

## II. Züge der Gemeinwohltradition – begriffliche Konturen

Die Tradition, die der Salus-publica-Satz repräsentiert, reicht bis in die Antike zurück, Leitbild der politischen Philosophie und Topos der politischen Rhetorik. Das Gemeinwohl entwickelt und verwandelt seine Gestalt in der Geschichte und paßt sich den wechselnden Gegebenheiten an: der griechischen Polis bei Aristoteles, der römischen Republik bei Cicero, der res publica christiana bei Thomas, dem modernen Territorialstaat bei den Naturrechtslehrern der frühen Neuzeit, dem Staat des aufgeklärten Absolutismus wie auch – das wird unser eigentlicher Gegenstand sein – der Verfassungsstaat der Gegenwart.

Die Sache nimmt unterschiedliche Namen an, im Lateinischen: bonum commune, bonum publicum, generale bonum omnium, salus populi, utilitas publica, status rei publicae, necessitas rei publicae, felicitas civium; im Deutschen: öffentliches Wohl, öffentliches Interesse, allgemeines Wohl, Wohl der Allgemeinheit, Gemeingut, gemeiner Nutzen.<sup>4</sup> Mit ein wenig Gewaltsamkeit sollen die verschiedenen Wörter als Synonyme betrachtet, die Bedeutungsfacetten und -nuancen vernachlässigt werden, damit die gemeinsame Bedeutung sichtbar werde. Diese sei im folgenden skizziert.

### 1. Wessen Wohl?

Jede menschliche Gemeinschaft ist auf bestimmte Ziele ausgerichtet und strebt nach optimaler Entfaltung ihrer selbst.<sup>5</sup> Daher spricht man vom Wohl der Familie, vom Wohl des Vereins oder des Wirtschaftsunternehmens. Die genuine und spezifische Bezugsgröße des Gemeinwohls ist das staatliche Gemeinwesen. In

---

<sup>4</sup> Zur Semantik: Art. „Gemeinwohl“, in: Joachim Ritter (Hg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 3, 1974, Sp. 248 ff.; *Wolfgang Wehlen*, *Geschichtsschreibung und Staatsauffassung im Zeitalter Ludwigs des Frommen*, 1970, S. 9, 36 ff., 91, passim; *Peter Hibst*, *Utilitas Publica – Gemeiner Nutz – Gemeinwohl. Untersuchungen eines politischen Leitbegriffs von der Antike bis zum späten Mittelalter*, 1991, S. 121 ff.; *Herfried Münkler/Harald Bluhm* (Hg.), *Gemeinwohl und Gemeinwohl. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe*, Bd. I, 2001.

<sup>5</sup> In diesem Sinne der Ansatz der Gemeinwohlphilosophie des *Thomas von Aquin*, *De regimine principum*, ad regem Cypri, I/1.

analoger Weise kann man heute freilich auch vom Gemeinwohl supranationaler und internationaler Verbände oder vom Gemeinwohl der Menschheit insgesamt sprechen.<sup>6</sup>

Das prototypische Gemeinwesen, um dessen Wohl es geht, bildet der Staat als Einheit von Bürgerschaft und Herrschaft. Sie findet Ausdruck in *Ciceros* Deutung der *res publica* als *res populi*.<sup>7</sup> „Staat“ in diesem Sinne bedeutet Herrschaft für das Volk. Darin manifestiert sich das ursprüngliche, ethisch angelegte Verständnis von Republik.<sup>8</sup> Volk aber bedeutet für *Cicero* nicht jede beliebige Ansammlung von Menschen, sondern nur jenen Zusammenschluß einer Menge, der auf gemeinsamer Anerkennung des Rechts und auf gemeinsamen Interessen gegründet ist: „*coetus consensu et utilitatis communione sociatus*“.<sup>9</sup> Die Gemeinsamkeit der Interessen (*utilitatis communio*) ist das *Wohl des Volkes*. Die Verpflichtung auf die *salus populi* schließt nach *Cicero* nicht aus, die legitimen Belange der Nichtbürger (*externi*) zu achten. Denn die *res publica* ist nach dem Verständnis der Stoa eingebettet in die universale Gemeinschaft des Menschengeschlechts.<sup>10</sup>

Die Regierenden dienen dem Wohl des Volkes. *Cicero* sagt über die höchsten Organe der Republik (Prätoren, Richter und Konsuln, die über königli-

---

<sup>6</sup> Vgl. *Karl-Peter Sommermann*, Nationales und europäisches Gemeinwohl, in: Hans Herbert von Arnim/Karl-Peter Sommermann (Hg.), *Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung*, 2004, S. 201 ff. *Michael Anderheiden* bezieht die Europäisierung und die Globalisierung des Gemeinwohls in seine staatsrechtliche und staatsrechtliche Untersuchung mit ein (*Gemeinwohl in Republik und Union*, 2006, S. 97 ff., 613 ff., *passim*).

<sup>7</sup> *Cicero*, *De re publica*, I, 39. Dazu *Werner Suerbaum*, Vom antiken zum frühmittelalterlichen Staatsbegriff, 1970, S. 1 ff. In dieser Tradition: *Josef Isensee*, Republik, Sinnpotential eines Begriffs, in: JZ 1981, S. 1 (3 f.); *Hibst* (N 4), S. 131 ff.; *Rolf Gröschner*, Die Republik, in: HStR II, <sup>3</sup>2004, § 23 Rn. 19 f.

<sup>8</sup> Dazu u. VII, 3.

<sup>9</sup> *Cicero*, *De re publica*, I, 25.

<sup>10</sup> „*Qui autem civium rationem dicunt habendam, externorum negant, ii dirimunt communem humani generis societatem; qua sublata beneficentia, liberalitas, bonitas, iustitia funditus tollitur; quae qui tollunt, etiam adversus deos immortales impii iudicandi sunt.*“ (*Cicero*, *De officiis*, III, 6 [28]).

che Macht und Militärgewalt verfügen und keinem anderen zu gehorchen haben), daß ihnen das Wohl des Volkes oberstes Gesetz sei: „*Ollis salus populi suprema lex esto.*“<sup>11</sup> Das Ämterwesen der römischen Republik ist auf dieses Ziel hin ausgerichtet.<sup>12</sup> Das Amt erhält sein Ethos und seine Legitimation aus dem *bonum commune*. Es bildet einen Anteil der öffentlichen Gewalt, der einem Individuum zur treuhänderischen Ausübung im Dienst der Allgemeinheit des Volkes überantwortet worden ist.<sup>13</sup> Die Sache des Gemeinwohls ist ein Staatsziel, der Dienst für diese Sache eine politische Tugend. Diese Vorstellung lebt im Mittelalter weiter. Der König konnte sich als „*publicae utilitatis minister*“, als „*medicus rei publicae*“ und als moralisches Vorbild darstellen.<sup>14</sup>

Die Allgemeinheit des Volkes, das staatliche Gemeinwesen, ist der Destinator, dessen Wohl angestrebt wird. Die Amtsträger sind die Adressaten der Pflichten, die sich aus diesem ergeben, nicht die alleinigen, aber die für ihre Erfüllung spezifisch organisierten und auf sie ausschließlich ausgerichteten Adressaten. Auch die Bürger sind dazu berufen, von sich aus zur Realisierung des Gemeinwohls beizutragen.

## 2. *Das gute Leben des Gemeinwesens*

Wer Sinn und Inhalt des Gemeinwohls erfassen will, muß sich Klarheit verschaffen über den Begriff des Staates, der heute mehrdeutig verwendet wird: zum einen als Herrschaftsorganisation, die der Bürgerschaft (der „Gesellschaft“)

---

<sup>11</sup> Cicero, *De legibus*, III, 8. In dieser Tradition steht *Samuel von Pufendorf*: „Die wichtigste Regel für die Träger der höchsten Gewalt im Staat ist: Das Wohl des Volkes ist das oberste Gebot. Denn die Gewalt ist ihnen mit der Absicht übertragen worden, daß durch sie für die Erreichung des Zweckes gesorgt werde, um dessen willen die Staaten gegründet worden sind“ (*De officio hominis et civis iuxta legem naturalem*, 1673, 2.11.3 (dt. Übersetzung von *Klaus Luig*, *Über die Pflicht des Menschen und des Bürgers nach dem Gesetz der Natur*, 1994, S. 182).

<sup>12</sup> Dazu mit Nachw. *Ernst Meyer*, *Römischer Staat und Staatsgedanke*, <sup>4</sup>1975, S. 105 ff.; *Rolf Gröschner*, *Römischer Republikanismus*, in: *Kristian Kühl/Gerhard Seher* (Hg.), *Rom, Recht, Religion*, 2011, S. 15 (23 ff.).

<sup>13</sup> Zum Prinzip des Amtes u. Zweiter Teil.

<sup>14</sup> So *Johannes von Salisbury* (Nachw. *Hibst* [N 4], S. 182, 312 f.). Weit. Nachweise *Wehlen* (N 4), S. 11.

gegenübersteht (engerer Staatsbegriff), zum anderen als Gemeinwesen, das beide, Herrschaft und Bürgerschaft, umschließt (weiterer Staatsbegriff).<sup>15</sup> Dieser ist das Subjekt, um dessen Wohl es geht. Jener ist das Werkzeug, das dazu dient, das Wohl herzustellen.

a) Weiter Begriff von Staat und Gemeinwohl

Das Gemeinwohl ist das sittliche Leitbild vom *guten Leben des staatlichen Gemeinwesens* und damit derer, die dem Gemeinwesen zugehören. Das Gemeinwohl bezieht sich auf das Ganze des Lebens, das *bene et beate vivere*, in allen seinen Dimensionen: den physischen und den psychischen, den materiellen und den ideellen, den ökonomischen und den kulturellen, den politischen, den sittlichen und den rechtlichen. Es ist nicht das Leben selbst, sondern Richtmaß für das glückende Leben. Der tatsächliche Zustand des Gemeinwesens mag sich unter günstigen Umständen dem Leitbild annähern; doch ist er nicht mit diesem identisch. Denn das Gemeinwohl ist keine empirische, sondern eine ethische Größe. Es läßt sich nicht bestimmen als die Resultante im Parallelogramm der sozialen Kräfte; ebenso wenig als der reale Konsens einer Gesellschaft über ihre Ziele; denn es ist nicht der Konsens, sondern dessen inhaltliches Richtmaß.

Das Gemeinwohl weist über die Reichweite der Machbarkeit hinaus. Seine Verwirklichung hängt nicht allein ab vom guten Willen der Akteure und von ihren Leistungen, sondern auch von ihrer Fortune, desgleichen von unverfügbaren realen Vorgaben, von schicksalhaften Umständen. Für den Staat bildet die *salus publica* den Sinn seiner Existenz, das Ziel seiner Ziele. Er ist entstanden aus Bedürfnissen des Überlebens, und er besteht fort um des guten Lebens willen.<sup>16</sup> In der mittelalterlichen Sicht des Albertus Magnus ist jedes städtisches Gemeinwesen auf das Gemeinwohl ausgerichtet, keines auf private Belange.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Näher *Josef Isensee*, Gemeinwohl im Verfassungsstaat, in: ders./Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (= HStR) Bd. IV, 32006, § 71 Rn. 21 ff.

<sup>16</sup> *Aristoteles*, Politik, 1252 b.

<sup>17</sup> *Albertus Magnus*, *Politica* I. 3 C. 4 (Ed. Paris 8, 233 b): „*Omnis politia est ad commune bonum, et nulla ad privatum.*“ Zum Gemeinwohlverständnis Alberts: *Manfred Groten*, *Albertus Magnus und der Große Schied* (Köln 1258), 2011, S. 20 ff.

Das Gemeinwohl ist nicht identisch mit einem konkreten *öffentlichen Interesse* wie dem der Sicherheit oder der Wohlfahrt. Vielmehr umfaßt es die Gesamtheit der öffentlichen Interessen, diese aber nicht in ihren Reibungen und Widersprüchen lediglich äußerlich zusammengefaßt, sondern zur Ganzheit integriert: gedacht als eine spannungsvolle, aber sich austarierende Einheit.<sup>18</sup>

Das historische Verständnis des Gemeinwohls entspricht dem holistischen Verständnis des staatlichen Gemeinwesens als der *societas perfecta et completa*, wie Aristoteles es deutet: nicht als „Gemeinschaft bloß dem Orte nach oder nur zum Schutze wider gegenseitige Beeinträchtigungen und auch zur Pflege des Tauschverkehrs“ (also nicht als gegenständlich begrenzte Zweckveranstaltung, als das, was *Hegel* später als Not- und Verstandesstaat bezeichnen wird), sondern als „die Gemeinschaft in einem guten Leben unter Häusern und Geschlechtern zum Zwecke eines vollkommenen und sich selbst genügenden Daseins“,<sup>19</sup> also als sittliche Wirklichkeit, in welcher der einzelne Mensch sich seiner Bestimmung gemäß entfaltet und im Bürger-Sein ganz zu sich selber findet. Zwischen dem Individuum und dem staatlichen Gemeinwesen vermitteln die wirtschaftlichen und die familiären Einheiten („Häuser“ und „Geschlechter“), die auf ihre Weise zum Glücken des Lebens beitragen.<sup>20</sup>

Die Ganzheit wird vom Christentum aufgelöst in den Dualismus des geistlichen und des weltlichen Reiches, der *civitas dei* und der *civitas terrena*, der Kirche und des Staates. Otto von Freising hatte noch beiden in der *civitas permixta* dieser Welt den gemeinsamen göttlichen Heilsauftrag zugesprochen, doch sah er ihren Zwiespalt, den der Investiturstreit hinterlassen hatte.<sup>21</sup> Thomas von Aquin erkannte dagegen beide Gemeinschaften als vollständig und als vollkommen im aristotelischen Sinne an; doch relativierte er damit die Vollkommenheit,

---

<sup>18</sup> In der Karolingerzeit galten als Leitziele: *ordo, pax, quies, iustitia* (*Wehlen* [N 4], S. 39 f.).

<sup>19</sup> *Aristoteles*, Politik, III, 9, 1280 b. Zu diesem Staatsverständnis und seinem Nachleben in der Moderne *Josef Isensee*, Staat, in: FS für Paul Kirchhof, Bd. 1, 2013, § 1 Rn. 1 ff., 11 ff., 16 ff.

<sup>20</sup> Eine Deutung des gelingenden Lebens im aristotelischen Sinn: *Robert Spaemann*, Glück und Wohlwollen, <sup>4</sup>1998, S. 24 ff.

<sup>21</sup> *Otto von Freising* (N 1), VI, 36.

weil sie nur für den jeweiligen Bereich galt. Das *bonum commune* der politischen Gemeinschaft folgt nunmehr eigenen Gesetzen.<sup>22</sup> Die Entwicklung hin zur Reduktion des Staates auf eine säkulare Organisation und zur Verengung auf innerweltliche Ziele war damit angestoßen. Nunmehr sucht der moderne Staat sein Gemeinwohl nur im Horizont der Säkularität.<sup>23</sup>

In seiner Beziehung auf das Leben des Gemeinwesens, in seiner Komplexität und im Wandel seiner Bedürfnisse und Herausforderungen läßt sich das Gemeinwohl nicht abschließend und nicht endgültig definieren. Es ist offen in der Sache und offen in der Zeit: als der ethische Horizont, der im Gang der Geschichte mitwandert. Freilich gibt es raum- und zeitübergreifende Bedingungen des guten Lebens, die sich der Vernunft erschließen, der Erfahrung zu erkennen geben und in Normen als dem objektivierten Gedächtnis des Gemeinwesens gespeichert werden. Es gibt kein freischwebendes Gemeinwohl, sondern nur das *Gemeinwohl eines bestimmten Gemeinwesens*. Aus ihm bezieht es Inhalt und Geltung. Es wird geprägt durch Land und Leute, geschichtliche Herkunft und geopolitische Lage, durch Notwendigkeiten und Bedürfnisse, rechtliche und reale Verfaßtheit. Mit den Worten Hegels: „Das substantielle Wohl des Staates ist sein Wohl als eines *besonderen* Staates in seinem bestimmten Interesse und Zustande und den ebenso eigentümlichen äußeren Umständen nebst dem besonderen Traktanden-Verhältnisse.“<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Zur thomasischen Lehre vom *bonum commune*: *Antoine Pierre Verpaalen*, Der Begriff des Gemeinwohls bei Thomas von Aquin, 1954; *Ulrich Matz*, Thomas von Aquin, in: Hans Maier et alii (Hg.), *Klassiker des politischen Denkens*, 1. Bd., <sup>2</sup>1968, S. 114 (126 ff.); *Wolfgang Kluxen*, Philosophische Ethik bei Thomas von Aquin, <sup>2</sup>1980, S. 231 f., 233 ff.; *Hibst* (N 4), S. 185 ff.; *Bernhard Sutor*, Traditionelles Gemeinwohl und liberale politische Theorie, in: FS für Nikolaus Lobkowitz, 1996, S. 155 (171 f.); *Michael Anderheiden*, Gemeinwohl, in: FS für Paul Kirchhof, 2013, § 5 Rn. 2 ff.

<sup>23</sup> Näher *Martin Heckel*, Säkularisierung (1980), in: ders., *Gesammelte Schriften*, Bd. II, 1989, S. 773 ff.; *Klaus Ferdinand Gärditz*, Säkularität und Verfassung, in: Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter (Hg.), *Verfassungstheorie*, 2010, § 5 Rn. 19 ff., 37 ff.

<sup>24</sup> *Georg Wilhelm Friedrich Hegel*, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, 1821, § 337.

b) Enger Begriff von Staat und Gemeinwohl

Seit sich in neuerer Zeit der Begriff des Staates verengt auf die anstaltliche Herrschaftsorganisation, die der „Gesellschaft“ gegenübersteht,<sup>25</sup> verengt sich auch das Verständnis des Gemeinwohls auf die von Staats wegen zu gewährleistenden *Bedingungen der Möglichkeit* des guten Lebens, also auf Normen und Institutionen, auf ideelle und reale Voraussetzungen.<sup>26</sup> Da der Staat sich als Veranstaltung im Dienste der Menschen darstellt, wird auch das Gemeinwohl instrumental verstanden. Die Reduktion trägt den Gegebenheiten des modernen Staates als Herrschaftsorganisation Rechnung, dessen Handlungsmöglichkeiten um der Freiheit der Bürger willen von Verfassungen wegen beschränkt sind. Der engere Begriff bezeichnet auf höchster Abstraktionsstufe den Staatszweck oder, anders gewendet, den Inbegriff aller legitimen Ziele des Staates.<sup>27</sup>

Der engere Gemeinwohlbegriff korrespondiert der individualistischen Rechtfertigung des Staates aus den Bedürfnissen des Einzelnen. Klassische Form findet dieses Verständnis bei Thomas Hobbes: der Staat bestehe nicht um seiner selbst willen, sondern um der Menschengruppe willen, die ihn durch Vertrag hervorgebracht habe, gebunden an die Gemeinwohlzwecke, für die er geschaffen sei: Frieden und Sicherheit des Volkes. Mithin dürften die Herrschenden ihre

---

<sup>25</sup> Josef Isensee, Staat und Verfassung, in: HStR II, <sup>3</sup>2004, § 15 Rn. 75 ff., 145 ff.

<sup>26</sup> Dieser instrumentale Begriff findet sich in Texten des II. Vaticanum. Es definiert das *bonum commune* als „die Summe aller jener Bedingungen gesellschaftlichen Lebens, die den Einzelnen, den Familien und gesellschaftlichen Gruppen ihre eigene Vervollkommnung voller und ungehinderter zu erreichen gestattet“ (*Gaudium et spes* n. 74, vgl. auch n. 26; ähnlich: *Dignitatis humanae* n. 6). Zuvor schon *Papst Johannes XXIII.*, Enzyklika *Mater et Magistra* vom 15.5.1961, n. 65. Der enge Begriff findet sich bei *Johannes Messner*, Das Naturrecht, <sup>7</sup>1984, S. 190 ff.; *Walter Kasper*, Wahrheit und Freiheit, 1988, S. 23 f.; *Sutor* (N 22), S. 158, 169 ff.; *ders.*, Katholisches Staatsdenken und demokratisch-pluralistische Gesellschaft, in: Die Neue Ordnung 19 (1965), S. 440 (443 f.); *Joachim Detjen*, Gemeinwohl, repräsentative Gewaltenteilung, in: Dirk Lange/Gerhard Himmelmann (Hg.), Demokratiebewußtsein, 2007, S. 101 (104).

<sup>27</sup> Deutung des Gemeinwohls als Zweck des modernen Staates auf den drei Säulen Rechtssicherheit, Legitimität und Zweckmäßigkeit: *Winfried Brugger*, Gemeinwohl im Kontext des modernen Staates, in: Rolf Gröschner/Oliver W. Lembcke (Hg.), Freistaatlichkeit, 2011, S. 139 (141 ff.). – Allgemein zur Kategorie des Staatszwecks im Unterschied zu denen des Staatsziels und der Staatsaufgabe *Josef Isensee*, Staatsaufgaben, in: HStR Bd. IV, <sup>3</sup>2006, § 73 Rn. 6 ff., 12 ff.

Macht nicht anders als für das Wohl des Volkes gebrauchen.<sup>28</sup> Doch könne die Regierung nicht auf jeden einzelnen Rücksicht nehmen. Sie Sorge nur durch allgemeine Gesetze für das Wohl der Bürger; deshalb habe sie ihre Pflicht erfüllt, wenn sie mit ganzer Anstrengung erreicht habe, daß es durch heilsame Institutionen so vielen wie möglich und so lange wie möglich gut gehe und daß es niemandem schlecht gehe, ausgenommen durch eigene Schuld oder durch einen unvorhersehbaren Zufall. Mitunter erfordere es aber das Wohl der meisten, daß denen, die schlecht seien, es auch schlecht gehe. Das Gemeinwohl, das der Staat zu gewährleisten hat, bezieht sich für Hobbes allein auf das Leben im Diesseits und es beschränkt sich auf vier Aufgaben, in denen die Teleologie des modernen Verfassungsstaates angelegt ist:

- die Verteidigung gegen äußere Feinde,
- die Bewahrung des inneren Friedens,
- die Gewähr der Bedingungen dafür, daß die Bürger ihr Vermögen, soweit mit der öffentlichen Sicherheit vereinbar, vermehren können, und
- die Sorge dafür, daß sie ihre Freiheit genießen, soweit sie andere nicht schädigen (ut libertate innoxia perfruantur).

„Denn die Herrscher können für das Glück innerhalb des Staates (ad felicitatem civium) nicht mehr tun, als die Bürger vor äußeren und inneren Kriegen zu schützen und ihnen so zu ermöglichen, daß sie die Früchte ihres Fleißes genießen können.“<sup>29</sup> Auch für John Locke wird der Wirkungskreis des Staates und seiner Gesetzgebung durch das Gemeinwohl beschränkt. „Ihre Macht – in deren äußersten Grenzen gesehen – beschränkt sich auf das öffentliche Wohl der Gesellschaft (the public good of society).“<sup>30</sup> Doch geht Locke noch einen Schritt über Hobbes hinaus, indem er das Wohl des Einzelnen vor unnötigen und unangemessenen Eingriffen des Staates in Schutz nimmt, das staatlich gewährleistete Wohl nach dem Subsidiaritätskriterium begrenzt und seine Verwirklichung unter Rechtfertigungszwang nach dem Übermaßverbot stellt: die Einbuße an Freiheit

---

<sup>28</sup> Thomas Hobbes, *De cive*, 1647, XIII/2, 3.

<sup>29</sup> Thomas Hobbes (N 28), XIII/6.

<sup>30</sup> John Locke, *The second Treatise of Government*, 1689, XI, 135.



und Eigentum um des Gemeinwohls willen falle nicht höher aus, als zu ihrem Schutz erforderlich sei.<sup>31</sup>

Der engere Gemeinwohlbegriff bezeichnet die staatlichen Mittel und Wege, um zu dem guten Leben des Gemeinwesens zu gelangen. Er bezeichnet nicht das gute Leben selbst. Die Kategorien des staatlichen Handlungsrepertoires lassen sich jeweils besonders benennen in der Reihenfolge vom Abstrakten zum Konkreten: Staatsziele, Aufgaben, Kompetenzen, Funktionen, Befugnisse.<sup>32</sup> Das ganzheitliche Ziel, in dem alle Ziele zusammenfinden, hat den Namen Gemeinwohl.

### 3. *Gemeinwohl, Partikularwohl, Individualwohl*

Das Wohl der staatlichen Allgemeinheit unterscheidet sich vom Wohl der Gruppen (Partikularwohl) und der Einzelnen (Individualwohl). Sie schließen einander nicht aus, und sie bilden auch keinen Gegensatz wie Recht und Unrecht. Doch können sich zwischen ihnen Spannungen ergeben: zwischen der Freiheit des Einzelnen und dem allgemeinen Gesetz, zwischen Privateigentum und Umweltschutz. Im Partikular- und Individualwohl bringen sich die zentrifugalen Kräfte des Gemeinwesens zur Geltung, Eigenbelange und Sonderbelange, Autonomie, Abgrenzung, Parteilichkeit; dagegen im Gemeinwohl die zentripetalen Strebungen nach Integration und Solidarität. „Non enim idem est, quod proprium et quod commune: secundum propria quidem differunt, secundum autem commune uniuntur.“<sup>33</sup>

Es hängt von seiner Verfassung ab, ob und wie das Gemeinwesen die Spannung zwischen den zentrifugalen und zentripetalen Kräften aushält oder auflöst. In einem totalitären System (wie in Platons Idealstaat) zehrt das Wohl des Ganzen die Belange der Gruppen und Individuen auf. Dagegen führt die aristotelische Polis die familiären, beruflichen und lokalen Verbände in den Gesamtverband als Teile in das Ganze ein, ohne daß diese ihre relative Autonomie

---

<sup>31</sup> Locke (N 30), IX, 131.

<sup>32</sup> Übersicht über diese Kategorien *Isensee* (N 27), § 73 Rn. 1 ff. S. auch u. VIII, 2.

<sup>33</sup> *Thomas von Aquin* (N 5), I/1.

verlieren. Ihre Sonderbelange werden in das Gemeinwohl integriert, also im Hegel'schen Mehrsinn „aufgehoben“: zugleich beseitigt, veredelt und bewahrt. Da das Bürger-Sein des Menschen durch die Polis bedingt ist, kann diese um ihres Bestandes willen von ihm Opfer verlangen und fordern, Arbeitskraft, Finanzkraft, äußerstenfalls sogar das Leben einzusetzen. Eine liberale Verfassung wird den privaten Belangen möglichst weiten Raum bieten und die Inpflichtnahme des Bürgers für das Gemeinwohl minimieren. Wo aber die Einzel- und Gruppeninteressen das Gemeinwohl völlig verdrängen, zerfällt das Gemeinwesen in Anarchie.

#### 4. *Gute und schlechte Verfaßtheit der Staaten*

Das bonum commune liegt nach antiker Lehre den verschiedenen Staatsformen voraus. Es kann in einer jeden verwirklicht wie auch in einer jeden verfehlt werden. Eine Regierung, mag sie monarchisch, aristokratisch oder demokratisch verfaßt sein, gewinnt Legitimation durch den Dienst für das Wohl der Allgemeinheit, und sie verliert sie, wenn sie ihre Macht zum Vorteil der Regierenden, zur Partei- und Klientelversorgung mißbraucht,<sup>34</sup> wenn, biblisch gesprochen, die Hirten sich selbst weiden.<sup>35</sup> Der Name res publica kommt nach Cicero allein den Staaten zu, die dem Leitbild des bonum commune folgen. Eine Volksherrschaft, die nicht von Rechtskonsens getragen wird und nicht auf das allgemeine Wohl ausgerichtet ist, sei keine res publica. Die rechtsblinde Masse sei ebenso tyrannisch wie ein ungerechter Alleinherrscher – „sogar noch ekelhafter, weil nichts ungeheuerlicher ist als das Untier, das sich fälschlich als das Volk ausgibt“.<sup>36</sup> Das republikanische Prinzip der Herrschaft *für* das Volk wird also streng unterschieden vom demokratischen, der Herrschaft *durch* das Volk.<sup>37</sup> Beide müssen in der Praxis nicht zusammenfinden.

---

<sup>34</sup> Aristoteles (N 16), III, 6, 7 (1278 b-1279 b); Polybios, Historien, VI, 3-8; Thomas (N 5), I, 1-3.

<sup>35</sup> Hesekiel, 34, 2. – Das Zitat bringt Thomas (N 5), I, 1. S. auch u. Zweiter Teil, III, 2.

<sup>36</sup> Cicero (N 7), III, 45.

<sup>37</sup> Dazu u. VII, 3.

Gemeinwohl und öffentliches Amt  
Vordemokratische Fundamente des  
Verfassungsstaates

Isensee, J.

2014, XVI, 156 S. 1 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-03471-9