

Dominik Hammer  
Gemeinwohl heute?

Text & Dialog

# Gemeinwohl



Dominik Hammer  
Gemeinwohl heute?

Für meine Eltern  
Stilla Hammer und Dominik Hammer sen.

Dominik Hammer

# GEMEINWOHL HEUTE?

Text & Dialog

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet  
über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek  
The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication  
in the Deutsche Nationalbibliografie;  
detailed bibliographic data are available on the Internet  
at <http://dnb.dnb.de>.

© 2016 Verlag Text & Dialog  
A.&R. Kaufmann GbR  
Konkordienstraße 40 | D-01127 Dresden  
Tel.: (+49)351/427 10 30 | M.: 0174/310 77 23 | Fax: (+49)351/219 969 56  
[www.text-dialog.de](http://www.text-dialog.de)

Umschlaggestaltung, Satz und Layout: René Kaufmann  
Alle Rechte vorbehalten. All rights reserved.  
Made in Germany.

ISBN 978-3-943897-25-8

## VORWORT

Kaum ein Begriff ist für Politik so zentral wie der des Gemeinwohls. Daraus folgt auch, dass kaum ein Begriff in der Politik so häufig missbraucht worden ist wie der des Gemeinwohls. Mein Ziel beim Schreiben dieses Buches war es deshalb, diesen zugleich essenziellen und gefährlichen Begriff treffend darzustellen, und zwar im Hinblick darauf, wie er heute verstanden wird, wie er entstanden ist, vor welchen Herausforderungen er steht, aber auch im Hinblick darauf, wie er verstanden werden könnte.

Ich danke dem Forschungsinstitut für Philosophie Hannover nicht nur für die Idee zu diesem Projekt und dessen Finanzierung, als Mitarbeiter im Rahmen des Forschungsbereichs „Neue Demokratietheorien“ habe ich auch viele wertvolle Hinweise zu dem Buch erhalten.

Für wichtige Hinweise, Beiträge und Diskussionen zum Begriff des Gemeinwohls danke ich Eike Bohlken, Eike Brock, Ana Honnacker, Marie Kajewski, Michael L. Thomas, dem Publikum meines Abendvortrages zu diesem Thema am FIPH sowie der Kolpingsfamilie Hannover-Ahlem.

Für Anregungen, Kritik, Korrekturen und Hinweise zu diesem Buch danke ich Wolf-Ahmed Aries, Dominik Hammer sen., Stilla Hammer, Sophie Haring, Anna Maria Hauk und Greta Jasser.





# INHALT

Vorwort	5
<b>1. Was heißt heute Gemeinwohl?</b>	
1.1 Einleitung	9
1.2 Gemeinwohl – unverzichtbar und unfassbar	12
1.3 „Gemeinwohl“ als rhetorische Waffe	18
<b>2. Die Wandlung des Gemeinwohlbegriffes</b>	22
<b>3. Aktueller Referenzpunkt der Gemeinwohl- diskussion: die Gemeinwohlökonomie</b>	38
<b>4. Ernst Fraenkels Gemeinwohlverständnis</b>	
4.1 Ernst Fraenkels Konzept eines Gemeinwohls a posteriori	44
4.2 Ernst Fraenkels Begründung eines „nicht-kontroversen Sektors“ und ihr Verhältnis zu einem Gemeinwohl a posteriori	54
4.3 Zusammenfassende Bemerkungen zu Ernst Fraenkels Gemeinwohlverständnis	56

<b>5. Aktuelle Herausforderungen des Gemeinwohls</b>	
5.1 Machtasymmetrie	58
5.2 Nicht konfliktfähige Interessen	62
5.3 Expertokratie	76
<b>6. Thesen zu einem tragfähigen Begriff von Gemeinwohl</b>	<b>95</b>
Literaturverzeichnis	100

# I. WAS HEISST HEUTE GEMEINWOHL?

## 1.1 Einleitung

Im Oktober 2014 sorgte der AfD-Politiker Alexander Gauland, Alterspräsident im Brandenburger Landtag, für eine Überraschung. In der Eröffnungsrede des Landtages, die traditionsgemäß dem Alterspräsidenten obliegt, schlug Gauland unter Rückgriff auf Edmund Burke nachdenkliche Töne an bei seinen Ausführungen, was einen guten Parlamentarier ausmache. Dies überraschte diejenigen, die eine parteipolitische Instrumentalisierung der Rede erwartet hatten und die Gauland für einen plumpen Populisten hielten. Statt derber Parolen äußerte sich der Politiker feinsinnig über die Probleme der Politik als Beruf im 21. Jahrhundert. Hierbei ging er auch auf das Gemeinwohl in einer postindustriellen Gesellschaft ein. Dieses gäbe es in seiner klassischen Form nicht mehr, wofür Gauland einige Gründe anführte. Die „nie da gewesene Welle meist nicht-ökonomischer Interessengruppen, deren Fokus auf ein Thema oder ein Themenbündel einiger weniger Themen verengt ist“<sup>1</sup>, würde zur Herausbildung „unterschiedlichster Überzeugungssysteme und Weltanschauungen“ führen, die konfliktträchtig sei. Einzelne Interessengruppen hätten das allgemeine Wohl zwar alle im Blick, seien sich über dessen konkrete Form und Inhalt jedoch nicht mehr einig. Es fehle „eine gemeinsame Definition, ein gemeinsames Verständnis davon, was für unser Gemeinwesen wünschenswert sei“. Dies bezeichnet Gauland mit der „Entgrenzung von Sonderinteressen in Konkurrenz zur Gemeinwohlorientierung“. Es handle sich um „die sukzessive Auflösung eines sozialen Gefüges, das sich bislang in Form von gemeinsamen Werten und Zielen konkretisierte“. Folge dieser Entgrenzung sei, „dass eine wie auch immer geartete Gemeinwohlorientierung im klassischen Kern der Politik, also im Parteiensystem und im Parlament, heute kaum mehr hergestellt werden kann“. Dies würde zur Verlagerung bürgerlichen Engagements in die Zivilgesellschaft führen,

1 Die folgenden Zitate sind Gaulands Rede entnommen. Sie wurden von einer Videoaufzeichnung der Rede transkribiert.

die allerdings keinen neuen „gemeinsamen Willen“ hervorbringe und aus der „kein belastbarer *volonté générale* entsteht“. Den Abgeordneten rät Gauland, in kritischer Distanz auch zu den eigenen Wertvorstellungen und im offenen Diskurs miteinander zu arbeiten. Zudem sollen sie sich, ganz Ausübende des freien Mandats, von Mal zu Mal neu ihre Position zu politischen Entscheidungen unabhängig erarbeiten. Nur so sei „eine Annäherung an ein wie auch immer geartetes Gemeinwohl überhaupt noch denkbar“.

Vollkommen richtig stellte der Fraktionschef der Grünen im Brandenburger Landtag fest, dass eine solche Rede auch von Abgeordneten anderer Fraktionen hätte gehalten werden können. Die Rede und ihr Inhalt können durchaus als überparteilich konsensfähig betrachtet werden. Und hierin liegt das große Problem. Denn Gaulands Rede ist Ausdruck einer vulgärdemokratischen Geisteshaltung, die mit der Realität moderner Demokratien kollidieren und Unbehagen mit der repräsentativen Demokratie zwangsläufig produzieren muss. Verschiedene Einzelinteressen und weltanschauliche Unterschiede, das, was gemeinhin als Pluralismus im politischen Sinne bezeichnet wird, ist für Gauland anscheinend gemeinwohlschädlich. Das Gemeinwohl selbst scheint bei Gauland etwas zu sein, das ganz unabhängig von den als „Sonderinteressen“ abqualifizierten Interessen einzelner sozialer Gruppen über der Gesamtheit schwebt und immer schon da ist. Gemeinwohl, das ist für den Alterspräsidenten des Landtags von Brandenburg eine ideale soziale Realität, kaum erreichbar wegen ideologischer Verbohrtheit und wegen des Egoismus der Interessengruppen. Dies wird auch daran deutlich, dass er die „entgrenzten Sonderinteressen“ in ein Konkurrenzverhältnis zum Gemeinwohl setzt. Dem setzt Gauland ein soziales Gefüge „in Form von gemeinsamen Werten und Zielen“ entgegen. Hierin klingt der Wunsch nach ethischer Homogenität an, wie er sich auch schon bei Rousseau findet. Freilich ist ein Mindestmaß an Homogenität in jedem politischen System notwendig, etwa, was die Einigkeit über die Einhaltung von Verfahrensregeln betrifft.

Dieses Mindestmaß ist aber grundverschieden von dem sozialen Gefüge, das Gauland anspricht. Wann dieses Gefüge in Deutschland denn jemals existiert haben sollte, ist eine Frage, die Gauland nicht befriedigend beantworten könnte. Ist die Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland doch geradezu dadurch geprägt, dass Bundestag und Landtage als Forum für die Austragung von Konflikten dienten, in deren Zentrum auch immer unterschiedliche Ziele und Wertvorstellungen standen. Eben diese Form demokratischer Politik, das Konkurrerieren darum, das jeweilige Parteiinteresse mehrheitsfähig zu machen, scheint jedoch Unbehagen auszulösen. Die Ablehnung der Partikularinteressen eint nicht nur den nationalkonservativen Politiker Alexander Gauland mit den diffus linken Befürwortern der Gemeinwohlökonomie, sondern auch den postmateriellen Ökologen mit dem vom „One-best-way“ überzeugten Technokraten. Die allenthalben mit Misstrauen betrachteten Einzel- oder Sonderinteressen gelten der vorherrschenden Auffassung zufolge schlechthin als Antagonisten des Gemeinwohls. Die Annahme, dass „Gemeinwohl“ einen klar zu bestimmenden Zustand bezeichnet, führt in der politischen Praxis paradoxerweise dazu, dass dieser Begriff zunehmend zur Leerformel verkommt, deren Inhalt dann freilich mit dem je eigenen Partikularinteresse gefüllt wird. Ein solcher Begriff eignet sich eher als politischer Kampfbegriff, nicht jedoch als Begriff, der eine Verständigung zwischen verschiedenen sozialen und politischen Gruppen erlaubt. Ein Gemeinwohlbegriff, der dies leisten will, muss die Integration partikularer Interessen gestatten. Die folgenden Überlegungen sollen nicht nur einen Überblick über die Begriffsgeschichte geben und die aktuellen Herausforderungen aufzeigen, denen sich ein demokratisches Konzept von Gemeinwohl gegenüber sieht. Sie sollen auch dazu beitragen, Grundthesen zu einem zeitgemäßen Gemeinwohlverständnis zu entwickeln.

## 1.2 Gemeinwohl – unverzichtbar und unfassbar

Der Begriff des Gemeinwohls ist für jede Politik unverzichtbar und zugleich inhaltlich nur schwer zu fassen. Jede moderne Gesellschaftsordnung basiert auf einer spezifischen Vorstellung von Gemeinwohl. Freilich mag sich das, was unter Gemeinwohl verstanden wird, inhaltlich unterschiedlich ausgestalten. Auch bestehen unterschiedlichste Auffassungen über das Wesen des Gemeinwohls selbst. Unabhängig von diesen unterschiedlichen Konzepten bleibt die Erkenntnis: Wo Menschen organisiert zusammenleben, wird dieses Zusammenleben durch eine Vorstellung von Gemeinwohl angeleitet. Denn die Motivation, gesellschaftlich bindende Regeln aufzustellen (oder auch, diese nicht aufzustellen), richtet sich stets an einer Vorstellung des guten Zusammenlebens aus. Dies gilt auch dann, wenn die gesellschaftlichen Regeln vor allem darauf abzielen, unerwünschte Zustände zu vermeiden. Auch in Ansätzen, die aus der Ablehnung des Schlechten heraus argumentieren, finden sich implizit zumindest vage Vorstellungen des Guten, das angestrebt werden soll. Die Gemeinwohlideen, die in einem Staat ausschlaggebend sind, finden sich häufig schon in dessen Gründungsdokumenten, welche die Grammatik der Gesetzgebung bestimmen: in den Verfassungen. Damit ist der Begriff jedoch bei weitem noch nicht abschließend geklärt. Denn die Deutungen des Gemeinwohlbegriffes, die verschiedenen Konzepte von „Gemeinwohl“, sind mannigfaltig. Die Deutungsoffenheit des Gemeinwohlbegriffes lässt sogar die Frage zu, ob sich dieser Begriff überhaupt für politische und oder politisch-ethische Debatten eignet. Vielleicht ist die schwierige Fassbarkeit eines Gemeinwohlbegriffes, die Vielzahl möglicher Konzepte auch einer der Gründe, warum in den politisch-theoretischen Diskussionen häufig über die Gerechtigkeit und seltener über das mit diesem Begriff freilich zusammenhängende Gemeinwohl gesprochen wird. Die Diskussion um die Gerechtigkeit, so Sandra Seubert, hätte die Diskussion um das Gemeinwohl zeitweise verdrängt (Seubert 2011:94). Ob die Debatten über eine Gemeinwohloökonomie dies ändern, bleibt noch abzusehen.

In seinem Buch „Die Verantwortung der Eliten. Eine Theorie der Gemeinwohlpflichten“ beschreibt der Philosoph Eike Bohlken verschiedene Konzepte von Gemeinwohl, die er dichotomisch einander gegenüberstellt. So könnte Gemeinwohl apriorisch oder aposteriorisch definiert werden, also als vorausgesetzt, oder als durch Aushandlungsprozesse entstehendes. Gemeinwohl könnte formell oder materiell bestimmt sein, also verknüpft mit der Vorstellung formal richtiger Abläufe und institutioneller Rahmen oder materiell bestimmter (relativ klarer) Inhalte. Hier wäre beispielsweise an die Realisierung gemeinsamer Wertvorstellungen in einer Gesellschaft zu denken. Gemeinwohlkonzepte können auch getrennt werden in substantielle und prozedurale Auffassungen, die mit den formalen und materiellen Auffassungen in Verbindung stehen. Die substantielle Auffassung geht von klaren, vorgegebenen Werten aus, die gemeinwohlförderndes Verhalten anleiten würden, etwa objektiven Wertekodizes. Die prozedurale Auffassung geht davon aus, dass ein inhaltlich noch nicht bestimmtes Gemeinwohl durch das richtige Verfahren, in einem Prozess zustande kommt, beispielsweise in der parlamentarischen Gesetzgebung. Ebenfalls möglich ist, das Gemeinwohl nach einem moralischen und einem funktionalen Verständnis zu trennen. Das moralische Verständnis von Gemeinwohl knüpft die Möglichkeit zu dessen Verwirklichung an ein tugendhaftes Verhalten und nicht nur an funktionierende Institutionen. Ein solches Verständnis setzt darauf, dass Bürger gegen ihren Eigennutz gemeinwohlorientiert handeln. Dieses tugendhafte Handeln würde auch in einem wohl verstandenen Eigeninteresse der Bürger liegen. Das funktionale Gemeinwohlverständnis geht davon aus, dass innerhalb einer wohlgeordneten Gemeinschaft auch egoistisches Handeln das Gemeinwohl befördern kann. Es handelt sich dann, wie Bohlken schreibt, um „Gemeinwohlförderung ohne Gemeinwohlorientierung“ (Bohlken 2011:175). Gemeinwohlförderlich ist nach solchen Interpretationen das, was funktional dem Gemeinwohl dient, und nicht nur das, was aus tugendhaften Impulsen heraus unternommen wird. Auch die Verfolgung wirtschaftlicher Eigeninteressen fiele in diese Kategorie, denn Er-

werbstätige zahlen Steuern; dies kann der Gemeinschaft zu Gute kommen. Und schließlich trennt Bohlken die Rhetorik des Gemeinwohls in negativ-kritische Verwendungsweisen und in positiv-präskriptive Verwendungsweisen. Die negativ-kritische Verwendungsweise beschreibe und tadele gemeinwohlschädliches Verhalten, die positiv-präskriptive Verwendungsweise beschreibe gemeinwohlförderliches Verhalten und zeichne dieses aus. Während die anderen Unterscheidungen auf die verschiedenen Konzepte von Gemeinwohl zielen, beschäftigt sich diese Unterscheidung, wie Bohlken bemerkt, mit der Verwendungsweise von Begriffen (Bohlken 2011:177). Sie liege auch, so Bohlken, quer zu den zuvor bezeichneten Begriffspaaren.

Die präsentierten Konzepte von Gemeinwohl schließen sich nicht gegenseitig aus, sie bedingen einander ein Stück weit. So ist davon auszugehen, dass die Vorstellung eines „Gemeinwohl a priori“ auch mit dem Vertreten eines materiellen und substantiellen Gemeinwohlbegriffes einhergeht, der moralisch gefasst wird. Sofern Gemeinwohl als Ergebnis eines Aushandlungsprozesses a posteriori verstanden wird, ist dies eher mit einem formalen und prozeduralen Verständnis von Gemeinwohl kompatibel. Denn ein a posteriori-Gemeinwohl entsteht dann als Produkt dieses Prozesses. Ein solches Gemeinwohlverständnis kann sich auch auf eine funktionale Fassung des Begriffes beschränken und muss nicht moralisch aufgeladen sein. Wenngleich die Begriffe anhand der verschiedenen Trennlinien anscheinend logisch aufeinander aufbauen, so ist dies nicht zwangsläufig der Fall. Denkbar ist beispielsweise das Verständnis eines Gemeinwohls a priori, das trotzdem mit einem formalen Gemeinwohlbegriff übereinstimmt. So ist das Gemeinwohlverständnis in Immanuel Kants Rechtsphilosophie zwar apriorisch, stellt zugleich aber vor allem auf Institutionen und Verfahren ab und ist daher zugleich formal. Eike Bohlken bemerkt jedoch, dass die Kant'sche Philosophie eher „eine Art Zwischenmodell“ (Bohlken 2011:163) zwischen einem a priori und einem a posteriori-Gemeinwohl darstellt, da Kant Aussagen über das Gemeinwohl „nur im Modus *regulativer Ideen* zulässt“ (Bohlken 2011:163).



Aus jedem der dargestellten Konzepte des Gemeinwohls folgen, konsequent durchdacht, Probleme. Vereinfacht dargestellt sind apriorische, materielle, substantielle und moralische Ansätze zu starr und scheitern für sich genommen daran, naturrechtliche, transzendente, jeder gesellschaftlichen Debatte vorgeordnete Werte umzusetzen. Wo dies doch gelingt, müssen für die Umsetzung dieser Ziele diejenigen Interessen ignoriert oder sogar bekämpft werden, die das jeder gesellschaftlichen Debatte vorausgesetzte, moralisch Gute nicht teilen. Sofern solche Vorstellungen vorherrschen, eignen sie sich zur Legitimation diktatorischer Herrschaft, die die Form einer Theokratie, die Vorherrschaft einer revolutionären Partei oder die Herrschaft eines Königs „von Gottes Gnaden“ gleichermaßen bedeuten kann. Das als „alternativlos gut“ Erkannte wurde und wird mit dem Tugendterror verbreitet, der schon die Jakobiner während der Französischen Revolution antrieb. Der Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel bemerkte hierzu in einer Kritik an einem unreflektierten Gemeinwohl a priori: Es „steckt mehr als ein Körnchen Wahrheit in der These, die Nationalsozialisten seien die Jakobiner des 20. Jahrhunderts gewesen“ (Fraenkel 1960:84). Ohne den Kampf oder zumindest die Denunziation von Abweichlern und „Gemeinwohlschädlingen“ ist die Umsetzung eines materiell, substantiell und folglich auch moralisch aufgeladenen Gemeinwohls a priori nicht zu haben. Dies verträgt sich freilich nicht mit der Realität einer freiheitlichen, pluralistischen Demokratie und führt in der Realität zu politischen Zuständen, bei denen innerhalb der politischen Gemeinschaft nur noch einem geringen Teil wohl ist, nämlich den Anhängern der jeweiligen Leitideologie.

Auch ein Gemeinwohl, das schlicht a posteriori zu bestimmen ist, als Ergebnis eines formal richtigen Prozesses, empirisch erfassbar, zustande gekommen beispielsweise durch eine Mehrheitsentscheidung und fokussiert auf rein funktionale Aspekte, scheint kein erfolversprechender Ansatz zu sein. Solche Konzepte von Gemeinwohl sind letztlich zu flexibel und empiristisch. So sagt beispielsweise die Fixierung auf schlicht empirisch feststellbare Mehrheiten noch nichts über die Quali-

tät von Verfahren aus, und das Ausblenden substantieller und materieller Gehalte kann dazu führen, für die Entwicklung der Gesellschaft negative Entscheidungen als dem Gemeinwohl dienlich zu klassifizieren, weil sie formal und prozedural korrekt zustande gekommen sind. Auch die durch eine Mehrheitsentscheidung beschlossene Abschaffung der Demokratie wäre in einem solchen Modell dem Gemeinwohl dienlich, sofern sie formal und prozedural korrekt abgelaufen ist.

Das genannte Beispiel zeigt: die Ausblendung moralischer Faktoren für die Bewertung, ob ein Handeln gemeinwohlförderlich ist, ist problematisch. Denn selbst wenn die Wertung eines Handelns nicht mehr moralisch, sondern beispielsweise monetär vonstattengeht, impliziert sie letztlich eine Bewertung. Und diese Bewertung basiert wiederum auf moralischen Grundlagen. Die Moral ist also nicht weg, sie ist, wie das sprichwörtliche Geld, nur woanders. Dies verweist auf eine weiter gefasste Problematik, der sich aposteriorische, formale, prozedurale und funktionale Gemeinwohlbegriffe gegenübergestellt sehen, nämlich, dass die Entscheidung für diese Ansätze sehr wohl einen apriorischen Charakter aufweist. In der Entscheidung für ein solches Verständnis von Gemeinwohl sind bereits Vorstellungen dessen impliziert, was das Gute ist. Sofern die aufgezählten Ansätze diese Entscheidungen sowie ihre Grundannahmen und Grundlagen nicht mehr reflektieren, werden sie inhaltsleer und setzen sich zudem dem Vorwurf der Ideologie aus. Frei von jedem (bewussten) inhaltlichen Leitbild wird Politik dann zur schlichten Machtpolitik. Für eine solche, von inhaltlichen Kriterien befreite Politik ist alles, was entschieden wird, automatisch gut, wenn es in einem korrekten Verfahren entschieden wird. Rein aposteriorisch argumentierende Ansätze adaptieren schlicht die scheinbare gesellschaftliche Realität als Leitbild, wie auch immer sie aussehen möchte. Über die Grenzen des empirisch Vorfindbaren hinauszudenken ist ihnen nicht möglich und auch nicht erwünscht. Auch die eigenen normativen Grundlagen drohen solche Ansätze aus den Augen zu verlieren. Wenn gegen strikt apriorische Ansätze des Gemeinwohls eingewendet werden kann, dass sie der Realität nicht Rechnung tragen,

so muss gegen streng aposteriorische Ansätze eingewendet werden, dass sie nur einem sehr engen Ausschnitt von Realität Rechnung tragen.

Ein tragfähiger Begriff des Gemeinwohls kann also weder streng aposteriorisch (und formal, und prozedural, und funktional) sein noch streng apriorisch (und materiell, und substantiell, und moralisch). Die richtige Lösung für das Problem eines guten Gemeinwohlbegriffes liegt auch nicht „in der Mitte“, sondern in der Vermittlung und Verschränkung der verschiedenen Gemeinwohlkonzepte.

Gemeinwohlbegriffe lassen sich nicht nur entlang der skizzierten Bruchlinie a priori – a posteriori unterscheiden. Ein weiteres Unterscheidungskriterium stellt die Frage dar, auf welche politische Gemeinschaft das Gemeinwohl bezogen werden soll, also die Frage, ob das Gemeinwohl als universell oder als partikular bestimmt wird. Ein partikularistisches Gemeinwohlverständnis zielt auf ein gutes Zusammenleben in einem klar abgegrenzten geographischen Bereich, beispielsweise in einem Staat. Ein universalistisches Gemeinwohlverständnis setzt global an. Ein partikularistisches, auf „Kulturräume“ oder Staaten begrenztes Gemeinwohlverständnis steht theoretisch wie praktisch vor dem Problem, dass die als Gemeinwohl definierten Zustände des guten Zusammenlebens im globalen Kontext als Partikularinteressen gelten, die mit anderen partikularen Gemeinwohlen um Geltung konkurrieren müssen. Hierbei ist es gleich, ob dieser Zustand a priori oder a posteriori gefasst ist. Die moralischen Ansprüche des guten Zusammenlebens werden in einem solchen Verständnis nach außen, gegenüber den jeweils anderen Gemeinschaften und ihren Angehörigen, abgeschottet und sind lediglich für Mitglieder der jeweiligen Gemeinschaft gültig. Wo die Vorstellung eines globalen Gemeinwohls fehlt, werden internationale Verhandlungen zu Machtkämpfen, in denen die Suche nach Kompromissen lediglich pragmatisch motiviert ist. Die Partikularinteressen ökonomisch oder politisch schwächerer Verhandlungspartner drohen in einem solchen Verständnis schlicht unterzugehen und keine angemessene Berücksichtigung zu finden.

Ähnlich problematisch ist ein universales Gemeinwohl, das auf die Unterschiede in einzelnen Ländern und Regionen keine Rücksicht nimmt. Denn ein solches Verständnis von Gemeinwohl könnte zu demselben Zweck instrumentalisiert werden wie die politische Macht bei einem vorherrschenden partikularistischen Verständnis von Gemeinwohl. Ähnlich wie die apriorische Gemeinwohldefinition auf nationalstaatlicher Ebene birgt das universelle Gemeinwohl sowohl die Möglichkeit des Gebrauchs wie die Gefahr des ideologischen Missbrauchs als politischer Kampfbegriff. Wenn ein universelles Gemeinwohl beispielsweise auf den globalen Auftrag zum Umweltschutz rekurriert, eignet es sich als moralisches Angriffsargument gegen Staaten, die umweltschädigende Industrien fördern müssen, um wirtschaftlich voranzukommen.

Ein tragfähiger Gemeinwohlbegriff muss in Anbetracht dieser Problemlagen eine globale Perspektive einnehmen, jedoch zugleich sensibel für regionale und lokale Umstände und Probleme bleiben.

### 1.3 „Gemeinwohl“ als rhetorische Waffe

Gerade weil das Gemeinwohl eine zentrale Rolle einnimmt, wenn es um die Ordnung politischer Gemeinschaften geht, eignet sich der Verweis auf das Gemeinwohl als machtvolles Argument in politischen Debatten. Häufig wird das Gemeinwohl in Diskussionen als Kampfbegriff gebraucht und missbraucht, wobei freilich stets nach dem Motto argumentiert wird „Gemeinwohl ist mein Wohl“ beziehungsweise „Gemeinwohlschädlich – das sind die Anderen“. Indem der ebenso alte wie rhetorisch wirksame Gegensatz von Partikularinteresse und Gesamtinteresse bemüht wird, taugt der Vorwurf, „das Gemeinwohl zu vergessen“ oder, schlimmer noch, „dem Gemeinwohl zu schaden“, als schwerer Angriff auf die jeweiligen politischen Gegner. Wie bemerkt, eignet sich der Gemeinwohlbegriff für eine vielseitige inhaltliche Interpretation. Folglich kann, je nach eigener politischer Überzeugung, jede Anschauung oder Entscheidung als gemeinwohldienlich oder gemein-

wohlschädlich ausgelegt werden. Eine solche Argumentation delegitimiert, bewusst oder unbewusst, die Position des politischen Gegners. Die Vorstellung eines klar bestimmbar, von vornherein gegebenen Gemeinwohls wird in vielen Debatten gegen die abweichenden Minderheiten verwandt. Oder es wird politischen Entscheidungsträgern vorgeworfen, dass sie gegen den demoskopisch feststellbaren Mehrheitswillen und damit gegen das Gemeinwohl entscheiden würden. Bekannt ist die missbräuchliche Verwendung eines solchen Gemeinwohlbegriffes a priori in verschiedenen Diktaturen.

Die Instrumentalisierung des Gemeinwohlbegriffes, um dem politischen Gegner die Legitimation zu entziehen, könnte dazu führen, nicht nur das zugrunde liegende Gemeinwohlverständnis, sondern die Idee des Gemeinwohls schlechthin als Ideologie abzuqualifizieren. Ideologien bezeichnen Vorstellungen und Überzeugungssysteme, die bewusst oder unbewusst eingesetzt werden, um Herrschaft zu legitimieren. Die Vorstellungen als solche müssen nicht falsch sein, werden aber dadurch, dass sie in einen politischen Kontext eingebettet werden, zumindest verkürzt. Anders ausgedrückt: die Vorstellungen als solche können durchaus richtig sein. „Unwahr werden eigentliche Ideologien erst durch ihr Verhältnis zu der bestehenden Wirklichkeit“ (Adorno 1980:473). Wer nun auf das Gemeinwohl bezogen argumentiert, es sei nur reine Ideologie, hat in Bezug auf ein striktes a priori- oder a posteriori-Gemeinwohl zwar recht, er wird der Essenz des Begriffes allerdings nicht gerecht. Wer also einen theoretisch unhaltbaren und praktisch mit negativen Konsequenzen behafteten Gemeinwohlbegriff verwirft, mag im Recht sein. Wer jedoch deswegen jegliches Gemeinwohlkonzept zurückweist, der schüttet das Kind mit dem Bade aus. Vor allem, weil eine Konzeption des Gemeinwohls, die dieses als „regulative Idee“ versteht, sich in viel geringerem Maße zur Legitimation der Herrschaft einer spezifischen Gruppe eignet. Viel mehr fördert dieses Verständnis den ergebnisoffenen Widerstreit von Interessen. Der Philosoph und Soziologe Theodor W. Adorno stellt in seinem „Beitrag zur Ideologienlehre“ fest, „daß vielfach solche, die dergleichen angeblich

ideologische Begriffe [Freiheit, Menschlichkeit, Gerechtigkeit, D.H.] verschmähen, dabei weniger die mißbrauchten Begriffe meinen als das, wofür sie stehen“ (Adorno 1980: 473). Salopp gesagt: nur weil ein spezifisches Verständnis von Gemeinwohl theoretisch und praktisch nicht haltbar ist und oft zur Legitimation oder Delegitimation anderer genutzt und missbraucht wird, muss die Idee vom Gemeinwohl an sich nicht falsch oder verwerflich sein. Dennoch muss ein tragfähiger Begriff von Gemeinwohl so formuliert sein, dass er durch eine rationale Begründung gegen den Vorwurf bloßer Ideologie verteidigt werden kann. Da im Kern von Ideologien immer die Naturalisierung einer bestimmten Herrschaftsordnung steht, muss ein solcher Gemeinwohlbegriff also bei aller begrifflichen Schärfe auch eine gewisse Offenheit besitzen.

Eine praktische Auswirkung hat der Vorwurf der Gemeinwohl- oder Gemeinschaftsschädlichkeit auf das Verhalten von Interessengruppen. Wo sie mit solchen Vorwürfen konfrontiert werden, fällt es ihnen schwerer, ihre Interessen vor einer breiten Öffentlichkeit zu vertreten. Die Folge ist, dass die Interessenverbände, vor allem die vielgeschmähten Lobby-Gruppierungen, an der Öffentlichkeit vorbei und dadurch intransparenter versuchen, ihren Interessen Gehör zu verschaffen; dies wiederum zieht Misstrauen nach sich. Das Misstrauen gegenüber den Interessengruppen muss aber nicht, wie intuitiv anzunehmen wäre, dazu beitragen, dass diese in der Folge umfassenderen Kontrollen unterworfen wären. Die misstrauische Haltung gegenüber den Interessengruppen kann auch dazu beitragen, eine wirksame demokratische Kontrolle dieser Gruppen zu erschweren (vgl. Fraenkel 1963b:430–431). Aber nicht nur die intransparent und informell handelnden Lobbygruppen werden mit solcher Kritik bedacht, auch diejenigen Gruppen, die in einer Demokratie ganz offen und durch Wahlen legitimiert die Politik gestalten, werden mit dem Vorwurf der mangelnden Gemeinwohlorientierung konfrontiert: die Parteien.

In krassstem Gegensatz zu der großen Bedeutung, die den Parteien für den politischen Prozess zukommt, steht nämlich ihr Ansehen in der Bevölkerung. Parteien machen sich, so der oft erhobene Vorwurf, den

Staat zur Beute. Sie würden ihr Parteiinteresse vor das Gemeinwohl stellen und die frei gewählten Abgeordneten mit dem Fraktionszwang gängeln. Sie würden Oligopole der Macht darstellen, die den wahren Volkswillen verfälschen. Wurde früher von „Politikverdrossenheit“ gesprochen, so ist heute immer öfter die Rede von „Parteienverdrossenheit“, und neue Gruppierungen wie die Piratenpartei werden bei aller Skepsis erst einmal euphorisch empfangen – auch wegen ihrer Idee, alles so ganz anders zu machen als die etablierten Parteien. In Umfragen zum Vertrauen in die einzelnen Institutionen sind Parteien regelmäßig auf den untersten Rängen zu finden. Woher kommt dieses tiefe Misstrauen gegenüber diesen wichtigen politischen Organisationen? Ein Teil des Misstrauens mag freilich vom Fehlverhalten einiger Politiker und Parteien herrühren. Dies erklärt jedoch nicht, warum das Misstrauen gegenüber den Parteien schon zu einer Zeit vorhanden war, in der sich diese als Organe politischer Willensbildung erst konstituierten. Denn auch zu einer Zeit, als die Parteien bei weitem noch nicht den Einfluss hatten, der ihnen heute zukommt, waren die Vorwürfe gegen sie ungefähr die gleichen wie heute. Diese Vorwürfe müssen also eine von empirischer Erfahrung abgekoppelte weltanschauliche oder ideologische Basis haben. Diese in der Praxis problematischen Auswirkungen basieren auf theoretisch falschen Annahmen über den Charakter des Gemeinwohls und sein Verhältnis zum Partikularinteresse.

Kaum ein Begriff ist für Politik so zentral wie der des Gemeinwohls. Daraus folgt auch, dass kaum ein Begriff in der Politik so häufig missbraucht worden ist wie der des Gemeinwohls.

Die Annahme, dass „Gemeinwohl“ einen klar zu bestimmenden Zustand bezeichnet, führt in der politischen Praxis paradoxerweise dazu, dass dieser Begriff zunehmend zur Leerformel verkommt, deren Inhalt dann freilich mit dem je eigenen Partikularinteresse gefüllt wird. Ein solcher Begriff eignet sich eher als politischer Kampfbegriff, nicht jedoch als Begriff, der eine Verständigung zwischen verschiedenen sozialen und politischen Gruppen erlaubt.

Ein Gemeinwohlbegriff, der dies leisten will, muss die Integration partikularer Interessen gestatten. Der Essay gibt daher nicht nur einen Überblick über die Begriffsgeschichte und zeigt die aktuellen Herausforderungen auf, denen sich ein demokratisches Konzept von Gemeinwohl gegenübersteht. Er trägt auch dazu bei, Grundthesen zu einem zeitgemäßen Gemeinwohlverständnis zu entwickeln. Dazu betrachtet er diesen zugleich essenziellen und gefährlichen Begriff im Hinblick darauf, wie er heute verstanden wird, wie er entstanden ist, vor welchen Herausforderungen er steht, aber auch im Hinblick darauf, wie er verstanden werden könnte.

Dominik Hammer ist Politikwissenschaftler und arbeitet am Forschungsinstitut für Philosophie Hannover.

**Dominik Hammer**

**Gemeinwohl heute?**

Text & Dialog  
[www.text-dialog.de](http://www.text-dialog.de)

ISBN 978-3-043897-25-8



9 783943 897258