

## Über den Begriff des Gemeinwohls

Wie alle Begriffe läßt sich auch der Begriff des Gemeinwohls aus verschiedenen Perspektiven analysieren: etwa aus einer rechtsdogmatischen, einer politikwissenschaftlichen, einer soziologischen oder einer philosophischen Perspektive. Da zu den ersten drei Perspektiven bereits umfangreiche Untersuchungen existieren,<sup>1</sup> wird sich der folgende Versuch im wesentlichen auf eine philosophische Analyse beschränken.

Abstrakte politische Begriffe wie der des Gemeinwohls müssen unverständlich bleiben, bezieht man sich einfach naiv auf sie. Vorab erscheint es notwendig, die Funktion von Begriffen im allgemeinen und von politischen Begriffen im besonderen zu erkunden.

### I. Die Funktion von Begriffen als Werkzeuge der Welterkenntnis

---

<sup>1</sup> Günter Dürig, Die konstanten Voraussetzungen des Begriffs „Öffentliches Interesse“, München 1949; Peter Häberle, Öffentliches Interesse als Juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung, Bad Homburg 1970; Hans Herbert v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, Frankfurt a. M. 1977; Robert Uerpman, Das öffentliche Interesse. Seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff, Tübingen 1999; Martin Philipp Wyss, Öffentliche Interessen – Interessen der Öffentlichkeit. Das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht, Bern 2001; Winfried Brugger/Stephan Kirste/Michael Anderheiden, Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, Baden-Baden 2002; Gunnar Folke Schuppert/Friedhelm Neidhardt (Hg.), Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz, Berlin 2002; Herfried Münkler/Karsten Fischer (Hg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, Berlin 2002; Hans Herbert v. Arnim/Karl-Peter Sommermann (Hg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, Berlin 2004; Michael Anderheiden, Gemeinwohl in Republik und Union, Tübingen 2006.

1. Was sind Begriffe? Begriffe sind zunächst und vor allem Werkzeuge unserer Welterkenntnis. Wir benutzen sie, um uns die Welt vertraut zu machen und sie zu ordnen. Die grundlegendste Frage zu Begriffen ist die nach ihrer Ontologie. Dazu bestehen zwei grundsätzlich unterschiedliche Meinungen, die sich jeweils auf Platon und Aristoteles zurückführen lassen, nämlich die Lokalisierung von Begriffen als Formen außerhalb unseres Denkens in einem Reich der Ideen<sup>2</sup> einerseits und die Lokalisierung als Eindrücke (páthemata oder páthe)<sup>3</sup> innerhalb unseres Denkens in unserem Gehirn andererseits, also eine objektivistische und eine subjektivistische Deutung. Der Streit zwischen diesen Alternativen hält bis heute an. Mathematiker und Rationalisten wie Gottlob Frege verteidigen in der Nachfolge Platons regelmäßig den Objektivismus, weil sie nicht annehmen wollen, daß ihre formalen Grundbegriffe, wie Zahl oder Punkt nur subjektive und damit vielleicht beliebige Erzeugnisse unseres Denkens sind.<sup>4</sup> Empiriker, Natur- und Sozialwissenschaftler, Psychologen und Kognitionswissenschaftler entscheiden sich in der Nachfolge Aristoteles' dagegen regelmäßig für einen, wenn auch gemäßigten Subjektivismus, weil sie nicht an von unserem Denken unabhängige Begriffe, die absolut unveränderlich und damit objektiv sein sollen, glauben können.<sup>5</sup> Der Objektivismus steht vor dem Problem, metaphysisch obscure Entitäten vorauszusetzen, die dann doch irgendwie in das Denken einzelner Menschen gelangen müssen, um zur Erkenntnis von Tatsachen zu führen; der Subjektivismus steht vor dem spiegelbildlichen Problem, singuläre Denkakte einzelner Menschen als gemeinschaftlich geteilt auffassen zu müssen, eine Eigenschaft, welche Begriffen nach unserem Verständnis ohne Zweifel zukommt.

---

<sup>2</sup> Platon, Politeia, 6, 506dff., 7.

<sup>3</sup> Aristoteles, Peri Hermeneias, 16a1.

<sup>4</sup> Gottlob Frege, Die Grundlagen der Arithmetik. Eine logisch mathematische Untersuchung, hg. v. Christian Thiel, Hamburg 1988, S. 1ff.

<sup>5</sup> Jerry A. Fodor, Concepts. Where Cognitive Science Went Wrong, Oxford 1998; Jesse Prinz, Furnishing the Mind: Concepts and their Perceptual Basis, Cambridge, Mass. 2002, S. 2 und passim.

Ohne diese grundlegende Diskussion hier detaillierter nachzeichnen oder gar eine Lösung begründen zu können, sei eine Vermutung ausgesprochen: Mir scheint die ontologische Frage und damit die Frage der Lokalisierung in Raum und Zeit ein Scheinproblem zu sein, wenn man sich an die Funktion der Begriffe als Werkzeuge unserer Welterkenntnis hält. Begriffe können diese Funktion der Welterkenntnis nicht isoliert erfüllen, sondern immer nur im Zusammenhang mit anderen Begriffen, d. h. als Teil eines Systems, einer Begriffspyramide, eines Begriffsnetzes oder wie immer man den Zusammenhang der Begriffe bezeichnen will. Und dieser Zusammenhang wird immer als gemeinsam geteilter angenommen. Aber worauf beruht dieser Zusammenhang mehr oder minder objektiver bzw. subjektiver Teile einer Begriffspyramide oder eines Begriffsnetzes?

2. Für diesen Zusammenhang sind offenbar zwei graduelle Eigenschaften des Begriffsinhalts wesentlich, der Begriffsumfang, d. h. die relative Abstraktheit und Konkretheit des Begriffsinhalts, und die Modalität, d. h. die relative Notwendigkeit und Zufälligkeit des Begriffsinhalts. Es gibt erstens abstraktere Begriffe, wie Ding, Relation oder Identität und konkretere Begriffe, wie Äpfel, Birnen oder Bananen. Es gibt zweitens Teile unseres Begriffssystems, die notwendiger sind und andere, die weniger notwendig sind, je nachdem welche Stellung und Funktion der jeweilige Begriff im Begriffssystem einnimmt.

Für die Notwendigkeit kann es nun zwei Gründe geben: (1) die Funktion der Zusammenfassung unserer Begriffe zu einem Begriffssystem, die vor allem bei sehr abstrakten Begriffen zur entscheidenden Aufgabe wird, etwa bei Begriffen wie Ding, Relation oder Identität. Diese Begriffe können nicht beliebig sein, weil sie dann nicht mehr für die Zusammenfassung konkreterer Begriffe tauglich wären; (2) der relativ direkte Bezug auf empirisch vorfindliche Tatsachen der Welt, mit ihren von uns angenommenen und unserer Erkenntnis zu Grunde liegenden natürlichen Unterscheidungen (natural kinds), etwa die relativ konkrete und natürliche Einteilung in Äpfel, Birnen oder Bananen. Wir könnten Äpfel,

Birnen und Bananen zwar prinzipiell auch in einem Begriff zusammenfassen. Das würde aber angesichts der Unterschiede des äußeren Erscheinungsbilds der Früchte und fruchttragenden Bäume doch ein viel weniger differenziertes und weniger gut begründetes Bild der Welt liefern als die vertraute Einteilung.

Jenseits dieser beiden Pole der Notwendigkeit ist die Begriffsbildung dagegen sehr viel beliebiger und veränderbarer. Das gilt zum einen für eine mittlere Ebene der etwas abstrakteren Zusammenfassung stark empirisch bestimmter Begriffe, also etwa die bekanntermaßen relativ arbiträre Zuordnung zu Obst und Gemüse. Es gilt zum anderen für sehr konkrete Begriffe, wie etwa die weitere Einteilung von Äpfeln in Boskop, Elster, Golden Delicious, etc.

Insgesamt lassen sich dann vier Ebenen der Korrelation von Abstraktion und Modalität unseres Begriffssystems unterscheiden: (1) eine sehr abstrakte Ebene mit relativ notwendigen Begriffen wie Ding, Relation oder Identität, (2) eine mittlere Ebene mit relativ variablen zusammenfassenden Begriffen wie Obst und Gemüse, (3) eine konkrete Ebene mit wiederum relativ notwendigen, empirisch bestimmten Begriffen wie Äpfel, Birnen oder Bananen, (4) schließlich eine noch konkretere Ebene mit wiederum relativ variablen Begriffen weiterer Eigenschaften, wie sie etwa zu den einzelnen Apfelsorten führen.

3. Die beiden Fragen nach dem Umfang, also der Stellung in der Hierarchie von Abstraktion und Konkretion, und der Notwendigkeit bestimmen dann auch die Möglichkeit der näheren inhaltlichen Bestimmung des Begriffs. Dabei gibt es grundsätzlich zwei Alternativen: Man kann den Begriff mittels Abstraktion, also mit Bezug auf abstraktere Begriffe, oder mittels Konkretion, also mit Bezug auf konkretere Begriffe bestimmen. Oder natürlich mittels beidem.

Die erste Möglichkeit der Bestimmung mit Bezug auf abstraktere Begriffe fand ihren klassischen Ausdruck in der Grenzziehung durch die *definitio per genus proximum et differentiam specificam*, also durch Definition über die nächsthö-

here Gattung und die spezifische Differenz.<sup>6</sup> Diese Methode ist aus verschiedenen Gründen in Mißkredit geraten. Zum einen hat schon Leibniz eingewandt, daß es beliebig ist, was die nächsthöhere Gattung ist.<sup>7</sup> Zum anderen hat man gezweifelt, ob man immer eine spezifische Differenz angeben kann. Diese Kritik erscheint zum Teil berechtigt, sollte aber nicht dazu führen, den Versuch einer rationalen Begriffsbestimmung ganz aufzugeben. Dies ist – läßt man eine radikale Auffassung der Wittgensteinschen Familienähnlichkeitsthese außer Betracht<sup>8</sup> – allgemein auch nicht geschehen. Man spricht heute von *notwendigen* Bedingungen von Begriffen. Mehrere dieser notwendigen Bedingungen können dann zusammen *notwendig und hinreichend* sein, um den Begriff von anderen Begriffen abzugrenzen.

Die zweite Möglichkeit der Bestimmung eines Begriffes mit Bezug auf konkretere Begriffe wurde klassisch „determinatio“ genannt, also die Definition durch Aufzählung der Unterbegriffe. Man kann den Begriff des Rechts etwa im objektiven Sinn über seine Unterbegriffe Öffentliches Recht, Strafrecht und Zivilrecht bestimmen.

Des weiteren gibt es für reale Phänomene in Raum und/oder Zeit auch noch Möglichkeit der Bestimmung über ihre Teile (determinatio ex partibus). Für das Recht wäre das etwa eine Bestimmung über seine Realisation in einzelnen Rechtsordnungen, also der deutschen, der italienischen, der französischen Rechtsordnung usw.

4. Schließlich muß man zwischen deskriptiven und normativen Begriffen unterscheiden. Letztere weisen neben der deskriptiven auch noch eine normative, also

---

<sup>6</sup> Aristoteles, Metaphysik Z 12, 1037bf.

<sup>7</sup> Gottfried Wilhelm Leibniz, Über die universale Synthese und Analyse oder über die Kunst des Auffindens und Beurteilens, in: ders., Schriften zur Logik und zur philosophischen Grundlegung von Mathematik und Naturwissenschaft, Frankfurt a. M. 1996, S. 135.

<sup>8</sup> Ludwig Wittgenstein, Philosophische Untersuchungen, 2. Aufl. Frankfurt a. M. 1995 (Werkausgabe Bd. 1), §§ 66, 67.

wertende und/oder vorschreibende Funktion auf.<sup>9</sup> Man spricht dann von einem „janusköpfigen“ Begriff. Der Begriff „Haus“ ist etwa rein deskriptiv, während „Bruchbude“ negativ bewertend und „Residenz“ positiv bewertend, beide also auch normativ und damit janusköpfig sind. In einer Zeit des universellen Marketings bieten Bauträger deshalb nicht mehr bloße „Häuser“, sondern „Wohnresidenzen“ an. Normative Begriffe sind regelmäßig stärkeren Veränderungen und Interpretationen ausgesetzt, weil die allgemein akzeptierte normative Wertung oder Verpflichtung häufig eine Verschiebung der deskriptiven Basis erlaubt.<sup>10</sup>

## II. Die Stellung des Gemeinwohlbegriffs im Begriffssystem

Was ist nun der Ertrag dieser Vorüberlegungen für den Gemeinwohlbegriff?

1. Der erste und wichtigste Ertrag ist, daß der Begriff des Gemeinwohls wie alle anderen Begriffe nicht isoliert bestimmt werden kann, sondern nur im Zusammenhang und in Relation zu anderen Begriffen und zwar synchron wie diachron. Dabei stellt sich zunächst die Frage nach der relativen Abstraktheit und Notwendigkeit des Begriffs im Zusammenhang unseres Begriffssystems.

Der Begriff des Gemeinwohls ist sicherlich weder ein sehr abstrakter Begriff, der vor allem dem Zusammenhang unseres Begriffssystems dient, wie Ding, Relation, oder Identität, also auf der oben erwähnten Ebene (1) liegt, noch ein relativ konkreter empirischer Begriff einer natürlichen Art, wie Apfel, Birne oder Banane, also auf der oben erwähnten Ebene (3) liegt. Damit entfallen für ihn beide Gründe für ein besonderes Maß der Notwendigkeit. Beim Begriff des Gemeinwohls handelt es sich vielmehr um einen relativ abstrakten Begriff, der we-

---

<sup>9</sup> Klassisch: Charles L. Stevenson, *Ethics and Language*, New Haven 1944.

<sup>10</sup> Vgl. Stevenson, *Ethics and Language*, S. 210ff.

nig feststehend und relativ offen für Bestimmungen und Veränderungen ist, also einen Begriff auf der oben erwähnten Ebene (2).

Der Begriff ist im übrigen nicht deskriptiv, sondern normativ, nämlich durchwegs positiv bewertet. Das erhöht seine Kontingenz weiter. Es handelt sich also um einen stark kontingenten, normativen Begriff der Politik, des Rechts und der Philosophie.

2. Für die relative Beliebigkeit und damit relative Subjektivität des Gemeinwohlbegriffs gibt es vier weitere Gründe, weil bestimmte Indizien der Notwendigkeit bzw. Objektivität bei ihm nicht anzutreffen sind:

a) Ein erstes wesentliches Indiz für eine besondere Notwendigkeit oder, anders ausgedrückt, eine Wichtigkeit, Originalität und Prägekraft von Begriffen ist die Übernahme und Weiterführung des sie bezeichnenden Ausdrucks in anderen Sprachen und Kulturen. So verdanken wir den Griechen etwa die wichtigen Begriffe bzw. Ausdrücke Kosmos, Politik, Demokratie, Ökonomie, Philosophie, Ethik, Rhetorik und Strategik, den Römern Jurisprudenz, Militär, Administration, Moral und Religion, den Franzosen Charme, Etikette und Gourmet, den US-Amerikanern Computer, Server und E-Mail.

Für den Begriff des Gemeinwohls läßt sich nun keine derartige sprach- und kulturübergreifende Prägekraft feststellen. Jede Sprache und Kultur hat neue Ausdrücke gebildet, und zwar zum Teil sogar mehrere verschiedene: Im Griechischen entsprechen dem Begriff des Gemeinwohls am ehesten die Ausdrücke „eunomía“, „die gute Norm“, „tó koine symphéron“, „der gemeinsame Nutzen“ und „tó koinon“, „das Gemeinsame“, im Lateinischen die Ausdrücke „res publica“, „salus publica“, „utilitas publica“, „bonum commune“, im Englischen „commonwealth“ und im Französischen „bien commun“. Das bestätigt die Einsicht, daß der Begriff des Gemeinwohls als Begriff nie von derart zentraler Bedeutung war, wie etwa die Begriffe der Politik, der Ethik oder der Demokratie.

b) Ein zweites Indiz für die relative Notwendigkeit eines Begriffs besteht darin, daß er als Oberbegriff allein steht und ohne prägnanten Gegenbegriff ein Gebiet strukturiert wie die Begriffe der Politik oder der Ethik. Fungiert er dagegen vor allem als Gegenbegriff in einem konträren oder sogar kontradiktorischen Begriffspaar, so ist er relativ kontingent. Der Begriff des Gemeinwohls ist eindeutig ein solcher Gegenbegriff. Er steht seit der griechischen Antike für den Gegensatz von gemeinem Nutzen und individuellem Interesse. Der Charakter als Gegenbegriff zeigt sich besonders prägnant in der NS-Formel „Gemeinnutz geht vor Eigennutz!“

c) Ein drittes Indiz für die relative Notwendigkeit und damit die historische Bedeutsamkeit eines Begriffs ist die Einfachheit oder Zusammengesetztheit seines Ausdrucks. Einfache Ausdrücke wie etwa „Politik“ oder „Gerechtigkeit“ verweisen regelmäßig auf einen zentraleren Begriff als zusammengesetzte. Die Ausdrücke für den Begriff Gemeinwohl waren nun von Anfang an zusammengesetzt, etwa die griechischen Bezeichnungen „eunómía“ (das gut Gebotene)<sup>11</sup> oder „tó koine symphéron“ (der gemeinsame Nutzen).

d) Dies führt zu einem vierten Indiz: Neben diesen beiden Bezeichnungen findet sich im Griechischen wie erwähnt etwa auch noch die sehr vage des „tó koinon“ (das Gemeinsame). Wenn in einer Sprache aber nicht einmal ein einziger dominanter Ausdruck für einen Begriff verwendet wird, so zeigt dies, daß dem Begriff selbst keine überragende Bedeutung zukommt.

Warum ist der Gemeinwohlbegriff derart beliebig und offen, wie immer wieder konstatiert wird?<sup>12</sup> Ich denke, das liegt in folgendem Umstand begründet: Politik impliziert begrifflich notwendig eine Form des repräsentativen Handelns der

---

<sup>11</sup> Solon, in: J. Latacz (Hg.), Die griechische Literatur in Text und Darstellung, Bd. 1 Archaische Periode, Stuttgart 1998, Nr. 2, S. 197-201; vgl. dazu: Guido O. Kirner, Polis und Gemeinwohl, in: Herfried Münkler/Harald Bluhm (Hg.), Gemeinwohl und Gemeinwohl. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe, Berlin 2001, S. 35-37.

<sup>12</sup> Peter Koller, Das Konzept des Gemeinwohls. Versuch einer Begriffsexplikation, in: Brugger/Kirste/Anderheiden, Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, S. 41-70, hier S. 41.

politischen Gemeinschaft für die einzelnen Bürger und bestimmter Repräsentanten für die politische Gemeinschaft.<sup>13</sup> Politik ist also in einem allgemeinen und umfassenden Sinn immer notwendig ein Handeln für das „Gemeinwohl“. Aber gerade wegen seiner begrifflichen Notwendigkeit braucht diese sehr allgemeine Form des Gemeinwohlhandelns nicht thematisiert zu werden.

Nur die viel konkretere Wahl bestimmter gemein- oder eigennütziger Ziele bedarf der Thematisierung mittels des Gemeinwohlbegriffs wie wir ihn kennen; diese Thematisierung steht dann aber in der Abstraktionshierarchie unter dem ebenfalls begrifflich notwendigen Ideal jeden Handelns als gut, d. h. glücksfördernd, einerseits und gerecht andererseits, also unterhalb der Begriffe des Guten, der Glücks und des Gerechten.<sup>14</sup>

### III. Zur Historie des Gemeinwohlbegriffs

Zur weiteren Aufklärung des Begriffs soll nun kurz seine Historie im Lichte theoretischer Reflexionen skizziert werden:<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Verf., Politik und Recht als Repräsentation, in: Jan C. Joerden/Roland Wittmann (Hg.), Recht und Politik, Stuttgart 2004, S. 51-73.

<sup>14</sup> Wenn Bernd Ladwig, Liberales Gemeinwohl. Von den Schwierigkeiten einer Idee und ihrem Verhältnis zur Gerechtigkeit, in: Herfried Münkler/Harald Bluhm (Hg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität, Berlin 2002, S. 85-112, hier S. 102, die Gerechtigkeit als „konstitutive Grenze des Gemeinwohls“ verstehen will, scheint er ein vergleichbares Hierarchieverhältnis der Begriffe zu meinen.

<sup>15</sup> Vgl. zu einer solchen Historie auch: Peter Hibst, Utilitas Publica – Gemeiner Nutz – Gemeinwohl. Untersuchungen zur Idee eines politischen Leitbegriffes von der Antike bis zum späten Mittelalter Frankfurt a. M. 1991, S. 124, die aber eher aus der Sicht des Historikers geschrieben ist und z. B. nicht zwischen dem Guten, der Gerechtigkeit und dem Gemeinwohl unterscheidet. Vgl. auch die Beiträge in: Münkler/Bluhm, Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe, und Ernst-Wolfgang Böckenförde, Gemeinwohlvorstellungen bei Klassikern der Rechts- und Staatsphilosophie, in: Münkler/Fischer, Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, S. 43-65.

1. Bereits in Platons Hauptwerk „Politeia“ zeigt sich die Nachrangigkeit des Gemeinwohlbegriffs ganz deutlich. Die Begriffe des Guten, der Gerechtigkeit und der Polis sind die entscheidenden Begriffe, nicht der Begriff des Gemeinwohls. Erst im Spätwerk der „Nomoi“, in denen nicht die zeitlose Einsicht weiser Herrscher in das Gute und das Gerechte entscheidend sein soll, sondern die relativ zeit- und kulturbedingten Gesetze als zweitbeste Verfassung, kommt für Platon das „Gemeinsame“ (tó koinón) als spezifischer Nutzen einer konkreten politischen Gemeinschaft und Gegensatz zum Vorteil des Einzelnen (idion) deutlicher in den Blick.<sup>16</sup>

Man könnte nun das Gemeinwohl einfach mit der Gerechtigkeit oder gar dem Guten gleichsetzen, wie dies verschiedentlich in der Literatur getan wird.<sup>17</sup> Aber das erscheint ganz verfehlt, weil die Begriffshierarchie mißachtend. Das Gute ist für Platon die allumfassende Idee, das allumfassende Ideal allen Handelns und Lebens, sowie aller Realität, ein Ideal das nur von wenigen, speziell erzogenen und durch lange Erfahrung gereiften Menschen erkannt werden kann.<sup>18</sup> Die Gerechtigkeit steht zwar unter dem Guten, ist aber immer noch abstrakter als das Gemeinwohl, da sie auch eine Eigenschaft des menschlichen Charakters ist und jede einzelne Gemeinschaft übersteigt.

2. Aristoteles hat dem Guten den objektiv-idealistischen Status genommen und es als abstraktesten Begriff der praktischen Philosophie durch den Begriff des Glücks, verstanden als das Glück des einzelnen Menschen, interpretiert. Aber diese drei Begriffe, der Begriff des Guten, des Glücks und der Gerechtigkeit, bleiben bei ihm nach wie vor die abstraktesten Leitbegriffe menschlichen Handelns und damit der politischen Gemeinschaft. Der Gemeinwohlbegriff erfährt allerdings eine gewisse Aufwertung: Der Begriff der Gerechtigkeit enthält nach

---

<sup>16</sup> Platon, Nomoi, 715b3ff.

<sup>17</sup> Hibst, Utilitas Publica-Gemeiner Nutz-Gemeinwohl, S. 124.

<sup>18</sup> Platon, Politeia, 6, 504eff., 508eff., 7, 517ff., 540a4ff.

Aristoteles den der Gesetzlichkeit, und die Gesetze können – hier schließt Aristoteles an Platons Aussage in den „Nomoi“ an – entweder dem allgemeinen Nutzen (τό κοινὸν συμφέρον) oder dem Nutzen einer bestimmten Gruppe, etwa der Aristokraten oder der Herrscher dienen.<sup>19</sup> Dieser Gedanke wird dann in der „Politik“ konkretisiert: Dort grenzt Aristoteles die guten Staatsverfassungen von ihren Verfallsformen über den Begriff des gemeinsamen Nutzen ab: „Soweit also die Verfassungen den allgemeinen Nutzen 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.“<sup>20</sup> Damit ist der Gegensatz von Gemeinwohl und Eigennutz auch auf der zentralen Ebene der Regierungsformen etabliert.

3. Ciceros Hauptwerk zur Politik trägt den Titel „De re publica“, „Über die öffentliche Sache“, verschränkt also bereits im Titel Gemeinwohl und Gemeinwesen. Die Gerechtigkeit wird noch genannt und auch übergeordnet,<sup>21</sup> aber das Gemeinwohl – das heißt das Wohl der römischen civitas – rückt für den weniger spekulativ und eher praktisch veranlagten römischen Denker und Politiker deutlich in den Vordergrund.<sup>22</sup> Es finden sich jedoch auch hier noch viele verschiedene und zusammengesetzte Bezeichnungen, neben „res publica“ etwa „salus communis“, „gemeinsame Wohlfahrt“,<sup>23</sup> und „utilitatis communio“, „Gemeinsamkeit des Nutzens“<sup>24</sup>. Der Begriff ist also auch bei Cicero noch nicht wirklich prägnant oder dominant.

---

<sup>19</sup> Aristoteles, Nikomachische Ethik, V3, 1129b14-19.

<sup>20</sup> Aristoteles, Politik, 1279a17.

<sup>21</sup> Cicero, De re publica/Vom Gemeinwesen, hg. v. Karl Büchner, Stuttgart 1979, 192f., 256-259.

<sup>22</sup> Cicero, De re publica/Vom Gemeinwesen, z. B. S. 96f. Vgl. auch Böckenförde, Gemeinwohlvorstellungen bei Klassikern der Rechts- und Staatsphilosophie, S. 49.

<sup>23</sup> Cicero, De re publica/Vom Gemeinwesen, S. 88f.

<sup>24</sup> Cicero, De re publica/Vom Gemeinwesen, S. 130f.

4. Das Christentum verändert die Perspektive gegenüber derjenigen eines Bürgers der römischen civitas wie Cicero dann wieder vollständig. Das irdische Wohl, sei es das des Einzelmenschen oder das der Gemeinschaft, sinkt zur bloßen Vorstufe, zum bloßen Mittel für das ewige Heil herab. So rückt bei Thomas v. Aquin in der „Summe theologica“ das „bonum commune“ zwar als ein Definitionsmerkmal des Gesetzes und damit als zentrale Bestimmung der Leges-Hierarchie von *lex aeterna*, *lex naturalis*, *lex divina* und *lex humana* in den Vordergrund.<sup>25</sup> Aber das „bonum“ ist doch viel mehr die Übersetzung der platonischen Idee des Guten im christlichen Gewande als der konkrete Nutzen der römischen oder einer anderen immanenten *res publica*. Es geht nicht primär um das Gemeinwohl einer irdischen Gemeinschaft, sei das nun eine politische oder eine nichtpolitische, sondern um das gemeinsame Gute bzw. Glück der individuellen Erlösung und der ewigen Gemeinschaft mit Gott.<sup>26</sup>

Zur gleichen Zeit, also im 13. Jahrhundert, rückt aber in der eher weltlichen und praktischen Literaturgattung der Fürstenspiegel das gemeinwohlorientierte politische Handeln zur primären, noch vor der Gerechtigkeit rangierenden Fürstentugend auf.<sup>27</sup> Der Begriff wird wichtiger, sobald die politische Herrschaft jenseits der klassischen Aufgaben der Friedenswahrung und Rechtsprechung das Gemeinwesen politisch zu steuern beginnt, etwa durch eine verstärkte Gesetzgebung, die Etablierung einer stetigen rationalen Verwaltung usw.

5. Das politische Denken der Neuzeit verabschiedet dann auch in der Theorie bei allen ihren bedeutenden Vertretern, etwa bei Machiavelli, Hobbes, Locke,

---

<sup>25</sup> Thomas v. Aquin, *Summa Theologiae* I-II, qu. 90, 2c, 4c.

<sup>26</sup> Thomas v. Aquin, *Summa Theologiae*, I-II, qu. 90, 2c. Vgl. Verf., Über Gerechtigkeit und Zweckmäßigkeit bei Thomas v. Aquin, in: K-E. Hain/Th. Schmitz u.a. (Hg.), *Festschrift für Christian Starck zum 70. Geburtstag* (im Erscheinen).

<sup>27</sup> Thomas Simon, Gemeinwohltopik in der mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Politiktheorie, in: Münkler/Bluhm, *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe*, S. 132. Das gilt auch für den früher Thomas v. Aquin zugeschriebenen Traktat „*De regimine principum*“, in: *Opuscula Omnia*, hg. von Petrus Mandonnet, Paris 1927; dt.: *Über die Herrschaft der Fürsten*, Stuttgart 1994.

Rousseau und Kant die höchsten antiken und mittelalterlichen Begriffe bzw. Ideale des Guten, des Glücks und der Gerechtigkeit. Dies führt bei manchen dazu, daß der Begriff des Gemeinwohls als Ideal politischen Handelns eine erheblich stärkere Stellung erlangt, wobei es im Einzelnen wesentliche Unterschiede gibt. Bei Machiavelli ist dies nicht der Fall. Er verwirft im „Il Principe“ auch den Gemeinwohlbegriff. Aber Hobbes Hauptwerk „Leviathan“ trägt bekanntlich den Untertitel „or The Matter, Forme and Power of a Commonwealth, Ecclesiasticall and Civil“. Dieses englische Wort „commonwealth“, oder gleichbedeutend „commonweal“, wurde nach den Etymologien zum Ausgangspunkt der deutschen Lehenübersetzung „Gemeinwohl“<sup>28</sup>. Dabei ist bemerkenswert, daß die Ausdrücke „Wohl“, „wealth“ und „weal“ vom indogermanischen „wollen“ herkommen,<sup>29</sup> die entsprechenden Begriffe also sehr viel subjektivistischer zu verstehen sind als die eher objektivistischen Begriffe des Guten, des Glücks und der Gerechtigkeit. Rousseaus „volonté générale“<sup>30</sup> stammt also zumindest in der Genese vom stärker subjektivistisch verstandenen Gemeinwohlbegriff ab.

Dieser Subjektivismus zeigt die zentrale Veränderung der neuzeitlichen politischen Philosophie: Im Gegensatz zur Annahme der Bestimmung des Guten, des Glücks oder der Gerechtigkeit durch eine objektive Ordnung, sei sie religiös-transzendent oder immanent gedacht, wird bei Denkern wie Hobbes, Locke, Rousseau und Kant das Individuum zur letzten Quelle der Normativität. Ausschließlich alle Individuen können in letzter Instanz gemeinschaftliche Entscheidungen und damit politische Herrschaft rechtfertigen.<sup>31</sup> Mit der Anerkennung dieses normativen Individualismus stellt sich die große und für den Ge-

---

<sup>28</sup> Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 2. Aufl. Mannheim 1989, S. 585; Grimm, Deutsches Wörterbuch, Bd. 5, München 1984, Sp. 3272; Wolfgang Pfeifer, Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, 2. Aufl. Berlin 1993, S. 421.

<sup>29</sup> Duden, Das Herkunftswörterbuch, 2. Aufl. Mannheim 2001, S. 932f.

<sup>30</sup> Jean-Jaques Rousseau, Du Contrat Social (1762), Paris 1992, S. 40.

<sup>31</sup> Auch wenn das Wahlrecht erst langsam über die selbständigen Männer hinaus ausgedehnt wird. Verf., Normativer Individualismus, in: Zeitschrift für philosophische Forschung 58, 2004, 321-346.

meinwohlbegriff entscheidende Frage, wie die Belange bzw. Interessen der Individuen zum Gemeinwohl vereinigt werden können. Darauf haben die politischen Theoretiker der Neuzeit verschiedene Antworten gegeben. Hobbes beschränkt die direkte Berücksichtigung der Individuen auf die Einsetzung des Leviathans, der danach fast vollständig souverän schalten und walten kann,<sup>32</sup> Locke sieht die politische Gemeinschaft nur als Vollzieher ethisch-naturrechtlicher Konfliktlösungen und propagiert das Mehrheitsprinzip,<sup>33</sup> Rousseau versucht die *volonté générale* von der bloßen *volonté de tous*, der allgemeinen Meinung der Bürger, abzugrenzen.<sup>34</sup> Bemerkenswert ist, daß der Gemeinwohltopos in Form des „commonwealth“ und der „*volonté générale*“ ausschließlich bei den nach wie vor relativ kollektivistischen Denkern Hobbes und Rousseau eine große Bedeutung erlangt, während er bei den liberalen Denkern, die dann zu den Ahnherrn des modernen liberalen und demokratischen Rechtsstaats wurden, nämlich Locke und Kant, praktisch keine Rolle spielt.

6. Bernhard de Mandeville<sup>35</sup> und Adam Smith<sup>36</sup> – bzw. besser: eine bestimmte, sehr zweifelhafte und verkürzende Interpretation von Smith<sup>37</sup> – radikalisieren dann den normativen Individualismus zum Libertarismus bzw. Ökonomismus, wonach die Verfolgung der individuellen Interessen durch die Bürger und son-

---

<sup>32</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan* (1651), hg. v. Richard Tuck, Cambridge 1991. Vgl. Verf., *Rechtsethik*, München 2001, 296ff. Vgl. aber kritisch: Norbert Campagna, *Leviathan und Rechtsstaat*, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 84, 1998, S. 340ff.

<sup>33</sup> John Locke, *Two Treatises of Government* (1690), hg. v. Peter Laslett, Cambridge 1960. Vgl. Verf., *Rechtsethik*, 315ff.

<sup>34</sup> Rousseau, *Du Contrat Social*, IV, 1.

<sup>35</sup> Bernard de Mandeville, *The Fable of the Bees*, 2 Bde., hg. v. F.B. Kaye, Indianapolis 1988 (Nachdruck der Ausgabe Oxford 1924).

<sup>36</sup> Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776), hg. v. R.H. Campbell/A.S. Skinner/W.B. Todd, Oxford 1976 (Glasgow Edition, vol. II.1, 2).

<sup>37</sup> Vgl. zu einer Kritik an diesem herkömmlichen Bild von Adam Smith und generell am Ökonomismus: Peter Ulrich, *Republikanischer Liberalismus und Corporate Citizenship. Von der ökonomistischen Gemeinwohlfiktion zur republikanisch-ethischen Selbstbindung wirtschaftlicher Akteure*, in: Münkler/Bluhm, *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität*, S. 273-291. Ulrich betont, daß vor Smith auch schon Montesquieu ein vergleichbares Modell der *invisible hand* vertreten hat.

stigen Akteure in jedem einzelnen Fall oder doch wenigstens auf längere Sicht „durch die unsichtbare Hand“ ohne weiteres zum Gemeinwohl führen soll.<sup>38</sup> Die politische Verfolgung des Gemeinwohls soll also nach dem Vorbild der ökonomischen faktischen Interesseninteraktion erfolgen, eine Auffassung, die etwa Robert Nozick 1974 in seinem Buch „Anarchy, State and Utopia“ gegen Rawls wieder aufgegriffen hat.<sup>39</sup>

#### IV. Der normative Inhalt des Gemeinwohlbegriffs

Damit ist die sachliche Frage nach dem Inhalt des Gemeinwohlbegriffs gestellt. Ich werde sie im Rückgang der eben geschilderten Historie zu beantworten suchen.

1. Die zuletzt erwähnte libertär-ökonomistische Vorstellung, daß die bloße tatsächliche Verfolgung der individuellen Interessen durch die Bürger bereits generell und nicht nur in speziellen Fällen und unter bestimmten Bedingungen zum Gemeinwohl führt, kann heute psychologisch, praktisch und theoretisch als widerlegt gelten. Psychologisch hat sich herausgestellt, daß die Vorstellung des regelmäßig kühl kalkulierenden „rational economic man“ bereits individual- und sozialpsychologisch eine Fiktion ist.<sup>40</sup> Praktisch hat sich erwiesen, daß das freie Spiel der Interessen zwar im speziellen Fall wenigstens einigermaßen idealer ökonomischer Märkte zu höherer Effizienz und damit auch zu einer begrüßens-

---

<sup>38</sup> Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, S. 456.

<sup>39</sup> Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, New York 1974.

<sup>40</sup> Vgl. z.B. Jon Elster, *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge 2001; Amartya Sen, *Rational Fools. A Critique of the Behavioral Foundation of Economic Theory*, in: *Philosophy and Public Affairs* 6, S. 317-344; Reinhard Selten, *Features of Experimentally Observed Bounded Rationality. Presidential Address*, in: *European Economic Review* 42 (1998), S. 413-436; Daniel Kahneman/Amos Tversky, *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, in: *Econometrica*, 47(1979), S. 263-291.

werten Realisierung eines wichtigen Gemeinwohlaspekts führt; aber selbst diese Idealmärkte bedürfen bestimmter gemeinwohlsichernder Regulierungen, sei es um intern-selbsterstörerische Strukturen wie eine Monopolbildung zu verhindern, sei es um negative externe Effekte wie eine Instrumentalisierung und Pauperisierung der Arbeitnehmer oder eine Schädigung der Natur zu vermeiden – eine Auffassung, der Adam Smith, wenn man ihn nicht vereinseitigend liest, wohl auch nicht widersprochen hätte.<sup>41</sup> Theoretisch wurde diese Einsicht schließlich im sog. Gefangenendilemma formuliert: Wenn zwei Gefangene ihre Situation unabhängig voneinander durch ein Geständnis und damit durch eine Belastung des Anderen zu optimieren versuchen, so wird das Ergebnis für jeden von ihnen schlechter ausfallen, als wenn sie kooperieren und nicht gestehen, so daß sie das Gericht nicht oder nur wegen weniger schwerwiegender Delikte verurteilen kann.<sup>42</sup> Beide Gefangene müssen also die negativen Ergebnisse einer bloß singulären Interessenverfolgung reflektieren und entsprechende gemeinsame Vorkehrungen treffen, um die für beide schlechteren Ergebnisse der unreflektierten singulären Interessenverfolgung zu vermeiden. An die Stelle der bloßen Interaktion und Koordination muß – zumindest in Grundfragen einer politischen Gemeinschaft – die Kooperation treten.<sup>43</sup>

2. Das politische Grundprojekt der Neuzeit, der normative Individualismus, wird durch die Zurückweisung dieser libertaristischen Verengung aber nicht tangiert und erweist sich als gerechtfertigt: Denn bei allen Kollektiven kann man anders als bei Individuen immer noch fragen, ob ihr Handeln letztlich auch den Zielen, Wünschen, Bedürfnissen, d. h. den Belangen bzw. Interessen, der dahinter stehenden Individuen entspricht.<sup>44</sup> Im übrigen ist der normative Individualismus,

---

<sup>41</sup> Vgl. Ulrich, Republikanischer Liberalismus und Corporate Citizenship, S. 276ff.

<sup>42</sup> Vgl. dazu R. Duncan Luce/Howard Raiffa, Games and Decisions: Introduction and Critical Survey, New York 1989, S. 94ff.; Lucian Kern/Julian Nida-Rümelin, Die Logik kollektiver Entscheidungen, München 1994.

<sup>43</sup> Vgl. Julian Nida-Rümelin, Demokratie als Kooperation, Frankfurt a. M. 1999, 201ff.

<sup>44</sup> Vgl. zu einer ausführlichen Begründung: Verf., Normativer Individualismus.

wie bereits v. Arnim zutreffend festgestellt hat,<sup>45</sup> durch das Grundgesetz und die anderen westlichen Verfassungen auch für Politik und Recht verbindlich gemacht worden.<sup>46</sup> Danach ist der Staat kein Selbstzweck. Das Gemeinwohl muß entsprechend immer auf ein überwiegendes Wohl einzelner Bürger bzw. Menschen rückführbar sein. Gegenüber den letztlich legitimierenden Belangen der einzelnen Bürger hat das unabhängig formulierte Gemeinwohl nur instrumentellen Charakter. Es ist nur Mittel zum Zweck der Menschen, ein gutes und gerechtes Leben zu führen, kein Selbstzweck.

3. Um diese Einsicht zu realisieren, dürfen wir nun den Begriff bzw. das Ideal des Gemeinwohls nicht isolieren, sondern müssen ihn im Zusammenhang mit dem abstrakteren und gleichzeitig normativ-individualistisch gefaßten Begriff des Guten, d. h. konkreter: des glücklichen Lebens und der Gerechtigkeit bestimmen. Die Pervertierung des Gemeinwohlbegriffs durch die NS-Machthaber im Dritten Reich<sup>47</sup> war nur möglich, weil es ihnen gelang, den Gemeinwohlbegriff vollständig von diesen notwendig abstrakteren und damit gemeinwohlbestimmenden Begriffen abzulösen.

Was ist nun das Gute? Das Gute ist in immanenter Perspektive und in der Konkretisierung durch den normativen Individualismus ein Leben, das den Zielen, Wünschen und Bedürfnissen der Menschen und anderer Lebewesen entspricht. Das Gerechte ist im Rahmen dieses umfassenden Guten das gute Handeln mit einem notwendigen Bezug auf andere Individuen. Das Glückbringende ist im Rahmen dieses umfassenden Guten das gute Handeln ohne einen derartigen notwendigen Bezug auf andere Individuen. Der Gemeinwohlbegriff ist nun je-

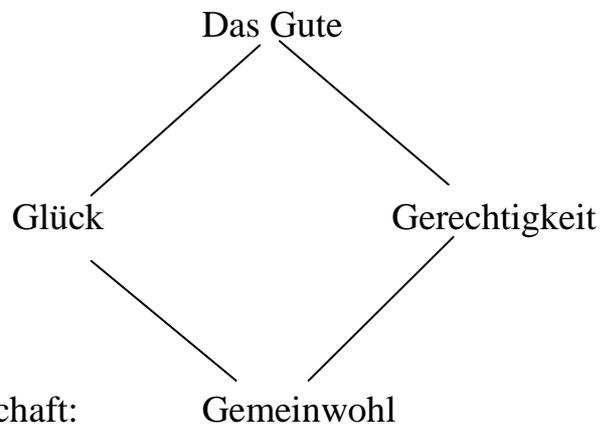
---

<sup>45</sup> v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, S. 13ff., 39; ders., Gemeinwohl im modernen Verfassungsstaat am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: ders./Karl Peter Sommermann (Hg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, Berlin 2004, S. 68.

<sup>46</sup> Verf., Normativer Individualismus und das Recht, in: Juristenzeitung 22, 2005, S. 1069-1080.

<sup>47</sup> Vgl. Michael Stolleis, Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht, München 1974 (= Abhandlungen zur rechtswissenschaftlichen Grundlagenforschung, Bd.15).

weils eine Konkretisierung des Glücklichen und Gerechten. Im Hinblick auf eine tatsächlich bestehende Gemeinschaft werden das Gute in Form des Glücks und des Gerechten zum Gemeinwohl.



Der Begriff des Gemeinwohls hat also gegenüber den Begriffen des Gerechten und Glücksbringenden zwei Spezifika: (1) Er ist immer auf eine Gemeinschaft bezogen. Und (2) er führt die Begriffe des Glücklichen und Gerechten als Konkretisierung des Guten wieder in einen Begriff zusammen. Der Gemeinwohlbegriff läßt sich somit im Wege der Abstraktion bestimmen als das gute, d. h. glücksorientierte und gerechte Handeln in und für eine bestimmte Gemeinschaft. Das hat aber folgende Konsequenz: Nur über eine Konkretisierung des Guten bzw. Glücksfördernden und des Gerechten läßt sich das Gemeinwohl konkreter angeben. Eine wesentliche Konkretisierung sind dabei etwa die Grundwerte von Freiheit, Gleichheit und Solidarität.<sup>48</sup>

Ich will die notwendige Verbindung von Gemeinwohl und Gerechtigkeit am Beispiel der Staatsverschuldung verdeutlichen. Das Problem der rapide zunehmenden langfristigen Staatsverschuldung ist ein solches der intergenerationellen

---

<sup>48</sup> Weitere mögliche Formen der Konkretisierung in Anlehnung an die drei Ziele der Zweckmäßigkeit, der Gerechtigkeit und der Rechtssicherheit finden sich bei Winfried Brugger, Gemeinwohl als Integrationskonzept von Rechtssicherheit, Legitimität und Zweckmäßigkeit, in: Brugger/Kirste/Anderheiden, Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, S. 17-40. v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, S. 21ff., unterscheidet: Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Frieden, Wohlstand.

Gerechtigkeit. Es ist ungerecht, zukünftige Generationen mit langfristigen Schulden zu belasten. Ich glaube, daß dies auch für Schulden zur Finanzierung von Investitionen gilt, die nach Art.115 I S. 2 des GG erlaubt sind und die viele für zulässig halten, etwa Roman Herzog<sup>49</sup>, und zwar aus zwei Gründen: Erstens sind die Investitionen des Staates in weit überwiegendem Maße keine echten Renditeinvestitionen wie privatwirtschaftliche Investitionen, etwa Investitionen in Verwaltungsgebäude, Schulen oder Hochschulen. Und auch bei der Bahn oder den Autobahnen war dies bisher nicht der Fall. Die Investitionen erwirtschaften also keine direkte Rendite mit der die Zinsen der Schulden bezahlt werden könnten. Zweitens kann man es von einem normativ-individualistischen Standpunkt nicht als zulässig ansehen, auf Kosten anderer ohne deren Einwilligung längerfristige Schulden zu machen. Die immer weiter zunehmende, längerfristige Staatsverschuldung verstößt also gegen die intergenerationelle Gerechtigkeit und damit gegen das Gemeinwohl

Peter Koller hat dafür plädiert, den Gemeinwohlbegriff auf den sozialpragmatischen Aspekt des gemeinschaftlichen glücklichen Lebens zu beschränken und Fragen der Gerechtigkeit aus ihm auszuklammern.<sup>50</sup> Diesem Vorschlag liegt das unterstützenswerte Bestreben zu Grunde, zwischen beiden Aspekten menschlichen Handelns, dem glücklichen Leben und der Gerechtigkeit klar zu unterscheiden. Allerdings muß Koller selbst einräumen, daß sein Vorschlag auf eine engere als die gemeinhin übliche Interpretation hinausläuft.<sup>51</sup> Für das von Koller Intendierte steht mit dem gemeinschaftlichen glücklichen Leben auch bereits ein Begriff zur Verfügung, so daß die Einengung des Gemeinwohlbegriffs nicht notwendig erscheint. Im übrigen ist die untrennbare Verschränkung von Zielen des glücklichen Lebens und der Gerechtigkeit gerade das Spezifikum des Gemeinwohls einer Gemeinschaft. Während sich bei individuellem Handeln beides

---

<sup>49</sup> Roman Herzog, Pluralistische Gesellschaft und staatliche Gemeinwohlsorge, in: v. Arnim/Sommermann (Hg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, Berlin 2004, S. 31.

<sup>50</sup> Koller, Das Konzept des Gemeinwohls, S. 48, 52.

<sup>51</sup> Ebenda, S. 55.

in manchen Fragen faktisch trennen läßt, ist gemeinschaftliches Handeln mit dem Ziel des glücklichen Lebens immer auch Fragen der Gerechtigkeit unterworfen, weil ja immer gegenüber anderen und für andere gehandelt wird. Der Gemeinwohlbegriff drückt diese notwendige Verbindung aus. Schließlich würde der Gemeinwohlbegriff, folgte man Kollers Beschränkung, einen Aspekt seines Gegensatzcharakters zum bloßen Individualinteresse verlieren, da dieser bisher auch den Gegensatz zur gemeinschaftlichen Gerechtigkeit umfaßte.<sup>52</sup>

4. Besonders wichtig für das adäquate Verständnis eines politischen Gemeinwohlbegriffs scheint mir darüber hinaus die Wiedergewinnung eines *Politikbegriffs* zu sein, der seit der Spätantike über die Neuzeit bis hin zum Extrempunkt der existentialistisch-militaristischen Freund-Feind-Definition eines Carl Schmitt<sup>53</sup> immer weiter zerstört wurde. Diese instrumentell-obrigkeitsstaatliche Zerstörung eines humanistisch-individualistischen Begriffs der Politik als politischer Gemeinschaft zeigt sich immer dann am deutlichsten, wenn im Rahmen einer Föderalismusreform in Jahrhunderten gewachsene politische Gemeinschaften kurzerhand zu den reinen Verwaltungseinheiten etwa eines Nordstaats oder von A-, B-, C- usw. Ländern zusammengelegt werden sollen. Dabei wird der bürgerschaftlich-mitgliedschaftliche Kerngedanke der Selbstkonstitution politischer Gemeinschaften mißachtet. Politik ist seit der Antike das Handeln einer Gemeinschaft der Freien und Gleichen, die ihre Fragen des Überlebens und des guten Lebens ultimativ selbständig regeln.<sup>54</sup> Mit den Flächenstaaten der Neuzeit mag sich die Bindung zwischen den Bürgern gelockert haben. Aber sie kann nicht ganz aufgehoben werden, will man den Politikbegriff adäquat verstehen. Zentrales Ziel der Politik ist das glückliche Leben und die Gerechtigkeit mit den

---

<sup>52</sup> Vgl. zu einer etwas anders argumentierenden Kritik auch Bernd Ladwig, Gemeinwohl und Eigensinn. Eine Auseinandersetzung mit Winfried Brugger und Peter Koller, in: Brugger/Kirste/Anderheiden, Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, S. 82f.

<sup>53</sup> Carl Schmitt, Der Begriff des Politischen, Berlin 1987, S. 26ff.

<sup>54</sup> Vgl. Aristoteles, Politik, 1294a17, 1295b22; Cicero, De re publica, S. 130ff., v.a. S. 140f.

beiden wesentlichen, zueinander in einem Spannungsverhältnis stehenden Elementen der Freiheit und der Gleichheit. Ich glaube deshalb, daß Parteien instinktiv ganz richtig daran tun, wenn sie mit Grundwerten wie Freiheit, Gerechtigkeit/Gleichheit und Solidarität Konkretisierungen der Begriffe des Glücks und der Gerechtigkeit in einem weiteren Sinne in ihre Programme aufnehmen, nicht aber in besonders hervorgehobener Weise den weiter konkretisierungsbedürftigen Begriff des Gemeinwohls selbst.

5. Der normative Individualismus impliziert schließlich, daß die Belange und Interessen der betroffenen Bürger festzustellen sind. Das erfordert ein gewisses Maß an Prozeduralisierung in Wahlen und Abstimmungen. Aber die Wahlparadoxe von Condorcet bis Arrow zeigen bereits formale Probleme dieser Prozeduralisierung.<sup>55</sup> Darüber hinaus kann jedes Ergebnis dieser Prozeduralisierung den individuellen Belangen material entgegenstehen und in einen Kollektivismus der Mehrheit umschlagen. Kernbelange, wie sie die Menschen- und Grundrechte schützen, müssen deshalb im Interesse der Individuen der freien Mehrheitsentscheidung und damit der Prozeduralisierung entzogen bleiben.

6. Zum Abschluß kann nun eine Definition des Gemeinwohlbegriffs vorgeschlagen werden: Das Gemeinwohl ist das Ziel guten Handelns in einer Gemeinschaft, d. h. eines gerechten und auf das glückliche Leben aller gerichteten Handelns, welches in der Abwägung der individuellen Belange aller Betroffenen besteht.

V. Die unterschiedliche Bedeutung des Gemeinwohls für Bürger, Parteien, Parlamentsmehrheit und Regierung

---

<sup>55</sup> Vgl. Anderheiden, Gemeinwohl in Republik und Union, 5ff.

Auch wenn auf diese Weise durch Einbettung in unser Begriffsnetz ein einigermaßen konkretisierter Gemeinwohlbegriff formuliert wurde, muß man sich doch im Klaren bleiben, daß das Ideal des Gemeinwohls als Ziel menschlichen Handelns für unterschiedliche Akteure von unterschiedlicher Bedeutung ist, und zwar erstens für die Menschen und Bürger, zweitens für die Parteien und drittens für die Parlamentsmehrheit und Regierung.

1. Die Bürger dürfen und müssen auch im politischen Raum zunächst ihre Ziele, Wünsche und Bedürfnisse, d. h. ihre Belange und Interessen bilden und artikulieren. Würden sie das schon von vornherein mit Blick auf das Gemeinwohl tun, so würde eine normativ-individualistische Begründung gemeinschaftlichen Handelns mit Rekurs auf eben diese Belange und Interessen verfälscht oder sogar ganz unmöglich. Die Verpflichtung der Bürger auf das Gemeinwohl besteht dann erstens darin, in Formen der Abwägung dieser ihrer Belange vernünftig zu kooperieren, um das Gemeinwohl herauszufinden, und zweitens das schließlich erreichte Ergebnis zu akzeptieren und auch zu realisieren, selbst wenn sich die eigenen Belange nicht durchsetzen ließen.

2. Die Parteien dienen zunächst zum einen dazu, die Bedürfnisse, Wünsche und Ziele der Mitglieder, Wähler und präsumtiven Anhänger, d. h. ihre Belange und Interessen zu formen, zu artikulieren und in die politische Meinungsbildung einzuspeisen. Auch für die Parteien ist es also wichtig und legitim, die Belange bzw. Interessen der sie unterstützenden Bürger zu vertreten. Allerdings stehen sie auch in Konkurrenz um die Macht und damit die Verantwortung für das ganze Gemeinwesen. Sie müssen also gleichzeitig ihre Meinung darüber bilden und artikulieren, was das Gemeinwohl für das ganze Gemeinwesen in Abwägung der Belange der einzelnen Bürger sein kann. Sie müssen überdies wie die Bürger in Formen der Abwägung der Belange und Meinungen über das Gemeinwohl kooperieren und das Ergebnis dann auch akzeptieren und realisieren, selbst wenn

sich die von ihnen vertretenen Belange und die eigenen Auffassungen zum Gemeinwohl nicht durchsetzen ließen. Die Parteien gewinnen an Glaubwürdigkeit, wenn sie diese funktional bedingte, unaufhebbare Janusköpfigkeit und Spannung ihrer Stellung reflektieren und ehrlich offenlegen. Sie verlieren an Glaubwürdigkeit, wenn sie sie nicht reflektieren und zu verschleiern suchen.

3. Die Parlamentsmehrheit und die Regierung müssen schließlich für die Gemeinschaft handeln und das Gemeinwohl als Konkretisierung des Guten, Glücksfördernden und Gerechten suchen und verwirklichen. Regierungsparteien stehen also in einer doppelten Janusköpfigkeit und damit Spannung. Sie müssen die Belange ihrer Mitglieder, Wähler und präsumtiven Anhänger artikulieren, sie müssen des weiteren Vorschläge für die Abwägung zwischen den Belangen aller Menschen und Bürger unterbreiten und sie müssen schließlich die beste Abwägung als Gemeinwohl realisieren. Diese Spannung können sie nur durch Reflektiertheit, Offenheit und Aufrichtigkeit bewältigen, wollen sie nicht ihre Glaubwürdigkeit verlieren.