

# Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der  
Katholischen Sozialwissenschaftlichen  
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 247

Bernhard Sutor

## Das Gemeinwohl in der Krise?

Politische Irritationen und Reformbedarf

J.P. BACHEM VERLAG

---

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

*Kirche, Politik und Gesellschaft*

*Staat, Recht und Demokratie*

*Wirtschaft und soziale Ordnung*

*Familie*

*Schöpfungsverantwortung und Ökologie*

*Europa und Dritte Welt*

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

### Bestellungen

sind zu richten an:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Brandenberger Straße 33**

**41065 Mönchengladbach**

Tel. 021 61/8 1596-0 · Fax 021 61/8 1596-21

E-mail: [ksz-moenchengladbach@t-online.de](mailto:ksz-moenchengladbach@t-online.de)

Ein Prospekt der lieferbaren Titel kann angefordert werden

### Redaktion:

**Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle**

**Mönchengladbach**

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

---

1998

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1279-6

Die große Steuerreform ist gescheitert, obwohl ihre Notwendigkeit für den "Standort Deutschland" unbestritten ist. Ein "Bündnis für Arbeit" ist gescheitert, obwohl wir vier bis fünf Millionen Arbeitslose zählen. Über die Rentenreform gibt es vorerst keine Einigung, obwohl die demographische Entwicklung sie unvermeidlich macht. Hochschul- und Bafög-Reform sind umstritten, obwohl alle politischen Parteien im Dezember 1997 den "streikenden" Studenten Recht geben - statt ihnen auch zu widersprechen, wo es nötig wäre. Ein Kompromiß im Postgesetz ist in letzter Minute vor dem Jahreswechsel gerade noch erreicht worden, weil sonst ein gesetzloser Zustand eingetreten wäre. Zwar lassen sich diesen Negativbeispielen auch positive entgegenstellen, wahrscheinlich sogar mehr; Beispiele für die Handlungsfähigkeit von Parlament und Regierung. Im Regel- und Routinefall funktioniert das System durchaus. Aber das wiegt sachlich offenbar weniger und wird deshalb von der öffentlichen Meinung auch kaum registriert. Der vorherrschende Eindruck ist: Unser Gemeinwesen befindet sich in der Krise. "Ein Gefühl der Lähmung liegt über unserer Gesellschaft", sagte Bundespräsident Herzog im April 1997 in seiner Berliner Rede; und er fügte dieser Feststellung folgende Diagnose an: "Der Verlust wirtschaftlicher Dynamik, die Erstarrung der Gesellschaft, eine unglaubliche mentale Depression - das sind die Stichworte der Krise"<sup>1</sup>.

In den wirklich schwerwiegenden Fragen scheinen die maßgebenden gesellschaftlichen und politischen Kräfte immer weniger fähig, den Erfordernissen des Gemeinwohls gerecht zu werden. Gruppeninteressen, politisch-ideologisch fixierte Positionen und Parteikalkül machen Kompromißfindung im Rahmen eines Grundkonsenses immer schwieriger. Der Durchschnittsbürger ist irritiert. Er versteht den politischen Streit nicht mehr und sieht auch keinen Zusammenhang mit seinen eigenen Interessen und Verhaltensweisen. Er wendet sich mißmutig und verdrossen ab. Das Gemeinwohl leidet. Diese Feststellung kann über die hier skizzierten Beobachtungen hinaus an einigen Problemfeldern genauer begründet werden.

### **Gemeinwohldefizite**

Am offenkundigsten sind die Defizite im Blick auf den Steuer- und Sozialstaat. Die öffentliche Hand beansprucht in Deutschland mehr als 50 % des Sozialprodukts. Davon geht der geringere Teil in die Finanzierung spezifisch staatlicher Aufgaben wie innere und äußere Sicherheit, Rechtspflege, gesellschaftliche Infrastruktur. Der größere Teil dient der sozial begründeten Förderung und Umverteilung. Die öffentliche Schuldenlast steigt weiter an, für neue Aufgaben fehlen die Mittel, Politik wird unbeweglich. "Die Bürger

überfordern den Staat, der Staat seinerseits überfordert die Bürger", sagte der Bundespräsident<sup>2</sup>.

Alle bisherigen Reformversuche am *Steuer- und Sozialsystem* blieben an der Oberfläche, bewirkten nur marginale Änderungen. Dennoch gelten Sparmaßnahmen und Leistungsbegrenzungen als "Sozialabbau". Ein wirklicher Umbau des Sozialstaates, der unser stark kollektiv konstruiertes System sozialer Sicherheit im Sinne des gern beschworenen Subsidiaritätsprinzips vom Kopf auf die Füße stellen würde, das heißt ernst machen würde mit dem Vorrang privater Kräfte, mit Eigenvorsorge und Eigentumsbildung, mit genossenschaftlichen Regelungen und Selbstverwaltung, ein solcher Umbau wird nicht einmal ernsthaft diskutiert, geschweige denn eingeleitet. Zugegeben, ein Systemwechsel würde eine große Kraftanstrengung erfordern. Aber das bisherige Kurieren an Symptomen verlängert wahrscheinlich nur die Krise, zumal eine Wende am Arbeitsmarkt nicht in Sicht ist.

Tarifparteien und Politik beklagen lauthals die Millionenanzahlen von *Arbeitslosen*. Sie finden aber nicht zusammen, um gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Jeder schiebt dem anderen den "Schwarzen Peter" zu. Unternehmer- und Arbeitgeberverbände weisen auf den hohen Kostendruck im internationalen Wettbewerb um Märkte, um Kapital und Arbeitskräfte hin und fordern Erleichterungen von der Politik. Soweit solche gewährt werden (Abschaffung der Vermögens- und der Gewerbesteuer, Senkung der Lohnfortzahlung, neue Schlechtwettergeldregelung), bleiben sie jedoch folgenlos, auch im Verhalten der Tarifpartner. Die Hälfte der viel beklagten Lohnnebenkosten ist nicht gesetzlich, sondern tariflich festgelegt. Die Gewerkschaften verteidigen verbissen den Besitzstand derer, die noch Arbeit haben. Der Besitzstand, das sind immerhin die weltweit höchsten Stundenlöhne, die kürzesten Arbeitszeiten, der längste Urlaub. Beide Seiten sind immer noch reichlich phantasielos in der Flexibilisierung der Arbeitszeiten, in der Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen, im Abbau von Überstunden, in der Entwicklung neuer Entlohnungsformen. Die Politik kommt im endlosen Streit der Parteien nur in kleinsten Schritten voran. Große Reformen scheitern am Machtkalkül der Parteien im Blick auf Wahltermine und deshalb auch am Widerstreit zwischen Bund und Ländern.

Vor dem Hintergrund der weltweiten Herausforderungen nennt Bundespräsident Herzog unser eigentliches Problem ein mentales. "Es ist ja nicht so, als ob wir nicht wüßten, daß wir Wirtschaft und Gesellschaft dringend modernisieren müssen. Trotzdem geht es nur mit quälender Langsamkeit voran. Uns fehlt der Schwung zur Erneuerung, die Bereitschaft, Risiken einzugehen, eingefahrene Wege zu verlassen, Neues zu wagen"<sup>3</sup>. Diese Mentalität ist auch tief verwurzelt in Kultur und Erziehung. Die in diesen Bereichen tonan-

gebenden Kräfte und die vorherrschenden Wertvorstellungen sind wirtschafts- und technikfremd, um nicht zu sagen -feindlich. Das ist, wenn überhaupt, nur langfristig zu ändern. Es zeigt sich aber in dem, was der Bundespräsident das mentale Problem nennt, auch ein erheblicher Mangel an politischer Führung und an Politikvermittlung, also wiederum ein Gemeinwohldefizit.

Unsere politischen Parteien können wohlformulierte Grundsatzprogramme vorzeigen, in denen durchaus Gemeinwohlperspektiven erkennbar sind. Es fehlt aber an Vermittlung zwischen den Grundsätzen und dem politischen Alltag. *Politische Führung* müßte die Einzelfragen der aktuellen politischen Diskussion und die kleinen Schritte auf größere Ziele hin durchsichtig machen. Sie müßte auf diese Weise verdeutlichen, daß und warum bestimmte, durchaus berechnete Interessen eingegrenzt, Ansprüche zurückgeschnitten, Kompromisse gefunden werden müssen. Offensichtlich aber erhält der Durchschnittsbürger diesen Durchblick nicht, vielmehr sieht er nur Taktik, Machtkampf und Tagesgeschrei. Wenn aber die taktischen Erfordernisse des Tagesgeschäfts prinzipielle Orientierung verdrängen, wird das Gemeinwohl verfehlt.

Vielleicht sind die Defizite in der *Politikvermittlung* noch größer. Sie hängen mit dem eben beschriebenen Mangel an politischer Führung zusammen, sind aber nicht allein den Politikern zur Last zu legen. Das öffentliche Gespräch über die Fragen des Gemeinwesens leidet in der Massendemokratie und durch die Massenmedien unter einer erschreckenden Verzerrung. Privates wird zum Gegenstand öffentlicher Neugier, öffentlich wichtige Fragen werden an den Rand gedrängt oder zu Unterhaltungszwecken banalisiert. Das zum Leitmedium gewordene Fernsehen trägt wenig zur Politikvermittlung bei. Es dominieren das Bild als Mittel, die Unterhaltung als Zweck. Politik wird inszeniert, selbst politisch ernst gemeinte Sendungen erliegen zunehmend der Tendenz, das politische Argument durch Erzeugung von Stimmungen zu ersetzen. Ein Teil der Druckmedien versucht, im Wettbewerb um die Käufer diesen Stil nachzuahmen. Argumentative Problemanalyse tritt zurück hinter Oberflächensicht und der Jagd nach dem Neuesten und dem Aufregenden. Dort, wo, selten genug, das unmittelbare Gespräch zwischen Politikern und Bürgern versucht wird, herrscht oft ein gereizter Ton. Es wird geschimpft statt argumentiert; die subjektive Erfahrung, der einzelne Fall, das eigene Interesse wird verallgemeinert. Den Politikern wird die Berufung auf das Gemeinwohl nicht abgenommen.

Man könnte diese Problemskizze weiter fortführen und ergänzen, man müßte sie freilich auch differenzieren. Grundsätzlich bestreitbar ist die Existenz dieser Probleme jedoch nicht. Es muß aber genauer ausgeführt werden, wieso

dies Gemeinwohlprobleme sind. Begriff und Verständnis von Gemeinwohl sind deshalb zu erläutern.

### **Interessen und Gemeinwohl - kein Gegensatz**

Gerade weil das Gemeinwohl offenkundig leidet, muß zuerst ein weit verbreitetes Mißverständnis ausgeräumt werden. Gruppeninteressen und Gemeinwohl stehen keineswegs prinzipiell im Gegensatz zueinander, obwohl sie in der politischen Praxis ein Spannungsfeld bilden. Eine gute Gemeinwohlordnung hat gerade darin ihren Sinn, den Menschen als einzelnen und als Gruppen die bessere Wahrnehmung ihrer Interessen zu ermöglichen. Eine moralisierende Verteufelung der Interessen unter Berufung auf das Gemeinwohl verfehlt das Problem, das es zu lösen gilt. Sie ist zudem politisch gefährlich. Noch jede Diktatur hat für sich in Anspruch genommen, der bessere Anwalt des Gemeinwohls zu sein. Es gibt auch heute, leider auch in Kirche und Theologie, zu viele Moralprediger, die meinen, sie leisteten einen Beitrag zum Gemeinwohl, indem sie es als Knüppel gegen die verderblichen Interessen schwingen. Dagegen müssen wir mit der Christlichen Gesellschaftslehre menschlich wie politisch viel realistischer ansetzen.

Es gehört zum Menschsein, Interessen zu haben. Tiere haben keine Interessen, sondern erfüllen instinktiv ihre Bedürfnisse. Der Mensch hingegen entfaltet sich intentional; das heißt, er richtet sich auf seine natürliche und soziale Umwelt, setzt sich Zwecke und Ziele und verfolgt sie. Er ist das interessierte Wesen. Menschliche Interessen sind weit gespannt, sie richten sich auf materielle, soziale, kulturell-geistige und religiöse Güter. Insofern brauchen wir zu unserer personal-sozialen Entfaltung Kriterien zur Unterscheidung von Interessen in ihrer Wertigkeit. Erst recht brauchen wir solche Kriterien, auch in Form geltender Regeln, im sozialen Miteinander. Denn die Interessen der Vielen konkurrieren miteinander, zumal wenn es um knappe materielle Güter, um soziale Positionen oder auch um geistigen Einfluß auf Mitmenschen und Gesellschaft geht. Konkurrenz führt zu Konflikten, und damit werden die Interessen zum politischen Problem; sie müssen koordiniert werden.

Wenn in den Interessenkonflikten nicht das Recht des Stärkeren gelten soll, wenn nicht Zwang und Gewalt herrschen sollen, dann brauchen wir eine gemeinsame Ordnung, die es uns ermöglicht, die konkurrierenden Interessen zu koordinieren und die Konflikte geregelt auszutragen. Sobald wir die Voraussetzung machen, daß nicht Anarchie und Gewalt herrschen sollen, müssen wir aus eigenem Interesse auch ein Interesse an einer gemeinsamen Ordnung entwickeln. Wir erkennen ein *Allgemeininteresse* als Bedingung der Mög-

lichkeit, unsere eigenen Interessen möglichst friedlich und frei wahrzunehmen; und wir nehmen dabei unser eigenes Interesse als *wohlverstandenes Interesse* wahr, das heißt in Berücksichtigung der Interessen anderer gemäß einer gemeinsam anerkannten Ordnung.

Allgemeininteresse und wohlverstandenes Interesse sind ethisch weniger anspruchsvolle Begriffe als der des Gemeinwohls. Sie decken diesen im Verständnis der Christlichen Gesellschaftslehre zwar nicht ganz ab, aber sie führen zu ihm hin; mehr noch, sie gehören zentral zu ihm. Die Philosophie der Aufklärung, insbesondere Kant, sprach vom vernünftigen, aufgeklärten Selbstinteresse. Seine Vernünftigkeit erweist sich erstens in der Anerkennung einer für alle verbindlichen Rechtsordnung, die das freie Miteinander der Vielen ermöglicht und sichert. Sie erweist sich zweitens in der Einsicht, daß gesellschaftliche Interessenwahrnehmung im Rahmen einer solchen Ordnung kein "Nullsummenspiel" ist: Der Vorteil des Einen muß nicht der Nachteil des Anderen sein. Wir können vielmehr unsere Interessen so koordinieren, daß bei aller Konkurrenz, ja sogar durch Konkurrenz, der Vorteil aller gemehrt wird. Eine gute Rechts- und Institutionenordnung ermöglicht friedliche Konkurrenz und steigert das Ergebnis gesellschaftlicher Kooperation zum Vorteil aller. Eine solche Ordnung bildet deshalb den Kern des politisch zu sichernden Gemeinwohls.

### **Unterschiede zwischen liberalen und christlichen Konzepten**

Das klingt in christlich geschulten Ohren sehr optimistisch und ist es auch. Es ist aber deshalb nicht schon falsch. Wer die Möglichkeit der freien Selbstkoordination einer pluralistischen Gesellschaft in Form des freiheitlichen Staates grundsätzlich bezweifelt, kann nur die Sackgasse einer Diktatur empfehlen. Wir ziehen den Versuch vor, das Gemeinwohlverständnis der Aufklärung mit dem der Christlichen Gesellschaftslehre zu vereinbaren. Dazu muß freilich zunächst vom *biblisch-christlichen Menschenbild* her der liberale Optimismus gedämpft werden. Wir sind "allzumal Sünder" und neigen dazu, in der gegebenen Situation unseren Vorteil auch auf Kosten anderer wahrzunehmen, andere oder die Gesamtheit zu unserem Vorteil zu schädigen. Das hat übrigens auch Kant gesehen. Er sprach vom "radikal Bösen" und formulierte treffend, aus so krummem Holze, als der Mensch gemacht sei, lasse sich nichts ganz Gerades zimmern. Deshalb werden auch unsere Ordnungsversuche unvollkommen bleiben. Aber in biblisch-christlicher Orientierung wird man eine Gemeinwohlordnung stärker als im liberal-optimistischen Denken auch auf die Bekämpfung des Bösen hin anlegen müssen. Andererseits: Wer das Böse politisch ausrotten möchte, gerät wiederum in die Dikta-

tur. Politik ist dazu nicht geeignet. Eine Gemeinwohlordnung darf sich moralisch nicht übernehmen. Sie muß mit der Fähigkeit der Menschen zu vernünftigem Miteinander ebenso rechnen wie mit der Neigung zu egoistischer Vorteilssuche auf Kosten der anderen. Sie kann aber das Böse nicht aus der Welt schaffen; eben deshalb müssen ihre Institutionen mit den Menschen rechnen, so wie sie nun einmal sind.

Mit dem Menschenbild hängt ein zweiter Unterschied zwischen liberaler und christlicher Vorstellung zusammen. Das liberale Konzept des wohlverstandenen Interesses kann eine vertraglich vereinbarte Ordnung zwischen Menschen begründen, die in Interessenbeziehungen stehen. Diese gemeinsame Ordnung legt allen Vertragspartnern auch Pflichten auf, Rechtspflichten; aber eben nur gegenüber den Vertragspartnern. Nach der Christlichen Gesellschaftslehre sind wir aber mehr als nur interessierte Individuen, und unsere Sozialbeziehungen sind mehr als ein Vertrag. Wir sind Personen, und als solche sind wir auch sozial konstituiert. Deshalb kennt die Christliche Gesellschaftslehre eine *Grundpflicht zur Solidarität* unter allen Menschen, weil sie von ihrem Schöpfer als Personen mit gleicher Würde ausgestattet sind und zur einen Menschheit gehören. Zwar gibt es unterschiedlich dichte Beziehungen der Solidarität; und der Staat darf Solidarität nur in rechtlicher Form geltend machen. Aber es darf uns niemand ganz gleichgültig sein, der Menschenantlitz trägt. Das hat Konsequenzen, innergesellschaftlich wie nach außen.

Eine dem Gemeinwohl verpflichtete Politik kann sich nicht darauf verlassen, daß die Konkurrenz der Interessen gleichsam von selbst zu einem Gleichgewicht führt. Das Gemeinwohl muß politisch gefunden und durchgesetzt werden. Es gibt Stärkere und Schwächere, es gibt die weniger oder gar nicht organisierten Interessen. Politik muß besonders deren Anwalt sein und sie in den Versuch des Ausgleichs einbeziehen. Konsequenzen nach außen: Wir brauchen in der Entwicklungspolitik unsere Interessen nicht zu verschweigen, aber es müssen darüber hinaus doch auch Motive der Solidarität mit den Notleidenden in den Armutsregionen eine Rolle spielen; und Politik muß versuchen, diese Motive in vertraglich fixierter Form wirksam zu machen. Ferner muß die Christliche Gesellschaftslehre über das Gemeinwohl der Staaten hinaus heute auch von einem internationalen, sogar von einem Weltgemeinwohl sprechen, insoweit es dringende Aufgaben gibt, die nur in internationaler Kooperation bewältigt werden können.



## Gemeinwohl im Verständnis der Christlichen Gesellschaftslehre

Das Gemeinwohlverständnis der Christlichen Gesellschaftslehre ist der vor-modernen, antik-mittelalterlichen Denktradition verpflichtet. Deshalb ist zu fragen, wieweit es unter den Bedingungen pluralistischer Gesellschaft und demokratischer Verfassung noch tragfähig ist. Die antike Polis und die mittelalterliche, christlich geprägte Civitas stellten, anders als der moderne liberale Rechtsstaat, eine alle Sozialbeziehungen durchdringende Lebensordnung dar, die das gemeinschaftliche und tugendhafte Leben ihrer Glieder ermöglichen und sichern sollte. Ihr Recht war das einer ständischen Gesellschaft. Das Gemeinwohl schien als Innbegriff der gemeinsamen Lebensordnung leicht faßbar.

Eine moderne demokratisch verfaßte Gesellschaft basiert auf der Anerkennung individueller Freiheitsrechte und auf der Unterscheidung von Gesellschaft und Staat. Politik ist beschränkt auf die Aufgabe, durch eine Rahmenordnung den Menschen und ihren gesellschaftlichen Kräften in den unterschiedlichen Daseinsbereichen ihre Entfaltung zu ermöglichen. Eben dies ist die politische Gemeinwohlaufgabe, aber die einzelnen Daseinsbereiche folgen im Rahmen der gemeinsamen Rechtsordnung funktional unterschiedlichen Normen. Wir müssen deshalb unterscheiden zwischen den Gemeingütern im umfassenden Sinn, womit alles gemeint ist, was in sozialer Kooperation an Werten hervorgebracht wird, und dem im engeren Sinn politischen Gemeinwohl.

Diese Unterscheidung ist der Christlichen Gesellschaftslehre, auch in ihrem Rückgriff auf die ältere Sozialphilosophie, keineswegs fremd. Oswald von Nell-Breuning nannte *Gemeingut* alles, "was überhaupt kultureller Gemeinschaftswert sein kann". Es ist das Zielgut, der Sinn oder Zweck, auf den hin jedes Sozialgebilde in seiner spezifischen Weise gerichtet ist. Davon unterschied er das *Gemeinwohl* als "organisatorischen und organisierenden Wert", der in der Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens besteht<sup>4</sup>. In ähnlicher Weise bezeichnete Joseph Höffner Gemeinwohl als "das Gesamt der Einrichtungen und Zustände" des Staates, die geordnetes Zusammenwirken in der Gesellschaft ermöglichen<sup>5</sup>. Jedes Sozialgebilde braucht zur Erfüllung seines Zweckes eine ihm entsprechende Ordnung, ist also auf ein Gemeinwohl im eben umschriebenen engeren Sinn angewiesen. Für eine Gesamtgesellschaft, die sich als politisches Gemeinwesen konstituiert, besteht dieses Gemeinwohl in ihrer politischen Ordnung. Sie zu gestalten, zu erhalten und mit ihrer Hilfe die gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Probleme und Konflikte zu lösen, ist die Gemeinwohlaufgabe des Staates.

In offiziellen Dokumenten der kirchlichen Sozialverkündigung wird *Gemeinwohl* umschrieben als "die Gesamtheit aller jener Bedingungen des sozialen Lebens, durch welche die einzelnen, die Familien und gesellschaftlichen Gruppen ihre eigene Vervollkommnung voller und schneller erreichen können"<sup>6</sup>. Es stellt also keineswegs in sich die Summe der Werte des sozialen Lebens dar, sondern ist Bedingung für deren Verwirklichung. Es ist nicht Selbstzweck, sondern Dienstwert, bezogen auf die Ermöglichung personaler Entfaltung der Menschen in ihren gesellschaftlichen Beziehungen. Das Gemeinwohl ist also personal begründet und deshalb funktional eingeschränkt auf die Ordnungsfunktion.

Deshalb muß man in der Deutung des Verhältnisses von Einzelwohl, Gruppen- und Gesamwohl vorsichtig sein mit der Verwendung von "ganzheitlichen" Begriffen und Bildern. Wir sind als individuelle Personen nicht Teile eines uns übergeordneten Ganzen. Vielmehr bringen wir in sozialer Kooperation das erst hervor, was man oft ungenau "das Ganze" nennt. Wohl gehört zum Personsein Sozialität; wir brauchen die anderen und die soziale Kooperation, und wir brauchen eine Ordnung dieser Kooperation. Aber die Ordnung ist nicht Selbstzweck. Sie zielt letztlich nicht auf das Wohlergehen eines Ganzen, sondern auf das der Personen, welches allerdings an Bedingungen von Gemeinsamkeit geknüpft ist, die wir Gemeinwohl nennen. Das Gemeinwohl ist nicht erreichbar durch Summierung von Teilen; das wäre individualistisch gedacht. Es ist auch nicht ein substantiell Ganzes, das von höherem Wertrang wäre als die Person; das wäre kollektivistisch gedacht. Vielmehr bewirken wir als Personen die Gemeinsamkeit, und wir sind als Personen darauf angewiesen, sie zu bewirken. Das Gemeinwohl ist ebenso Bedingung wie Ergebnis ständigen Zusammenwirkens von Personen.

### **Gemeinwohl als Aufgabe**

Die Christliche Gesellschaftslehre begründet die Notwendigkeit des Gemeinwohls, anders als die liberale Philosophie der Aufklärung, nicht aus einem Vertrag von Individuen zur Sicherung ihrer wohlverstandenen Interessen, sondern aus der im Personsein mitgegebenen Sozialität. Aber was damit begründet ist, ist keineswegs eine vorweg inhaltlich beschreibbare, gleichsam zeitlose Ordnung. Begründet ist vielmehr nur die Aufgabe, eine gemeinsame Ordnung zum Wohl aller zu gestalten. Wie diese aussehen soll, kann nicht aus dem Prinzip oder dem Begriff des Gemeinwohls abgeleitet, muß vielmehr im Blick auf die jeweiligen Verhältnisse gefunden werden. Der streng naturrechtlich denkende Johannes Messner begründete das Gemeinwohl ontologisch als die um der Person willen nötige Freiheitsordnung, welche selbst

geschichtlichen Charakter hat<sup>7</sup>. Das konkrete Gemeinwohl einer Gesellschaft ist also nicht vorgegeben, sondern aufgegeben.

Fragt man nach der Möglichkeit seiner näheren inhaltlichen Bestimmung, so findet man schon bei Thomas von Aquin die Auskunft, der Sinn des Gemeinwohls sei der Friede<sup>8</sup>. *Friede* war aber zu seiner Zeit unabdingbar mit *Gerechtigkeit* verbunden, so wie wir ihn heute verbinden mit unserer Vorstellung von *Menschenrechten*, verstanden sowohl als Freiheits- wie als politische Teilhabe- und als soziale Schutzrechte. Was das im einzelnen heißt und erfordert, kann nur in der geschichtlich-gesellschaftlich bedingten Situation ermittelt werden. Auch Friede, Freiheit und Gerechtigkeit sind nur allgemeine Leitziele. Sie sagen nicht, was in der konkreten Situation das in ihrem Sinn jeweils Richtige ist; zumal da sie ihrerseits in Spannung zueinander geraten können. Die ständige Vermittlung zwischen den konkurrierenden Zielen und Interessen bedarf einer gemeinsamen Ordnung, und zugleich wird diese im Prozeß der Vermittlung realisiert, je nach Situation auch modifiziert oder gar reformiert. Das politisch zu realisierende Gemeinwohl ist also zu verstehen als die je neu gelingende Vermittlung der unabdingbaren Ziele und der legitimen Interessen einer Gesellschaft mit Hilfe der Regeln und Institutionen einer Rahmenordnung. Wieweit das gelingt, hängt einerseits ab vom Maß der Anstrengung politischer Tugenden wie Klugheit und Gerechtigkeit der Handelnden. Es hängt andererseits ab von der Qualität und Wirksamkeit der Institutionen. Das Gemeinwohl ist nur erreichbar, wenn im Prozeß der Vermittlung die Absichten der Handelnden ebenso wie die Regeln und Institutionen der gemeinsamen Ordnung auf die Gemeinwohlwerte Friede, Freiheit und Gerechtigkeit als ständig zu sichernde Ziele ausgerichtet sind.

## **Gemeinwohl und Parteien**

Nun kann man skeptisch fragen, ob denn politische Parteien, wie wir sie in der modernen Massendemokratie kennen und brauchen, überhaupt in der Lage sind, diese Gemeinwohlaufgabe jeweils zu lösen. Ist es nicht ein Widerspruch in sich, Partei zu sein und dem Gemeinwohl dienen zu sollen? Zeigen nicht die eingangs skizzierten Probleme die Unmöglichkeit, über den Parteienstreit zum Gemeinwohl zu finden? So plausibel der Einwand scheint, er greift zu kurz. Aber offenkundig greift auch die alltägliche politische Praxis unserer Parteien zu kurz. Wir müssen die Aufgaben politischer Parteien näher bestimmen.

Es gibt eine legitime Nähe der einzelnen Parteien zu dieser oder jener Großgruppe der Gesellschaft mit ihren spezifischen Interessen. Parteien sollen wichtige Interessen gesellschaftlicher Gruppen in den politischen Willensbil-

dungsprozeß einbringen. Aber sie müssen mehr sein als Interessengruppen. Sie zielen darauf, Personal in die politischen Ämter des Gemeinwesens zu bringen, in Parlament und Regierung. Sie streben ein allgemeines politisches Mandat an; sie besetzen Ämter, die der Gesamtheit und damit dem Gemeinwohl verpflichtet sind. Bekanntlich sind gemäß unserer Verfassung die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden (Art. 38 GG). Die Minister sind gemäß ihrem Amtseid dem Gemeinwohl verpflichtet (vgl. Art. 56 und 64 GG). Von politischen Parteien ist deshalb zu verlangen, daß sie eine *Vorstellung vom Gemeinwohl* haben. Sie müssen in der Lage sein, die unterschiedlichen Interessen in eine Gesamtvorstellung von der Führung des Gemeinwesens zu integrieren, und zwar in einer für alle Gruppen der Gesellschaft gemäß der Verfassung zumutbaren Weise. Deshalb verlangt das geltende Parteiengesetz von politischen Parteien ein Programm als Bedingung ihrer Beteiligung an Wahlen. Ein eigenes Parteiengesetz ist überhaupt nur sinnvoll, wenn und weil Parteien etwas anderes sind als Interessenverbände.

Eben deshalb ist aber andererseits das Parteisein und das Parteiergreifen kein Hindernis für Gemeinwohlorientierung, sondern geradezu deren Bedingung. Weil das Gemeinwohl, wie ausgeführt, nicht vorgegeben ist, sondern im Prozeß der politischen Willensbildung erst gefunden werden muß, werden immer unterschiedlich akzentuierte Vorstellungen vom Gemeinwohl miteinander konkurrieren. Parteiprogramme sollen Konzepte vom Gemeinwohl sein. Sie sollen aussagen, wie eine Partei, wenn sie das entsprechende Mandat erhält, das Gemeinwesen zu regieren gedenkt. Man kann die Interessen der gesellschaftlichen Gruppen darin unterschiedlich gewichten, man kann die Erfordernisse der geschichtlich-politischen Situation unterschiedlich interpretieren. Aber eine Gruppe, die als politische Partei ernst genommen werden will, muß eine plausible Antwort auf die jeweils drängenden Fragen des Gemeinwesens haben. Im übrigen ergreift jeder, der sich an der Diskussion über Gemeinwohlfragen beteiligt, in irgendeiner Weise Partei, auch wenn er nicht als Angehöriger einer politischen Partei spricht, sondern als Beobachter, Kommentator, Kritiker. Wir alle sind Partei und sollten es als Bürger sein, die sich Gedanken machen um ihren Staat.

Das eigentliche Problem zwischen Parteien und Gemeinwohl liegt an einer anderen Stelle. Es liegt darin, daß Parteien unabdingbar machstrategisch denken und handeln müssen, wenn sie im Sinn ihrer Vorstellungen vom Gemeinwohl etwas bewirken wollen. Sie müssen Wahlen gewinnen und brauchen Mehrheiten. Deshalb schiebt sich das kurzfristige machtpolitische Kalkül ständig vor die längerfristigen Perspektiven. Dieses Problem ist prinzi-

piell nicht zu beseitigen, man muß aber darüber nachdenken, ob und wie man es institutionell mildern kann.

## **Gemeinwohlfördernde Reformen - Überlegungen und Hinweise**

Wenn unsere hier vorgetragene Deutung des Gemeinwohls zutrifft, dann ist der eingangs beschriebenen Krise nur zu begegnen durch *institutionelle Reformen*. Diese werden freilich nur möglich sein, wenn zwischen den rivalisierenden Gruppen und Parteien der Gesellschaft genügend *Gemeinsinn* vorhanden ist, das heißt Sinn für die gemeinsame Ordnung und ihre Einrichtungen. Abschließend seien einige Reformüberlegungen skizziert.

Die *politischen Parteien*, so sahen wir, sind die entscheidenden Akteure im Prozeß der Gemeinwohlfindung. Strukturelle Schwächen bei ihnen wirken sich unmittelbar gemeinwohlschädigend aus. Nun können wir hier nicht die parteienkritische Diskussion ausbreiten, nicht einmal resümieren, die seit langem im Gange ist. Wir begnügen uns mit einigen Hinweisen.

Unsere politischen Parteien übernehmen sich. Über Parlamente und Regierungen hinaus drängen sie seit langem in viele öffentliche Institutionen, die gerade nicht unmittelbar politische Funktionen ausüben. Hier wären strengere gesetzliche Schranken nötig. Auf der anderen Seite ist den Parteien ein Teil ihrer Verwurzelung in der Gesellschaft verlorengegangen. Sie sind zum Feld einer professionellen Politikerklasse geworden, und ihre teils staatliche Finanzierung verstärkt ihre relative Unabhängigkeit auch von ihren Mitgliedern. Eine strenge gesetzliche Einschränkung der staatlichen Mittel wäre deshalb ebenso zu wünschen wie die stärkere Öffnung der Parteien für lokal und regional verwurzelte Mitarbeit vieler Bürger. Das würde auch die Chance erhöhen, die innerparteiliche Personalrekrutierung für politische Mandate zu verbreitern. Wohl ist heute der professionelle Politiker unvermeidliche Begleiterscheinung unserer weitgehenden Arbeitsteilung ebenso wie der gewachsenen Ansprüche an Politik. Dennoch wäre zu bedenken, ob nicht eine Mindestzeit beruflicher Tätigkeit zur Voraussetzung gemacht werden sollte für die Übernahme eines parlamentarischen Mandats. Diskutiert wird auch eine Begrenzung auf etwa drei Legislaturperioden für den Abgeordneten. Freilich möchte man sich diese Einschränkung für den Typus des "Vollblutpolitikers" gerade nicht wünschen. Er ist zu selten, als daß wir uns einen leichtfertigen Verzicht auf ihn leisten könnten. Stärkere Gemeinwohlorientierung in der Parteiendemokratie ist vielleicht auch zu erwarten durch verlängerte Legislaturperioden. Der damit verbundene Verlust an unmittelbarem Einfluß der Wähler könnte kompensiert werden durch das Instrument des Volksbegehrens (nicht Volksentscheid) mit Befassungspflicht für das Parla-

ment. Aber alle diese Überlegungen lassen erkennen, daß es für unsere Probleme keine einfachen Lösungen gibt.

Die *politische Kommunikation* liegt im argen, trotz oder gerade wegen der gewaltigen Expansion der Medien in den letzten Jahrzehnten. Der Staat kann diese nicht unter Kuratel stellen. Meinungs- und Pressefreiheit sind unabdingbare Voraussetzungen einer Demokratie. Aber es ist nicht einzusehen, weshalb die Stimmen der Regierenden immer nur durch die Selektionsfilter der Journalisten in die Öffentlichkeit gelangen müssen. Zumindest in öffentlich-rechtlichen Medien sollte der Regierungschef der Nation in regelmäßigen Abständen die Möglichkeit haben, die Politik seiner Regierung in den wichtigsten Fragen des Gemeinwesens zu erläutern. Eine Silvesteransprache des Bundeskanzlers reicht dazu nicht. Wenn man meint, damit werde die regierende Mehrheit gegenüber der Opposition bevorzugt, kann man problemlos dem Oppositionsführer die gleiche Chance einräumen. Das wäre eher ein Beitrag zur Beschreibung von Problemen und zur Darstellung alternativer Lösungen als das, was die elektronischen Medien und die Durchschnittszeitungen heute den Bürgern an verkürzenden Schlagzeilen und Schlagworten bieten. Es ist unverständlich, weshalb sich unsere Politiker, ob in Regierung oder Opposition, so leicht mit dem abfinden, was die Medien aus Pressekonferenzen und Verlautbarungen machen. Ferner sollten angesichts der Kommerzialisierung von Rundfunk und Fernsehen mit ihrem fragwürdigen Wettlauf um Einschaltquoten die öffentlich-rechtlichen Anstalten völlig von Werbung befreit und aus Gebühren finanziert werden. Es ist keine überzeugende Lösung, daß sie zur Zeit den Quotenwettlauf durch Trivialisierung ihrer Programme halb und halb mitmachen.

Reformen scheinen uns auch im Gefüge der *politischen Institutionen* nötig. Fritz Scharpf hat vor kurzem prägnant die Blockaden geschildert, die in unser politisches System - verständlicherweise nach den Exzessen der Nazi-Diktatur - institutionell eingebaut sind. Außer der Schweiz, so meint er, gebe es "kein anderes Land, in dem so viele Instanzen mit Verhinderungsmacht ausgestattet sind". In unserem System sei versucht worden, die schweizerische Konsensdemokratie mit der britischen Konkurrenzdemokratie zu verbinden. "In Bern müssen alle Parteien die Kuh gemeinsam vom Eis bringen ... In London kann die Mehrheit allein regieren, und die Opposition erfüllt ihre Kontrollfunktion ... Unsere Verfassung dagegen verlangt von den Parteien, daß sie wie die britischen öffentlich aufeinander einprügeln und wie die schweizerischen vertrauensvoll zusammenarbeiten sollen. Das kann nicht gutgehen"<sup>9</sup>.

Nun wäre es illusorisch, auf grundlegende Reformen wie die Einführung des Mehrheitswahlrechts zu hoffen. Erst recht will niemand in Deutschland den

Föderalismus in Frage stellen. Aber möglich sollte es sein, diesen wieder in seinem eigentlichen Sinn herzustellen. Das bisher vergebliche Bemühen um eine durchgreifende Steuerreform hat nachdrücklich demonstriert, daß eine Entflechtung der Kompetenzen und der Steuerquellen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden dringend erforderlich wäre; das heißt zugleich eine Stärkung der Eigenständigkeit der kommunalen und der Länderebene, aber auch eine Reduzierung der Einspruchsmöglichkeiten des Bundesrates in der Bundespolitik. Es ist ein Unding, daß weder auf Bundes- noch auf Länderebene heute eine klare Verantwortlichkeit der jeweils Regierenden für den Bürger sichtbar wird.

Ferner bräuchte die heutige sozialstaatliche Massendemokratie wirksame institutionelle Grenzen für die öffentliche Inanspruchnahme des Sozialprodukts und für die Staatsverschuldung.

Auch in unserem "System" der *wirtschaftlich-sozialen Interessen* sind grundstürzende Reformen kaum zu erhoffen. Es wäre jedoch für das Gemeinwohl schon viel gewonnen, wenn wir in manchen Bereichen den ursprünglichen Sinn der Institutionen wiedergewinnen würden. So sind die gesetzlichen Sozialversicherungen im Prinzip konzipiert als Pflicht-Solidareinrichtungen der Versichertengemeinschaft mit dem Recht der Selbstverwaltung. Letztere ist heute bis zur Unkenntlichkeit verdunkelt. Warum soll der Versicherte an den "Sozialwahlen" teilnehmen, wenn die wesentlichen Entscheidungen über Beiträge und Leistungen im Bundestag oder, genauer, in informellen politischen Gesprächszirkeln einer Koalition oder zwischen Koalition und Opposition fallen? Ferner wird der Solidargedanke systematisch zerstört, wenn Solidarität gesetzlich nicht subsidiär, sondern kollektiv gefaßt wird; wenn Selbstinteresse und Eigenvorsorge der Beteiligten ausgeschaltet statt mobilisiert werden. Wir brauchen unseren Sozialstaat keineswegs abzubauen. Er könnte im Gegenteil wieder zu einem Markenzeichen unseres Gemeinwesens werden, wenn ein Umbau gelänge, der die Erstzuständigkeit und -verantwortlichkeit der jeweils Betroffenen institutionell zur Geltung brächte. In den gesetzlichen Sozialversicherungen sind das die Arbeitnehmer und Arbeitgeber bzw. ihre Vertretungen. Aber es gibt von ihnen keine gemeinsamen, sondern nur gegensätzliche Reformvorschläge. Wo sind ferner ihre Reformen im weiten Feld der Tarifauseinandersetzungen; wo sind Ansätze zu Friedensabkommen, zu flexiblen Lohn- und Arbeitszeitregelungen, zur Verbindung von Lohn und investiver Ertragsbeteiligung? Die Politik hat ihnen viel zu viele Möglichkeiten eingeräumt, die Probleme dem Staat zuzuschieben. Dieser kann jedoch das Gemeinwohl nur wahrnehmen, wenn er sich nicht übernimmt und wenn die Bürger ihn nicht überfordern. Dem kann man aber nicht mit moralischen Appellen, sondern nur mit institutionellen Vorkehrungen

wehren. In den Niederlanden ist seit Mitte der 80er Jahre der Umbau des Sozialstaates gelungen, weil dafür die "Stiftung der Arbeit" und ein "Sozialwirtschaftlicher Rat" den institutionellen Rahmen boten, in dem sich die widerstreitenden Interessen gemeinwohlorientiert überbrücken ließen<sup>10</sup>. Bei uns dagegen sitzt man immer noch in den alten Schützengräben.

Wenn wir hier die Reform der *Institutionen* so sehr betonen, dann schätzen wir damit keineswegs die Bürgermoral, die man gern *Gemeinsinn* nennt, gering. Sie muß die Institutionen jeweils mit Leben erfüllen, ihren Sinn realisieren. Aber das ist von vornherein nicht möglich, wenn die Institutionen falsch konstruiert sind. Das politische Gemeinwohl einer Gesellschaft besteht konkret gewiß in der für alle zuträglichen Lösung der andrängenden Probleme. Aber diese ist nur möglich, wenn die gemeinsamen Institutionen dazu taugen, die Lösungen in der öffentlichen Auseinandersetzung zu erarbeiten. So erweist sich das Gemeinwohl als die gute politische Ordnung einer Gesellschaft; gut in dem Sinn, daß mit ihrer Hilfe Probleme und Konflikte immer erneut friedlich, freiheitlich und gerecht gelöst werden können.

## Anmerkungen

- 1 "Aufbruch ins 21. Jahrhundert" - Rede des Bundespräsidenten in Berlin am 26. April 1997. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 30. April 1997, S. 353.
- 2 Ebd. S. 354.
- 3 Ebd. S. 354.
- 4 Oswald von Nell-Breuning/Hermann Sacher (Hrsg.): Wörterbuch der Politik, Heft I: Zur christlichen Gesellschaftslehre, 2. Auflage, Freiburg 1954, Sp. 51 ff.
- 5 Joseph Höffner: Christliche Gesellschaftslehre, 1. Auflage, Kvelaer 1962, S. 44. Vgl. die von Lothar Roos besorgte Neuausgabe 1997 S. 52 und insgesamt S. 50 ff.
- 6 Gaudium et spes, Nr. 26 und 74; auch Mater et magistra, Nr. 65.
- 7 Johannes Messner: Das Naturrecht, 7. Auflage, Berlin 1984, S. 190.
- 8 Vgl. Thomas von Aquin: De Regno 1, 15.
- 9 Fritz Scharpf: Nötig, aber ausgeschlossen. Die Malaise der deutschen Politik, in: F.A.Z. vom 5. Juni 1997.
- 10 Vgl. Peter von Heygendorff: Der Umbau des Sozialstaates in den Niederlanden, in: Das Parlament, Nr. 47, 14. November 1997, S. 19.

## Zur Person des Verfassers

Dr. phil. Bernhard Sutor, Professor em. für Politikwissenschaft (Didaktik der Sozialkunde und Christliche Soziallehre) an der Katholischen Universität Eichstätt; Vorsitzender des Landeskomitees der Katholiken in Bayern.