

DAS KONZEPT DES GEMEINWOHLS

Versuch einer Begriffsexplikation*

Peter Koller

Einleitung

Der Begriff des Gemeinwohls gehört – ebenso wie die mit ihm eng verwandten, wenn nicht sogar synonymen Begriffe des ›öffentlichen Interesses‹ und des ›allgemeinen Besten‹ – seit je zum geläufigen Vokabular des politischen Diskurses wie auch der juristischen Sprache. Doch was dieser Begriff näherhin meint, das war offenbar immer schon ziemlich unklar, und das scheint heute ebenso unklar wie je.¹ Obwohl Ähnliches bis zu einem gewissen Grade auch für andere, ja eigentlich für alle grundlegenden Konzepte der politischen Sprache – wie Gerechtigkeit, Freiheit, Gleichheit, Wohlfahrt – gilt, scheint die Sache beim Gemeinwohlbegriff besonders im Argen zu liegen. Denn während es über die erwähnten anderen Konzepte eine Fülle von Begriffsanalysen, darunter auch brauchbare, gibt, habe ich nach einer überzeugenden Explikation des Gemeinwohlbegriffs vergeblich gesucht.²

Angesichts dieser Sachlage erhebt sich die Frage, ob die Rede vom Gemeinwohl überhaupt irgendeinen fassbaren Sinn hat oder ob sie bloß zur rhetorischen Verschleierung der jeweils verfolgten Interessen oder politischen Ziele dient und damit unvermeidlich zum Missbrauch einlädt. Die in akademischen Kreisen heute weit verbreitete, gerade in Deutschland besonders ausgeprägte Skepsis gegenüber dem Gemeinwohlbegriff dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass er vom Nationalsozialismus, der sich zur Rechtfertigung seiner Politik gern der Devise »Gemeinnutz geht vor Eigennutz« bediente, schändlich missbraucht worden ist.³ Aber das beweist sicher noch nicht, dass dieser Begriff nichts weiter als eine rhetorische Leerformel ist. Und selbst wenn dem so wäre, wäre das kein hinreichender Grund, ihm keine Beachtung zu schenken. Denn in diesem Fall wäre es immerhin nützlich, nach einer Erklärung dafür zu suchen, warum die Rede vom Gemeinwohl trotz ihrer vermeintlichen Gehaltlosigkeit in der Politik und im Recht weiterhin üppig gedeiht.

Die Tatsache, dass der Gemeinwohlbegriff im politischen und rechtlichen Diskurs nach wie vor eine bedeutende Rolle spielt, spricht aber ohnehin viel eher dafür, dass er in diesem Diskurs eine wichtige oder sogar unverzichtbare Funktion erfüllt. Diese Tatsache ist jedenfalls Grund genug, das Konzept des

* Gekürzte Fassung eines überarbeiteten Beitrags zu der von WINFRIED BRUGGER zusammen mit MICHAEL ANDERHEIDEN und STEPHAN KIRSTE geleiteten Tagung *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt* am ZiF, 14. – 17. 3. 2002. Für hilfreiche Kritik und wertvolle Anregungen danke ich FRANZ MERLI und RICHARD STURN sowie den Teilnehmern der ZiF-Tagung, insbesondere MICHAEL ANDERHEIDEN, MICHAEL BAURMANN, WINFRIED BRUGGER, CHRISTOPH ENGEL, STEFAN HUSTER, GEBHARD KIRCHGÄSSNER, STEPHAN KIRSTE, BERND LADWIG, STEFAN OETER und DIETMAR VON DER PFORDTEN.

¹ Kurze Übersichten über die Geschichte und Funktion des Gemeinwohlbegriffs bieten die Lexikonartikel: GUSTAV GUNDLACH: Gemeinwohl, in: *Staatslexikon*, hg. von der Görres-Gesellschaft, 6. Aufl., Bd. 3, Freiburg 1959, Sp. 737 – 740; ROMAN HERZOG: Gemeinwohl, in: *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, hg. von JOACHIM RITTER, Bd. 3, Darmstadt 1974, Sp. 248 – 258.

² Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass an philosophischen und juristischen Arbeiten, die vom Gemeinwohl handeln oder diesen Begriff im Titel führen, kein Mangel besteht. Besser steht es mit der begriffsgeschichtlichen und sozialwissenschaftlich-empirischen Untersuchung der Rhetorik und Semantik des Gemeinwohls. Hier sei vor allem auf die informativen Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe *Gemeinwohl und Gemeinsinn* der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften verwiesen, von denen mir die zwei ersten Bände vorliegen: HERFRIED MÜNKLER / HARALD BLUHM (Hg.): *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe*, Berlin 2001; HERFRIED MÜNKLER / KARSTEN FISCHER (Hg.): *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*, Berlin 2002.

Gemeinwohls nicht von vornherein zu verwerfen und ihm etwas mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Ich möchte im Folgenden versuchen, dieses Konzept einer näheren Explikation zuzuführen, die seinem üblichen, wenn auch recht vagen Verständnis wenigstens im Großen und Ganzen entspricht und seine Rolle im politischen Diskurs erklärt. Zu diesem Zweck werde ich zuerst untersuchen, welche Funktion dem Begriff des Gemeinwohls im politischen Diskurs zukommt und wie er sich zu anderen grundlegenden Konzepten dieses Diskurses verhält. Davon ausgehend werde ich dann den Versuch unternehmen, den Inhalt des Gemeinwohlkonzepts näher zu bestimmen, indem ich die wesentlichen Anforderungen an eine angemessene Explikation des Gemeinwohls beleuchte und eine Reihe von Kriterien diskutiere, die nach meinem Dafürhalten als mögliche Deutungen dieses Konzepts in Frage kommen.

1. Die Rolle des Gemeinwohls im politischen Diskurs

1.1 Politischer Diskurs und individuelles Handeln

Der Hauptgegenstand des politischen Diskurses ist die verbindliche Regelung und Gestaltung des sozialen Zusammenlebens von Menschen, kurz: die *soziale Ordnung*, und sein vorrangiges Ziel ist eine für die beteiligten Menschen oder Gruppierungen möglichst akzeptable Regelung und Gestaltung ihres sozialen Lebens, kurz: eine *friedliche, gedeihliche und gerechte soziale Ordnung*. Wenn der politische Diskurs, der schon wegen der vielfältigen Interessenkonflikte zwischen den einzelnen Individuen und sozialen Gruppen notorisch kontrovers ist, auf friedliche und vernünftige Weise vonstatten gehen und zu einigermaßen befriedigenden, allgemein annehmbaren Ergebnissen führen soll, dann muss es unter den Beteiligten zumindest einen gewissen Konsens über die wesentlichen *normativen Maßstäbe* geben, die als Grundlage für die Bewertung, für die Rechtfertigung oder Kritik, der sozialen Ordnung im Ganzen oder einzelner ihrer Komponenten dienen können. Aber um *welche Maßstäbe* soll es sich dabei handeln? Für eine erste Annäherung an diese Frage ist es hilfreich, die politische Gestaltung sozialer Verhältnisse mit dem Handeln einzelner Menschen zu vergleichen, über dessen normative Maßstäbe wir offenbar etwas klarere Vorstellungen haben. Worin also bestehen die übergeordneten normativen Maßstäbe, an denen wir uns bei der Anleitung und Bewertung individuellen Handelns zu orientieren pflegen?

Die Frage nach der *Richtigkeit* oder *Angemessenheit* des Handelns lässt sich, wie vor allem KANT betonte, stets in drei verschiedene, wenn auch miteinander verbundene Teilfragen zerlegen, die sich mit Bezug auf jedes Handeln stellen und deren Antworten erst zusammen eine vollständige Bewertung des betreffenden Handelns ermöglichen.⁴ Diese Fragen lauten wie folgt:

1. Ist das Handeln *zweckmäßig*, d. h. geeignet, die jeweils angestrebten Ziele zu erreichen?
2. Ist das Handeln auch *klug*, d. h. im wohlüberlegten Interesse der handelnden Person?
3. Ist das Handeln *moralisch akzeptabel*, d. h. gegenüber jeder anderen Person vertretbar?

Ein einfaches Beispiel: Angenommen, M hat große Lust, am kommenden Wochenende eine Reise in eine entfernte Großstadt zu unternehmen, die er schon seit langem besichtigen möchte. Er überlegt, wie er am besten dorthin kommen könnte (ob mit Bahn oder Flugzeug) und wie viel Zeit er sich für die Reise nehmen sollte. Diesen Überlegungen liegt die Frage zugrunde, wie er es anstellen sollte, um seinen Reisewunsch möglichst *zweckmäßig* zu verwirklichen. Zu seinem Bedauern findet M aber bald heraus, dass ein preisgünstiger Flug nicht mehr erhältlich ist, dass die Bahnreise zeitraubend und beschwerlich wäre und dass die Kosten der Reise seine dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Reserven überschreiten. Überdies kommt ihm nun in den Sinn, ob es nicht besser wäre, die kommenden

³ Siehe dazu MICHAEL STOLLEIS: *Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht*, Berlin 1974.

⁴ Siehe dazu IMMANUEL KANT: *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten* (Erstausgabe 1785), *Kant-Werkausgabe in*

Wochenenden für die Fortführung eines größeren Arbeitsvorhabens zu nutzen, dessen erfolgreicher Abschluss ihm möglicherweise eine Verbesserung seiner beruflichen Stellung einbringen könnte. In Anbetracht dieser Umstände sieht sich M mit der Frage konfrontiert, ob es überhaupt *klug* wäre, die Reise zu unternehmen statt das Arbeitsvorhaben voranzutreiben. Noch während er um eine Entscheidung ringt, erfährt er, dass seine betagte, aber noch recht rüstige Mutter, die nicht weit von seinem Wohnort allein in einem Haus am Lande lebt, einen Unfall hatte, bei dem sie einen Beinbruch erlitten hat. Sie bittet M, sie in den folgenden Wochen nach Möglichkeit bei der Haushaltsführung zu unterstützen, um nicht in ein Pflegeheim gehen zu müssen. Sie möchte, dass er die kommenden Wochenenden in ihrem Haus verbringt. Ferner erinnert sie ihn, dass er ihr vor einiger Zeit versprochen hat, die Obstbäume im Garten zu schneiden und einige Reparaturen am Haus durchzuführen, wozu sich jetzt die beste Gelegenheit biete. Damit erhebt sich für M die *moralische* Frage, was er nun tun soll. Nach einigem Überlegen kommt er schließlich, wenn auch gegen inneres Widerstreben, zum Schluss, dass er es seiner Mutter schuldig ist, ihrer Bitte zu entsprechen. Infolgedessen sieht sich M genötigt, nicht nur seinen Reisewunsch aufzugeben, sondern auch sein Arbeitsvorhaben vorläufig beiseite zu stellen.

Auch wenn wir unsere Handlungsentscheidungen in der Realität gewöhnlich nicht in der beschriebenen Weise strukturieren und obwohl sich manche Menschen offenbar wenig darum kümmern, was für sie selber gut ist oder wozu sie moralisch verpflichtet sind, sind die drei Fragestellungen, die das Beispiel illustriert, grundsätzlich an jedes menschlichen Handeln zu richten, wenn wir es auf seine Richtigkeit hin bewerten. Entsprechend diesen Fragestellungen lassen sich ebenso viele *Stufen des praktischen Erwägens* unterscheiden, die verschiedenen Maßstäben des richtigen Wollens und Handelns unterliegen. Die Stufen des praktischen Erwägens und Maßstäbe, die man in Anlehnung an KANT ›technisch‹, ›pragmatisch‹ und ›moralisch‹ nennen kann⁵, sind die folgenden.

(1) *Technische Erwägungen* handeln darüber, wie man irgendwelche beliebigen Ziele, worauf sie auch immer gerichtet sein mögen, am besten erreichen kann. Es geht also um die Wahl zielführender Mittel zur Erreichung beliebiger Zwecke, gleichgültig, ob diese Zwecke ihrerseits vernünftig sind oder nicht. Der leitende Maßstab des Handelns ist dessen *Zweckmäßigkeit*. (2) *Pragmatische Erwägungen* zielen auf die bestmögliche Erreichung nicht irgendwelcher beliebiger, sondern vielmehr der vernünftigen Zwecke von Menschen, solcher also, welche die Individuen um ihrer ›Glückseligkeit‹, ihrer langfristigen und wohlerwogenen Interessen willen anstreben sollten. Im Vordergrund steht hier das langfristige Wohl einer Person, nämlich das, was für sie gut oder das Beste ist. Der handlungsleitende Maßstab heißt *Klugheit*. (3) *Moralische Erwägungen* haben mit jenen Verhaltensregeln zu tun, die von jeder Person unbedingt, d. h. unabhängig von ihren persönlichen Wünschen und langfristigen Interessen, befolgt werden sollten, und zwar darum, weil die Einhaltung dieser Regeln eine Vorbedingung für eine friedliche und gedeihliche soziale Ordnung darstellt, die es allen Menschen ermöglicht, ihr eigenes Glück zu finden. Als Maßstab des Handelns dient hier die *Moral*, deren Gebote kategorische Verbindlichkeit besitzen.

Diese drei Stufen des Erwägens bilden insofern eine Einheit, als sie verschiedene Aspekte eines jeden Handelns betreffen und erst zusammen eine Grundlage für dessen vollständige Bewertung bieten. Aus diesem Grunde müssen alle drei Maßstäbe simultan zur Anwendung kommen, um zu einem umfassenden Urteil darüber zu führen, ob ein Handeln insgesamt richtig oder falsch ist, ob es realisiert werden sollte oder nicht. Es liegt nun nahe zu fragen, ob diese Differenzierung von Stufen des praktischen

zwölf Bänden, hg. von WILHELM WEISCHEDEL, Frankfurt am Main 1968, Bd. VII, S. 44 ff (BA 41 ff).

⁵ Es macht dabei keinen wesentlichen Unterschied, dass KANT nicht von Erwägungen bzw. Maßstäben, sondern in einer heute veralteten Redeweise von – technischen, pragmatischen und moralischen – *Imperativen* spricht. Während er die beiden ersten zu den *hypothetischen* Imperativen rechnet, sind die Imperative der dritten Art *kategorisch*. Vgl. KANT: *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten* (Fn. 4), S. 46 (BA 44).

Erwägens, die sich auf individuelles Handeln beziehen, auf den politischen Diskurs übertragen werden kann.

1.2 Stufen des politischen Diskurses

Meine These lautet, dass die Differenzierung der drei Stufen des praktischen Erwägens nicht nur für individuelles Handeln gilt, sondern ebenso gut auf die politische Willensbildung anwendbar ist und damit zur Strukturierung des politischen Diskurses taugt, in dem es um die Bewertung sozialer Ordnungen, rechtlicher Normen, politischer Entscheidungen und sozialer Verhältnisse geht. Demgemäß lassen sich die folgenden Stufen der politischen Erörterung unterscheiden, denen unterschiedliche Arten von normativen Maßstäben zugrunde liegen.⁶

(1) *Sozialtechnische Erwägungen*: Sie haben Fragen der folgenden Art zum Gegenstand, die sich für Personen, deren Aktivitäten einander berühren, immer wieder erheben: ›Wie sollen wir uns verhalten, um die von uns jeweils verfolgten Ziele am besten zu verwirklichen?‹ Zur Debatte steht also die Wahl sozialer Zustände, die der bestmöglichen oder zumindest zufriedenstellenden Realisierung der von den Beteiligten jeweils erstrebten Ziele dienen. Der leitende Maßstab der politischen Willensbildung über die Regelung und Gestaltung des sozialen Lebens ist hier wieder die *Zweckmäßigkeit*, nun aber eine, welche die Ziele aller Beteiligten berücksichtigt, nämlich *soziale Effizienz*.

(2) *Sozialpragmatische Erwägungen*: Hier geht es um Fragen des Selbstverständnisses und der langfristigen Lebensorientierung, die sich ja auch für Personengesamtheiten stellen: ›Wer sind wir, wie wollen wir leben, worin besteht die uns angemessene Lebensform, welche Dinge haben für uns besonderen Wert?‹ Wenn sich die Mitglieder eines sozialen Kollektivs mit solchen Fragen auseinandersetzen, rasonieren sie über ihre soziale Identität, darüber, welche Werte sie hochschätzen und welche Lebensformen sie kultivieren sollen. Sie wollen sich vergewissern, was für sie insgesamt das Beste ist, sie fragen nach dem *allgemeinen Besten*. Aber wie sollen wir den leitenden Maßstab solcher Erwägungen benennen? Es scheint mir naheliegend, dafür den Begriff des *Gemeinwohls* zu verwenden.

(3) *Sozialmoralische Erwägungen*: Ihren Gegenstand bilden die grundlegenden und allgemein verbindlichen Grundsätze sozialer Ordnung, deren Einhaltung die Menschen als Mitglieder sozialer Gemeinwesen einander schulden. Die Fragestellung lautet hier: ›Wie müssen wir unsere soziale Ordnung gestalten, um sie für alle Beteiligten annehmbar zu machen, und wie müssen wir uns gegenüber anderen sozialen Gruppierungen und ihren Mitgliedern verhalten, um unser Verhalten ihnen gegenüber vertreten zu können?‹ Worum es also geht, das ist die angemessene, d. h. allgemein annehmbare Regelung sowohl der Binnenbeziehungen der einzelnen sozialen Gruppen als auch ihrer Außenbeziehungen zu anderen Kollektiven. Der hierfür grundlegende Maßstab der politischen Willensbildung ist das *Rechte*, das zwei Arten von Erfordernissen enthält: zum einen die kontextunabhängigen Erfordernisse der *universellen Moral* und zum anderen die kontextbezogenen Grundsätze der *Gerechtigkeit*.

Vielleicht ist es hilfreich, diese Differenzierung wieder durch ein Beispiel zu illustrieren. Stellen wir uns ein politisches Gemeinwesen vor, das durch glückliche Fügung und den Fleiß seiner Mitglieder zu beträchtlichem Wohlstand gekommen ist, während in einigen seiner Nachbarländer bittere Armut

⁶ Die folgende Differenzierung entspricht in der Substanz, wenn auch nicht in der Terminologie der HABERMASschen Unterscheidung zwischen *pragmatischen* (hier technischen), *ethischen* (hier pragmatischen) und *moralischen* Diskursen. Da die Benennung der zweiten Stufe mit dem Wort »ethisch« quer zur heute weithin üblichen Verwendung dieses Ausdrucks steht und daher leicht zu sprachlichen Konfusionen führt, ist es aber wohl besser, die Terminologie KANTS beizubehalten. Doch abgesehen von dieser terminologischen Differenz stimmt die folgende Klassifikation mit der von HABERMAS weitgehend überein. Siehe dazu JÜRGEN HABERMAS: *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt am Main 1991, S. 100 ff; ders.: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main 1992, S. 187 ff.

herrscht. Diese Situation macht es immer schwieriger, für schwere und schlecht bezahlte Tätigkeiten einheimische Arbeitskräfte zu finden, eröffnet andererseits aber die Möglichkeit, aus ärmeren Nachbarländern fremde Arbeitskräfte anzulocken, die in großer Zahl zur Verfügung stehen. Vom Standpunkt der *Zweckmäßigkeit* spricht daher alles dafür, für die Verrichtung schwerer Arbeiten, für die sich einheimische Arbeitskräfte nicht finden lassen, Gastarbeiter anzuwerben, die gerne kommen. Nun stellt sich aber bald heraus, dass eine Mehrheit der Bürger den bereits anwesenden Fremden, die sich durch ihr Aussehen, ihre Sprache und ihre kulturellen Gepflogenheiten unterscheiden, ablehnend gegenübersteht, ja ihnen mit großen Ressentiments begegnet. Diese Ressentiments werden zusätzlich dadurch genährt, dass auch für solche Tätigkeiten, für die es einheimische Arbeitskräfte gäbe, oft Gastarbeiter angeworben werden, weil sie sich mit geringeren Löhnen zufrieden geben und weniger auf ihre Arbeitnehmerrechte pochen. Diese Umstände führen dazu, dass die von einer politischen Gruppierung erhobene Forderung, jeder weiteren Zuwanderung ein Ende zu setzen, wachsende Zustimmung findet. Diese Kontroverse betrifft eine Frage des *Gemeinwohls*, weil sich die Bürger darüber verständigen müssen, was für ihr Gemeinwesen auf lange Sicht das Beste ist: ob und inwieweit sie ihr Land als Einwanderungsgesellschaft verstehen und wie viel kulturelle Durchmischung sie für die Vorteile der Einwanderung, die den heimischen Arbeitsmarkt mit billigen Arbeitskräften versorgt, in Kauf nehmen wollen. Nehmen wir an, ein erheblicher Teil der Bürger spricht sich dafür aus, gar keine Einwanderung mehr zuzulassen und auch die bereits im Land befindlichen Fremden nach Möglichkeit wieder aus dem Land zu schaffen, teils durch finanzielle Anreize zur Rückwanderung, teils durch die systematische Benachteiligung der anwesenden Ausländer. An dieser Stelle muss eine Überlegung darüber einsetzen, ob und inwieweit solche Maßnahmen aus *moralischer Sicht* vertretbar sind. Wenn wir entsprechend der heute vorherrschenden Auffassung annehmen, dass jedes Land verpflichtet ist, politisch verfolgten Fremden in einem zumutbaren Ausmaß Asyl zu gewähren und die in ihm lebenden Fremden nicht grundlos zu diskriminieren, dann unterliegt sein politisches Handeln jedenfalls auch gewissen Anforderungen der Moral oder der Gerechtigkeit, die der Realisierung der erwähnten, auf sein Gemeinwohl zielenden Maßnahmen Grenzen setzen.

Zwischen den genannten drei Stufen des politischen Diskurses und den ihnen entsprechenden normativen Maßstäbe bestehen sowohl diverse Differenzen als auch gewisse Verknüpfungen. Sie heben sich insofern voneinander ab, als sie die Gegenstände politischen Handelns – nämlich soziale Ordnungen, rechtliche Normen, politische Maßnahmen und soziale Verhältnisse – aus verschiedenen Wertungsgesichtspunkten beleuchten und zu abweichenden Ergebnissen führen können. Gleichwohl sind sie miteinander verknüpft, weil sie ja stets simultan zur Anwendung kommen und darum nur zusammen eine umfassende Bewertung des jeweils in Betracht stehenden Gegenstandes ermöglichen. Ich werde im Folgenden zuerst die Differenzen und dann die Verknüpfungen zwischen den drei Maßstäben näher betrachten.

1.3 Differenzen zwischen Effizienz, Gemeinwohl und Moral

Die Unterschiede zwischen Erwägungen der sozialen Effizienz, des Gemeinwohls und der Moral lassen sich am besten an zwei variablen Grundelementen dieser Erwägungen festmachen: das sind 1. die jeweiligen *Referenz- oder Anfangszustände*, von denen aus die Bewertung der in Betracht stehenden Verhältnisse vorgenommen wird, und 2. die *Präferenzen oder Interessen*, die dieser Bewertung zugrunde gelegt werden. Ich beginne mit der Gegenüberstellung von Effizienz und Moral, über deren strukturelle Eigenschaften mehr Klarheit bestehen dürfte, um davon ausgehend nach einer Möglichkeit zu suchen, das Gemeinwohl dazwischen zu lokalisieren.

Effizienzerwägungen dienen dazu, soziale Zustände in Hinsicht auf ihre Vorteilhaftigkeit für die betroffenen Individuen im Lichte der von ihnen tatsächlich verfolgten Ziele und Interessen zu bewerten, gleichgültig, worin diese Ziele und Interessen auch immer bestehen mögen. Wenn es um die Effizienzbewertung real möglicher Zustände geht, kann als der Referenzzustand, mit dem diese Zustände zu vergleichen sind, nur der jeweilige *Status quo* fungieren, also der bestehende Zustand, in dem sich die Individuen gerade befinden. Und davon ausgehend muss sich die Bewertung dieser Zustände einzig und allein an den *tatsächlichen Präferenzen* der beteiligten Individuen orientieren, von denen angenommen wird, dass sie selber am besten wissen, was für sie gut ist (Annahme der individuellen Präferenzsouveränität). Über die genaue Formulierung eines geeigneten Kriteriums für eine solche Zustandsbewertung zerbrechen sich die Ökonomen seit langem den Kopf. Die aussichtsreichsten Kandidaten sind das PARETO-Kriterium und das KALDOR-HICKS-Kriterium, die aber beide nicht ohne Probleme sind.⁷

Demgegenüber geht es bei *Erwägungen der Moral und der Gerechtigkeit* darum, soziale Verhältnisse im Hinblick auf ihre allgemeine Annehmbarkeit für alle beteiligten und möglicherweise betroffenen Personen aus *unparteiischer Sicht* zu bewerten. Das macht es erforderlich, den faktisch bestehenden sozialen Zustand wie auch die faktischen Präferenzen der Individuen zu transzendieren. Um soziale Verhältnisse in moralischer Hinsicht beurteilen zu können, ist es darum notwendig, von einem – hypothetisch unterstellten – Zustand der *anfänglichen Gleichbefindlichkeit* aller Personen auszugehen und davon aus zu prüfen, ob die betrachteten Verhältnisse für diese Personen im Lichte ihrer *verallgemeinerungsfähigen Interessen*, wozu vor allem ihre grundlegenden Bedürfnisse gehören, akzeptabel scheinen oder nicht. Der hochgradig kontrafaktische Charakter moralischer Erwägungen erklärt übrigens, warum moralische Fragen so notorisch umstritten sind. Weitgehende Übereinstimmung besteht nur über einige sehr abstrakte Prinzipien einerseits und andererseits über Zustände, die offensichtlich unrecht, weil mit keiner denkbaren Interpretation moralischer Unparteilichkeit vereinbar sind.⁸

Es gilt nun, die *Erwägungen des Gemeinwohls* sowohl von jenen der Effizienz als auch von solchen der Moral abzugrenzen. Dabei ist soviel klar, dass sie irgendwo zwischen diesen liegen müssen, weil sie einerseits, im Unterschied zur Effizienz, von den Angehörigen eines Kollektivs ein Absehen von ihren partikularen De-facto-Präferenzen zugunsten des Allgemeininteresses des sozialen Ganzen fordern, andererseits aber zulassen, den Gesamtinteressen jenes Kollektivs Vorrang vor den Interessen außenstehender Menschen oder anderer Gruppierungen zu geben, wodurch sie sich von der Moral unterscheiden. Ich gehe davon aus, dass wir immer dann, wenn wir einer Menge von Personen ein Gemeinwohl zuschreiben, diese als eine *Gesamtheit* mit eigenen Interessen und Zwecken betrachten,

⁷ Das *PARETO-Kriterium* empfiehlt, einem sozialen Zustand immer dann den Vorzug zu geben, wenn er, verglichen mit anderen möglichen Zuständen, *zumindest einer* der beteiligten Personen zum Vorteil und niemandem zum Nachteil gereicht. Infolgedessen ist ein Zustand dann *optimal*, wenn von ihm aus keine Zustandsveränderung möglich ist, durch die wenigstens einer der Beteiligten etwas gewinnen und niemand etwas verlieren würde. Da dieses Kriterium in vielen Fällen nicht anwendbar ist, haben die Ökonomen KALDOR und HICKS das folgende, eher erfüllbare Kriterium vorgeschlagen: Ein Zustand sollte einem anderen stets dann vorgezogen werden, wenn er wenigstens einigen der beteiligten Personen so große Gewinne bringt, dass es diesen Personen *möglich wäre*, alle jene, die durch die Realisierung dieses Zustand (anstelle des anderen) verlieren, für ihre Verluste *entschädigen*. Das KALDOR-HICKS-Kriterium hat gegenüber dem PARETO-Kriterium den Vorteil, dass es auch zur Bewertung sozialer Zustandsveränderungen dienen kann, bei denen es sowohl Gewinner als auch Verlierer gibt, weil es nur die *Möglichkeit* einer Entschädigung, nicht aber deren tatsächliche Leistung verlangt.

⁸ Siehe dazu PETER KOLLER: Rationalität und Moral, *Grazer Philosophische Studien* Vol. 18, 1981, S. 265 – 305; ders.: Zur Semantik der Gerechtigkeit, in: ders. (Hg.): *Gerechtigkeit im politischen Diskurs der Gegenwart*, Wien 2001, S. 19 – 46.

welche sich ihrerseits aus den historisch kontingenten und kulturell geprägten, aber überwiegend geteilten und reflektierten Werthaltungen und Interessen aller beteiligten Individuen (einschließlich der künftigen) ergeben.⁹ Diese Vorstellung legt es nahe, die Referenzzustände und die Präferenzen, die in Erwägungen des Gemeinwohls zum Tragen kommen, wie folgt zu charakterisieren.

Der *Referenzzustand*, von dem aus soziale Verhältnisse daraufhin bewertet werden, ob sie dem Gemeinwohl eines Kollektivs dienen oder nicht, ist – wie bei Effizienzerwägungen – der *Status quo*, also der tatsächlich bestehende Zustand, in dem sich das betreffende Kollektiv im Verhältnis zu seiner Umwelt befindet. Die Überlegung muss dann dahin gehen, wie die soziale Ordnung und das politische Handeln jenes Kollektivs beschaffen sein sollten, um unter den gegebenen Umständen das kollektive Wohlergehen so gut wie möglich zu fördern. Was die *Präferenzordnung* angeht, die den Bewertungsmaßstab solcher Erwägungen bildet, so muss sie eine angemessene Zusammenfassung der überwiegend geteilten und reflektierten Werthaltungen und Interessen der beteiligten Personen – einschließlich der künftigen – verkörpern, eine Zusammenfassung, die jedenfalls eine *unparteiische Abwägung der Interessen aller Angehörigen* des betreffenden Kollektivs, nicht aber unbedingt die gleiche Berücksichtigung der Interessen außenstehender Individuen oder Gruppierungen erfordert. Erwägungen des Gemeinwohls lassen demnach einen gewissen *Gruppenegoismus* zu, der es einem jeden Kollektiv ermöglicht, innerhalb gewisser Grenzen seinem eigenen Wohl Vorrang vor den Interessen anderer Gruppen einzuräumen, sofern das betreffende Kollektiv nicht die ganze Menschheit umfasst. Die Antwort auf die Frage, wo diese Grenzen liegen, ergibt sich aus der Rangordnung der Stufen des politischen Erwägens und der ihnen entsprechenden normativen Maßstäbe.

1.4 Die Rangordnung der normativen Maßstäbe

Die Gesichtspunkte der Effizienz, des Gemeinwohls und der Moral mögen zwar in manchen Fällen harmonisieren und in dieselbe Richtung weisen, sie können aber auch in Konflikt geraten und zu widersprechenden Ergebnissen führen, was unter den üblichen Bedingungen des sozialen Lebens sogar recht häufig vorkommt. Da diese Gesichtspunkte letztlich aber zusammengeführt werden müssen, um eine tragfähige Grundlage für eine angemessene Gesamtbewertung sozialer Verhältnisse und politischer Entscheidungen zu bieten, ist ein Kriterium vonnöten, welches das Verhältnis der Maßstäbe der Effizienz, des Gemeinwohls und der Moral bestimmt und diese Maßstäbe zu einer kohärenten Ordnung verknüpft. Um dieses Kriterium ausfindig zu machen, ist es wiederum hilfreich, einen Blick auf die normativen Maßstäbe des individuellen Handelns zu werfen, wo sich ja in gleicher Weise die Frage erhebt, in welchem Verhältnis technische, pragmatische und moralische Erwägungen stehen, wenn sie in Konflikt geraten.

Hierfür gibt es eine einfache Regel, die im Prinzip weitgehende Anerkennung findet, auch wenn sie in der Realität oft nicht eingehalten wird. Sie besagt, dass zwischen den Maßstäben des praktischen Erwägens eine *feste Rangordnung* besteht, der zufolge den Forderungen der Moral Vorrang vor den Erfordernissen der Klugheit und diesen wiederum Vorrang vor der Zweckmäßigkeit zukommt. Kurz: Moral geht vor Klugheit, die ihrerseits die Zweckmäßigkeit übertrumpft. Für diese Rangordnung gibt es einen banalen Grund: Sie ist notwendig, um einerseits den Geboten der Moral gegenüber unseren eigennützigen Interessen sowie andererseits unseren langfristigen Interessen gegenüber unseren spontanen Wünschen Achtung zu verschaffen, da wir ja von Natur aus dazu neigen, eher unseren spontanen Wünschen als unseren wohlüberlegten Interessen und diesen eher als den Forderungen der

⁹ Vgl. RONALD DWORKIN: *Law's Empire*, London 1986, S. 167 ff.

Moral zu folgen. Bestünde die genannte Rangordnung nicht, so hätten die Forderungen der Moral und der Klugheit gar kein Gewicht und damit auch keine handlungsregulierende Funktion.¹⁰

Diese Überlegung spricht in analoger Weise dafür, zwischen den Maßstäben des politischen Diskurses eine feste Rangordnung derart anzunehmen, dass den Forderungen der Moral und Gerechtigkeit Vorrang vor den Erfordernissen des Gemeinwohls und diesen wiederum Vorrang vor Erwägungen der sozialen Effizienz zukommen muss. Dass diese Rangordnung in der politischen Praxis tatsächlich oft ins Gegenteil verkehrt wird, trifft zwar sicherlich zu, ist aber kein triftiges Argument gegen sie. Denn obschon die schwache Motivationskraft moralischer Erwägungen in der politischen Realität gegen die handfesten Interessen der einzelnen Menschen und Gruppen oft nichts ausrichten kann, sind Moral und Gemeinwohl doch unverzichtbare regulative Ideen einer vernünftigen öffentlichen Meinungs- und Willensbildung über die richtige Regelung und Gestaltung des sozialen Zusammenlebens. Und diese Funktion können sie nur erfüllen, wenn wir ihnen prinzipiellen Vorrang vor den eigennützigen Interessen einräumen, die in Erwägungen der Effizienz zur Geltung kommen.

Soweit meine Überlegungen über die systematische Stellung und die praktische Funktion des Gemeinwohls im politischen Diskurs. Ich räume ein, dass mein Vorschlag auf eine relativ *enge Interpretation* des Gemeinwohlbegriffs hinausläuft, die vielleicht nur einen Teilbereich seiner üblichen Verwendungsweisen abdeckt.¹¹ Eine solche enge Interpretation hat aber auch diverse Vorteile, die den Nachteil gewisser Abweichungen vom allgemeinen Sprachgebrauch überwiegen dürften: Sie liefert erstens eine Präzisierung dieses Begriffs, die seine Kernbedeutung klar herausstellt; sie zeigt zweitens, dass der Gemeinwohlbegriff in der politischen Sprache eine eigenständige und wichtige Rolle spielt, die erklärt, warum er nicht ohne weiteres durch andere Begriffe ersetzbar ist; und sie wirkt drittens der inflationären Verwendung dieses Begriff entgegen, die nicht nur zu seiner Sinnentleerung führt, sondern ihn auch missbrauchsanfällig macht. Davon ausgehend möchte ich mich nun dem Inhalt des Gemeinwohlkonzepts zuwenden und versuchen, ihm etwas schärfere Konturen zu verleihen.

2. Interpretationen des Gemeinwohls

2.1 Anforderungen an den Gemeinwohlbegriff

Dem üblichen Verständnis entsprechend stellt der Begriff des Gemeinwohls offenbar auf ein – wirkliches oder vermeintliches – *Wohl einer Gesamtheit von Menschen* ab, das von den besonderen Interessen der beteiligten Individuen unterschieden und ihnen übergeordnet ist. Das mag auf den ersten Blick als paradox erscheinen. Denn einerseits ist anzunehmen, dass, wenn es so etwas wie ein Wohl oder Interesse einer Gesamtheit von Menschen überhaupt gibt, es sich letztlich irgendwie auf die Interessen der beteiligten Individuen zurückführen lassen muss. Andererseits aber zeigt ein Blick auf den politischen Sprachgebrauch, dass die Berufung auf das Gemeinwohl in der Regel gerade dazu dient, um Regelungen oder Entscheidungen zu rechtfertigen, die in einem Spannungsverhältnis zu den unmittelbaren Interessen der Individuen stehen.

¹⁰ Siehe die eingehenden Überlegungen zu dieser Thematik bei KURT BAIER: *The Rational and the Moral Order*, Chicago – La Salle, Ill. 1995, S. 69 ff, 119 ff, 197 ff.

¹¹ Für eine viel weiter gefasste Deutung, die das Gemeinwohl als Überbegriff aller wesentlichen Wertmaßstäbe von Politik und Recht versteht, siehe WINFRIED BRUGGER: Gemeinwohl, Konkretisierung des Rechts und Auslegung der Gesetze, in: ders.: *Liberalismus, Pluralismus, Kommunitarismus*, Baden-Baden 1999, S. 44 – 73; ders.: Gemeinwohl als Ziel von Staat und Recht an der Jahrtausendwende, in: PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF / HERBERT ROTH (Hg.): *Recht und Rechtswissenschaft*, Heidelberg 2000, S. 15 – 34.

Eine Explikation des Gemeinwohlbegriffs wird daher nur dann angemessen sein, wenn sie die drei folgenden Bedingungen erfüllt: Sie muss erstens herausarbeiten, dass eine *Spannungslage* zwischen dem Wohl oder Interesse einer Personengesamtheit und den besonderen Interessen der beteiligten Einzelpersonen besteht. Sie muss zweitens eine *Verknüpfung* zwischen dem Gemeinwohl oder Allgemeininteresse der Personengesamtheit und den partikularen Interessen der einzelnen Mitglieder dieser Gesamtheit aufzeigen, die eine kleine soziale Gemeinschaft, eine größere Einheit, eine ganze Gesellschaft oder sogar die Menschheit insgesamt darstellen kann. Und sie muss drittens plausibel machen, warum dem Gemeinwohl oder allgemeinen Besten der Gesamtheit *Vorrang* vor den jeweiligen besonderen Interessen einzelner Beteiligter zukommen soll.

Es ist offensichtlich, dass diese Bedingungen manche denkbare Deutungen des Gemeinwohls von vornherein ausschließen, nämlich solche, die irgendwelchen sozialen Kollektiven, etwa Nationen oder Staaten, eigenständige Interessen zuschreiben, die ganz unabhängig von den Interessen ihrer einzelnen Mitglieder existieren. Insofern verlangen die genannten Bedingungen eine individualistische Deutung des Gemeinwohls, eine Deutung, die der heute weithin akzeptierten Auffassung des *normativen Individualismus* Rechnung trägt.¹² Andererseits aber lassen es diese Bedingungen doch zu, von kollektiven oder allgemeinen Interessen sozialer Gesamtheiten zu sprechen, die mit den tatsächlichen Interessen einzelner Mitglieder kollidieren und diesen sogar übergeordnet sind. Insofern sind sie auch mit einem moderaten *Kollektivismus* vereinbar. Es wird sich zeigen, dass es eine Reihe verschiedener Deutungsmöglichkeiten gibt, die alle drei Bedingungen erfüllen. Doch bevor ich diese Deutungen vorstelle, sind noch einige Bemerkungen über die Personengesamtheiten am Platz, auf deren Wohl sich die Idee des Gemeinwohls bezieht.

Es gibt offenbar eine Vielfalt von sozialen Gesamtheiten, denen ein Gemeinwohl oder ein Gesamtinteresse zugeschrieben werden kann. Mit Blick auf ihre Funktion und Struktur lassen sich idealtypisch wenigstens drei Formen solcher Gesamtheiten unterscheiden, die aber einander nicht ausschließen, sondern sich tatsächlich oft überlappen. Die einfachste Form sind *lose Personenaggregate*, nämlich Mengen unabhängiger Einzelpersonen, deren Handlungen sich jeweils auf die anderen auswirken, die sonst aber nichts miteinander zu tun haben, wie etwa eine Zahl von Verkehrsteilnehmern, deren Wege sich in zufälliger Weise kreuzen und deren Aktivitäten entsprechend koordiniert werden müssen, um Zusammenstöße möglichst zu vermeiden und einen störungsfreien Verkehrsfluss zu gewährleisten. Die zweite, schon etwas komplexere Form stellen *organisierte Gemeinschaften* dar, die sich nach außen abgrenzen und deren Mitglieder in einem stärkeren Maße miteinander verbunden und voneinander abhängig sind, weil sie in geregelter Weise arbeitsteilig zusammenwirken, um bestimmte Güter oder Leistungen hervorzubringen, die ihnen zum Nutzen gereichen, wie beispielsweise Familien oder Gemeinden. Die dritte, anspruchsvollste Form bilden *kompetitive Einheiten*, nämlich organisierte soziale Gemeinschaften, die in einem ständigen Wettbewerb mit anderen sozialen Einheiten stehen und deshalb danach trachten müssen, sich in diesem Wettbewerb gegen die anderen zu behaupten, um ihren Bestand und ihr Gedeihen zu sichern; dazu gehören z. B. Sportmannschaften, Wirtschaftsunternehmen, aber auch Staaten.

Es dürfte prima facie einleuchten, dass es für die Deutung des Gemeinwohls nicht unwesentlich darauf ankommt, welche Form von Gesamtheit jeweils zur Debatte steht. Und es dürfte ebenso einleuchten, dass viele soziale Gruppierungen, darunter ganze *Gesellschaften*, alle drei Formen in sich vereinigen: sie sind, was ihre Binnenstruktur betrifft, teils nichts weiter als lose Personenaggregate, teils aber auch organisierte Gemeinschaften, und in ihrem Verhältnis zueinander kompetitive soziale Einheiten.

¹² Dazu eingehend DIETMAR VON DER PFORDTEN: *Rechtsethik*, München 2001, S. 229 ff.

Auf dieser Grundlage will ich im Folgenden drei mögliche Deutungen des Gemeinwohls, von denen eine jede alle früher genannten Bedingungen erfüllt, diskutieren. Um jeder dieser Deutungen einen prägnanten Namen zu geben, bezeichne ich sie wie folgt: allseitiger Vorteil, allgemeines Interesse und kollektive Nützlichkeit.

2.2 *Gemeinwohl als allseitiger Vorteil*

Diese Deutung besagt, dass es in manchen Fällen deshalb im gemeinsamen Interesse einer Personengesamtheit liegt, dem Handeln der beteiligten Individuen, die ja gewöhnlich ihre unmittelbaren, mehr oder minder eigennützigen und kurzfristorientierten Interessen verfolgen, gewisse Beschränkungen aufzuerlegen, weil solche Beschränkungen letztlich jedem von ihnen zum längerfristigen Vorteil gereichen. Eine solche Konstellation liegt etwa im Fall der Interaktion von Menschen im Straßenverkehr vor. Gäbe es keine Verkehrsregeln, die das Verhalten der Individuen durch entsprechende Verhaltenseinschränkung koordinieren, käme es viel öfter zu Zusammenstößen oder Stauungen. Das Ergebnis wäre für alle ziemlich unerfreulich. Alle können daher besser fahren, wenn sie sich bestimmten Regeln des Verkehrsverhaltens unterwerfen, die ihnen aber freilich oft auch den Verzicht auf Vorteile abverlangen, die sie andernfalls realisieren könnten: sie dürfen nicht mehr so schnell fahren, wie sie vielleicht möchten, sie dürfen nicht mehr überall parken, wo sie sonst könnten, und sie dürfen andere nicht mehr ohne weiteres überholen, wenn sie schneller vorankommen wollen.

Diese Konstellation hat die Struktur eines *Kooperationsproblems* von der Art des *Gefangenendilemmas*: Das uneingeschränkt eigennützige Handeln der Einzelnen führt zu allgemein unerwünschten Ergebnissen, die sich jedoch abwenden lassen, wenn alle oder wenigstens die meisten Beteiligten kooperieren, indem sie sich entsprechenden Verhaltenseinschränkungen fügen. Dazu bedarf es allgemein verbindlicher Normen und allenfalls auch bestimmter Einrichtungen, die ihnen durch geeignete Zwangsdrohungen Geltung verschaffen. Diese Normen und Einrichtungen konstituieren demnach eine soziale Ordnung, die, sofern sie in angemessener Weise gestaltet wird, für alle oder die meisten der Beteiligten längerfristig von Vorteil ist.¹³ Insofern kann man sagen, dass diese Ordnung trotz der Einschränkungen und Kosten, die sie den Einzelpersonen auferlegt, dem Gemeinwohl oder dem allgemeinen Interesse der Gesamtheit dient.¹⁴

In der Wirklichkeit liegt die Sache aber gewöhnlich nicht so einfach. Bisher habe ich unterstellt, dass alle beteiligten Personen sich in der gleichen Lage befinden und mehr oder minder ähnliche Interessen haben. Das ist aber häufig nicht der Fall. Die Menschen befinden sich in verschiedenen Lebenslagen, und sie haben auch unterschiedliche Präferenzen, was zur Folge hat, dass ihre Vorstellungen davon, was für alle gut ist, beträchtlich divergieren können. Man denke nur an die ständigen Kontroversen über Fragen der Verkehrsplanung im Spannungsfeld zwischen privatem und öffentlichem Verkehr. Während die einen immer mehr und bessere Straßen haben wollen, um sich von ihren Häusern im Grünen möglichst rasch an ihre städtischen Arbeitsplätze bewegen zu können, möchten andere den

¹³ Siehe dazu ANATOL RAPOPORT / ALBERT M. CHAMMAH: *Prisoner's Dilemma*, Ann Arbor 1965; EDNA ULLMANN-MARGALIT: *The Emergence of Norms*, Oxford 1977; ROBERT AXELROD: *Die Evolution der Kooperation* (amerikan. Originalausg. New York 1984), München 1987; PETER KOLLER: Formen sozialen Handelns und die Funktion sozialer Normen, in: AULIS AARNIO et al. (Hg.): *Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit. FS für Werner Krawietz*, Berlin 1993, S. 265 – 293.

¹⁴ Man kann auch sagen, dass eine solche Ordnung ein *öffentliches Gut* darstellt, weil sich jede Normenordnung, die eine dem Nutzen aller Beteiligten dienende soziale Kooperation möglich macht, als eine Art öffentliches Gut auffassen lässt. Siehe dazu JAMES M. BUCHANAN: *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago 1968; ders.: *The Limits of Liberty*, Chicago 1975, S. 108 ff; RUSSELL HARDIN: *Collective Action*, Baltimore 1982, S. 16 ff.

privaten Autoverkehr möglichst begrenzen, um sich gegen die Beeinträchtigung durch Abgase und Lärm zu schützen. Solche Interessendivergenzen können eine Einigung über ein allgemeines Interesse erschweren oder überhaupt unmöglich machen. Und das hat zur Folge, dass die Basis für ein Gemeinwohl sehr schmal ist, sofern alle Individuen tatsächlich nur ihre aktuellen Eigeninteressen verfolgen. Nun gibt es aber selbst in einem interessenorientierten Ansatz einen Weg, diese Basis etwas zu verbreitern.

Dieser Weg besteht darin, die Erwägung über eine akzeptable Regelung der sozialen Verhältnisse auf der Grundlage einer *Entscheidung unter Unsicherheit* vorzunehmen, indem man sich vorstellt, man könne im Laufe des Lebens in jede mögliche Lage geraten, um sich über die in Betracht stehende Frage ein Urteil zu bilden, das aus dem Blickwinkel jeder dieser Lebenslagen annehmbar wäre.¹⁵ So kann man sich ja ausmalen, wie es wäre, wenn man selber nicht in einem Haus im Grünen, sondern in einem verkehrsreichen Stadtbezirk oder umgekehrt wohnte, und dann überlegen, mit welcher Verkehrspolitik man am ehesten einverstanden sein könnte, wenn man im Laufe des Lebens eine gewisse Zeit in jeder der in Frage kommenden Wohngegenden leben würde. Da man unter dieser Perspektive für alle Fälle vorsorgen muss, ist es ein Gebot der Klugheit, für eine soziale Ordnung zu optieren, die man nicht nur vom Standpunkt der speziellen Lage, in der man sich gerade befindet, sondern vom Standpunkt aller möglichen Lagen aus akzeptieren kann. Da eine solche Entscheidung unter Unsicherheit die Beteiligten nötigt, sich von ihren konkreten und unmittelbaren Eigeninteressen zu distanzieren und einen etwas allgemeineren Standpunkt einzunehmen, macht sie es leichter, einen Konsens darüber herbeizuführen, was im gemeinsamen Interesse einer Gesamtheit von Menschen liegt oder ihrem Gemeinwohl dient.

Dem Konzept des Gemeinwohls lässt sich damit schon dann ein gewisser Sinn abgewinnen, wenn man es als allseitigen Vorteil versteht, wozu man nichts weiter anzunehmen braucht, als dass die Menschen in wohlüberlegter Weise ihre langfristigen Interessen verfolgen und sich zu diesem Zweck einer sozialen Ordnung unterwerfen, die ihnen allen zum Vorteil gereicht. Schon diese erste, sehr schwache Deutung des Gemeinwohls führt zu einer Explikation, die alle früher genannten Bedingungen erfüllt. Dennoch kann diese Deutung, gemessen am üblichen Verständnis des Gemeinwohlbegriffs, nicht recht befriedigen, und zwar aus zwei Gründen: erstens, weil sie sich ohne Substanzverlust auf die Idee der sozialen Effizienz zurückführen lässt und insofern entbehrlich ist; und zweitens, weil sie nur einen kleinen Teil der Konstellationen abdeckt, in denen der Gemeinwohlbegriff üblicherweise zur Anwendung kommt.¹⁶ Denn sie ist offenbar nur auf soziale Gesamtheiten anwendbar, die den Charakter loser Personenaggregate aufweisen, deren Beteiligte nichts weiter gemeinsam haben als das Interesse an den Vorteilen, die sich für sie aus ihrer Kooperation ergeben. In vielen, ja vielleicht in den meisten Fällen, in denen der Gemeinwohlbegriff verwendet wird, haben wir jedoch soziale Gesamtheiten im Auge, bei denen die beteiligten Personen enger miteinander verbunden sind, also eine *soziale Gemeinschaft* bilden, z. B. eine Familie, eine Gemeinde oder eine Nation, die ihnen ein stärkeres Maß an wechselseitiger Verantwortung auferlegt. Und es scheint, dass es in solchen Gemeinschaften ein Gemeininteresse ihrer Mitglieder gibt, das mehr ist als deren Interesse an einer wechselseitig vorteilhaften Kooperation. Dies führt zur folgenden Deutung, die ich ›Gemeinwohl als allgemeines Interesse‹ nenne.

¹⁵ Eine solche Entscheidung verlangt demnach nichts weiter als Einnahme eine *Ex-ante-Perspektive* hinsichtlich des eigenen Lebensverlaufs. Der Vorschlag, die Wahl politischer Entscheidungsregeln als eine derartige Entscheidung unter Unsicherheit zu modellieren, geht zurück auf JAMES M. BUCHANAN / GORDON TULLOCK: *The Calculus of Consent*, Ann Arbor 1965, S. 36 ff, 77 ff.

¹⁶ Siehe dazu die in eine ähnliche Richtung gehenden Argumentationen bei BRIAN BARRY: *The Public Interest*, *Proceedings of the Aristotelian Society*, Suppl. Vol. 28, 1964, S. 1 – 18; und THEODORE M. BENDITT: *The Public Interest*, *Philosophy & Public Affairs* 2, 1972 – 73, S. 291 – 311.

2.3 *Gemeinwohl als allgemeines Interesse*

Unter gewissen Umständen scheint es vertretbar, dass eine Gemeinschaft ihren Mitgliedern bestimmte Einschränkungen oder Pflichten auferlegt, sofern diese Einschränkungen und Pflichten zur Realisierung gemeinschaftlicher Ziele dienen, die bei unpersönlicher und allgemeiner Erwägung im grundlegenden Interesse aller Beteiligten liegen, selbst wenn nicht zu erwarten ist, dass die Realisierung dieser Ziele jedem der betroffenen Individuen tatsächlich zum Nutzen gereicht. Viele Beispiele sprechen dafür, dass es Sinn macht, das Gemeinwohl auf diese Weise zu verstehen. So wird weithin akzeptiert, dass privates Eigentum unter gewissen Umständen enteignet wird, um nützliche öffentliche Einrichtungen, wie z. B. Eisenbahnlinien oder Straßen, zu errichten; dass ein Staat aus dem Steueraufkommen kulturelle Einrichtungen wie Museen oder Theater fördert oder unterhält; oder dass die Bürger vieler Länder Beiträge zu Sozialkassen leisten müssen, selbst wenn es unwahrscheinlich ist, dass sie deren Leistungen jemals in Anspruch nehmen werden.

Diese Beispiele verlangen nach einem stärkeren Konzept des Gemeinwohls, das sich von der ersten Deutung in zwei Hinsichten unterscheidet. Zum einen hebt es die unvermeidliche Parteilichkeit der ersten Deutung auf, indem es eine *unparteiische Erwägung* verlangt, bei der man davon absehen muss, welche Eigenschaften man selber hat und in welcher sozialen Lage man sich tatsächlich befindet. Jede Person muss sich also vorstellen, dass sie in jede mögliche soziale Lage geraten könnte, die im Rahmen der in Betracht stehenden sozialen Ordnung möglich ist, so dass sie bei der Bewertung dieser Ordnung die Interessen aller Beteiligten gleichermaßen zu berücksichtigen und nach dem Grad ihres Gewichts abzuwägen hat.¹⁷ Zum anderen bezieht sich das nunmehrige Gemeinwohlkonzept nicht mehr nur auf Personenaggregate, sondern auf *organisierte Gemeinschaften*, deren Mitglieder sich durch ein Band der Zusammengehörigkeit verbunden fühlen und ihrem Gemeinwesen einen Eigenwert zuschreiben. Solche Gemeinschaften zeichnen sich jeweils durch eigene Traditionen, Lebensformen und Vorstellungen des Guten aus und grenzen sich durch bestimmte Regeln der Zugehörigkeit von ihrer sozialen Umwelt ab, zu der insbesondere andere Gemeinschaften ähnlicher Art gehören.

Es gibt viele Arten der Gemeinschaft, die sich hinsichtlich ihrer Größenverhältnisse, Funktionen und Organisationsformen unterscheiden, einander aber oft überlagern und vielfältig miteinander verwoben sind, wie z. B. Familien, Gemeinden, Zweckgemeinschaften, politische Gemeinwesen, Gesellschaften, ja in gewissen Hinsichten die Menschheit im Ganzen. Darunter kommt jenen Gemeinschaften, die wir *Gesellschaften* nennen, die Aufgabe zu, eine *umfassende und selbsterhaltungsfähige soziale Ordnung* zu garantieren, die alle ihre Mitglieder in die Lage versetzt, ihr Dasein so gut wie möglich zu meistern.¹⁸ Aus eben diesem Grunde wird eine Gesellschaft gewöhnlich für berechtigt gehalten, ihren Mitgliedern im Namen des Gemeinwohls erheblich mehr und drückendere Pflichten und Einschränkungen aufzuerlegen, als dies für andere Gemeinschaften mit begrenzteren Zwecken gilt.

Davon ausgehend ist es möglich, den Begriff des *allgemeinen Interesses* etwas genauer fassen: Eine Regelung oder Maßnahme liegt im allgemeinen Interesse einer Gemeinschaft, wenn deren Mitglieder bei unparteiischer Abwägung der Interessen aller Beteiligten zur übereinstimmenden oder überwiegenden Ansicht gelangen, dass die Vorteile, die diese Regelung bzw. Maßnahme den meisten oder vielen

¹⁷ Diese Deutung der Unparteilichkeit von Gemeinwohlerwägungen ist natürlich, wie leicht zu erkennen ist, von RAWLS' Idee einer Überlegung hinter einem *Schleier der Unwissenheit* (>veil of ignorance<) inspiriert; vgl. JOHN RAWLS: *Eine Theorie der Gerechtigkeit* (amerikan. Originalausg. 1971), Frankfurt am Main 1975, S. 36.

¹⁸ Vgl. TALCOTT PARSONS: *Gesellschaften* (amerikan. Originalausg. 1966), Frankfurt am Main 1975, S. 19 f.; RAWLS: *Theorie der Gerechtigkeit* (Fn. 17), S. 565 ff.

Gemeinschaftsmitgliedern bringt, so gewichtig sind, dass sie die Nachteile rechtfertigt, die sich daraus für manche von ihnen de facto ergeben mögen. Auch diese Deutung des Gemeinwohls erfüllt trotz ihrer leicht kollektivistischen Tendenz alle Anforderungen an eine akzeptable Explikation des Gemeinwohlbegriffs: sie zeigt die Spannungslage zwischen dem Gemeinschaftsinteresse und den partikularen Interessen der Einzelnen auf, sie verknüpft dieses Gemeinschaftsinteresse mit den individuellen Interessen und sie erklärt auch, warum ihm Vorrang vor den individuellen Interessen gebührt. Das Streben nach einem so verstandenen Gemeinwohl scheint mir jedenfalls dann akzeptabel, wenn es die ihm durch Moral und Gerechtigkeit gesetzten Grenzen nicht überschreitet und wenn ein einigermaßen akzeptables Verfahren der politischen Willensbildung gefunden werden kann, mit Hilfe dessen es möglich ist, verbindliche Entscheidungen darüber herbeizuführen, was im allgemeinen Interesse einer Gemeinschaft liegt.

Auch wenn die vorgeschlagene Deutung des Gemeinwohls als allgemeines Interesse manchen eingefleischten Individualisten vielleicht schon zu weit gehen mag, erheben sich gewisse Zweifel, ob diese Deutung wirklich ausreicht, um alle wesentlichen Aspekte des Gemeinwohlbegriffs zu erfassen. Es geht dabei vor allem um die Frage, ob und inwieweit ein gesellschaftliches Gemeinwesen berechtigt ist, seinen Mitgliedern erhebliche Opfer abzuverlangen, um seine Existenz oder Funktionsfähigkeit zu erhalten. Hat ein Staat das Recht, seine Bürger zum Kriegsdienst zu verpflichten und von ihnen im Ernstfall sogar den Einsatz ihres Lebens zu fordern? Und darf ein Land, das in eine schlimme Krise geraten ist, von seinen Bürgern, darunter auch von den ohnehin schon benachteiligten, verlangen, den Gürtel noch enger zu schnallen und alle Kräfte zu mobilisieren, um das Land vor dem Niedergang zu bewahren und ihm eine bessere Zukunft zu sichern? Sofern man, wie ich selber, dazu neigt, diese Fragen grundsätzlich, wenn auch mit gewissen Einschränkungen, zu bejahen, wird man mit der bisherigen Deutung des Gemeinwohls als allgemeines Interesse alleine nicht das Auslangen finden, da diese Deutung kaum genügen dürfte, um so gravierende Eingriffe in die Interessen einzelner Personen zugunsten Anderer zu rechtfertigen. Dazu braucht es eine weitere, stärker kollektivistisch ausgerichtete Deutung, die jedoch nur dann Verwendung finden soll, wenn die Existenz oder das Schicksal einer Gesellschaft auf dem Spiel steht. Obwohl ich bisher noch keine mich selber überzeugende Fassung dieser Deutung gefunden habe, möchte ich im Wege einiger intuitiver Überlegungen zumindest einen möglichen, freilich nur provisorischen Deutungsvorschlag präsentieren.

2.4 Gemeinwohl als kollektive Nützlichkeit

Eine wesentliche Prämisse der Deutung des Gemeinwohls als allgemeines Interesse war, dass es sich bei den in Betracht stehenden Personengesamtheiten um organisierte Gemeinschaften handelt, deren Mitglieder ein gemeinsames Interesse an einer für sie alle akzeptablen Regelung ihrer wechselseitigen Kooperation haben. Ich habe dabei einzig und allein die sozialen Binnenbeziehungen solcher Gemeinschaften in den Blick genommen, so als ob sie für sich allein existierten, ohne ihrer sozialen Umwelt Beachtung zu schenken. Aber natürlich greift eine solche Betrachtung zu kurz, weil jede Gemeinschaft ja in einer hochgradig fragmentierten und differenzierten sozialen Welt agiert, die ihr Handeln durch vielfältige Sachzwänge einschränkt. Viele Gemeinschaften, so insbesondere auch Gesellschaften, haben den Charakter *kompetitiver Einheiten*, die in einem ständigen Wettbewerb mit anderen stehen, denen gegenüber sie sich behaupten müssen, um ihren Bestand und ihr Wohlergehen zu sichern. So befinden sich die Staaten und Nationen in einem fortdauernden Wettstreit um politische Macht und wirtschaftliche Vorteile, den sie nur bestehen können, wenn sie mit den anderen mithalten oder wenigstens nicht allzu weit hinter ihnen zurückbleiben.

Dass Personengesamtheiten, die wir als ›Völker‹ oder ›Nationen‹ anzusprechen pflegen,

gewöhnlich nach politischer Selbstbestimmung streben und dass die Bürger eines einigermaßen funktionsfähigen gesellschaftlichen Gemeinwesens in der Regel dessen Fortbestand wollen, ist eine Tatsache, für die es vielfältige Gründe gibt, die hier nicht erörtert werden können. Doch welche Gründe immer dafür bestehen mögen, wenn die Bürger eines Landes sich in diesem verwurzelt oder mit ihm verbunden fühlen, messen sie seiner Existenz einen gewissen Eigenwert zu, der in einer Haltung Ausdruck findet, die man *Patriotismus* nennen kann. Sofern diese Haltung von der überwiegenden Mehrzahl der Bevölkerung sichtbar geteilt und bekräftigt wird, verdichtet sie sich zu einer selbständigen, von anderen Erwägungen weitgehend unabhängigen *kollektiven Identität*, zu einem übereinstimmenden Bewusstsein der Zusammengehörigkeit, an das sich ein Kollektivinteresse am Bestehen und Gedeihen des eigenen Landes knüpft.¹⁹

Erst dieses kollektivistische, wenn auch stets auf individuellen Einstellungen beruhende Selbstverständnis gesellschaftlicher Gemeinwesen, das die Tatsache ihrer ständigen Bedrohung durch den zwischengesellschaftlichen Machtkampf reflektiert, macht verständlich, warum die Bürger eines Volkes gewöhnlich ein Gefühl des Stolzes über dessen Leistungen, Erfolge und Errungenschaften empfinden und warum sie sich seiner Niederlagen, Misserfolge und Verbrechen schämen, ja oft dazu neigen, diese Verbrechen zu leugnen oder zu verdrängen. Und nur so wird erklärbar, warum viele Menschen gegen ihr Selbstinteresse bereit sind, für das Wohl ihres Landes erhebliche Opfer zu bringen, ja ihr Leben hinzugeben. Interpretiert man das Gemeinwohl demgemäß als das kollektive Interesse eines Volkes an seiner Selbstbehauptung und seinem Wohlergehen, so liegt es nahe, sich dieses Volk als eine kompakte Einheit vorzustellen, zu der alle seine einzelnen Mitglieder gleichsam wie zu einer Gesamtperson verschmelzen. Unter dieser Annahme scheint es nun plausibel, das Gemeinwohl an der *Gesamtsumme des Nutzens* zu messen, den alle Mitglieder des Gemeinwesens, einschließlich der künftigen, aus einer Regelung oder Maßnahme insgesamt ziehen.²⁰

Dies führt zu einer weiteren Deutung des Gemeinwohlbegriffs, für die sich die Bezeichnung *Gemeinwohl als kollektive Nützlichkeit* anbietet: Eine Regelung oder Maßnahme dient dem Gemeinwohl einer Gesellschaft, wenn sie den kollektiven Gesamtnutzen aller ihrer Mitglieder möglichst steigert. Diese Deutung hat, wie leicht zu sehen ist, frappante Ähnlichkeit mit dem *utilitaristischen Prinzip der Nutzenmaximierung*²¹, von dem sie sich nur in einer, freilich bedeutenden Hinsicht unterscheidet: Während dieses Prinzip einen universellen Maßstab der Moral darstellen soll, der die gleiche Berücksichtigung der Freuden und Leiden schlechthin aller Menschen verlangt, ist die genannte Deutung bloß ein – der Stufe der Moral untergeordnetes – Kriterium des Gemeinwohls, das nur auf den Nutzen der Mitglieder der jeweils in Betracht stehenden Gesellschaft abstellt.

Aber vielleicht macht das Prinzip der Nutzenmaximierung, das als ein Grundprinzip der Moral kaum akzeptabel ist, jedenfalls auf gravierende Einwände stößt²², in der Funktion eines Gemeinwohlkriteriums ohnehin mehr Sinn. Jedenfalls würde es ganz gut erklären, warum die meisten

¹⁹ Siehe dazu DAVID MILLER: *On Nationality*, Oxford 1995, S. 17 ff.

²⁰ Der Begriff des Nutzens ist dabei natürlich in einem ganz allgemeinem Sinne zu verstehen, also so, dass er alle guten und schlechten Folgen und Auswirkungen einschließt, die den beteiligten Individuen zum Vorteil oder Nachteil gereichen, selbst die Befriedigungs- und Frustrationsgefühle, die ihnen die Erfolge und Misserfolge ihres Gemeinwesens bereiten mögen. Vgl. JEREMY BENTHAM: *A Fragment of Government and An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, hg. von WILFRIED HARRISON: Oxford 1960, S. 126.

²¹ Gute Übersichten über die diversen Positionen und Probleme des Utilitarismus bieten die Sammelbände: OTFRIED HÖFFE (Hg.): *Einführung in die utilitaristische Ethik*, München 1975; JONATHAN GLOVER (Hg.): *Utilitarianism and Its Critics*, New York – London 1990.

²² Siehe hierzu AMARTYA SEN / BERNARD WILLIAMS (Hg.): *Utilitarianism and beyond*, Cambridge 1982; JULIAN NIDA-RÜMELIN: *Kritik des Konsequentialismus*, München 1993.

Menschen glauben, dass eine Gesellschaft unter gewissen Bedingungen berechtigt ist, von ihren Mitgliedern erhebliche Opfer zu fordern, welche sich selbst aus der Sicht einer unparteiischen Erwägung unter Unwissenheit schlechterdings nicht mehr als Verzicht verstehen lassen, die zumindest potentiell auch im langfristigen Selbstinteresse der Betroffenen liegen könnten. Nun mögen gerade diese Konsequenzen Bedenken gegen eine so weitgehende Deutung des Gemeinwohls nahelegen. In der Tat ist sie nicht ungefährlich, weil missbrauchs anfällig. Dennoch wird man einem politischen Gemeinwesen, das eine im Großen und Ganzen legitime politische Ordnung aufweist, zumindest dann das Recht zugestehen müssen, seinen Bürgern erhebliche Einschränkungen und Lasten aufzuerlegen, wenn seine Existenz auf dem Spiel steht, etwa im Falle einer kriegerischen Bedrohung durch einen anderen Staat. Sicher aber lassen es die Gefahren des Missbrauchs, die mit einer solchen Formel getrieben werden können, als geboten erscheinen, sie nur mit großer Vorsicht anzuwenden.

Schlussbemerkungen

Soweit mein Versuch, dem Gemeinwohlbegriff einen annehmbaren Sinn abzugewinnen. Ich möchte zum Schluss nur noch einige kurze Bemerkungen über die Konkretisierung und Anwendung des Gemeinwohlkonzepts in der politischen Praxis machen. Die Idee des Gemeinwohls ist – ebenso wie alle anderen Leitideen des politischen Diskurses – das Produkt sozialer Übereinkunft, dessen Interpretation und Konkretisierung einer fortdauernden öffentlichen Diskussion unterworfen bleibt. Diese Diskussion, in der jede Person eine gleiche Stimme hat und sich zu Wort melden kann, führt zwar mitunter zu einem Meinungsübergewicht, das dann eine gewisse soziale Gravitationskraft entfaltet und Einfluss auf das politische Geschehen gewinnt, aber zu einem endgültigen Ergebnis führt sie nicht. Da eine funktionsfähige soziale Ordnung nun aber eine verbindliche Regelung des individuellen Verhaltens und der politischen Entscheidungsfindung braucht, besteht in der politischen Realität Entscheidungsbedarf. Dies führt zur Frage, welche Formen der politischen Meinungs- und Willensbildung am ehesten geeignet sind, politische Entscheidungen zu generieren, die den grundlegenden Maßstäben politischen Erwägens, darunter eben auch den Gesichtspunkten des Gemeinwohls, weitestmöglich Rechnung tragen.

Um den Erfordernissen des Gemeinwohls im Prozess der politischen Willensbildung Geltung zu verschaffen, bedarf es erstens geeigneter Entscheidungsprozeduren, die gewährleisten, dass die einschlägigen Interessen und Standpunkte aller Bürger Gehör finden und entsprechend ihrem Gewicht in die Entscheidungsergebnisse einfließen. Im Großen und Ganzen dürften die Prozeduren einer *demokratischen Meinungs- und Willensbildung* eine geeignete, wenn auch keineswegs perfekte Grundlage dafür bieten. Wenn es unterschiedliche Meinungen darüber gibt, was im allgemeinen Interesse liegt, dann ist es in normalen Fällen wohl das Beste, die allgemeinen Angelegenheiten so zu regeln, wie es die Mehrheit, nicht irgendeine Minderheit will. Doch die Mehrheit kann auch irren, was vor allem dann vorkommen wird, wenn die am politischen Entscheidungsprozess Beteiligten sich allein von partikularen Interessen, ob von ihren eigenen oder denen bestimmter Interessengruppen, leiten lassen, ohne den grundlegenden Bedürfnissen und Rechten Anderer Beachtung zu schenken.

Um Missbräuchen der Gemeinwohlrhetorik vorzubeugen, ist daher ferner Vorsorge dafür zu tragen, dass Argumente des Gemeinwohls jene Grenzen nicht überschreiten, die ihnen durch die vorrangigen Erfordernisse der Moral und Gerechtigkeit gesetzt sind. Dazu bedarf es nicht nur einer kritischen und aktiven Öffentlichkeit, die gegen offenkundige Grenzüberschreitungen die Stimme erhebt, sondern auch entsprechender Vorkehrungen sowohl der staatlichen Verfassungsordnungen als auch des

Völkerrechts. Ein bewährtes Instrument, die grundlegendsten Ansprüche jeder Person gegen überzogene Deutungen des Gemeinwohls zu sichern, besteht darin, sie durch *einklagbare Grundrechte* zu schützen, die dem Kalkül politischer Mehrheitsentscheidungen entzogen bleiben. Ein weiteres Mittel sind *internationale Regelungen und Institutionen*, die der rücksichtslosen Verfolgung der nationalen Interessen der Einzelstaaten zulasten anderer Völker nach Möglichkeit entgegenwirken.