

Die Verteidigung „öffentlicher Interessen“ in Rechtswissenschaft und Rechtspraxis

2

Nicht nur im deutschen Verwaltungsrecht, auch im amerikanischen *case law* sind die „öffentlichen Interessen“ bzw. das *public interest* etablierte Rechtsbegriffe. Nahe am Konzept des Gemeinwohls bewegt sich der Begriff des „öffentlichen Interesses“. Semantisch ist er allerdings noch problematischer, da zumindest im sozialwissenschaftlichen Sinne Interessen stets an soziale Gruppen gebunden sind und nicht an ein abstrakt verallgemeinerbares Prinzip wie Öffentlichkeit oder Staatlichkeit.

Dennoch taucht gerade in der Rechtssprechung der Begriff der „öffentlichen Interessen“ häufig auf. Auffälligerweise dominiert im Gegensatz zur angelsächsischen Tradition im kontinentaleuropäischen Verständnis der Plural, auch wenn in seltenen Fällen die Rede vom „öffentlichen Interesse“ ist. Dieser Singular fasst nach allgemeinem Rechtsverständnis jedoch nur die Vielzahl öffentlicher Interessen zusammen (vgl. Häberle 1970).

Diese spiegeln sich nach rechtswissenschaftlicher Auffassung im allgemeinen Bedarf an öffentlicher Infrastruktur wie Schulen, Krankenhäusern, Parks oder Sportplätzen oder auch allgemeinen Zielen wie dem Umwelt- und Naturschutz wider. Sie können untereinander und gegenüber privaten Interessen in Konflikt geraten (vgl. Hofmann 2002). Daher können auch öffentliche Interessen keinen absoluten Stellenwert für sich beanspruchen, sondern werden in Verfahren der Güterabwägung miteinbezogen.

Diese Methode rührt daher, dass anders als der zumindest begrifflich an vormodernen Traditionen ansetzende Terminus des Gemeinwohls die Verwendung von „öffentlichen Interessen“ als Kriterium auf den in der Industrialisierung entstandenen Interessenbegriff zurückgeht. Vor allem aber knüpft die Rechtswissenschaft auf diese Weise an das Interessen- und Gemeinwohlverständnis des Pluralismus und des Neopluralismus an.

Das wird noch deutlicher, wenn man die Verwendung dieses Konzepts im angelsächsischen Rechtsraum, insbesondere aber in den USA, analysiert. Einerseits findet *public interest* dort auch als Bezeichnung politischen Handelns Verwendung,

bei dem Wohlfahrt und öffentliche Güter mit maximaler Effizienz produziert werden (vgl. klassisch Musgrave 1962). Hier erscheint Gemeinwohl in der Form von öffentlichen Gütern.

Dem Vertrauen auf Wettbewerb als Instrument zur Erlangung kollektiver Wohlfahrt – inklusive der Anerkennung möglichen Marktversagens – entspricht im amerikanischen Rechtsverständnis das Bestreben, eine möglichst maximale Repräsentation von Interessen zu garantieren (vgl. Weisbrod 1978). Solange ein funktionsfähiger Wettbewerb die Interessen nicht-organisierter Marktteilnehmer – im Sinne von Empfängern ökonomischer und politischer Leistungen – berücksichtigt, muss das öffentliche Interesse nicht eigens durchgesetzt werden. Sobald jedoch Marktversagen auftritt, könnte dies neben ordnungspolitischen Maßnahmen auch eine rechtliche Verstärkung der Nachfragerseite nötig machen.

Dieses Verständnis ist grundlegend, wenn öffentliche Interessen definiert werden. Eine Unterscheidung zwischen einem eigenständigen öffentlichen Interesse und privaten Interessen ist hier nämlich weder möglich noch nötig. Stattdessen wird vorausgesetzt, dass alle ihre privaten Interessen verfolgen. Die Politik muss dafür sorgen, dass diese Interessen in ihrer Breite repräsentiert und ohne Privilegien vermittelt werden können. Diese Interpretation öffentlicher Interessen nimmt deutliche Anleihen beim Pluralismus, der ebenfalls das Grundmodell des ökonomischen Wettbewerbs in die Sphäre der Politik überträgt. Konsequenterweise widmen sich einflussreiche Schulen des *public interest law* dann auch der Frage des „Wettbewerbsversagens“ im politischen Interessenausgleich (vgl. Brownsword 1993).

Daneben gibt es auch zahlreiche Versuche der Rechtswissenschaft, aber auch anderer Disziplinen, das öffentliche Interesse stärker inhaltlich zu umreißen (vgl. Reich 1988). Das macht sich allein schon in der Gesetzgebung des Kongresses bemerkbar, der in seinem *statutory law* für die Regulierungsbehörden Prinzipien festlegen muss, nach denen Vorschriften gegen die Interessen Privater durchgesetzt werden können. Das Regulierungsrecht bewegt sich deshalb im Rahmen des öffentlichen Rechts, während das Haftungsrecht ein Instrument des Privatrechts darstellt.

Der Vollständigkeit halber ist auch noch eine weitere Variante öffentlichen Interesses zu erwähnen, die sich stärker dem Adjektiv als dem Substantiv des Begriffes zuwendet. Hier bietet die „generelle Öffentlichkeit“ ein kontrollierendes Forum, in dem die Konsequenzen privaten Handelns gerechtfertigt werden müssen. Einige Autoren gehen sogar so weit, in der Öffentlichkeit die Materialisierung des generellen oder allgemeinen Interesses finden zu können (vgl. Ulrich 1986). Diese an die Konzepte von der deliberativen Demokratie anschließenden Ideen übersehen allerdings, dass gerade die fehlende Transparenz und die nicht-intendierten

Folgewirkungen individuellen Handelns besondere Anreizmechanismen erforderlich machen, die allein die Kontrolle durch Öffentlichkeit nicht garantieren kann.

Einen bemerkenswerten Unterschied gibt es zwischen amerikanischen Rechtsauffassungen und der kontinentaleuropäischen Rechtsbetrachtung. In den USA werden auch die Gruppenrechte von Verbrauchern betont, was wiederum mit einer besonderen Auffassung vom öffentlichen Interesse zusammenhängt. Die kontinentaleuropäische Rechtswissenschaft hingegen nimmt – auch wenn sie von *den* Verbrauchern spricht – die individuelle Rechtsposition des einzelnen Verbrauchers in den Blick, weil hier der subjektive Rechtsschutz dominiert und Sammelklagen die Ausnahme sind.

Gemäß der Auffassung vom „public interest“ im amerikanischen Rechtssystem liegt es im öffentlichen Interesse, dass schwache oder allgemeine Interessen möglichst effektiv im Rechtssystem repräsentiert werden. Dieser Grundsatz ähnelt Argumenten, wie sie Anhänger des Verbandsklageprinzips in Deutschland ins Feld führen (siehe Kap. 4).

Gibt es ein Recht auf Gemeinwohl?
Öffentliche Interessen im Blickwinkel von Rechts- und
Politikwissenschaft
Strünck, C.
2014, VII, 26 S. 1 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-04666-8