Tatsachen (der Demographie, der Umwelt- und Klimaentwicklung, der wissenschaftlichen und technischen Innovationen) für jede zukunftsorientierte Initiative bereits ohnehin „zu spät“ ist. Umgekehrt kann jedoch auch die Einsicht in die wachsenden Langfristwirkungen gegenwärtigen Handelns (Gentechnologie) bzw. Unterlassens (Klimaschutz) die Bereitschaft motivieren, über lange Strecken hinweg intertemporale Gemeinwohlverpflichtungen anzuerkennen – selbst dann, wenn gegenwärtige Leistungen, Opfer und Beiträge für das zukünftige Gemeinwohl eine Ausreifungszeit haben, die über die eigene Lebenszeit der Akteure u.U. weit hinausreicht.

Eine besondere Schwierigkeit zukunftsgerichteter Gemeinwohlförderung ergibt sich dann, wenn – nach den Vorgaben der liberalen Wirtschaftstheorie und -politik – damit zu rechnen ist, daß der Preis für das zukünftige Wohlergehen der Gemeinschaft insgesamt die durchaus einseitige Förderung gegenwärtiger Interessen ist – eben weil es in der sozialen Macht der Inhaber dieser Interessen liegt, über das zukünftige Wohl und Wehe des Gemeinwesens zu entscheiden. Darauf wird mit dem amerikanischen Sprichwort angespielt: Was gut ist für General Motors, ist auch gut für die Vereinigten Staaten! Das ist allerdings schon deswegen keine für die Rationalisierung der Politik verwendbare Regel, weil grundsätzlich unbekannt und deshalb strittig ist, wieviel Partzialbegünstigung „jetzt“ (z. B. regressiv umverteilende Investitionsförderung) wieviel Gemeinwohl „später“ (z. B. zusätzliche Arbeitsplätze) nach sich ziehen wird.

Immerhin ist aufschlußreich und symptomatisch, wie ich meine, daß eine ganze Reihe von Vorschlägen für institutionelle Reformen des Systems der liberalen Demokratie heute darauf konvergieren, die staatliche Politik in wichtigen Bereichen vom Bleigewicht der Kurzfrist-Orientierung ein Stück weit zu befreien und Entscheidungsbefugnisse an institutionelle Akteure zu übertragen, die so konstruiert sind, daß sie sich um Macht- und Amtserhaltung keine Sorgen zu machen brauchen. So wird nicht nur dem Bundesverfassungsgericht, der Bundesbank und der EU-Kommission und diversen relativ neuartigen Regulierungs- und Aufsichtsbehörden für privatisierte Netze<sup>20</sup> (Post, Telekommunikation, Eisenbahn, Strom), sondern auch zu schaffenden Räten, Konventen und Sachverständigenausschüssen mit beratender und entscheidender Funktion sowie mit z. T. extrem verlängerten, ggf. auch lebenslänglichen Amtszeiten, wie zum Beispiel beim *Obersten Gerichtshof* der USA (*US Supreme Court*), die Fähigkeit zuge-  
traut, sich im Interesse des zukünftigen Gemeinwohls und seiner rechtzeitigen Bearbeitung aus der horizontverengenden Dynamik der Parteienkonkurrenz und der Wahltermine auszukoppeln.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Vgl. Grande/Eberlein 1999.

<sup>21</sup> Solche Vorschläge widersprechen freilich nicht nur den Prinzipien der liberalen politischen Theorie (die ein „Demokratiedefizit“ einklagt), sondern auch denen der liberalen Wirtschaftstheorie, die seit Adam Smith axiomatisch davon ausgeht, daß dem zukünftigen Gemeinwohl am besten dann gedient

Das Gemeinwohl bezeichnet einen Zustand, der nicht nur im Futur Bestand und Dauer hat, sondern dessen Resultate noch im zweiten Futur, also aus der Sicht der Nachkommen, als eine wertvolle kollektive Erbschaft rückblickend gewürdigt wird. Der junge Max Weber der Freiburger Antrittsvorlesung von 1895 erklärt den Gesichtspunkt zum obersten Maßstab der Rationalisierung politischen Handelns, daß wir von den Nachfahren (oder von einem vorgestellten zukünftigen Selbst) als würdige Vorfahren anerkannt werden. Das ist dasselbe Kriterium, das Alexis de Tocqueville auf der Mikro-Ebene mit seiner berühmten Formulierung von den „wohlverstandenen“ Interessen anwendet – Interessen eben, von denen wir auch noch im zukünftigen Rückblick und nach Kenntnis der Ergebnisse urteilen können, daß wir sie zu Recht verfolgt haben. In beiden Fällen handelt es sich ersichtlich um eine säkularisierte Version des Gedankens eines Jüngsten Gerichts, dessen Antizipation uns hilft, schon in der Gegenwart unser Handeln zu rationalisieren, das wir anderenfalls bedauern oder bereuen müssen. In Antizipation der Ergebnisse und Bewertungen zukünftiger historischer Forschung (deren Befunde sie freilich nicht kennen *können*) neigen leitende Politiker nicht selten dazu, für sich selbst eine rühmende „Seite im Buch der Geschichte“ zu reklamieren. Mit dieser elitären rhetorischen Figur wird die Zeitdimension gegen die Sozialdimension ausgespielt und die Kritik der Zeitgenossen zurückgewiesen: Worin das Gemeinwohl besteht, das weiß *nur* die rückblickende Nachwelt, nicht die Mitwelt, deren Meinen und Reden in folgedessen ignoriert werden darf.

*Ex ante* unbekannt ist nicht nur, *wie* das Urteil der Nachwelt ausfallen wird; unbekannt ist selbst, ob diese Nachwelt *ex post* noch nach *denselben Maßstäben und Wertkategorien* urteilen wird, die das Handeln gegenwärtiger Akteure leiten. Selbst wenn diese also ihre Ziele erreicht haben, bleibt dieser Erfolg als solcher u.U. ungewürdigt, weil sich die Bewertungen geändert haben. Aus dieser doppelten Ungewißheit gibt es *einen* klassischen Ausweg – den nationalen. Das galt jedenfalls noch für Max Weber: Das einzige, was wir über das Denken und Werten unserer Nachfahren wissen können, ergibt sich aus der Tatsache, daß sie derselben Nation angehören. Deshalb werden die Nachfahren am ehesten Verdienste um Bestand und Einheit, Größe und Wohlergehen der Nation als solche zu würdigen bereit sein.

Diese herausgehobene Rolle der Nation ergibt sich aus dem Umstand, daß die Nation (neben der Familie und institutionalisierten Religionsgemeinschaften) als der einzige Sozialverband gilt, dessen Angehörige sich retrospektiv wie vor allem prospektiv auf eine „Ewigkeitsfiktion“ berufen können. Nationalstaaten (im Gegensatz zu bürgerlich-rechtlichen Zweckverbänden) und Familien (im Gegensatz zu Ehen) sind aus dieser Sicht (weil eben Mitgliedschaft nicht durch Entscheidung und Vertrag, sondern im Regelfall durch „Geburt“ erworben wird) nicht kontraktuell begründet und deswegen auch nicht kontraktuell auflösbar, folglich für ihre Angehörigen „unkündbar“. Diese Denkfigur einer nationalen Kontinuitätsgewißheit ist zugleich als Letztbegründung für Gemeinwohlpflichten einsetzbar. Mit ihr wird das Handlungs- und Verpflichtungsmuster „serieller Reziprozität“ (Kenneth Boulding) begründet, welches besagt: Was die vergangenen Generationen für „mich“ getan haben, das bin ich meinerseits gehalten, für

---

sein wird, wenn sich niemand um dasselbe sorgt noch zu sorgen befugt ist, sondern die Märkte ungestört ihr wohltätiges Werk verrichten können.

die nächste Generation insgesamt oder deren einzelnen Angehörigen zu tun. In diesem Sinne genüge ich einer Verpflichtung, einen Beitrag für die Fortdauer eines überindividuellen und intertemporalen sozialen Zusammenhanges zu leisten.

Diese Deduktion des Gemeinwohls aus nationalstaatlicher Kontinuität hat heute etwas Gespenstisches. Sie zeigt aber auch im Umkehrschluß, wie schwierig es ist, den Gemeinwohlbegriff nicht nur in seiner sozialen, sondern auch in seiner zeitlichen Dimension aus der Hülle einer nationalen Güter- und Wertegemeinschaft herauszulösen. Gemeinwohlpflichten müssen hinfort dadurch begründet werden, daß sie einsehbare *Pflichten* gegenüber „jedermann“ sind, nicht dadurch, daß wir sie unseren Kindeskindern im antizipierten Austausch gegen deren würdigendes Gedenken schulden. Gespenstisch ist das Festhalten an der nationalen Einkleidung von Gemeinwohlpflichten nicht nur deshalb, weil damit Kriterien eines supranationalen Gemeinwohls kategorisch ausgeblendet werden. Sie werden ebenso deshalb abstrus, weil die Erfahrung der transnationalen Migration und Mobilität, die Erfahrung der Neugründung und des Untergangs, der supranationalen Integration, der Fusion wie der Sezession von Staaten, der föderalen und regionalen Gliederung von Staaten usw. „der“ Nation ihren Status eines perennierenden und deswegen verpflichtungsfähigen Gemeinwesens längst und irreversibel entzogen hat. Aber substitutive Mechanismen langfristiger Gemeinwohlverpflichtung sind nicht leicht zu benennen.

#### 4. Die sachlichen Komponenten des Gemeinwohls

Des weiteren stellt sich – in der „Sachdimension“, wie Luhmann gesagt hätte – die Frage, in welcher Münze das Gemeinwohl, also das Ergebnis der von allen Bürgern erfüllten Gemeinwohlpflichten, berechnet und ausgezahlt wird. Prosperität und Vollbeschäftigung, Bildung und Gesundheit, interner und internationaler Frieden, soziale, militärische und zivile Sicherheit, Nachhaltigkeit der Nutzung natürlicher Ressourcen – das alles sind Zielformeln, an denen die einzelnen Ressorts der Politik ihre Beiträge zum Gemeinwohl beschreiben und die Bürger im Dienste dieser Ziele zu engagieren suchen. Aber es gibt weder eine Hierarchie noch eine Verrechnungseinheit, mit der man diese Vielfalt von Einzelzielen miteinander in Relation setzen könnte. Das könnte allenfalls durch Rückgriff auf die politisch-moralische Kategorie der Gerechtigkeit gelingen. Aber auch bei ihr zeigt sich, daß zumindest drei Auslegungen des Gerechtigkeitsbegriffs<sup>22</sup> miteinander im partiellen Konflikt liegen, zumal dann, wenn man auf nationalstaatliche Beschränkungen des Gerechtigkeitskriteriums verzichtet (wozu die vorangegangenen Überlegungen zwingen). Es handelt sich um die *politische* Gerechtigkeit (also die Gewährleistung von Grund- und Freiheitsrechten und des Prinzips der Volkssouveränität, daß alle Gesetzesunterworfenen am Zustandekommen der Gesetze in gleicher Weise beteiligt sein sollen), die *soziale* Gerechtigkeit (also die Gewährleistung von sozialer Sicherheit und Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum) und nicht zuletzt die *wirtschaftliche* Gerechtigkeit (deren Gebote es ausschließen, daß Gesellschaften oder

<sup>22</sup> Diese Trias ist adaptiert nach Dahrendorf 1996.

Teile von Gesellschaften durch Brachlegung oder ineffizienten Einsatz ihrer Ressourcen daran gehindert sind, ihr erreichbares Wohlstandsniveau zu realisieren).<sup>23</sup> Die beste Annäherung an eine instruktive und gehaltvolle Bestimmung des Gemeinwohls besteht wohl darin, daß es *im* magischen Dreieck dieser drei Gerechtigkeiten gesucht wird. Selbst *wenn* man das tut, bleibt immer noch genug zu streiten und zu entscheiden.

## 5. Der soziale Ort der Kompetenz für Gemeinwohrlurteile

Das führt mich zu meiner letzten Frage nach dem sozialen Ort und der Art von Personen, von dem aus bzw. von denen solche Abwägungen als komplexe Rationalisierungsleistungen der Politik am ehesten zu erwarten sind. Für Alexis de Tocqueville waren das die Bürger lokaler Gemeinschaften, die, geübt in der Kunst des assoziativen Zusammenschlusses („*l'art d'association*“), die öffentlichen Angelegenheiten zu ihren eigenen zu machen gelernt hatten. Bei Max Weber verfinstert sich de Tocquevilles gefälliges, aus aristokratischen und republikanischen Farben gemischtes Bild dahingehend, daß gemeinwohlskompetente und verantwortungsbereite Bürger nur noch ausnahmsweise und an der Spitze großer Apparate anzutreffen sind und sich dort in der Einsamkeit der Führungsentscheidungen als verantwortungsethische Virtuosen bewähren; alle anderen Teilnehmer des politischen Prozesses hat das Gehäuse der Hörigkeit des modernen Berufsmenschentums deformiert. Die Vermutung einer Elitenkompetenz für Gemeinwohlsrealisierung spricht auch aus Verfassungstexten, etwa dem der Weimarer Reichsverfassung (WRV). Ihr zufolge haben Mandats- und Amtsträger darüber zu befinden, wann und in welchen Angelegenheiten „gesetzlicher Zwang [...] im Dienst überragender Forderungen des Gemeinwohls [zulässig ist]“ (Art. 151); aber auch Nicht-Eliten, konkret „jeder Deutsche“ hat die „sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert“ (Art. 162), und der Gebrauch, den Eigentümer von ihrem Eigentum machen, „soll zugleich Dienst sein für das gemeine Beste“ (Art. 153). Aber auch bei diesen Normen, sollen sie nicht als reine Deklamation gelesen werden, bleibt es den Trägern staatlicher Herrschaft aufgegeben, über ihre Erfüllung oder Verletzung zu befinden oder für die Erfüllung dieser Norm selbst Sorge zu tragen (so nach Art. 87 e GG, wonach dem Bund die Pflicht zur Berücksichtigung des „Wohls der Allgemeinheit“ bei der Regulierung schienengebundener Verkehrssysteme aufgetragen ist).

Heute haben wir uns abgewöhnt, die Frage nach der Gemeinwohlskompetenz und ihrem sozialen Ort überhaupt noch zu stellen. So ist auch die Semantik des Elitenbegriffs im sozialwissenschaftlichen Sprachgebrauch von allen positiv wertenden Beimischungen bereinigt worden, und statt von Eliten ist – in Publizistik wie in Politikwissen-

<sup>23</sup> Das Problem „wirtschaftlicher“ Gerechtigkeit ist also mit der Frage bezeichnet, ob die Pareto-Gerade überhaupt erreicht wird; das der „sozialen“ Gerechtigkeit besteht darin, welcher Punkt *auf* dieser Geraden realisiert wird. Die neuen Bundesländer rangieren heute hoch auf der Skala der sozialen, aber sicher weit weniger hoch auf der Skala der wirtschaftlichen Gerechtigkeit: handelt es sich um die transfer- und verteilungspolitische Beschönigung eines wirtschaftspolitischen Fehlschlages?

schaft<sup>24</sup> – vorzugsweise von der „politischen Klasse“ die Rede. Weshalb sollte an deren Gemeinwohlkompetenz höhere Erwartungen zu richten sein als an die der Durchschnittsbürger? Symptomatisch viel politikwissenschaftlicher Scharfsinn wird gegenwärtig, auch international, auf die Frage verwendet, ob und wie die korrekte Amtsführung von Opportunismus, bloßer Opportunismus von Korruption, und bloße Korruption von amtsmißbräuchlicher persönlicher Bereicherung zu unterscheiden sei.<sup>25</sup> Die alte Frage der politischen Theorie, in wessen Händen das allgemeine Gute am besten aufgehoben sei, scheint aus guten Gründen gegenstandslos geworden zu sein. In einer Demokratie, in der Herrschaftsbefugnis auf Wahlerfolg beruht und Wahlerfolg auf dem Votum prinzipiell gleichberechtigter Bürger, dann noch zwischen größeren und geringeren Kompetenzen zu gemeinwohl-relevantem Urteilen unterscheiden zu wollen, verbietet sich aus normativen Gründen kategorisch. Überspitzend (und die logische Falle nicht scheuend) kämen wir auf die libertäre These hinaus, es sei gemeinwohlschädigend, vom Gemeinwohl überhaupt zu reden.

Auf die außerordentlichen Schwierigkeiten, die bei der operativen Anwendung von Gemeinwohlkriterien und ihrer Spezifizierung in sozialer, zeitlicher, sachlicher und personeller Hinsicht auftreten, sowie auf die Gefahr der freiheitsschädlichen Folgen der Gemeinwohlverfolgung durch religiöse oder politisch-autoritäre Regimes, hat die pluralistische politische Theorie bekanntlich durch strikte *Prozeduralisierung* des Gemeinwohlbegriffs reagiert. Das Allgemeinwohl ist demzufolge nicht mehr und nicht weniger als das, was der politische Prozeß bei Wahrung rechtsstaatlicher und demokratischer Verfahren als bindendes Ergebnis hervorbringt – was immer es sei. Demnach ist das Gemeinwohl nicht das Ergebnis gemeinwohlorientierten Handelns der Bürger, sondern entsteht als die berühmte „Resultante“<sup>26</sup> aus der Dynamik der ökonomischen, sozialen, politischen und ideologischen Kräfte und Kontextbedingungen, die im öffentlichen Leben einer Gesellschaft faktisch eine Rolle spielen. Die *Spielregeln* der pluralistischen Demokratie sind es also, und nicht die von republikanischer Tugend und wohlwogener Einsicht motivierten *Bürger*, die das Gemeinwohl als eine niemals feststehende, immer unter dem Vorbehalt des Ergebnisses der nächsten Wahlen stehende Größe hervorbringen. „Der demokratische Rechtsstaat ist also selbst als kodifizierter Rahmen wesentlicher Gehalt der Gemeinwohlverwirklichung.“<sup>27</sup>

Solches selbstgewisse Prozeßvertrauen der Pluralisten ist heute selten geworden. Zum einen sind die Ergebnisse der „normalen“ prozeßgesteuerten Politik häufig nicht von der Qualität, daß der Gemeinwohlbegriff mit den oben explizierten Erfordernissen auf sie Anwendung finden könnte – den Anforderungen nämlich, daß die Politikergebnisse *allen* Angehörigen einer wie auch immer gedachten politischen Gemeinschaft zugute kommen, im zukünftigen Rückblick als „*richtig*“ (und nicht vielmehr als bedauerns- und bereuenswert) bewertet werden können und auch in sachlicher Hinsicht eine *gleichmäßige* Wert- und Interessenberücksichtigung zustandebringen. Die empirische und normative Literatur über Staatsversagen, Politikblockaden und den Verschleiß poli-

<sup>24</sup> Vgl. von Beyme 1993.

<sup>25</sup> Vgl. m. w. N. Münkler/Fischer/Bluhm 2000.

<sup>26</sup> Fraenkel 1991, S. 273.

<sup>27</sup> Schwan 1995, S. 859.

tischer Steuerungskapazitäten auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene illustriert eindringlich, wie prekär der Zusammenhang von „normaler“, von institutionellen Verfahrensregeln gelenkter Politik einerseits und als gemeinwohldienlich darstellbaren Resultaten andererseits geworden ist.

Es ist diese Zuversicht in eine Automatik prozedural gesicherter Gemeinwohlverwirklichung, die mit der neuerlichen Verwendung des Begriffs in der Sprache der Politik aufgekündigt wird. Die Befürchtung ist, daß die Prozeduren vielleicht nicht „gut genug“ sein könnten, um zuverlässig gute Ergebnisse hervorzubringen. Darin kann der Wunsch leitender Politiker zum Ausdruck kommen, sich über die Prozeduren samt der zahllos in sie eingebauten Veto-Punkte und Obstruktionsgelegenheiten zu erheben und sie gleichsam „von oben“ zu kritisieren, um desto besser dem Gemeinwohl dienen zu können. Auf derselben Linie liegen die heute allerorten laut werdenden Bestrebungen, politische Grundsatzentscheidungen aus dem Schaltkreis der Parteienkonkurrenz herauszunehmen und in Gremien und Netzwerken zumindest vorzuentcheiden, die nach Kriterien von Vertrauen, Reputation, personaler Verantwortung und professioneller Ehre funktionieren.

Die Prozeduren (der Parteienkonkurrenz und der innerparteilichen Willensbildung, des Föderalismus, der funktionalen Repräsentation in Verbänden und Gewerkschaften, der medialen Darstellung des politischen Prozesses, usw.) können aber auch „von unten“ kritisiert werden. Um das zu erläutern, möchte ich eine Unterscheidung von Philippe Schmitter<sup>28</sup> aufnehmen. Er spricht davon, daß die (aus diesem Grunde von ihm so genannten) „post-liberalen“ Demokratien der OECD-Welt keineswegs, wie es die Sozialkundefibel will, von einer Vielzahl gleichberechtigter Bürger regiert werden, sondern gleichsam von *zwei Klassen* von Bürgern, den korporativen Akteuren und organisierten Sozialgebildeten (den „Sekundärbürgern“) einerseits und den Bürgern als natürlichen Personen (den „Primärbürgern“) andererseits. Die einen verfügen über die Themen, die Optionen, die Sachkunde, das Personal und die Alternativen, und die anderen reagieren mit der Zuteilung von Wahlstimmen, Unterstützung und Mitgliedschaftsentscheidungen. Die Sekundärbürger enteignen damit die Primärbürger ihrer politischen Kompetenzen und ihres Urteilsvermögens, reduzieren sie auf den Status von Klienten und Zuschauern; und die Primärbürger reagieren darauf mit den bekannten Symptomen der Verdrossenheit, des Zynismus, des Gefühls der Machtlosigkeit und Entfremdung.<sup>29</sup> Jede dieser beiden Kategorien von Bürgern verfügt über jeweils unerläßliche Fähigkeiten, die der anderen Seite nicht zur Verfügung stehen. Die korporativen Akteure sind spezialisiert auf die Funktionen der Aggregation, Integration und Repräsentation sowie der Elitenauswahl, während die primärbürgerlichen „*citoyens*“ über Alltagserfahrung (im Gegensatz zu Verbandsarchiven), ein Gewissen (im Gegensatz zu einer Beschlußlage) und jenes „Sozialkapital“ (im Gegensatz zu einem Funktionärskörper) verfügen, von dem jene Sekundärbürger zehren, ohne es (zumindest im Normalfall) selbst hervorbringen zu können. Wenn die Leiter von „Sekundärbürgern“, also von Großorganisationen wie Parteien und Verbänden, bewußt darauf verzichten, interessenrational und strategisch zu handeln, dann begehen sie u.U. das Delikt der Untreue. Wenn Primärbürger

<sup>28</sup> Vgl. Schmitter 1993.

<sup>29</sup> Vgl. Pharr/Putnam 2000.

diesen Verzicht leisten, dann agieren sie zumindest expressiv und im günstigsten Fall sogar gemeinwohlorientiert; das wird ihnen paradoxerweise durch den Umstand erleichtert, daß sie hinter einem „Schleier der Unmaßgeblichkeit“ (*veil of insignificance*) entscheiden: in der Gewißheit, daß die eine eigene Stimme sowieso nicht wahlentscheidend sein wird, können sie sich gleichsam gefahrlos leisten, von Interessensgesichtspunkten abzusehen.<sup>30</sup>

Sekundär- und Primärbürger stehen sich als organisierte Machtinteressenten und unorganisierte Öffentlichkeit gegenüber. Aber die Primärbürger reagieren auf das strategische Handeln der Sekundärbürger nicht nur durch verdrossene Abwendung, sondern auch durch Versuche zur Wiederaneignung der ihnen entzogenen politischen Urteils-kompetenzen und Handlungspotentiale. Sie tun das in Gestalt von sozialen und politischen Bewegungen, Netzwerken, Nichtregierungsorganisationen und Selbsthilfeinitiativen, in Stiftungen und ehrenamtlichen Aktivitäten. Wenn überhaupt irgendwo, dann sind in diesen Erscheinungsformen einer schwach institutionalisierten Mikro-Politik die sozialen Kontexte zu suchen, in denen die Verwendung des Gemeinwohlbegriffs *kein* Kategorienfehler sein muß.

#### Literaturverzeichnis:

- Beyme, K. v. (1993), Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt/M.
- Bleses, P./Offe, C./Peter, E. (1997), Öffentliche Rechtfertigungen auf dem parlamentarischen ‚Wissensmarkt‘. Argumentstypen und Rechtfertigungsstrategien in sozialpolitischen Bundestagsdebatten, in: Politische Vierteljahresschrift 38, S. 498-529.
- Böckenförde, E. W. (1976), Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt/M.
- Braun, D. (2000), Gemeinwohlorientierung im modernen Staat, in: Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, hg. v. R. Werle/U. Schimank, Frankfurt/M./New York, S. 125-153.
- Brennan, G./Lomasky, L. (1993), Democracy and Decision. The Pure Theory of Electoral Preference, Cambridge.
- Dahrendorf, R. (1996), Die Quadratur des Kreises. Freiheit, Solidarität und Wohlstand, in: Transit 6, Nr. 12, S. 5-28.
- Etzioni, A. (Hg., 1995), Rights and the Common Good. The Communitarian Perspective, New York.
- Fraenkel, E. (1991), Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt/M.
- Galston, W. (1995), A Liberal-Democratic Case for the Two-Parent Family, in: Rights and the Common Good. The Communitarian Perspective, hg. v. A. Etzioni, New York.
- Goodin, R. E. (1995), In Defense of the Nanny State und William Damon: Moral Guidance for Today's Youth, In School and Out, in: Rights and the Common Good. The Communitarian Perspective, hg. v. A. Etzioni, New York.
- Goodin, R. E. (1996), Institutionalizing the Public Interest: The Defense of Deadlock and Beyond, in: American Political Science Review 90, No. 2, S. 331-342.
- Grande, E./Eberlein, B. (1999), Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich, in: Von der Bonner zur Berliner Republik, hg. v. R. Czada/H. Wollmann, Wiesbaden.
- Günther, K./Wingert, L. (Hg., 2001), Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Festschrift für Jürgen Habermas, Frankfurt/M.

<sup>30</sup> Vgl. Brennan/Lomasky 1993 sowie Braun 2000.

- Mead, L. M. (1986), *Beyond Entitlement. The social obligations of citizenship*, New York.
- Münkler, H./Fischer, K./Bluhm, H. (2000), *Korruption und Gemeinwohl. Probleme und Chancen politischer Ordnung in der Krise*, in: *Neue Rundschau* 111, H. 2, S. 91-102.
- Neidhardt, F. (2000), *Formen und Funktionen gesellschaftlichen Grundkonsenses*, in: *Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens*, hg. v. G. Folke Schuppert/C. Bumke, Baden-Baden, S. 15-30.
- Offe, C./Preuß, U. K. (1991), *Democracy and Moral Resources*, in: *Political Theory Today*, hg. v. D. Held, Cambridge, S. 143-171.
- Olson, M. Jr. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard.
- Pharr, S. J./Putnam, R. D. (Hg., 2000), *Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?*, Princeton.
- Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung, *Bulletin Nr. 79 v. 10. Dezember 1998*.
- Schmitter, P. C. (1993), *Organizations as (Secondary) Citizens*, in: *Sociology and Public Agenda*, hg. v. W. Wilson, Newbury Park, Ca., S. 143-163.
- Schwan, A. (19957), *Art. Gemeinwohl II*, in: *Staatslexikon*, S. 859.
- Shils, E. (1997), *The Virtue of Civility*, Indianapolis.
- Smith, M. A. (1995), *Human Dignity and the Common Good*, Lewiston.
- Stolleis, M. (1974), *Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht*, Berlin.