



Herfried Münkler

Gemeinwohlsemantiken und Selbstbindungen in der Politik

(Akademievorlesung am 23. November 2000)

In: Berichte und Abhandlungen / Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften
(vormals Preußische Akademie der Wissenschaften) ; 9.2002, S. 83-105

Persistent Identifier: [urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-32348](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:b4-opus4-32348)

Die vorliegende Datei wird Ihnen von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften unter einer Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (cc by-nc-sa 4.0) Licence zur Verfügung gestellt.



Herfried Münkler

Gemeinwohlsemantiken und Selbstbindungen in der Politik

(Akademievorlesung am 23. November 2000)

Es gibt in der politischen Sprache eine Reihe von Begriffen, die sich auf den ersten Blick ganz harmlos ausnehmen, weil wir, wenn wir sie hören, auf ein intuitives Verständnis des damit Bezeichneten zurückgreifen zu können glauben. Und solange keiner die exakte Bedeutung hinterfragt, trägt dieses intuitive Begriffsverständnis. Aber bei der ersten Nachfrage schon geraten wir in Schwierigkeiten, und diese Schwierigkeiten werden immens, wenn wir das mit dem Begriff Bezeichnete systematisch explizieren sollen. Solche Begriffe werden von der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung darum nach Möglichkeit gemieden; bestenfalls werden sie durch präziser definierbare Komplementärbegriffe ersetzt, schlimmstenfalls wird das durch sie Bezeichnete als wissenschaftlich nicht erfaßbar, weil nur in naiven Alltagsvorstellungen existierend, abgetan. Aus einem *Begriff* ist dann ein *Wort* geworden, dessen Gebrauch seitens der Wissenschaft beobachtet und beschrieben werden kann, das zu verwenden sie selbst aber tunlichst vermeiden sollte. Der Begriff des Gemeinwohls gehört offensichtlich zu dieser Art von Begriffen.

Es ist wahrscheinlich kein Zufall, daß gerade Begriffe, denen die Zugehörigkeit zum Arsenal der Wissenschaften abgesprochen wird, in der Sprache der praktischen Politik besonders häufig anzutreffen sind. Was ihnen in der Wissenschaft zum Nachteil angerechnet wird, gereicht ihnen hier nämlich zum Vorzug: ihre Unschärfe, ihre Dehnbarkeit und schließlich der Umstand, daß fast jeder darunter das verstehen kann, was er darunter verstehen will. Vermutlich müssen Semantiken, die beim Werben um die Zustimmung einer Mehrheit für ein bestimmtes politisches Programm Verwendung finden, genau so beschaffen sein: Sie müssen in hohem Maße zustimmungsfähige Inhalte transportieren, also konsensfähig sein oder zumindest doch Konsensfiktionen vermitteln, sie dürfen nicht zum Widerspruch provozieren und schon gar nicht dürfen sie den Eindruck erwecken, daß sich hinter ihnen etwas verbirgt, was auf Einschränkungen des gegenwärtigen Lebensstandards hinauslaufen könnte. Und auch hier kann man feststellen: Der Begriff des Gemeinwohls gehört offensichtlich zu diesem Typ politischer Semantik.

Es war also ein durchaus riskantes Unternehmen, als sich die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften entschloß, die Begriffe Gemeinwohl und Gemeinsinn zum Thema einer interdisziplinären Arbeitsgruppe zu machen, die der mit diesem Begriffspaar bezeichneten Problematik soziomoralischer Dispositionen und Selbstbindungen in der Gesellschaft nachgehen sollte. Die von dieser Arbeitsgruppe inzwischen zusammengetragenen Überlegungen und Ergebnisse sollen demnächst in vier Bänden erscheinen¹, und sie werden, wie ich hoffe, die Diskussion über die soziomoralischen Voraussetzungen und Entwicklungsperspektiven politischer Gemeinwesen anregen und dabei den beiden Referenzbegriffen der Arbeitsgruppe in den wissenschaftlichen Debatten einen Platz zuweisen, der vielleicht etwas bedeutsamer ist, als dies bislang der Fall war. Das erwähne ich freilich nur, um zum Ausdruck zu bringen, daß sich die Begriffe Gemeinwohl und Gemeinsinn als Gegenstand interdisziplinärer Forschung bewährt haben. Aber davon im einzelnen zu berichten, soll nicht mein Thema sein. Vielmehr will ich mich ganz auf die Frage nach Gemeinwohlsemantiken und politischen Selbstbindungen konzentrieren, auf ein Thema somit, das – in einer Reihe von Fragen formuliert – auch so lauten könnte: Bedürfen moderne Gesellschaften zu ihrer Integration (noch) der Idee des Gemeinwohls? Wenn ja, was und wo ist der Ort der Gemeinwohlverwirklichung? Ist er eher im Bereich des Staatshandelns oder der Wirtschaftstätigkeit zu suchen? Wird das Gemeinwohl eher in behördlicher Pflege oder stärker durch Initiativen gesellschaftlicher Gruppen gefördert? Besteht Gemeinwohlverwirklichung im wesentlichen in der Unterbindung gemeinwohlschädlichen Verhaltens, oder kann sie auch gezielt angesteuert und betrieben werden? Vor allem aber: Wer verfügt über die Definition des Gemeinwohls: der justiziell-administrative Apparat des Staates, der lizenziert und exekutiert, oder die Gesellschaft selbst, die sich in einer Reihe von Aushandlungsprozessen darüber verständigt, was sie als Gemeinwohl begreift und realisiert wissen will. Das ist eine ganze Fülle von Fragen, und ich bin mir keineswegs sicher, ob sie im Verlauf dieses Vortrags alle beantwortet werden können. Dafür bin ich mir aber ziemlich sicher, daß sie kaum zur Zufriedenheit aller zu beantworten sind. Ich werde jedenfalls damit beginnen, daß ich in einem ersten Teil Gemeinwohlsemantiken in den großen politischen Strömungen des späten 19. und 20. Jahrhunderts skizziere, um zunächst etwas über das als Gemeinwohl Bezeichnete in Erfahrung zu bringen. In einem zweiten Teil werde ich dann Perioden intensiverer Gemeinwohlthematization in der Geschichte des politischen Denkens in Augen-

¹ Münkler, Herfried & Harald Bluhm (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe (Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe *Gemeinwohl und Gemeinsinn* der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 1), Berlin 2001; Münkler, Herfried & Karsten Fischer (Hg.): Gemeinwohrrhetorik und Solidaritätsverbrauch. Integrationsprobleme moderner Gesellschaften (Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe *Gemeinwohl und Gemeinsinn* der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 2, Berlin 2002; die Bde. 3 und 4 folgen 2002.

schein nehmen und dabei der Frage nachgehen, ob hierbei Problempereptionen aufzufinden sind, die auch für moderne Konstellationen anschlussfähig sind, von denen also Antworten oder doch zumindest Beiträge zu Antworten auf die politischen und sozialen, ökonomischen wie ökologischen Herausforderungen unserer Gegenwart zu erwarten sind. Genau darum soll es dann im dritten und abschließenden Teil gehen: um die Relevanz von Gemeinwohlsemantiken bei der Wahrnehmung und Formulierung der Herausforderungen und Gefährdungen der von uns angestrebten Form eines friedlich-freiheitlichen Zusammenlebens und um deren Relevanz bei der Suche nach Antworten und Lösungen.

Jüngere Gemeinwohlsemantiken im politischen Handgemenge

Der Begriff des Gemeinwohls scheint politisch nicht festgelegt zu sein; jedenfalls läßt sich bei ihm nicht feststellen, daß er wesentlich mit einer eher konservativen Politikperspektive oder aber einem fortschrittsorientierten Reformprogramm verbunden wäre, wie man das für die klassisch der politischen Linken zuzurechnenden Begriffe der Gleichheit und Solidarität oder für den eher konservativen Positionen verbundenen Begriff der politischen Ordnung sagen kann. Dagegen hat es den Anschein, als sei die Gemeinwohlidee als Legitimations- und Orientierungsbegriff für unterschiedliche, mitunter einander gar entgegengesetzte politische Strömungen anschlussfähig – mit Ausnahme einer geschichtsphilosophisch ausgestaffierten Theorie des Klassenkampfes, die den Gemeinwohlbegriff als grundsätzlich sozialversöhnerisch zurückgewiesen hat.

Beginnen wir mit einer eher konservativen, in jedem Fall aber staatszentrierten Verwendung des Gemeinwohlbegriffs, in der gegen den Interessenpluralismus der parlamentarischen Demokratie, aber auch gegen die hinsichtlich bürgerschaftlicher Ehre und politischem Verdienst blinde Güterallokation des Marktes der Amtsgedanke und das Amtsethos stark gemacht werden. Im gesellschaftlich-politischen Spiel der unterschiedlichen Interessen und auf der Basis einer pluralistischen Politikvorstellung, so läßt sich diese Position resümieren, kommt die Gemeinwohlorientierung politischen wie gesellschaftlichen Handelns zu kurz, und in Konsequenz dessen wird das Gemeinwohl nicht oder nur unvollständig realisiert, wenn es nicht von einer Gruppe damit in besonderer Weise Betrauter verfolgt wird. So hat etwa Josef Isensee die Differenz zwischen „privater Freiheit“ und einer vom Amtsgewissen angeleiteten „Gemeinwohlkompetenz“ akzentuiert, die wesentlich an der Unterscheidung zwischen Gesellschaft und Staat orientiert ist.² Was damit konstruiert wird, ist eine besondere Gemeinwohl*verpflichtung*, aber zugleich eine privilegierte Gemeinwohl-

² Isensee, Josef & Paul Kirchof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Grundlagen von Staat und Verfassung in der Bundesrepublik Deutschland, 1987, § 13, S. 632f.

kompetenz staatlicher, weniger aus demokratischen Auswahlverfahren, sondern in erheblich höherem Maße aus sachlich-fachlichem Beamtenavancement hervorgegangener Amtsträger. Die dieser Forderung zugrundeliegende Vorstellung einer guten politischen Ordnung hebt ab auf eine Ergänzung des demokratisch-politischen Prozesses durch Ämter und die sie innehabenden Personen, die einer wertgebundenen Sachlichkeit verpflichtet sind, wie sie gerade in der Idee des Gemeinwohls zum Ausdruck gebracht wird.³ Die Gemeinwohlsemantik hat hier vor allem eine pluralismuskritische Stoßrichtung; sie ist das begriffliche Bollwerk gegen eine drohende „Vergesellschaftung des Staates“, in deren Verlauf der Staat zum Beuteobjekt partikularer Interessen werde. Hans Herbert von Arnim, der nicht erst in jüngster Zeit als Kritiker des Parteienstaates hervorgetreten ist, hat als Instanzen einer solchen gemeinwohlverpflichteten Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Sachlichkeit insbesondere das Bundesverfassungsgericht, die Bundesbank, den Bundesrechnungshof bzw. die Landesrechnungshöfe als Instanzen einer unabhängigen Kontrolle des Finanzgebarens im Parteienstaat, dazu den Bundespräsidenten, unabhängige Sachverständigengremien und schließlich die Wissenschaft in ihrer Gesamtheit ausgemacht.⁴

Die Vorstellung, der Prozeß des Ausräumens partikularer Interessen im politischen Kampf um Macht und Einfluß müsse durch eine an den Interessen des Ganzen orientierte, also gemeinwohlverpflichtete Sachlichkeit gerahmt, kontrolliert und gegebenenfalls konterkariert werden, hat in Deutschland eine lange Tradition, die freilich mit der Etikettierung als ‘obrigkeitsstaatlich’ nicht hinreichend zu erfassen ist, sondern die immer wieder auch den Antrieb für sozialreformerische Initiativen dargestellt hat, als deren Protagonist dann freilich der Staat ins Auge gefaßt wurde. Die ‘wohlfahrtsstaatliche’ Entwicklung in Deutschland ist nicht zuletzt über Gemeinwohlformeln gesteuert worden. „Wir sind der Überzeugung“, heißt es in dem 1872 veröffentlichten Gründungsaufwurf des *Vereins für Sozialpolitik*, „daß das unbeschränkte Walten teilweise entgegengesetzter und ungleich starker Einzelinteressen das Wohl der Gesamtheit nicht verbürgt, daß vielmehr die Forderungen des Ge-

³ Die nach wie vor prägnanteste Formulierung dieses Gedankens findet sich im Zusatz zu § 294 von Hegels Rechtsphilosophie, wo zunächst Staatsdienst und Gemeinwohlkompetenz miteinander verbunden werden: „Der Staatsdienst fordert vielmehr die Aufopferung selbständiger und beliebiger Befriedigung subjektiver Zwecke, und gibt eben damit das Recht, sie in pflichtmäßiger Leistung, aber eben nur in ihr zu finden.“ Damit dies der Fall sein kann, so Hegel weiter, ist der Staat gehalten, seine Beamten entsprechend zu besolden; nur dann kann er von ihnen erwarten, daß sie bei ihrer Tätigkeit ausschließlich das Gemeinwohl im Auge haben: „Durch die gesicherte Befriedigung der besonderen Bedürfnisse ist die äußere Not gehoben, welche, die Mittel dazu auf Kosten der Amtstätigkeit und Pflicht zu suchen, veranlassen kann.“ Die Problematik eines solchen Standes in der modernen Gesellschaft zeigt sich schon darin, daß „die Behebung äußerer Not“ heute kein sicherer Maßstab der Beamtenbesoldung mehr sein kann.

⁴ Vgl. Arnim, Hans Herbert von: *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, Frankfurt/M. 1977.

meinsinns und der Humanität auch im wirtschaftlichen Leben ihre Geltung behaupten müssen und daß das wohlervogene Eingreifen des Staates zum Schutze der berechtigten Interessen aller Beteiligten zeitig wachzurufen ist.“⁵ Dabei werden die sozialpolitischen Interventionen des Staates nicht etwa als bloßes Ausgleichen von oder Gegensteuern zu Markteffekten, sondern als „Erfüllung einer der höchsten Aufgaben unserer Zeit und unserer Nation“ begriffen: „In ernster Durchführung dieser Aufgabe wird sich der Egoismus des Einzelnen und das nächste Interesse der Klassen der dauernden und höheren Bestimmung des Ganzen unterordnen.“⁶ In der Tradition eines protestantischen Staatsdenkens wird schließlich der Staat, konkret die Beamtenschaft, zum Hüter des Gemeinwohls berufen und mit der Aufgabe seiner Durchsetzung gegen die aus Gesellschaft und Wirtschaft erwachsenden Partikularinteressen betraut. So skizziert Gustav Schmoller in seiner „Eröffnungsrede zum 25jährigen Bestehen des Vereins für Sozialpolitik“ den Zusammenhang von christlichem Ethos und preußisch-protestantischem Staatsdenken, indem er die Sorge um das Gemeinwohl „in der deutschen Staatswissenschaft im besten Teil unseres Beamtentums und unserer Geistlichen“ beheimatet sieht, bei denen, wie er hinzufügt, eine christlich-ethische Grundhaltung und die Vorstellung von der sittlichen Aufgabe des Staates miteinander verbunden seien.⁷ Zumindest in Deutschland ist das Projekt einer bürgerlichen Sozialreform ganz wesentlich von Gemeinwohlvorstellungen angeleitet und getragen worden, und als Träger dieser Gemeinwohlvorstellungen wurde neben der Beamtenschaft im engeren Sinne vor allem das Bildungsbürgertum aufgerufen.

Was diesen Vorstellungen bei allen Unterschieden, die in der politischen Zielsetzung im einzelnen vorhanden sind, im Grundsatz gemeinsam ist, ist ein tiefes Mißtrauen gegenüber den unmittelbaren Ergebnissen und Effekten des wirtschaftlichen wie politischen Prozesses sowie das daraus hergeleitete Erfordernis von Institutionen und Instanzen der Sachlichkeit und Sittlichkeit, die diesen Prozessen kontrollierend

⁵ Aufruf zur Gründung des Vereins für Sozialpolitik. In: Euchner, Walter, Grebing, Helga u.a., Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland. Sozialismus – Katholische Soziallehre – Protestantische Sozialethik, Essen 2000, S. 928.

⁶ Ebenda.

⁷ Schmoller, Gustav: Eröffnungsrede zum 25jährigen Bestehen des Vereins für Sozialpolitik 1897 in Köln. In: Euchner, Grebing u.a., Geschichte der sozialen Ideen (Anm. 5), S. 929; zur Programmatik des Vereins für Sozialpolitik vgl. Bruch, Rüdiger vom: Bürgerliche Sozialreform im deutschen Kaiserreich. In: Ders. (Hg.), 'Weder Kommunismus noch Kapitalismus'. Bürgerliche Sozialreform in Deutschland vom Vormärz bis zur Ära Adenauer, München 1985, S. 61ff.; zur Kritik der staatszentrierten Gemeinwohlvorstellung im deutschen Protestantismus vgl. Graf, Friedrich Wilhelm: Der Staat als Garant des Gemeinwohls. Zur Kritik der etalistischen Grundorientierung der kirchlichen Soziallehren und die Neuorientierung theologischer Sozialethik. In: Hildemann, Klaus D. (Hg.), Abschied vom Versorgungsstaat? Erneuerung sozialer Verantwortung zwischen Individualisierung, Markt und bürgerschaftlichem Engagement, Mülheim/Ruhr 2000, S. 39–54.

überhoben sind und deren Personalrekrutierung darum auch nicht nach den Vorgaben der Politik oder des Marktes erfolgen kann. Die im Kontext dieser Vorstellungen immer wieder anzutreffende Gemeinwohlsemantik dient der gleichermaßen funktionalen wie normativen Auszeichnung dieser Instanzen und ist dementsprechend über lange Zeit die wichtigste Legitimationsressource des deutschen Beamtentums gewesen, das sich gegenüber dem politischen Betrieb wie gegenüber dem sozio-ökonomischen Feld durch den Anspruch seiner besonderen Sachlichkeit wie Sittlichkeit abgrenzte. Mit der Erosion der staatlichen Regulierungs- und Steuerungsfähigkeit in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten sowie dem immer stärkeren Vordringen marktbezogener Vorstellungen sowie ökonomischer Semantiken ist diese Position freilich mehr und mehr in die Defensive gekommen. So sind die aufsehenerregenden Attacken Hans Herbert von Arnims auf die opulente Selbstversorgung von Politikern und die umfassende Ausstattung der politischen Parteien für den Kampf um Zustimmung und Macht mit öffentlichen Geldern⁸ letzten Endes nur noch Rückzugsgefechte, in denen die Verbindung von Gemeinwohlkompetenz und Beamtenstatus nicht mehr als offene Alternative zum Parteienstaat angeboten werden kann. Wie weit sich die deutsche Beamtenschaft von ihrem früheren Anspruch, der Hüter und Wahrer des Gemeinwohls zu sein, inzwischen zurückgezogen hat, zeigt sich wohl nirgendwo deutlicher als darin, daß sie ihren Anspruch auf angemessene Besoldung schon lange nicht mehr durch den Verweis auf *das ihr anvertraute Gemeinwohl* kommuniziert, sondern vielmehr geltend macht, die Beamten dürften nicht von der *allgemeinen Einkommensentwicklung* abgekoppelt werden. An die Stelle der Gemeinwohlsemantik ist damit die Gerechtigkeitssemantik getreten, in der nicht mehr eine herausgehobene Verantwortung der Beamtenschaft für das Gemeinwohl, sondern das Verhältnis zu den Ansprüchen und Leistungen anderer Berufsgruppen betont wird. Es soll hier freilich nicht unerwähnt bleiben, daß es statt dessen der Berufsgruppe der Unternehmer offenkundig gelungen ist, ihre erheblichen Gewinne mit einer gesellschaftlich akzeptierten Gemeinwohlsemantik zu umkleiden und sie so der öffentlichen Kritik als zu hoch oder gar grundsätzlich unberechtigt zu entziehen, was mit der damit verbundenen Aussicht auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze zusammenhängen mag, vor allem aber wohl auf einem in den Zuwächsen des Bruttoinlandsprodukts sich ausdrückenden Gemeinwohlverständnis beruht. Etwas verkürzt läßt sich das so formulieren: Wer zur Steigerung des Bruttoinlandsprodukts beiträgt, fördert das Gemeinwohl. Der Staat und seine Diener jedenfalls haben im gegenwärtigen Verständnis wenig Chancen, die privilegierte Position des Gemeinwohlschützers für sich in Anspruch zu nehmen. Allenfalls die Bundesbank und das Bundesverfassungsgericht bilden hier eine Ausnahme.

⁸ Vgl. Arnim, Hans Herbert von: *Fetter Bauch regiert nicht gern*, München 1999; ders.: *Politik, Macht, Geld*, München 2001.

Parallel zur *staatszentrierten* Gemeinwohlsemantik hat sich im späten 19./frühen 20. Jahrhundert eine in ihrem Kern eher *kapitalismuskritische* Gemeinwohlsemantik entwickelt, die sowohl vom demokratischen Sozialismus als auch von der katholischen Soziallehre gespeist worden ist und zu der schließlich auch die protestantische Sozialethik nach Auflösung ihrer früher engen Bindung an den Staat einen Beitrag geleistet hat, wie nicht zuletzt die 1991 veröffentlichte wirtschaftspolitische Denkschrift der Evangelischen Kirche Deutschlands unter dem Titel „Gemeinwohl und Eigennutz“ zeigt. Mit der 1918/1919 erfolgten Übernahme wirtschafts- und sozialpolitischer Verantwortung auf gesamtstaatlicher Ebene hat die Gemeinwohlsemantik auch in die gesellschaftspolitischen Vorstellungen der deutschen Sozialdemokratie Einzug gehalten, wo sie in der Regel als Gegenbegriff zu den Wirtschaftsegoismen der Kapitaleigner firmierte und die normative Leitlinie staatlicher Interventionen bezeichnete. In Erik Nöltings „Entwurf einer sozialistischen Wirtschaftsordnung“, dem wohl umfassendsten planwirtschaftlichen Entwurf der deutschen Sozialdemokratie nach 1945, heißt es programmatisch: „Wir wollen eine Reihe von Wirtschaftszweigen durch Übergang des Eigentums in die öffentliche Hand und Sozialisierung restlos und unmittelbar auf das Gemeinwohl ausrichten.“⁹ War in den Vorstellungen Nöltings die Durchsetzung des Gemeinwohls weitgehend an staatliche Eingriffe gebunden und wurde die Gemeinwohlgarantie in der Verstaatlichung der Produktionsmittel gesehen, so suchte Gerhard Weisser, ein Schüler Leonard Nelsons, die Verwirklichung des Gemeinwohls stärker mit gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen zu verbinden. Der freiheitliche Sozialismus, so erklärte er in kritischer Distanz zu der von den Kommunisten präferierten Staatsplanungswirtschaft, wolle „die Volkswirtschaft in den Dienst des Gemeinwohls stellen“, aber er wolle nicht, daß dies „durch einen lebenertötenden Zentralismus geschieht, sondern durch einen neuartigen Planungs- und Lenkungsstil, der lockere Formen bevorzugt, dabei aber im Endeffekt dieselbe Hinlenkung auf das Gemeinwohl erreicht, wie sie die Zentralisten wollten und anderswo noch heute zu erreichen versuchen“.¹⁰ Weisser dachte dabei an eine dezentralisierte Planung, in der die groben Mittel des Gebots und Verbots durch ein System indirekter Anreize für die Marktteilnehmer ersetzt werden sollten.

Mit dem Abschied der deutschen Sozialdemokratie von planwirtschaftlichen Steuerungsinstrumentarien und der Hinwendung zu marktwirtschaftlichen Vorstellungen gewann die Gemeinwohlsemantik zur Beschreibung der wirtschaftspolitischen Ziele weiterhin an Relevanz. Das zeigte sich auf dem Kölner SPD-Parteitag von 1962,

⁹ Nölting, Erik: Entwurf einer sozialistischen Wirtschaftsordnung. In: Weber, Alfred & Erik Nölting: Sozialistische Wirtschaftsordnung, Hamburg 1948, S. 20.

¹⁰ Weisser, Gerhard: Sozialisierung bei freisozialistischer Wirtschaftsverfassung. Vortrag vom 28. Februar 1947, Hamburg 1947, S. 7; zu den gesellschafts- wie wirtschaftspolitischen Vorstellungen Nelsons, an die Weisser anknüpft, vgl. Vorholt, Udo: Die politische Theorie Leonard Nelsons, Baden-Baden 1998, insbes. S. 105ff.

wo Heinrich Deist in seinem wirtschaftspolitischen Grundsatzreferat unter dem Titel „Die Pflicht zum Wohlstand“ als Ziel der Sozialdemokratie ein „stetiges wirtschaftliches Wachstum, eine harmonische Entwicklung aller wirtschaftlichen Kräfte, Preisstabilität und eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung“ propagierte.¹¹ Die Stabilität des demokratischen Gemeinwesens sollte danach auf gemeinsamen Grundwerten sowie der Orientierung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Tätigkeit am Gemeinwohl beruhen, was für Deist hieß, die Funktionsweise des demokratischen Rechtsstaats so zu ordnen, „daß das allgemeine Interesse, das Gemeinschaftswohl, sich gegenüber einseitigen Interessen durchsetzt“, und das wiederum hatte eine Zusammenarbeit der Tarifparteien zur Voraussetzung, „die auf das Ganze, das Gemeinwohl gerichtet ist“.¹² Die Gemeinwohlsemantik spielte schließlich auch in dem von Karl Schiller entworfenen wirtschaftspolitischen Leitbild einer Kombination „von Marktwirtschaft, monetärer und fiskalischer Globalsteuerung und Wohlfahrtspolitik“ eine wichtige Rolle: „Die mündige Gesellschaft“, so Schiller auf dem Dortmunder SPD-Parteitag von 1966 in polemischer Absetzung gegen wirtschaftsliberale Vorstellungen ebenso wie gegen das von dem damaligen Bundeskanzler Ludwig Erhard propagierte Leitbild der formierten Gesellschaft, „setzt schließlich nicht voraus, daß das Gemeinwohl durch die unsichtbare Hand der Egoisten automatisch oder durch die Formierung der Interessen autoritär erreicht wird. Sie anerkennt vielmehr, daß der Staat die Aufgabe hat, die gesellschaftlichen Gruppen durch seine planende und ausgleichende Politik und durch Orientierungshilfen auf das Gemeinwohl hinzuführen“.¹³

Die Expansion der Gemeinwohlsemantik in der Sozialdemokratie erfolgte also in etwa gleichzeitig mit deren definitiver Umwandlung aus einer Klassen- bzw. Milieupartei in eine Volkspartei, die den Anspruch erhob, tendenziell von jedem oder jeder, unabhängig von sozialer Stellung und konfessioneller Bindung, gewählt werden zu können. Der Gemeinwohlbegriff diente dabei als Leitformel für den angestrebten Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit, als gesamtstaatliche Bezugsebene einer nicht länger auf Klasse oder Milieu restringierten Solidarität und schließlich auch als Legitimation und Limitierung einer auf Markt und Wettbewerb gegründeten Wirtschaftsordnung. Eine Rolle dürfte auch gespielt haben, daß man in dem immer wieder herausgehobenen Bezug auf das Gemeinwohl eine gute Möglichkeit sah, den Ruch der Klassenpartei loszuwerden, die, wo sie an die Regierung kam, keine anderen Ziele verfolgte, als die Partialinteressen der eigenen Klientel durchzusetzen. Die sozialdemokratische Gemeinwohlsemantik der 60er Jahre war demnach nicht nur Ausdruck eines grundlegenden programmatischen Wandels der Partei, sondern

¹¹ Deist, Heinrich: Die Pflicht zum Wohlstand. In: Protokoll SPD-Parteitag 1962, S. 123.

¹² Stabilität und Aufstieg. Dokumentation der wirtschaftspolitischen Tagung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 3.–5. Okt. 1963, Hannover 1963, S. 287, 289.

¹³ Schiller, Karl: Einführung in Schwerpunkte der Gesellschaftspolitik in Deutschland. In: Protokoll SPD-Parteitag 1966, S. 291.

zugleich auch Mittel und Bestandteil eines Imagewechsels, durch den man für die untere Mittelschicht wählbar werden wollte.¹⁴ Im sozialdemokratischen Politikmodell der 60er bis frühen 90er Jahre fungierte der Staat, wie Frieder Naschold es formuliert hat, „als Hüter und Wächter des Gemeinwohls“.¹⁵

Eine womöglich noch größere Bedeutung ist dem Gemeinwohlbegriff in der katholischen Soziallehre zugekommen, deren grundlegender Bezug die 1931 veröffentlichte Sozialzyklika *Quadragesimo anno* darstellt, bei deren Formulierung die dem Königswinterer Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung angehörenden Sozialethiker und Nationalökonom Götz Briefs, Gustav Gundlach, Heinrich Rommen und Oswald von Nell-Brenning eine gewichtige Rolle gespielt haben. Dabei kritisierte die Enzyklika einen Kapitalismus, der „ohne Rücksicht auf Gemeinwohl und Gemeinwohlgerechtigkeit“ funktioniere und den Staat, der doch „einzig auf das gemeine Wohl und die Gerechtigkeit bedacht“ sein sollte, zum „willenlos gefesselten Sklaven selbststüchtiger Interessen erniedrigt“ habe.¹⁶ Gleichzeitig wurde gefordert, daß sich die einzelnen „Leistungsgemeinschaften“, wie die zunächst mit „Stände“ mißverständlich ins Deutsche übersetzten *ordines* später bezeichnet wurden, dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen müßten und zu diesem einen Beitrag zu leisten hätten.¹⁷ An die Gemeinwohlsemantik der katholischen Soziallehre schloß das Ahlener Wirtschaftsprogramm der CDU vom Februar 1947 an, in dem es heißt, „jede mit dem Gemeinwohl unverträgliche Beherrschung wesentlicher Wirtschaftszweige durch den Staat, Privatpersonen oder Gruppen“ müsse ausgeschlossen werden,¹⁸ und auch das Grundsatzprogramm der CSU von 1946 stellte ausdrücklich „das Recht des Staates“ heraus, „die Wirtschaft nach Gesichtspunkten des Gemeinwohls zu lenken“.¹⁹ Wahrscheinlich hat der Gemeinwohlbegriff in einigen Fällen auch dazu gedient, den Begriff des christlichen Sozialismus zu ersetzen, den Konrad Adenauer

¹⁴ In ähnlicher Weise hatten die konservativ geführten Regierungen in Großbritannien während der Zwischenkriegszeit darauf geachtet, nicht die Klasseninteressen einer bestimmten Seite zu vertreten, sondern das Gemeinwohl im Auge zu haben; seit Disraeli legten die Tories großen Wert darauf, „nicht als Partei der Besitzenden in Erscheinung zu treten, sondern im Namen aller zu sprechen“. Diner, Dan: Das Jahrhundert verstehen. Eine universalhistorische Deutung, München 1999, S. 146.

¹⁵ Naschold, Frieder: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin 1993, S. 23.

¹⁶ *Quadragesimo anno*. In: Texte zur katholischen Soziallehre. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente, Bd. 1, Kevelaer 1985, S. 111 und 120.

¹⁷ Vgl. Lindgens, Godehard: Die politischen Implikationen der katholischen Soziallehre. In: Fetscher, I. & H. Münkler (Hg.), Pipers Handbuch der politischen Ideen, Bd. 5, München, Zürich 1987, S. 90.

¹⁸ Das Ahlener Wirtschaftsprogramm vom 3. Febr. 1947. In: Mommsen, Wilhelm (Hg.), Deutsche Parteiprogramme, München 1960, S. 576.

¹⁹ Grundsatzprogramm der CSU. In: Flechtheim, Ossip K. (Hg.), Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Berlin 1962ff., Bd. 2, S. 51.

aus wahltaktischen Überlegungen vermieden wissen wollte. In den späten 40er/ frühen 50er Jahren hat der Gemeinwohlbegriff in der CDU offenbar eine ähnliche Rolle gespielt wie in der SPD während der 60er Jahre.

Seit Entdeckung der 'Krise des Sozialstaats' und der neuen Aufmerksamkeit für 'intermediäre Institutionen' von linksalternativer Seite hat auch die deutsche Sozialdemokratie ein größeres Interesse an subsidiären Gemeinwohlkonzeptionen entwickelt, wie es in Begriffen wie 'solidarischer Staat', 'aktivierender Staat' usw. zum Ausdruck kommt, und in Verbindung damit hat sich in jüngster Zeit auch ein verstärktes Interesse am Gemeinsinn der Bürger bemerkbar gemacht – eine Entwicklung, die nicht nur in Deutschland, sondern in allen westlichen Ländern zu beobachten ist: „Unterhalb der Oberfläche allfälliger Abbau-, Privatisierungs- und Deregulierungsstrategien wohlfahrtsstaatlicher Leistungen zeichnet sich in sämtlichen westlichen Ländern eine grundsätzliche Neuordnung institutioneller Arrangements wohlfahrtsstaatlicher Systeme ab, die auf eine Pluralisierung von Institutionen und Akteuren der Wohlfahrtsproduktion jenseits von Markt und Staat sowie auf eine Stärkung von Gemeinsinn, bürgerschaftlicher Mitwirkung und Selbsthilfe hinauslaufen.“²⁰

Fassen wir die in unterschiedlichen politischen Strömungen und zu verschiedenen Zeiten gemachten Beobachtungen zusammen, so fällt auf, daß eine inhaltlich prägnante Bestimmung dessen, was mit Gemeinwohl gemeint ist, fast durchweg fehlt; statt dessen gewinnt die Gemeinwohlsemanantik ihre Bedeutung aus dem negatorischen Bezug auf anderes, seien das nun entfesselte Wirtschaftsegoismen, grenzenlose Freiheit, Partikularinteressen oder auch die Staatsplanungswirtschaft. Erst durch diese Gegenbegriffe erlangt die Gemeinwohlsemanantik einen klareren Inhalt, der ihr in den hier angezogenen Verwendungskontexten sonst weithin abgeht. Diese Gegenbegriffe repräsentieren gewissermaßen den politisch-gesellschaftlichen Kontext, in den der Gemeinwohlimperativ jeweils hineingesprochen wird. Dies könnte auch der Grund dafür sein, warum der Begriff des Gemeinwohls gleichzeitig bei unterschiedlichen, mitunter einander entgegengesetzten politischen Strömungen Verwendung finden konnte, ohne daß dies, was unter diesen Umständen doch sonst zu erwarten gewesen wäre, zu seiner Bedeutungsschärfung in kontroversen Debatten geführt hätte.

Das Problem einer jeden Gemeinwohlsemanantik besteht also darin, daß zunächst offen ist, von dem Wohl *welcher* Gemeinschaft gesprochen wird: dem einer Großfamilie, eines Nachbarschaftsverbandes, einer Stadt oder Region, eines Staates bzw. einer Nation, der Bevölkerung eines ganzen Kontinents oder gar der gesamten Mensch-

²⁰ Evers, Adalbert & Thomas Olk: Wohlfahrtspluralismus. Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs. In: Dies. (Hg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen 1996, S. 10; zusammenfassend hierzu Braun, Sebastian: Bürgerschaftliches Engagement – Konjunktur und Ambivalenz einer gesellschaftspolitischen Debatte. In: Leviathan, 29 (2001) 1, S. 83–109.

heit. Der Begriff gibt seine jeweilige Reichweite erst innerhalb eines bestimmten Verwendungskontexts zu erkennen, und seine Attraktivität für die Sprache der Politik dürfte nicht zuletzt darin bestehen, daß man diesen Kontext nicht immer scharf konturieren muß. Aber die Unschärfen beziehen sich nicht bloß auf Größe und Umfang der Gemeinschaft, sondern ebenso auch auf die Art des jeweils intendierten Wohls: Handelt es sich um ein Wohl, das anhand der verfügbaren materiellen Güter gemessen werden kann? Spielt dabei die Art seiner Verteilung auf die Bevölkerung eine Rolle? Gehören außer materiellen Gütern auch geistig-kulturelle Werte dazu? Wieviel in den Zahlen des Bruttoinlandsprodukts nicht erfaßtes Sozialkapital, das heißt Bereitschaft von Gesellschaftsangehörigen zum Engagement für andere oder für die Bereitstellung öffentlicher Güter, muß in das Gemeinwohl eingehen? Kurzum: Kann man Gemeinwohl messen, um auf dieser Grundlage verschiedene Städte, Regionen und Staaten miteinander zu vergleichen, oder aber geht eine solche Fülle nicht objektivierbarer, darum weder zählbarer noch wägbarer Faktoren in eine anspruchsvollere Bestimmung des Gemeinwohls ein, daß jeder Versuch einer Messung von vornherein zum Scheitern verurteilt ist? Wir sehen hier, daß die Definition des Gemeinwohls nicht nur zwischen den konkurrierenden politischen Strömungen oder zwischen Herrschenden und Beherrschten umstritten ist,²¹ sondern zugleich auch zwischen den einzelnen akademischen Disziplinen: Theologen und Philosophen haben es in der Geschichte des politischen Denkens anders definiert als die Juristen, die in der Regel mit dem Anspruch auf eine privilegierte Verfügung über den Gemeinwohlbegriff aufgetreten sind, und die Ökonomen schließlich sind wiederum zu anderen Definitionen gelangt.²² – Was ist mit einem Begriff anzufangen, von dessen Bedeutung sich offenbar jeder, der ihn verwendet, eine andere Vorstellung macht? Handelt es sich beim Gemeinwohlbegriff womöglich um nichts anderes als ein semantisches Strategem politischer Akteure, in dem diese die unterschiedlichsten Ziele und Absichten zu transportieren vermögen? Und wäre es, wenn dem so ist, nicht besser, den Begriff so schnell wie möglich aus der politischen Theorie zu eliminieren, damit er darin nicht noch mehr und noch größere Verwirrung stiftet?

²¹ So wurde Karl I. von England, der sich selbst als Verkörperung des Gemeinwohls der von ihm beherrschten Länder begriff, mit der Begründung hingerichtet, das Amt des Königs sei dem Gemeinwohl abträglich.

²² Einige disziplingeschichtliche Hinweise finden sich bei Baruzzi, Arno: Freiheit, Recht und Gemeinwohl. Grundfragen einer Rechtsphilosophie, Darmstadt 1990, passim.

Theorien der Demokratie und ideengeschichtliche Traditionen des Gemeinwohldenkens

Es war diese Unbestimmtheit und Offenheit des Gemeinwohlbegriffs, die eine Reihe von Demokratietheoretikern zu der Forderung veranlaßt hat, den Begriff des Gemeinwohls als eine politiktheoretische Fiktion grundsätzlich zu verabschieden. Die schärfste und prägnanteste Kritik an der klassischen Idee des Gemeinwohls findet sich bei Joseph Schumpeter, der seine Kritik am Gemeinwohlbegriff mit einer Absage an die klassische Lehre von der Demokratie verbunden hat. An deren Stelle hat Schumpeter eine neue Konzeption der Demokratie entfaltet, in deren Mittelpunkt nicht mehr die Idee des Gemeinwohls, sondern die der Konkurrenz um Macht steht. Schumpeter definiert die klassische Lehre der Demokratie folgendermaßen: „Die demokratische Methode ist jene institutionelle Ordnung zur Erzielung politischer Entscheide, die das Gemeinwohl dadurch verwirklicht, daß sie das Volk selbst die Streitfragen entscheiden läßt und zwar durch die Wahl von Personen, die zusammzutreten haben, um seinen Willen auszuführen.“²³ In der klassischen Demokratietheorie, so Schumpeter, seien Gemeinwohl und Wille des Volkes eng miteinander verbunden: Das Gemeinwohl ist das, was der Wille des Volkes will; es ist die Legitimation und Zielbestimmung des Wollens des Volkes, das durch die Gemeinwohlidee gegen den demokratieskeptischen Vorwurf der Pleonexie, des grenzenlosen und darum selbstzerstörerischen Mehrhabenwollens, abgesichert wird, so wie umgekehrt der Wille des Volkes das Gemeinwohl aus einer theoretischen Fiktion in eine praktische Größe der Politik verwandelt. – So jedenfalls rekonstruiert Schumpeter die klassische Lehre der Demokratie, die zugegebenermaßen durch die von ihm hergestellte enge Beziehung zwischen Gemeinwohl und Volkswille stark rousseauistisch imprägniert ist. Die Basisannahme dieser Demokratietheorie, so Schumpeter weiter, besteht in der Auffassung, „daß es ein Gemeinwohl als sichtbaren Leitstern der Politik gibt, das stets einfach zu definieren ist und das jedem normalen Menschen mittels rationaler Argumente sichtbar gemacht werden kann“.²⁴ Dieses Gemeinwohl impliziere klare Antworten auf soziale Sachverhalte und politische Entscheidungen, die dadurch als ‘gut’ oder ‘schlecht’ klassifiziert werden könnten und deren normativen Vorgaben zuwiderzuhandeln entweder Dummheit oder antisoziales Interesse sei; insofern sei der allgemeine Wille des Volkes, ver-

²³ Schumpeter, Joseph A.: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 6. Auflage, Tübingen 1987, S. 397; zum politischen wie intellektuellen Kontext der Entstehung dieses von Ökonomen unterschiedlicher Couleur vielgepriesenen Buchs vgl. Swedberg, Richard: *Joseph A. Schumpeter. Eine Biographie*, Stuttgart 1994, S. 189–227.

²⁴ Ebenda.

standen als der Wille aller vernünftigen Individuen, „mit dem Gemeinwohl oder dem Gemeininteresse oder der allgemeinen Wohlfahrt oder der Glückseligkeit gleichbedeutend“.²⁵

Es ist unschwer zu ahnen, wie Schumpeter diese Demokratiekonzeption zu widerlegen versucht hat: „Erstens gibt es kein solches Ding wie ein eindeutig bestimmtes Gemeinwohl, über das sich das ganze Volk kraft rationaler Argumente einig wäre oder zur Einigkeit gebracht werden könnte“, und das liege *erstens* daran, „daß verschiedenen Individuen und Gruppen das Gemeinwohl mit Notwendigkeit etwas Verschiedenes bedeuten muß“ und „Spaltungen über prinzipielle Fragen [...] nicht durch rationale Argumente geschlossen werden können“.²⁶ Aber selbst wenn es, wie in der utilitaristischen Vorstellung vom „größten Glück der größten Zahl“, eine hinreichend bestimmte Gemeinwohlvorstellung gebe, so bestehe *zweitens* doch ein so fundamentaler Dissens über die Mittel und Wege zu seiner Verwirklichung, die Gewichtung einzelner Elemente und die Gewichtung gegenwärtiger und zukünftiger Bedürfnisbefriedigung, daß damit für die Klärung des Gemeinwohls nichts gewonnen sei. Der infolgedessen unvermeidliche Verzicht auf die Idee des Gemeinwohls aber habe zur Folge, daß die Idee des Volkswillens ihre inhaltliche Bestimmung verliere, womit sie selbst obsolet werde: „Sowohl die Existenz als auch die Würde dieser Art von *volonté générale* verschwinden, sobald uns die Vorstellung eines Gemeinwohls fehlt. Und beide Stützen der klassischen Lehre zerbröckeln unweigerlich zu Staub.“²⁷

Die Zertrümmerung des Gemeinwohlbegriffs war für Schumpeter also der Ansatzpunkt zur Zertrümmerung der Vorstellung vom Volkswillen, und mit dem Nachweis von dessen Obsoleszenz ist für ihn auch die klassische Lehre von der Demokratie erledigt, die den Entscheidungs- und Auswahlprozeß als eine vom Volk zur Spitze der Regierung aufsteigende Bewegung entworfen hat. Die von ihm daraus gezogene Konsequenz ist freilich nicht die Verwerfung der Demokratie als Regierungsform, sondern ihre, wie er für sich beansprucht, *realistische Neudefinition*, die ohne die Fiktionen des Gemeinwohls und des Volkswillens auszukommen hat. Sein Definitionsvorschlag lautet: „Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher Einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben.“²⁸ Damit hat Schumpeter die Bewegungsrichtung von Entscheidung und Auswahl umgedreht, insofern das Volk nunmehr nur noch die Funktion hat, zwischen mindestens zwei politischen Optionen zu entscheiden, wobei sich die Demokratie von anderen politischen Methoden dadurch unterscheidet, daß es ein

²⁵ Ebenda.

²⁶ Ebenda, S. 399.

²⁷ Ebenda, S. 401.

²⁸ Ebenda, S. 428.

institutionalisiertes Verfahren der Wiedervorlage und Neuentscheidung gibt, bei dessen Ausgang vermutlich den Ausschlag gibt, ob die zuvor getroffene Entscheidung die mit ihr verbundenen Erwartungen erfüllt hat oder nicht. Ob ihrer Ähnlichkeit mit Theorien über die Kaufentscheidungen von Konsumenten sind Schumpeters Überlegungen auch als ökonomische Theorie der Demokratie bezeichnet worden. Demokratie wird danach als ein nachfragezentrierter Politikprozeß begriffen, bei dem das Angebot über die Nachfrage stimuliert wird und von Gemeinwohl allenfalls insofern noch die Rede sein kann, als das, was in diesem Wechselspiel von Nachfrage und Angebot herauskommt, eben das Gemeinwohl ist. Es ist konzeptionell aller normativen Aspekte entleert und parallel hierzu von der Input- auf die Outputseite des Politikprozesses umgestellt worden. Eine solche Gemeinwohlkonzeption ist freilich so bedeutungsleer, daß es nur konsequent ist, über sie kein Wort mehr zu verlieren.²⁹

Ich habe die Überlegungen Schumpeters nicht zuletzt darum so eingehend dargestellt, weil in ihnen am prägnantesten deutlich wird, was mit der Idee des Gemeinwohls trotz all ihrer Unbestimmtheit in demokratietheoretischer Perspektive doch verbunden ist: Letzten Endes hängt an ihr nämlich die Möglichkeit, Demokratie nicht nur über ihre *Effekte* bzw. die *Kontrolle dieser Effekte*, also outputorientiert, sondern als eine auf dem Engagement der Bürger beruhende politisch-partizipatorische Ordnung, also inputorientiert, zu begreifen, das heißt sie wesentlich nicht als eine *Optimierung von Herrschaft*, sondern als die *Ermöglichung von Bürgerschaft* zu definieren.³⁰ Darin nämlich scheint die zentrale Bedeutung der Gemeinwohlidee in demokratietheoretischer Perspektive zu liegen: in der Vorstellung einer politikpartizipatorisch gefaßten Bürgerschaftlichkeit nämlich, die mit der Idee des Gemeinwohls verknüpft und ohne Rekurs auf den Gemeinsinn der Bürger nicht zu denken ist. Damit steht sie im Gegensatz zu einer Reduktion des Bürgers auf das Modell eines rationalen Nutzenmaximierers, eines möglichst umfassend informierten Politikkonsumenten, der sich gelegentlich auch einmal engagiert, aber nur dann und nur so lange, wie die Kosten dieses Engagements in einem vertretbaren Verhältnis zu dem

²⁹ Daß ein outputorientierter Gemeinwohlbegriff nicht eo ipso normativ entleert ist, zeigen die Arbeiten Fritz Scharpfs, der wohlfahrtstheoretische Kriterien für einen demokratischen Gemeinwohlbegriff fruchtbar zu machen versucht hat (vgl. Scharpf, Fritz: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: Kohler-Koch, Beate (Hg.), Staat und Demokratie in Europa. 18. Wiss. Kongreß der DVPW, Opladen 1992, S. 93–115, insbes. S. 96ff.). Die Überlegungen Scharpfs konvergieren mit denen Schumpeters freilich in dem Punkt, daß auch Scharpf wesentlich an der Anspruchslosigkeit der motivationalen Prämissen hinsichtlich der Gemeinwohlorientierung der Beteiligten interessiert ist.

³⁰ Vgl. hierzu ausführlich Gebhardt, Jürgen & Herfried Münkler (Hg.): Bürgerschaft und Herrschaft. Zum Verhältnis von Macht und Demokratie im antiken und neuzeitlichen politischen Denken, Baden-Baden 1993.

daraus zu beziehenden Nutzen stehen.³¹ Mit Michael Sandel kann man ersteres als die republikanische und letzteres als die liberale Konzeption der Demokratie bezeichnen.³² In letzterer ist die Idee des Gemeinwohls konzeptionell überflüssig, weil für die Vorstellung des Bürgers bedeutungslos, und insofern handelt es sich, wenn in ihr dennoch von Gemeinwohl die Rede ist, um bloße politische Rhetorik. In der republikanischen Konzeption dagegen ist die Idee des Gemeinwohls infolge ihrer definitorischen Verknüpfung mit dem Bürgerbegriff unverzichtbar, und insofern ist es auch nicht bloße politische Rhetorik, wenn in ihr vom Gemeinwohl die Rede ist, sondern eine gelegentlich vielleicht penetrante, im Kern aber unverzichtbare Erinnerung an die soziomoralischen Grundvoraussetzungen dieser Vorstellung von Demokratie. Das Problem dieser Kontrastierung zweier Demokratiekonzeptionen und ihrer jeweiligen Gemeinwohlsemantiken ist freilich, daß in der politischen Realität beide Vorstellungen in ein und derselben politischen Ordnung koexistieren und insofern zumeist nicht eindeutig zu entscheiden ist, ob die vorherrschenden Gemeinwohlsemantiken bloße politische Rhetorik³³ oder demokratische Revitalisierungen darstellen. Darauf wird später noch einmal zurückzukommen sein. Zunächst freilich möchte ich ausdrücklich in Zweifel ziehen, daß mit jenen rationalen Nutzenmaximierern, wie sie die liberale Demokratietheorie unterstellt, eine demokratische Ordnung dauerhaft organisiert werden kann. Deswegen möchte ich auch bestreiten, daß sich die Demokratie erschöpfend durch eine Kombination von Wettbewerbsmodellen mit der Annahme einer gesellschaftlich bindenden Akzeptanz der diesem Wettbewerb zugrundeliegenden Entscheidungsregeln definieren läßt, wie dies von Schumpeter und den an ihn anschließenden Vertretern einer ökonomischen Demokratietheorie getan worden ist. Ernst Fraenkel, einer der Gründerväter der Politikwissenschaft in Deutschland, scheint das zumindest geahnt zu haben, als er die Entscheidungsregeln des demokratischen Wettbewerbs um Gerechtigkeit und Billigkeit als regulative Ideen des Politikprozesses erweitert und dies unter dem Begriff des Gemeinwohls zusammengefaßt hat: „Das Bekenntnis zur westlichen Demokratie“, so die Pointe seiner Überlegungen, „erfordert gleicherweise die Anerkennung der Befugnisse der Bürger, ihre Interessen frei und ungehindert vertreten zu können, wie die Anerkennung der Befugnis der Gesamtheit, den Primat des Gemeinwohls gegenüber allen Interessengruppen durchzusetzen.“³⁴ Die Spannung zwischen den

³¹ Zu den demokratietheoretischen Implikationen eines solchen Bürgerbegriffs vgl. Münkler, Herfried: Der kompetente Bürger. In: Klein, Ansgar & Rainer Schmalz-Bruns (Hg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden 1993, S. 153–172.

³² Vgl. Sandel, Michael: Liberalismus oder Republikanismus. Von der Notwendigkeit der Bürgertugend, Wien 1995.

³³ Der Rhetorikbegriff wird hier und im folgenden eher pejorativ gebraucht. Damit ist der mögliche Gehalt des Rhetorikbegriffs nicht erschöpft.

³⁴ Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1964, S. 40.

beiden Prinzipien, der ungehinderten Möglichkeit zur Vertretung partikularer Interessen und der Durchsetzbarkeit des Gemeinwohls gegen sie, ist, so Fraenkel, das unaufhebbare Merkmal der westlichen Demokratie.

Wie aber muß man sich dieses Spannungsverhältnis zwischen Partikularinteresse und Gemeinwohl vorstellen, das bei Fraenkel (wohl in polemischer Entgegensetzung zu den sog. Volksdemokratien) zum definitiven Charakteristikum der westlichen Demokratie avanciert? Nicht jedenfalls in der Form, daß das Gemeinwohl als der Effekt eines funktional verknüpften Zusammenspiels von Einzelinteressen zu verstehen ist, denn dann wäre es das Ergebnis der Verfolgung von Partikularinteressen und würde dazu nicht in einem Spannungsverhältnis stehen. Das Gemeinwohl muß sich also, um diese bereits eingeführte Unterscheidung wieder aufzugreifen, auf der Input-Seite des politischen Prozesses befinden und kann nicht erst als dessen Ergebnis auf der Output-Seite identifiziert werden, das heißt es muß, ohne daß wir zunächst sagen können, wie es inhaltlich bestimmt ist, in die *Intentionalität der politischen Akteure* eingehen und dadurch in ein Spannungsverhältnis mit deren als quasi-natürlich unterstellter Orientierung am Eigeninteresse eintreten. In der Geschichte des politischen Denkens ist die Bereitschaft und Fähigkeit zur Aufrechterhaltung dieses Spannungsverhältnisses lange Zeit als politische bzw. bürgerschaftliche Tugend definiert worden.³⁵ Dazu gehört der *arete*-Begriff des Aristoteles ebenso wie die *virtus*-Vorstellungen der römischen Historiker, die Machiavellische *virtù*, die *vertù* Rousseaus und schließlich die *virtue* der *Federalist-Papers*. Für sie alle ist die Vorstellung einer intentionalen Gemeinwohlorientierung der Bürger unverzichtbar.

Sehen wir uns das einen Augenblick genauer an, wobei ich das Augenmerk auf die politische Theorie des Aristoteles bzw. des Aristotelismus und insbesondere den klassischen Republikanismus lenken möchte, der bei den die allmähliche Erosion der römischen Republik beschreibenden Historikern seinen Anfang genommen hat und dann von Machiavelli, Harrington, Spinoza, Rousseau sowie den amerikanischen Gründervätern ausformuliert worden ist.³⁶ Bei kaum einem der diesen beiden Strängen des politischen Denkens zuzurechnenden Autoren finden wir, wiewohl sie allesamt den Begriff des Gemeinwohls an prominenter Stelle verwenden, genauere Ausführungen darüber, was inhaltlich darunter zu verstehen sei. Allenfalls der Thomismus hat mit Blick auf die göttliche Schöpfung als oberstem *bonum commune* und den sich hieraus ableitenden *bona communia* der *regna* und *civitates* konkretere Überlegungen zur inhaltlichen Definition des Gemeinwohls angestellt – weswegen

³⁵ Dazu detailliert Münkler, Herfried: Die Idee der Tugend. Ein politischer Leitbegriff im vorrevolutionären Europa. In: Archiv für Kulturgeschichte, 73 (1991) 2, S. 379–403.

³⁶ Zu dieser Traditionslinie vgl. die grundlegende Studie von Pocock, John G. A.: The Machiavellian Moment. Florentine political thought and the atlantic republican tradition, Princeton 1975.

übrigens die Dominikaner heute noch der Auffassung sind, die Jesuiten hätten keine hinreichende, wenn nicht gar eine falsche Vorstellung von dem, was das Gemeinwohl ist.³⁷

In der Geschichte des politischen Denkens jedenfalls finden sich nur selten inhaltlich präzisere Ausführungen über das Gemeinwohl; in der Regel wird es relativ offen und flexibel als politischer Gegenbegriff zur permanent bedrohlichen Orientierung der die Macht Innehabenden an ihrem eigenen Nutzen eingeführt. So argumentiert Aristoteles etwa an zentralen Stellen seiner *Politik* mit dem Gegensatz zwischen Eigeninteresse und Gemeinwohl und entwickelt daraus das für seine politische Theorie zentrale Sechsfelder-Schema der Regierungsformen, in dem er, jeweils orientiert an der Anzahl der die Herrschaft Innehabenden – Einem, Einigen und Vielen –, zwischen Monarchie und Tyrannis, Aristokratie und Oligarchie, Politie und Demokratie unterscheidet. Im Fall von Monarchie, Aristokratie und Politie üben die Herrschenden die Macht im Sinne des *Gemeinwohls* aus, in den jeweils anderen Fällen im Sinne ihres *Eigeninteresses*. „Soweit [...] die Verfassungen das Gemeinwohl berücksichtigen, sind sie im Hinblick auf das schlechthin Gerechte richtig; diejenigen aber, die nur das Wohl der Regierenden im Auge haben, sind allesamt verfehlt und weichen von den richtigen Verfassungen ab.“³⁸ Monarchie, Aristokratie und Politie sind danach gute, weil am Gemeinwohl orientierte Verfassungsformen; Tyrannis, Oligarchie und Demokratie stellen dagegen Verfallsformen dar, weil in ihnen die Orientierung der Herrschenden am Eigeninteresse die Oberhand gewonnen hat. Aristoteles unternimmt jedoch keine weiteren Anstrengungen, das Gemeinwohl substantiell zu definieren, sondern beläßt es bei einem durch den Gegenbegriff des Eigeninteresses umrissenen intuitiven Verständnis. Allenfalls im 5. Buch der *Politik* warnt er die Machthaber vor Gewalttätigkeit und Gewinnsucht als Verhaltensdispositionen, durch die sie ihre Herrschaft gefährden, und das heißt wohl, daß in einer am Gemeinwohl orientierten politischen Ordnung die mit der Amtsgewalt Betrauten sich nicht zu willkürlichen Gewalthandlungen, insbesondere nicht, wie Aristoteles

³⁷ So etwa Utz, Arthur F.: *Ethik des Gemeinwohls. Gesammelte Aufsätze 1983–1997*; hrsg. von Wolfgang Ockenfels, Paderborn u. a. 1998, S. 149ff., 166ff.; 566ff.; ähnlich auch mit entsprechenden Rangstufungen Streithofen, Basilius: *Macht und Moral. Die Grundwerte der Politik*, Stuttgart u. a. 1979. Utz polemisiert durchgängig gegen die aus seiner Sicht dem Kontraktualismus zu große Zugeständnisse machende Gemeinwohlkonzeption der Jesuiten, insbesondere gegen die Oswald von Nell-Breunings.

³⁸ Aristoteles: *Politik* III, 8, 1280a 7–11 (dt. nach der Ausgabe von O. Gigon, München 1973, S. 115f.), vgl. hierzu Bien, Günther: *Die Grundlegung der politischen Philosophie bei Aristoteles*, Freiburg/München 1973, S. 325ff., sowie Kamp, Andreas: *Die politische Philosophie des Aristoteles und ihre metaphysischen Grundlagen. Wesenstheorie und Polisordnung*, Freiburg/München 1985, S. 245–306.

hervorhebt, gegen die Frauen ihrer Untertanen hinreißen lassen³⁹ und die Amtsgewalt auch nicht zur Mehrung des eigenen Besitzes ausnutzen dürfen.⁴⁰ Dies wird man freilich kaum als eine, wie der Kantianismus dies perhorresziert hat, *substantialistische* Gemeinwohlbestimmung bezeichnen können; vielmehr zielen seine Hinweise, wenn Aristoteles denn überhaupt konkrete Ratschläge gibt, darauf ab, die politische Ordnung auf einer „mittleren Linie“ zu halten, indem der Entwicklungstendenz zu einer immer schärferen Durchsetzung des Eigeninteresses entgegengewirkt wird. Wo er inhaltlich etwas konkreter wird, läuft Aristoteles' Bestimmung des Gemeinwohls im Kern auf das hinaus, was in seiner politischen Philosophie als das 'Ideal der Mitte' identifizierbar ist.

Was für Aristoteles und den größeren Teil der politischen Literatur des Aristotelismus gilt, vielleicht mit Ausnahme des von ihr abzweigenden Thomismus, gilt auch für die dem Republikanismus zuzurechnenden Theoretiker. Bei Machiavelli etwa als einem ihrer wichtigsten Vertreter ist, insbesondere in den *Discorsi*, mehrfach davon die Rede, eine stabile Republik zeichne sich dadurch aus, daß in ihr die Mehrzahl der politikpartizipierenden Bürger am Gemeinwohl orientiert sei, aber worum es sich dabei im einzelnen handelt, erläutert Machiavelli nicht. Ihm geht es bei der Herausstellung des Gemeinsinns der Bürger vor allem darum, stabile von instabilen Republiken zu unterscheiden, und der Verweis auf die Erosion bürgerschaftlicher Gemeinwohlorientierung infolge ökonomischer Prosperität und des Fehlens einer äußeren Bedrohung dient ihm vor allem als soziomoralisch ausgerichtete Ätiologie des Verfalls der Republiken. Mit schwindender Orientierung der Bürgerschaft am Gemeinwohl nämlich, so Machiavellis Diagnose, gewinnen die Faktionen mehr und mehr an Einfluß, die inneren Auseinandersetzungen nehmen überhand und bekommen einen für den Fortbestand der politischen Gemeinschaft bedrohlichen Charakter, weil diese von nun an nicht mehr als Einheit begriffen wird, sondern in Parteien und Gruppen zerfällt.⁴¹ Diese Vorstellung von einer bür-

³⁹ Dazu Münkler, Herfried: Von der Herrschaftsregel zum Skandal: Der Umgang der Herrschenden mit den Frauen der Untertanen. In: Ebbighausen, R. & S. Neckel (Hg.), *Anatomie des politischen Skandals*, Frankfurt/M. 1989, S. 104–129, insbes. S. 106–109.

⁴⁰ In diesem Sinne gibt Aristoteles Demokraten und Oligarchen, also den Herrschenden in zwei parekbatischen Verfassungsformen, den gemeinwohlorientierten Ratschlag: „In den Demokratien soll man die Wohlhabenden schonen: nicht nur der Besitz, auch der Ertrag soll nicht aufgeteilt werden, was doch in einigen Staaten unter der Hand geschieht; [...]. In der Oligarchie wiederum soll man für die Armen sorgen, ihnen die mit Einkünften verbundenen Ämter zur Verfügung halten und einen Übergriff der Reichen gegen sie schwerer ahnden als Übergriffe unter ihresgleichen.“ (Aristoteles: *Politik V*, 8, 1308b 15–23, ed. Gigon, S. 184f.). Was Aristoteles vorschlägt, ist ein bewußtes Entgegenwirken zur „natürlichen“ Entwicklungsrichtung beim Verfall guter Verfassungsformen.

⁴¹ Dazu ausführlich Münkler, Herfried: *Republikanismus in der italienischen Renaissance*. In: Blickle, Peter & Rupert Moser (Hg.), *Traditionen der Republik – Wege zur Demokratie*, Bern u. a. 1999, S. 41–71, sowie ders.: *Republikanische Ethik – bürgerliche Selbstbindung*

gerschaftlichen Gemeinwohlorientierung als Widerpart eines vor allem die Republiken bedrohenden Fakkionalismus bildet den durchgängigen Tenor in den Schriften des klassischen Republikanismus und nimmt schließlich auch in den *Federalist-Papers* eine prominente Stelle ein. So heißt es im *Federalist* Nr. 10 im Anschluß an die Feststellung, „die latenten Ursachen für die Faktionen [sind] in der menschlichen Natur angelegt“, daß die Bindung an politische Führer oder an Personen, deren Schicksal die Menschen emotional anrühre, häufig zur Folge habe, daß ein politisches Gemeinwesen in Parteien gespalten sei, „die sich feindselig gegenüberstehen und eher dazu tendieren, die anderen zu schikanieren und zu unterdrücken, als für das Gemeinwohl zusammenzuarbeiten“.⁴² Gemeinwohl fungiert hier als ein Leitbegriff, an dem gemessen der Gegensatz der Parteien als einer politischen Gemeinschaft abträglich bezeichnet wird. Auch hier wird man kaum von einer substantialistischen Gemeinwohldefinition sprechen können. Vielmehr dient der immer wiederkehrende Hinweis auf das Gemeinwohl als Leitlinie bei der näheren Bestimmung des zur Selbstregierung fähigen Bürgers.

Zunächst hat die Insistenz auf der Gemeinwohlorientierung der Bürger für die republikanischen Autoren die polemische Funktion, gegen all jene politischen Theoretiker, die unter Hinweis auf die Eigennutzfixiertheit der Menschen die Dauerhaftigkeit freier bürgerschaftlicher Selbstregierung bestreiten, die Möglichkeit einer bürgerschaftlich-republikanischen Selbstregierung zu behaupten. Aber diese Möglichkeit ist für die republikanischen Theoretiker nicht prinzipiell gegeben, sondern besteht nur unter der Voraussetzung, daß sich die republikanische Ordnung auf eine große Anzahl gemeinwohlorientierter Bürger stützen kann. Das übrigens ist die Differenz des Republikanismus zu Kant, der die Möglichkeit einer Republik prinzipiell, und zwar gestützt auf spezifische Verfassungskonstruktionen, eben das, was er den „Mechanism der Antagonismen“ nennt, behaupten zu können gemeint und dabei die Erfordernis des Vorhandenseins spezifischer soziomoralischer Dispositionen der Bürger explizit in Abrede gestellt hat.⁴³ So hat der klassische Republikanismus von vornherein eine doppelte Frontlinie aufgemacht, in der sich institutionelle Arrangements zur Sicherung und Verstetigung republikanischer Selbstregierung mit der Sorge um die soziomoralischen Dispositionen der Bürger, die man vielleicht als eine gesteigerte Abrufbarkeit von Gemeinsinn in Republiken bezeichnen kann, aufs engste miteinander verbinden. Richtet sich ersteres, die Ausgestaltung von In-

und politische Mitverantwortung. In: Ulrich, Peter u. a. (Hg.), *Unternehmerische Freiheit, Selbstbindung und politische Mitverantwortung*, München/Mering 1999, S. 9–25.

⁴² Hamilton, Alexander, Madison, James & John Jay: *Die Federalist-Artikel* (hrsg. von Angela Adams und Willi Paul Adams), Paderborn u.a. 1994, S. 52.

⁴³ Dazu ausführlich Münkler, Herfried: *Politische Tugend. Bedarf die Demokratie einer soziomoralischen Grundlegung?* In: *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München/Zürich 1992, S. 25–46, insbes. S. 36ff., sowie ders.: *Gute Politik in der modernen Gesellschaft*. In: Brand, Margarete Fabricius & Bertram Börner (Hg.), *4. Alternativer Juristinnen- und Juristentag*, Baden-Baden 1996, S. 15–30.

stitutionen, durch welche die Macht in Kompetenzen zerlegt und die Amtsdauer zeitlich begrenzt wird, gegen die Behauptung der alles überragenden sittlichen Exzellenz der in Monarchien oder sich selbst ergänzenden Aristokratien Herrschenden, so sucht letzteres dem immer wieder beobachteten und beschriebenen Zerfall von Republiken infolge der Erosion ihrer soziomoralischen Grundlagen vorzubeugen. Aber die Verbindung einer institutionellen Ordnung mit der Gemeinwohlorientierung der Bürgerschaft hat nicht nur eine gegen die Kritiker der Republik gerichtete polemische Frontstellung, sondern stellt zugleich eine systematische Antwort auf das Grundproblem jeder republikanisch-demokratischen Politiktheorie dar: ich meine die Frage der politischen Erziehung, also wörtlich der „Erziehung zum Bürger“, an der sich in der Sicht des klassischen Republikanismus die Frage der Stabilität und des Fortbestandes einer Republik entschieden hat. Die immer wieder anzutreffende Gemeinwohlformel war danach nichts anderes als eine relativ flexible Markierung der Ziellinie für die Einsozialisierung in die republikanisch-bürgerschaftliche Ordnung oder, um es etwas emphatischer zu formulieren, für die immer wieder aufs neue erforderliche Verwandlung des Menschen in den Bürger.

Gemeinwohlsemantik als politische Selbstbindung

Wir können also festhalten, daß in der Geschichte des politischen Denkens dort, wo die Republik als das angemessenste und/oder effektivste Modell politischer Ordnung angezielt worden ist, fast durchweg auf einer starken Gemeinwohlorientierung der Bürger als Entstehungsbedingung und Bestandsgarantie bürgerschaftlich-republikanischer Selbstregierung insistiert wurde. Daß diese soziomoralische Voraussetzung jedoch nicht überall und nicht immer gegeben ist, ist freilich ein steter resignativ-melancholischer Begleiter dieser Insistenz, und noch Albert Hirschman glaubte vor kurzem, in Analogie zum ökonomischen Modell der Kondratjeff-Zyklen ein Schwanken der Bürger zwischen Gemeinwohl und Eigeninteresse konstatieren zu können bzw. konstatieren zu müssen.⁴⁴ Dabei hat er diese Beobachtung später durch die Feststellung ergänzt, daß bürgerschaftlicher Gemeinsinn keineswegs nur aus einem „Einklang der Herzen“ resultiere, sondern auch aus einer limitierten Form innerer Konflikte erwachsen könne. Bei dieser Akzentuierung der Produktivität von Konflikten für die soziopolitische Kohärenz eines Gemeinwesens hat Hirschman explizit auf die Soziologen Georg Simmel, Lewis Coser und andere verwiesen,⁴⁵ aber er hätte auch den republikanischen Strang des Gemeinwohldenken heranziehen können,

⁴⁴ Vgl. Hirschman, Albert O.: Engagement und Enttäuschung. Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl, übers. von S. Offe, Frankfurt/M. 1984.

⁴⁵ Vgl. Hirschman, Albert O.: Wieviel Gemeinsinn braucht die liberale Gesellschaft? In: Ders., Selbstbefragung und Erkenntnis, übers. von H. Herkommer, München, Wien 1996, S. 243–258.

der trotz aller Furcht vor einem selbstzerstörerischen Faktionalismus doch nahezu durchgängig – von Machiavelli bis zu den Verfassern der *Federalist-Papers* und darüber hinaus – von der Aufrechterhaltung politischer Konflikte im Innern eines Staates, also vom Verzicht auf restlose Pazifizierung durch Verrechtlichung, einen starken Beitrag zur Erhaltung bzw. Revitalisierung bürgerschaftlicher Gemeinwohlorientierung erwartet hat. Man kann dies mit der Bemerkung abtun, damit habe auch der klassische Republikanismus seinen Beitrag zur modernen pluralistischen Parteientheorie geleistet, aber dann versperrt man sich die Einsicht in die Pointe dieses Gedankens: Während sich die pluralistische Parteientheorie nämlich unter der Hegemonie des Liberalismus durch den Anspruch der politischen Repräsentation unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen rechtfertigt, also wesentlich die Repräsentanz *sozioökonomischer Interessen der Gesellschaft* im Auge hat, hebt eine republikanische Parteientheorie dagegen auf die permanente *soziomoralische Revitalisierung der politischen Ordnung* durch den institutionalisierten Konflikt ab. Die Orientierung am Gemeinwohl wird danach nicht so sehr mit öffentlichen Appellen an die Moral der Bürger, sondern ganz zentral mit institutionellen Arrangements der politischen Ordnung verbunden, die Zustände übergroßer Stabilität und Ruhe vermeiden sollen. Durch diese Verknüpfung mit der institutionellen Ordnung werden die von Funktions- und Deutungseliten gerne instrumentalisierten Gemeinwohlsemantiken dagegen geschützt, zu bloßer Rhetorik zu verkommen: Unter den Bedingungen institutionalisierter Glaubwürdigkeitstests handelt es sich nämlich um Formen der Selbstbindung, denen sich politisch-gesellschaftliche Eliten durch den Rekurs auf Gemeinwohlsemantiken unterwerfen.

Diese Selbstbindung hat zwei Facetten: Zum einen bedeutet sie im unmittelbaren Sinne, daß derjenige, der sich in seinem Handeln auf das Gemeinwohl beruft, sich auch daran messen lassen muß. So hat etwa Bundeskanzler Schröder zu Beginn seiner Amtszeit wiederholt Ansprüche gesellschaftlicher Interessengruppen unter Berufung auf das Gemeinwohl zurückgewiesen, beispielsweise als er Tarifforderungen von Gewerkschaften mit dem Hinweis konterte, der Bundeskanzler dürfe nicht der Erfüller von Einzelinteressen sein, sondern müsse auf das Gemeinwohl schauen. Selbstbindung bedeutet nun, daß derjenige, der diese Gemeinwohrrhetorik bemüht, sich auch auf anderen Politikfeldern an Gemeinwohlkriterien messen lassen muß, von der Renten- über die Gesundheits- und die Bildungspolitik bis hin zur Außen- und Außenhandelspolitik. Gleichzeitig zeigen die Gemeinwohlbezugnahmen des Bundeskanzlers aber auch, daß Gemeinwohl ein Begriff ist, der für Regierungspolitik attraktiver ist als für Oppositionspolitik.

Doch zurück zum Aspekt der Selbstbindung. In der Theoriesprache Luhmanns kann man Gemeinwohl als eine „Kontingenzformel des politischen Systems“ bezeichnen, das heißt als „Selbstfestlegung des Systems auf Gemeinwohl“. Als solche Kontingenzformel ist Gemeinwohl „nicht bloß irgendein ‘Wert’“ und geht „über eine bloße ‘Leerformel’ hinaus“. Die Kontingenzformel Gemeinwohl „läßt der Politik [...] die Freiheit, Evidenzen und Plausibilitäten so zu arrangieren, daß ihre Tätigkeit

als Wahrnehmung öffentlicher Interessen dargestellt werden kann“. „Das zwingt schließlich zu der Einsicht, daß die Grenze zwischen Gemeinwohl und Eigennutz nur politisch gezogen werden kann und daß es damit zu einer Frage politischer Opportunität wird, in welchem Umfange auch Privatinteressen als politisch relevant erachtet werden.“ Herausgestellt wird damit die „Selbstfestlegung des Systems“ (Luhmann), oder, wie ich lieber formulieren möchte, die Selbstbindungswirkung von Gemeinwohlsemantik, denn, wie auch Luhmann betont, „für die Haltbarkeit eines solchen Konzeptes dürfte ausschlaggebend sein, daß ‘zynische’ Kurzschlüsse vermieden werden, die behaupten könnten, daß das Gemeinwohl selbst eine Utopie sei. Die politische Praxis muß sich an dieser Frage selber testen, indem sie ihrer Orientierung am Gemeinwohl einen überzeugenden, nicht rein utopischen Sinn gibt.“⁴⁶ Wir sehen hieran, wie konkret und praktisch bedeutsam das eingangs angesprochene Problem ist, wonach zunächst offen ist, vom Wohl *welcher* Gemeinschaft gesprochen wird und *welcher Art* das intendierte Wohl sein soll, und wir verstehen daher nun auch, weshalb die Politik gar nicht anders kann, als den Begriff in dieser Hinsicht inkonkret zu halten, weil sie paradoxerweise nur so verhindern kann, daß er rein utopisch wird.

Die zweite Facette der Selbstbindungswirkung einer Gemeinwohrrhetorik bezieht sich auf den ebenfalls schon angesprochenen Umstand, daß die Definition des Gemeinwohls nicht nur zwischen akademischen Disziplinen, sondern vor allem auch zwischen konkurrierenden politischen Strömungen bzw. zwischen Herrschenden und Beherrschten umstritten ist. Nun definieren unter den pluralistischen Bedingungen einer freiheitlichen Demokratie der Staat bzw. seine beamteten Diener aber eben nicht mehr allein und autoritär, was das Gemeinwohl sei, sondern das Gemeinwohl ist, mit einem Wort des Juristen Peter Häberle, „in die Gesellschaft abgewandert“.⁴⁷ Es ist nur noch über einen diskursiven Definitionsprozeß bestimmbar, bei dem, um es mit Hegel zu formulieren, „jeder noch mitgesprochen und geraten haben“ will.⁴⁸ Das bedeutet, daß die Politik, wenn sie den Gemeinwohlbegriff benutzt, Selbstbindungen an einen Begriff eingeht, über dessen Definition sie nur partiell und niemals endgültig bestimmen kann. Sie geht damit das Risiko ein, an einem Begriffsverständnis gemessen zu werden, das ihr nicht nur unangenehm, sondern auch – im extremen Fall – bei Verwendung der Gemeinwohlsemantik noch unbekannt ist. Das bedeutet, daß die Politik sich sinnvollerweise und im eigenen Interesse aktiv in den diskursiven Definitionsprozeß um das Gemeinwohl, wie er, inhaltlich konkretisiert, in verschiedenen Konsensrunden stattfindet, einbringen muß. Das neuerdings sogenannte „Prinzip Schröder“, das auf kommunikative Konsensher-

⁴⁶ Alle Zitate aus Luhmann, Niklas: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt/M. 2000.

⁴⁷ Häberle, Peter: Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung, Bad Homburg v. d. H. 1970, S. 68, 85f.

⁴⁸ Hegel, G. W. F.: Rechtsphilosophie, § 317 Zusatz.

stellung abzielt, ist insoweit keine persönliche Note des Kanzlers, sondern eine Anpassung an die Funktionslogik moderner Politik, die in dieser Hinsicht gerade nicht im Gegensatz zu normativen Ansprüchen an Politik steht.

Was diese Überlegungen zur Selbstbindung und gesellschaftlichen Definition des Gemeinwohls nahelegen, ist eine *starke Variante* von Publizität und Öffentlichkeit, die ich gegen die bei Kant und den an ihn anschließenden Autoren zu findende *schwache Variante* absetzen möchte. Letztere hatte und hat im Sinne einer politischen Ausbuchstabierung des kategorischen Imperativs die Funktion, alle Formen von Geheimdiplomatie und Geheimpolitik, Geheimabkommen und Geheimpolizei, wie sie nicht nur im Ancien Régime zum bevorzugten Politikstil geworden waren, unmöglich zu machen. Diese schwache Variante von Publizität und Öffentlichkeit dient der Sicherung des Rechtsstaats und der Zivilität von Politik, während die starke Variante der öffentlichen Selbstbindung ein unverzichtbares Element der soziomoralischen Selbsterneuerung demokratischer Republiken ist. Kant und die ihm Folgenden – und zu diesen gehören letzten Endes auch die Vertreter der sogenannten deliberativen Demokratietheorie – haben gemeint, auf letzteres verzichten zu *können*, weil sie den politischen Prozeß restlos in ein juridisch gerahmtes, prozeduralisiertes Verfahren überführen wollen; und sie haben gemeint, darauf verzichten zu *müssen*, weil sie sich sonst auf den als substantialistisch perhorreszierten Imperativ bürgerschaftlicher Gemeinwohlorientierung hätten einlassen müssen. Eine sich selbst nicht mißverstehende Theorie der zivilgesellschaftlich verankerten Demokratie kann dies nicht tun, sondern ist auf die Ausbuchstabierung der starken Variante von Publizität und Öffentlichkeit, also das, was ich den Zusammenhang von Gemeinwohlsementik und politischer Selbstbindung genannt habe, elementar angewiesen. Dazu gehören öffentliche Erklärungen von Politikern ebenso wie die öffentliche demonstrative Bekundung von Wertorientierungen, also Demonstrationen, in denen nicht materielle Ansprüche an den Staat zur Geltung gebracht werden, sondern dessen soziomoralische Basis als verbindliche Grundlage der Demokratie bekräftigt wird.