

Vorlesung Allgemeine Staatslehre

Donnerstag, den 16. Juni 2005

I. Das Gemeinwohl

Innerer und äußerer Friede, Erziehung und Kultur, Menschenrechte und Grundfreiheiten, Daseinsvorsorge, Förderung und Lenkung von Wirtschaft, Wissenschaft und Technik sind komplexe, aber doch gegenständlich umschriebene Ziele der Staatstätigkeit. Das trifft auf das Gemeinwohl, synonym das gemeine Wohl oder das öffentliche Interesse, nicht zu. Man kann zwar sagen, Ziel aller staatlichen Tätigkeit müsse die Verwirklichung des Gemeinwohls sein. Das Gemeinwohl ist aber kein weiteres Staatsziel, weil es inhaltlich offen und nicht auf bestimmte Tätigkeitsfelder des Staates bezogen ist. Als Ziel steht es „hinter“ allen Staatsaufgaben und Staatszielen. Es ist auch nicht auf den Staat im engeren Sinne, die Institution des öffentlichen Rechts, bezogen, sondern auf den Staat im weiteren Sinne, das Gemeinwesen.

Größe und Dilemma von „Gemeinwohl“ liegen in seiner undefinierbarkeit. Dies hat es mit der Gerechtigkeit gemein. Teilweise wird das „Gemeinwohl“ deshalb als Leerformel verworfen, derer sich unterschiedliche, ja gegensätzliche politische Systeme bedienen können. Vom Nationalsozialismus ist Gemeinwohl mit der Formel „Gemeinnutz geht vor Eigennutz“ diskreditiert worden, wobei anzumerken ist, dass zwischen Gemeinwohl und Gemeinnützigkeit unterschieden werden muss (Gemeinnützigkeit setzt Selbstlosigkeit im Sinne von § 55 AO voraus.). Schon Dostojewski ließ seine Romanfigur Iwan Karamasow sagen: „Die Leute rechtfertigen jede Schurkerei mit dem Interesse des Gemeinwohls.“

Gleichwohl führt am Gemeinwohl kein Weg vorbei. Für einen Juristen folgt das schon daraus, dass Gemeinwohl eine Kategorie des positiven Rechts, sogar des Verfassungsrechts ist. Am deutlichsten ist Art. 14 GG. Nach Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG soll der Gebrauch des Privateigentums zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen, und nach Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG sind Enteignungen nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Berufsausübungsregelungen als Einschränkung der Berufsfreiheit sind nach der Drei-Stufen-

Lehre, die das Bundesverfassungsgericht zu Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG entwickelt hat, zulässig, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie als zweckmäßig erscheinen lassen. Allgemein fordert der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass staatliche Grundrechtseingriffe einem legitimen Zweck, anders formuliert dem Gemeinwohl, dienen und im Hinblick auf diesen Zweck geeignet, erforderlich und angemessen sind.

Damit stellen sich dem Juristen zumindest zwei Fragen: Was ist das Gemeinwohl? Von wem und in welchem Verfahren wird das Gemeinwohl bestimmt? Die Antwort richtet sich nach der Verfassung des Gemeinwesens, in dem diese Fragen gestellt werden. Autoritär verfasste Staaten leiten aus den politischen Ansichten ihrer Führer, totalitär verfasste Staaten leiten aus ihnen zugrunde liegenden Ideologien ein vorgegebenes, a priori richtiges Gemeinwohl ab, dessen Verwirklichung dann den herrschenden politischen Funktionsträgern obliegt, etwa der SED als Staatspartei mit einem verfassungsrechtlich sanktionierten Führungsanspruch. In Bezug auf das Gemeinwohl bedeutet Führungsanspruch nichts anderes als die Kompetenz, zu bestimmen, was das Gemeinwohl ist und wie es verwirklicht werden soll.

In pluralistischen Gesellschaften mit demokratischen Staatsverfassungen ist das Gemeinwohl dagegen keine vorgegebene Größe, sondern eine Resultante aus dem Zusammenwirken der verschiedenen Kräfte im Prozess der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Gemeinwohl ist ein Interessenausgleich, den keine der maßgeblichen Gruppen als krasse Benachteiligung empfinden muss. Das Bild vom Gemeinwohl als der Resultante eines Parallelogramms der Kräfte in einer pluralistischen Gesellschaft stammt von dem Politikwissenschaftler Ernst Fränkel. In Abgrenzung zu dem apriorischen Gemeinwohlbegriff autoritärer oder totalitärer politischer Ordnungen spricht Fränkel hier von einem aposteriorischen Gemeinwohlbegriff. Schlicht übersetzt meint a posteriori: im Nachhinein. Was dem Gemeinwohl dient, kann man immer erst im Nachhinein sagen, nachdem die maßgebenden Kräfte einer pluralistischen Gesellschaft sich, ggfs. nach dem Mehrheitsprinzip, auf bestimmte Inhalte verständigt haben.

Doch auch der aposteriorische Gemeinwohlbegriff ist nach Fränkel nicht vorbehaltlos dem politischen Prozess ausgeliefert; auch er kennt Vorgaben. Diese sind in erster Linie prozeduraler, hintergründig aber auch materieller Natur. Das Gemeinwohl dem politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess demokratischer Gesellschaften anzuvertrauen, kann nur angehen, wenn dieser Prozess so ausgestaltet ist, dass größtmögliche Gewähr für die

Akzeptanz und die Richtigkeit seiner Ergebnisse besteht. Damit wird der Gemeinwohlbegriff prozeduralisiert. Was inhaltlich nicht oder nur schwer zu bestimmen ist, kann immerhin Verfahrensregeln zugeordnet werden, die sich, weil sie letztlich auf der Gleichheit aller Menschen beruhen, relativ klar zu umschreiben sind. Es erfolgt eine „Legitimation durch Verfahren“. Zu diesen Verfahrensregeln gehören: Freiheit der Medien, Informationsrecht der Öffentlichkeit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, insb. Betätigungsrecht für Verbände und Bürgerinitiativen, Mehrparteiensystem, freie und gleiche Wahlen, Chancengleichheit für die Opposition, parlamentarisches Regierungssystem. Der aposteriorische Gemeinwohlbegriff unterstellt, dass Entscheidungen, die in einem so strukturierten Prozess zustande kommen, dem Gemeinwohl am ehesten entsprechen, das jedenfalls kein vernünftiger Grund für die Annahme besteht, andere Entscheidungen würden dem Gemeinwohl besser entsprechen.

Neben den prozeduralen kennt der aposteriorische Gemeinwohlbegriff auch inhaltliche Vorgaben oder, besser, Grenzen. Dies sind die Grundwerte, die in einer freiheitlichen Demokratie, bei allem Streit über Sachfragen und deren jeweils beste Lösung, von der überwiegenden Mehrheit respektiert werden müssen und die sowohl das Verhalten der am politischen Prozess Beteiligten leiten als auch Maßstab für dessen Ergebnisse sind. Die Unbestimmtheit des Gemeinwohls wird von dem aposteriorischen Gemeinwohlbegriff also nicht nur prozedural aufgelöst, sondern auch inhaltlich eingegrenzt.

Aus der Literatur grundlegend: Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 4. Aufl., 1978; ferner Hans H. von Arnim, *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*, 1984, S. 124 – 210.