

Ludger Gailing, Timothy Moss

## **Gemeinwohl**

S. 773 bis 778

URN: urn:nbn:de: 0156-5599709



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Gemeinwohl

## Gliederung

- 1 Begriffseinführung
- 2 Substanzielles Gemeinwohl
- 3 Prozedurales Gemeinwohl
- 4 Diskussion am Beispiel der Stadt- und Raumplanung
- 5 Ausblick

Literatur

Das Gemeinwohl ist ein Leitbegriff der Stadt- und Raumentwicklung. Dabei ist zwischen substanzialistischen und prozeduralen Gemeinwohlkonzepten zu unterscheiden. Die Gemeinwohlbestimmung erfolgt im Rahmen räumlicher Planung in Verfahren der Abwägung oder der kooperativen Governance.

## 1 Begriffseinführung

---

Gemeinwohl ist ein politischer, gesellschaftlicher und juristischer Leitbegriff. Er richtet sich auf die Bestimmung und Sicherung der Interessen einer Gemeinschaft (ob auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene). Die Frage nach dem gemeinen, dem allgemeinen Wohl gehört zu den Grundfragen politischen Denkens: Sie verweist auf die gemeinsamen Ziele und Zwecke, zu deren Verwirklichung sich Menschen zusammenschließen, und damit auf den Sinn und Zweck von Politik überhaupt (vgl. Seubert 2011: 94). Seit der Jahrtausendwende kann eine Revitalisierung dieses Leitbegriffs bezogen auf eine Vielzahl relevanter Politikfelder konstatiert werden (vgl. Blum 2013: 662) – auch in der Stadt- und Raumentwicklung, die sich traditionell im Spannungsfeld verschiedener öffentlicher Belange und privater Interessen vollzieht.

Das Gemeinwohl ist stets ein normatives Konstrukt. Als kleinster gemeinsamer Nenner lässt sich das Gemeinwohl als Interesse aller bzw. der Allgemeinheit definieren. Es steht damit im Gegensatz zum Interesse Einzelner oder zum Interesse von Gruppen. Bereits mit dieser einfachen Definition werden Probleme der tautologischen Verwendung (Gemeinwohl als das Wohl der Allgemeinheit) sowie der verwandten Begrifflichkeiten (öffentliches Interesse, Gemeinwohl) sichtbar (vgl. Moss/Gudermann/Röhring 2009: 38). Oftmals wird das Gemeinwohl auch durch Gegenbegriffe (wie Eigennutz, Egoismus und Profitinteresse) definiert. Nicht selten wird es zudem implizit mitgedacht, etwa bei der Verwendung so unterschiedlicher Begriffe wie *Daseinsvorsorge*, Gerechtigkeit, *Nachhaltigkeit*, Solidarität oder Sozialverträglichkeit.

Aus juristischer Perspektive ist das Gemeinwohl ein unbestimmter Rechtsbegriff, der einer Konkretisierung im konkreten Einzelfall bedarf. Dabei ist von einem verfassungsstaatlichen Gemeinwohlverständnis auszugehen, das sich an Gemeinwohlwerten des Grundgesetzes wie Menschenwürde, Rechtssicherheit, Frieden und Wohlstand festmachen lässt (vgl. von Arnim 1977: 22 ff.).

## 2 Substanzielles Gemeinwohl

---

Gemeinwohlkonzepte, die sich auf einen klar begrenzten Kanon von Gemeinschaftsgütern (*Gemeinschaftsgüter*) und Zielen beziehen, können als substanzialistisch bezeichnet werden. Das Gemeinwohl zu erreichen und zu bestimmen, ist hierbei eine Aufgabe von Experten, die dank ihres Expertentums Einsicht in die Natur des Gemeinwohls haben, und mündet in eine Zurückweisung ergebnisoffener Verfahren. Je rigider die Definition gemeinwohlkonstitutiver Güter durch Experten gehandhabt wird, desto stärker tendiert ein politisches System zu diktatorischen und/oder technokratischen Verfahren (vgl. Blum 2013: 663 ff.). Auch das liberale Konzept der Gemeinwohlverwirklichung, nach der das Gemeinwohl nicht intentional angestrebt werden kann, sondern sich als Nebenprodukt eigennützig Handelns quasi von selbst einstellt (vgl. Seubert 2011: 96), kann als substanzialistisch gelten.

### 3 Prozedurales Gemeinwohl

---

Dass das Gemeinwohl von Experten bestimmt werden kann oder sich als Summe individueller Interessen ergibt, widerspricht den Grundannahmen prozeduraler Gemeinwohldefinitionen. Nach Ansicht von Engel (2001) sind Gemeinwohldefinitionen Ausdruck einer modernen Demokratie und notwendig, da Menschen nicht nur von Interessen geleitet werden, sondern auch von Ideen und Diskursen. Die Pluralisierung von Ideen des Guten in modernen Gesellschaften zeigt sich in der grundlegenden Relativität von Werten. Prozedurale, offene Gemeinwohlverständnisse betonen daher, dass das Gemeinwohl nur in fortlaufenden gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen und politischen bzw. juristischen Verfahren bestimmt werden kann, was seine verbindliche, in allen zeitlichen und räumlichen Kontexten gültige Festlegung ausschließt (vgl. Schuppert 2002).

Wenn Gemeinwohlbelange für spezifische Gemeinschaften und in bestimmten zeitlichen und räumlichen Kontexten als Produkte eines gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses zu gelten haben, rückt die Frage nach dem geeigneten Verfahren zur Gemeinwohlbestimmung in den Fokus (vgl. Gutman/Thompson 2004: 24): Es stellt sich die normative Frage, welche Gewichtung den einzelnen Interessen und Gemeinschaftsgütern zukommen soll und wie die Verfahren gestaltet sein müssen, damit sie geeignet sind, die entsprechenden Maßnahmen zu implementieren (vgl. Blum 2013: 669 f.). Belange wie Umweltschutz, Wohlstand, Vollbeschäftigung, Bildung, Integration, Gesundheit, Frieden, Sicherheit und Nachhaltigkeit in der Nutzung natürlicher Ressourcen sind in Abwägungs- (> *Abwägung*) und Verhandlungsverfahren zu gewichten und durch korporative Akteure als Anwälte des Gemeinwohls zu garantieren.

Über die Ausgestaltung der Prozeduren besteht freilich kein Konsens. Die Möglichkeiten reichen von institutionellen Verfahren demokratischer Rechtsetzung, die fair im Sinne allgemeiner Zugänglichkeiten und Partizipationschancen sein sollen, bis hin zu diskursiven deliberativen Verfahren der konsensorientierten Kommunikation (vgl. Seubert 2011: 97 ff.). Während prozedurale Gemeinwohlverständnisse denjenigen substanzialistischen Konzepten widersprechen, die das Gemeinwohl als Ergebnis wohlfahrtsstaatlicher Steuerung begreifen, weisen sie Parallelen zum liberalen Konzept der Gemeinwohlverwirklichung auf: Gemeinwohl erscheint auch hier letztlich als emergentes Konstrukt, das in verschiedenen kooperativen Arenen der > *Governance* definiert wird (vgl. Gualini 2010: 77).

Mit der Prozeduralisierung der Gemeinwohlbestimmung ist daher auch das Problem der Legitimation staatlicher Autorität verbunden: Auch der Staat muss nun, statt Gemeinwohlziele wohlfahrtsstaatlich zu bestimmen, Aushandlungsprozesse koordinieren. Vorbehalte gegen einen Prozeduralismus, der notgedrungen als das allgemein Beste akzeptieren muss, was in einem möglichst fairen und inklusiven Verfahren ermittelt wurde, führen inzwischen zu dem Bestreben, deliberative Rationalität wieder stärker durch normative Standards zu ergänzen (vgl. Seubert 2011: 105).

## 4 Diskussion am Beispiel der Stadt- und Raumplanung

---

Gemeinwohlbelange beziehen sich auf sehr unterschiedliche räumliche Skalen: Während  $\triangleright$  *Klimaschutz* letztlich auf die globale Ebene zielt, kann sich der Erhalt von Kulturgütern auf eine lokale Ebene beziehen. Sowohl die Räumlichkeit als auch die Koexistenz und Widersprüchlichkeit (sektoraler) Gemeinwohlanprüche können als Begründung für räumliche Planung herangezogen werden. Die vielfältigen normativen Fundierungen und ethischen ( $\triangleright$  *Ethik in der Raumplanung*) Implikationen verweisen auf die Relevanz des Gemeinwohls für die Stadt- und Raumplanung.

In der Institutionalisierungsphase der Raumordnung im Rahmen der Generalsiedlungsplanung in regionalen Planungsverbänden, aber auch im späteren rationalen Planungsdiskurs stand der Bezug auf ein überwölbendes substanzialistisches Gemeinwohl im Mittelpunkt. Das Selbstverständnis des Planers als Gemeinwohlexperte ist auch heutzutage noch präsent: So betont Mäding (2011: 18) die „professionelle, am ausbalancierten Gemeinwohl und an der langen Frist orientierte Rationalität“ der Raumplanung, die im Gegensatz zu widerständigen Partialinteressen von Unternehmen, Politikern oder anderer Verwaltungen bestehe. Prieb (2014: 70) zufolge ermöglicht Raumordnung „die Durchsetzung des Gemeinwohls gegenüber Partikularinteressen“.

Ein expliziter Gemeinwohlbezug planerischen Handelns wird in zahlreichen Formulierungen des Baugesetzbuches (BauGB) offenbar. Dort ist beispielsweise normiert, dass Bauleitpläne „eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten“ sollen (§ 1 Abs. 5 BauGB), dass Enteignungen nur zulässig sind, „wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert“ (§ 87 Abs. 1 BauGB), und dass städtebauliche Sanierungsmaßnahmen „dem Wohl der Allgemeinheit“ dienen (§ 136 Abs. 4 BauGB). Implizit sind freilich die meisten gesetzlichen Vorgaben der Stadt- und Raumentwicklung (z. B. Grundsätze der  $\triangleright$  *Bauleitplanung* oder der  $\triangleright$  *Raumordnung*) in höchstem Maße gemeinwohlrelevant.

Prozedurale Gemeinwohlbestimmungen sind der Stadt- und Raumentwicklung inhärent, denn sie werden in skalen- und sektorübergreifenden Verfahren immer wieder neu vorgenommen (vgl. Gailing/Röhring 2009). Sie erfolgen auf – mindestens – zweierlei Weise. Erstens ist der Planer als Experte im Rahmen der planerischen Abwägung verschiedener Gemeinwohlbelange mit exklusiven Exekutivkompetenzen und Deutungshoheiten ausgestattet; die Abwägung nimmt als Verfahren zur expertenbasierten Herstellung von Gemeinwohl eine Zwitterstellung zwischen substanzialistischen und prozeduralen Gemeinwohlbestimmungen ein. Zweitens können Verfahren der kooperativen Planung ( $\triangleright$  *Kooperative Planung*) und der städtischen bzw. regionalen  $\triangleright$  *Governance* in dem Sinne als prozeduralistisch gelten, als dass sie im kommunikativen Paradigma zu verorten sind, das seit dem letzten Viertel des 20. Jahrhunderts planungstheoretisch und -praktisch bedeutsam ist (vgl. Healey 1997). „Das Gemeinwohl wird nicht mehr als zeitlos-absolut festgeschrieben, sondern seine Inhalte sollen nun im Rahmen guter Planungsprozesse bestimmt werden“ (Altrock 2009: 248). Gleichzeitig ist Planung unter den Bedingungen eines „Gewährleistungsstaates“ gezwungen, das Gemeinwohl über eine Vielzahl von Verfahren sicherzustellen (Verträge, Anreizprogramme, Wettbewerbe etc.), die sich deutlich von einstigem wohlfahrtsstaatlichen Handeln unterscheiden (vgl. Fürst 2011: 50).

## 5 Ausblick

---

Die Gemeinwohldebatte der letzten Jahre erfolgt vor dem Hintergrund einer Ökonomisierung vieler Lebensbereiche, die Widerstände erzeugt. In diesem Zuge deutet sich eine Resubstanziierung von Gemeinwohlbestimmungen an. Beispiele hierfür sind:

- der Versuch der politischen Theorie, die „Republik“ als „öffentliche Sache“ dem Rechtfertigungsnarrativ der ökonomischen Eigengesetzlichkeit zu entziehen (vgl. Forst 2009: 4),
- das Ansinnen der politischen Philosophie, objektive Gemeinwohl-Grenzwerte zu formulieren, die als Mindestbedingungen für Gemeinwohl-Schädlichkeit fungieren (vgl. Blum 2013: 679),
- die planungstheoretische Infragestellung der postmodernen Relativierung der Gemeinwohl-idee (vgl. Alexander 2002),
- die Bedeutungszunahme kritischer Planungsanalysen zu Fragen von Macht und Gerechtigkeit, welche die Wirkmächtigkeit und Anwendbarkeit des kommunikativen Paradigmas infrage stellen (vgl. Altröck 2009: 251).

Diese Resubstanziierung geht mit Versuchen einher, Bedingungen für bessere Prozeduren zu definieren. Gewisse Anknüpfungspunkte bieten auf der konzeptionellen Meta-Ebene Ansätze der „Gemeinwohl-Ökonomie“ (Felber 2012) als kooperationsorientiertem Wirtschaftsmodell oder eines neuen „Commonwealth“, verstanden als Selbstregierung jenseits des Staates und gemeinsam organisierte Produktion jenseits des Kapitals (vgl. Hardt/Negri 2009).

## Literatur

---

- Alexander, E. R. (2002): The public interest in planning: From legitimation to substantive plan evaluation. In: *Planning Theory* 1 (3), 226-249.
- Altröck, U. (2009): Gemeinwohlorientierung und Planungstheorie. In: Bernhardt, C.; Kilper, H.; Moss, T. (Hrsg.): *Im Interesse des Gemeinwohls: Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung*. Frankfurt am Main / New York, 237-264.
- Blum, C. (2013): Eine integrative Theorie des Gemeinwohls. In: *Politische Vierteljahresschrift* 54 (3), 662-685.
- Engel, C. (2001): Offene Gemeinwohldefinitionen. In: *Rechtstheorie* 32, 23-52.
- Felber, C. (2012): *Gemeinwohl-Ökonomie*. Wien.
- Forst, R. (2009): Das Gerechte und das Übel. <http://www.taz.de/1/archiv/print-archiv/printressorts/digi-artikel/?ressort=sw&dig=2009%2F10%2F07%2Fa0098&cHash=0b1973b7f5> (15.04.2015).
- Fürst, D. (2011): Politik und Verwaltung im Wandel. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover, 46-56.

## Gemeinwohl

- Gailing, L.; Röhring, A. (2009): Kulturlandschaften als regionale Entwicklungspotentiale – integriertes Handeln und sektorale Gemeinwohlziele. In: Bernhardt, C.; Kilper, H.; Moss, T. (Hrsg.): Im Interesse des Gemeinwohls: Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung. Frankfurt am Main/New York, 181-222.
- Gualini, E. (2010): Governance, space and politics: Exploring the governmentality of planning. In: Hillier, J.; Healey, P. (eds.): The Ashgate Research Companion to planning theory: Conceptual challenges for spatial planning. Aldershot, 57-85.
- Gutman, A; Thompson, D. (2004): Why deliberative democracy? Princeton.
- Hardt, M.; Negri, A. (2009): Commonwealth. Cambridge, MA.
- Healey, P. (1997): Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. Basingstoke.
- Mäding, H. (2011): Raumplanung als öffentliche Aufgabe. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 11-21.
- Moss, T.; Gudermann, R.; Röhring, A. (2009): Zur Renaissance der Gemeinschaftsgut- und Gemeinwohlforschung. In: Bernhardt, C.; Kilper, H.; Moss, T. (Hrsg.): Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung. Frankfurt am Main/New York, 31-49.
- Priebs, A. (2014): Die Zukunft der Raumordnung zwischen Deregulierung und öffentlichem Gestaltungsanspruch. In: Küpper, P.; Levin-Keitel, M.; Maus, F.; Müller, P.; Reimann, S.; Sondermann, M.; Stock, K.; Wiegand, T. (Hrsg.): Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten. Hannover, 62-73. = Arbeitsberichte der ARL 8.
- Schuppert, G. F. (2002): Gemeinwohl, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen. In: Schuppert G. F.; Neidhardt, F. (Hrsg.): Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz. Berlin, 19-64. = WZB-Jahrbuch 2002.
- Seubert, S. (2011): Gemeinwohl. In: Göhler, G.; Iser, M.; Kerner, I. (Hrsg.): Politische Theorie: 25 umkämpfte Begriffe zur Einführung. Wiesbaden, 94-108.
- von Arnim, H. H. (1977): Gemeinwohl und Gruppeninteressen: Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie. Ein Beitrag zu verfassungsrechtlichen Grundfragen der Wirtschaftsordnung. Frankfurt am Main.

Bearbeitungsstand: 12/2016