

Das öffentliche Interesse: Eine Klarstellung jenseits von Mythen und Klischees



KURT R. LEUBE * • Februar 2021

Zusammenfassung

- Allerlei staatlichen Eingriffe werden mit einem angeblichen «öffentlichen Interesse» gerechtfertigt – so auch die aktuellen Massnahmen zur Pandemiebekämpfung. Dabei gibt es höchst unterschiedliche Interpretationen dieses Begriffs.
- Die Behauptung eines öffentlichen Interesses impliziert, dass sämtliche Mitglieder einer Gesellschaft die gleichen Ziele verfolgen und dafür die gleichen Mittel bevorzugen. Doch eine Gesellschaft freier und unabhängiger Menschen kann nur als ein komplexes, aber ungeplantes System von aufeinander abgestimmten, aber nicht gemeinsamen Werten definiert werden. Es gibt in einer Gesellschaft keinen gemeinsamen Zweck. Eine Gesellschaft, die individuelle Freiheit und Entscheidungen nicht zulässt und ein gemeinsames Interesse als selbstverständlich voraussetzt, ähnelt einer autoritären Organisation, in der jedes Mitglied Befehlen folgt.
- In einer demokratischen Gesellschaft eine Politik als «im öffentlichen Interesse» zu bezeichnen, die den Minimalkonsens in Bezug auf die ungeschriebenen «Regeln des gerechten Verhaltens» (F.A. Hayek) der Gesellschaft verletzt, dient vor allem als politisches Machtmittel von Sonderinteressen, um all jene, die durch staatliche Regeln schikaniert werden, dazu zu motivieren, gegen ihren eigenen Willen oder ihre eigenen Interessen zu handeln.
- Es gibt kein Regelwerk für die Arbeit im öffentlichen Interesse, und weil es lose, mehrdeutig und politisch recht einfach ist, sich hinter dieser verlockenden Phrase zu verstecken, wurde es zu einem integralen Bestandteil des politischen Dialogs, der Vorschriften und des Regierens in modernen Demokratien.

* Der Autor ist em. Professor für Wirtschaftswissenschaften und Research Fellow an der Hoover Institution, Stanford University, USA.

Sicherlich lassen sich staatliche Massnahmen, die der Bekämpfung und Verhinderung der Ausbreitung von Infektionskrankheiten oder dem Schutz seiner Bürger vor physischen Bedrohungen durch andere dienen, als eindeutig im öffentlichen Interesse liegend zusammenfassen. Denn diese Handlungen werden als eine der Kernaufgaben eines modernen demokratischen Staates angesehen. Doch was ist die wesentliche Bedeutung des öffentlichen Interesses?

Von wahllos durchgesetzten vollständigen oder teilweisen «Lockdowns» über den Beinahe-Zusammenbruch kritischer weltweiter Versorgungsketten bis hin zu staatlicher Hilfe in Milliardenhöhe – die Pandemie hat die lang anhaltende leidenschaftliche Debatte über das öffentliche Interesse neu entfacht. Zahllose wichtige Fragen, darunter die Marktpreisgestaltung für neue lebenswichtige Impfstoffe oder Therapien, verfassungswidrige Eingriffe in die Bürgerrechte, die Rückverfolgung von Kontakten oder auch das Privateigentum an Forschungseinrichtungen, an wichtigen Daten oder klinischen Studien sind in den Fokus gerückt. Sie offenbaren das Ausmass, in dem staatliche Kontrolle im öffentlichen Interesse über Angelegenheiten ausgeübt wird, die letztlich die Kosten der Pandemie bestimmen werden. Wissenschaft, Politik und Politikgestaltung sind aktuell durch einseitige und widersprüchliche Interpretationen des Konzepts des öffentlichen Interesses gekennzeichnet.

Solche Konflikte sind nicht nur deshalb von Bedeutung, weil jede Person ihre eigene voreingenommene Sichtweise des öffentlichen Interesses verfolgt, die sich von den Interpretationen der anderen stark unterscheiden kann. Es schwächt auch die Demokratie, wenn Menschen unter dem Deckmantel des öffentlichen Interesses die freie Meinungsäusserung untersagt oder diese zensiert wird. Keine demokratische Gesellschaft kann lange gedeihen, wenn Andersdenkende wie Ketzer behandelt werden. Es scheint jedoch, dass die Verteidiger von Toleranz und Meinungsfreiheit bedauerlicherweise vor Leuten kapituliert haben, die Meinungsfreiheit für sich selbst, aber nicht für andere beanspruchen.

So haben die Reaktionen der Regierungen auf den Ausbruch des Virus im Namen des öffentlichen Interesses sowohl in autoritären als auch in demokratischen Regimen zu Zuständen und Vorschlägen geführt, die an George Orwells erschütterndes *1984* erinnern, einen Roman, der umso eindringlicher wird, je mehr seine futuristische Agonie zur neuen Realität wird. Es scheint, als ob Covid-19 nicht nur zu einer verstärkten staatlichen Kontrolle und Einmischung in das Leben des Einzelnen geführt hat. Auch im Guten wie im Bösen setzt eine Art «Pandemie-Polizeistaat» offenbar auf gross angelegte Überwachung und Denunziation. Im Verborgenen haben sich exekutive Befugnisse und Verwaltungsfunktionen in einem derart bedenklichen Ausmass angehäuft, wie es in Zeiten vor der Pandemie undenkbar gewesen wäre. Die Auswirkungen dieser Politiken und Programme werden höchstwahrscheinlich zu einer permanenten Zunahme des Ausmasses und der Reichweite der staatlichen Kontrolle führen.

Der Wille des Volks

Jahrhunderte der Gelehrsamkeit in der politischen Philosophie haben das öffentliche Interesse neben anderen zeitlosen politischen Mantras untersucht. Gemeinsam war den meisten politischen Philosophen die Akzeptanz der sinnstiftenden Idee, dass Regierungen dem Volk dienen sollten. Geformt und bedingt durch den sich ständig wandelnden Zeitgeist entwickelten sich jedoch im Laufe der Zeit zahlreiche widersprüchliche und hart umkämpfte Interpretationen und Konzeptionen des öffentlichen Interesses. Sie reichen von hanebüchenen Plattitüden über nichtssagende Klischees bis hin zu naiven philosophischen Argumenten.

Das politische Ideal, das mystische Leitbild des Gemeinwohls oder des öffentlichen Interesses höher zu schätzen als jedes individuelle Handeln, scheint sehr alt zu sein. Wir können dieses Ideal bis zu Platon und der platonischen Schule zurückverfolgen, die davon ausgingen, dass nur Philosophenkönige die Weisheit hätten, das Gemeinwohl zu bestimmen. Wir finden die Phrase auch in den Beschreibungen der verschiedenen mittelalterlichen totalitären Systeme und in den zahllosen sozioökonomischen Regulierungen während der merkantilistischen Ära zur Förderung nationaler Macht.¹ Ebenso kommt uns Jeremy Benthams legendäres Prinzip vom «grössten Glück der grössten Zahl» in den Sinn.

Wohl aber scheint Auguste Comte (1798-1857)² – keineswegs der Erfinder des Begriffs – die der heutigen Argumentation zugrunde liegende Philosophie massgeblich beeinflusst zu haben. In seiner positivistischen Philosophie bestand er darauf, dass soziale Ganzheiten besser bekannt sind als die Elemente, aus denen sie bestehen, und dass die Sozialtheorie daher von unserem Wissen über die direkt untersuchten Einheiten ausgehen sollte. Diese Idee führte Comte folgerichtig zu der Annahme, dass nur die Gesellschaft als Ganzes authentisch ist und die vielen Individuen, die die Gesellschaft bilden, nur eine Abstraktion sind. Mit anderen Worten: Individuelle Handlungen müssen unterdrückt werden, wenn sie nicht dem vermuteten, aber geheimnisvoll verhüllten öffentlichen Interesse dienen. In einem solchen Modell, in dem die Werte der gesamten Gesellschaft denen jedes einzelnen Individuums gleichgestellt wären, hätte das öffentliche Interesse einen substanziellen Inhalt, und per Definition wäre es sowohl die Funktion als auch das Motiv aller Regierungsbeamten, alle ihre Entscheidungen im Sinne des öffentlichen Interesses zu formulieren.³ Doch entgegen des Irrglaubens, dass politische Akteure nur zusammenarbeiten würden, um altruistisch irgendeine Vorstellung des öffentlichen Interesses voranzutreiben, erweist sich die Realität bis zu einem gewissen Grad anders, wie die *Public Choice School* ausführlich untersucht hat.

¹ Vgl. Dazu: Joseph A. Schumpeter, *History of Economic Analysis*, New York 1954, Part II, insbesondere Kapitel 7.

² Nebst diversen anderen Quellen siehe insbesondere Harriet Martineau, *The Positive Philosophy of Auguste Comte*, 2 vols, London 1853; 2nd ed. Cambridge University Press 2009. Martineau, eine frühere Bewunderin von David Ricardos Werk, wurde Comtes treueste Schülerin in England. Vor allem durch ihre Arbeit fanden Comtes Ideen Eingang in das kaiserliche Preussen und wurden von den Kathedersozialisten und Gustav v. Schmollers sogenannter «Jüngerer Historische Schule» begeistert aufgenommen.

³ Die erhellende Analyse von James M. Buchanan (mit H.G. Brennan) wurde sofort zu einem Klassiker: *Monopoly in Money and Inflation*, Hobart Paper 88, London (IEA), 1981. S. 7-8.

Zu den einflussreichsten Anwendungen des Ideals von Auguste Comte in unserer Zeit gehören wohl die Arbeiten von Vilfredo Pareto (1848-1923) und A.C. Pigou (1877-1959).⁴ Grob zusammengefasst gehen ihre Modelle davon aus, dass die genaue Aufgabe jeder demokratisch gewählten Regierung darin besteht, zum grössten Nutzen der Gesellschaft als Ganzes zu agieren. Dementsprechend geht jeder Bürger implizit davon aus, dass eine Gesellschaft als Einheit zu betrachten ist und somit einen einzigen Satz von Werten hat, der zu einem Leitbild für die Umsetzung einer detaillierten Politik zusammengefasst werden kann. Dieser einzelne Satz von Werten macht angeblich das öffentliche Interesse aus und repräsentiert hypothetisch den Willen des Volkes. Im Laufe der Zeit hat dieses durchdringende Schlagwort eine fast numinose Bedeutung erlangt, die eine Kombination aus inspirierenden Erwartungen und ansprechenden Vermutungen beinhaltet und immer wieder die Fantasie von Sozialwissenschaftlern, Intellektuellen und Politikern anregt.

Obwohl eine begriffliche Definition des öffentlichen Interesses die alles entscheidende Rolle bei der Festlegung eines jeden Regierungsprogramms spielen sollte, war und ist zumindest eine operative Einordnung dieses «Mehrzweck»-Begriffs für diejenigen, die ihn ständig verwenden, offenbar nicht von Belang. In Ermangelung einer klaren Definition müssen die Zwecke, denen das öffentliche Interesse dienen soll, in erster Linie notwendigerweise auf irgendeine bedeutungslose allgemeine Formel beschränkt werden, die nicht ausreicht, um irgendeinen konkreten Plan zu bestimmen. Mit anderen Worten: Es gibt kein Regelwerk für die Arbeit im öffentlichen Interesse, und weil es lose, mehrdeutig und politisch recht einfach ist, sich hinter dieser verlockenden Phrase zu verstecken, wurde es zu einem integralen Bestandteil des politischen Dialogs, der Vorschriften und des Regierens in modernen Demokratien.

Gesellschaften vs. Organisationen

Die meisten der Vorschriften, die vermeintlich nur «im öffentlichen Interesse» implementiert werden, werden jedoch nicht in einem gesellschaftspolitischen Vakuum entworfen. Vielmehr entstehen diese Regelungen in einem Umfeld, in dem es sowohl von öffentlichen als auch von privaten eigennützigen Akteuren wimmelt, welche die Gesetzgebung dahingehend zu beeinflussen versuchen, den Handlungsspielraum der Bürger so weit einzuschränken, damit es den Interessengruppen am meisten nützt. Dieselben Lobbygruppen, die das Ziel von Regulierungen sein könnten, werden oft das stärkste Interesse daran haben, zu versuchen, Urteile oder Richtlinien zu ihrem eigenen Vorteil zu manipulieren. Wenn jedoch Koalitionen von Interessen in der Lage sind, den Inhalt von Vorschriften zu beeinflussen und zu kontrollieren, werden sie Vorteile für sie produzieren, anstatt dem öffentlichen Interesse zu dienen. Dies führt zu einer Verschlechterung für jede Gesellschaft, insbesondere aber für die Bürger oder die Verbraucher insgesamt, und hat eine Verringerung des Wettbewerbs und eine Erhöhung der Kosten zur Folge.

⁴ Vgl. dazu: Israel M. Kirzner, *Welfare Economics: A Modern Austrian Perspective*, in: *Man, Economy, and Liberty. Essays in Honor of Murray N. Rothbard*, W. Block, Ed., L. von Mises Institute, Auburn 1988.

Deshalb sollten wir uns auf den entscheidenden Unterschied zwischen einer Organisation und einer demokratischen Gesellschaft besinnen. Letztere ist «das Ergebnis menschlichen Handelns, nicht menschlicher Gestaltung» (F.A. von Hayek) und besteht aus unabhängigen Menschen, die sich weder eines gemeinsamen Zwecks bewusst sind, noch diesem bewusst dienen.

Während sich eine Gesellschaft unabhängiger Menschen durch eine spontane Ordnung und durch skalenfreie Netzwerke auszeichnet, sind Organisationen hierarchische Netzwerke und werden von Menschen zielgerichtet geschaffen, geleitet und überwacht. Soziale Ordnungen oder Verbände entwickeln sich sowohl durch spontanes Wachstum als auch durch einige kleine Massnahmen der bewussten Konstruktion. Spontanes Wachstum entsteht, wenn Individuen und Gruppen mit begrenztem Wissen mit anderen Individuen und Gruppen interagieren, wodurch ungeplante Verhaltensmuster und institutionelle Formen entstehen. In Anbetracht dessen können die heutigen demokratischen Gesellschaften nur als komplexe, aber ungeplante Systeme abgestimmter, aber nicht geteilter Werte und Handlungen definiert werden.

Erst im Zuge der langsamen, aber kontinuierlichen Weiterentwicklung des menschlichen Geistes begannen sich die Individuen so weit zu unterscheiden, dass sie zuvor nicht artikulierte soziale Regeln und Verhaltensweisen entwickeln konnten, um abweichendes Verhalten korrigieren zu können. So benötigt jede Gesellschaft (ob demokratisch oder nicht), um richtig zu funktionieren, einen Minimalkonsens, der einige grundlegende Regeln beinhaltet, die es ihren Mitgliedern ermöglichen, zu überleben, zu kommunizieren und die Reaktionen anderer auf unbekannte soziale Situationen vorherzusagen.⁵

Diese «Regeln des gerechten Verhaltens» (F.A. von Hayek) sind in weiten Teilen zweckunabhängige Regeln und werden selten niedergeschrieben oder als Minimalkonsens identifiziert, noch sind sie das Ergebnis einer Wahl oder wurden jemals absichtlich aufgestellt. Sie sind das «Ergebnis menschlichen Handelns, nicht des Entwurfs» und stellen daher keine implizite Einigung auf diese Grundregeln dar. Diese gemeinsamen Glaubenssätze deuten auch auf die stillschweigende Zustimmung zu Richtlinien bezüglich des individuellen Verhaltens und der Entscheidungsfindung hin. Die Tatsache, dass nicht alle Mitmenschen sie befolgen, entkräftet jedoch nicht ihre zentrale Bedeutung und strukturelle Notwendigkeit.

So kann eine demokratische Gesellschaft weder als ein Ganzes mit einem einzigen Zweck erklärt werden, noch kann sie als eine Organisation betrachtet werden, in der es den Menschen nicht erlaubt ist, ihr eigenes einzigartiges Wissen über Zeit und Ort für ihre eigenen Zwecke zu nutzen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine Gesellschaft freier und unabhängiger Menschen nur als ein komplexes, aber ungeplantes System von aufeinander abgestimmten, aber nicht gemeinsamen Werten

⁵ Diese bahnbrechenden Erkenntnisse verdanken wir den Arbeiten von Friedrich A. von Hayek zur Evolution spontaner Ordnungen, des Rechts, der Wissensverteilung und der Gesellschaftsbildung. Siehe dazu insbesondere Hayek's einflussreichster Essay 'The Use of Knowledge in Society', *The American Economic Review*, Sep. 1945, reprinted in *The Essence of Hayek*, K.R. Leube & Ch. Nishiyama, Eds., Stanford 1984. Von besonderem Interesse ist *Law, Legislation and Liberty*, Vol. I, University of Chicago Press, Chicago 1973.

definiert werden kann und keinen gemeinsamen Zweck oder Kernlehrplan hat. Mit anderen Worten: Eine Gesellschaft, die individuelle Freiheit und Entscheidungen nicht zulässt und ein gemeinsames Interesse als selbstverständlich voraussetzt, ähnelt einer autoritären Organisation, in der jedes Mitglied Befehlen folgt und sich um die Vollendung eines angenommenen kollektiven Ziels kümmern soll. Daher scheint es unvorstellbar, dass in einer demokratischen Gesellschaft jede Politik, die den Minimalkonsens in Bezug auf die eigenen ungeschriebenen «Regeln des gerechten Verhaltens» der Gesellschaft verletzt, als dem öffentlichen Interesse dienend bezeichnet werden könnte.

Funktionen des «öffentlichen Interesses»

Es ist auch nicht möglich, eine fundierte Vermutung darüber anzustellen, was eine solche Gesellschaft mit all ihren zukünftigen Bestandteilen sagen wird, sagen würde oder sogar sagen könnte, wenn sie jemals die Möglichkeit hätte, zu wählen. Da wir nie wissen werden, was wir selbst in einigen Jahren denken werden, geschweige denn, was die Kinder, die jetzt in der Wiege liegen, denken werden, wenn sie die Fähigkeit zu wählen erreichen, hat es keinen Sinn, mit irgendeiner Vorstellung von einem imaginären Plebiszit zu spielen, um die Bedeutung des öffentlichen Interesses zu entdecken. Schliesslich hat jeder Einzelne weder die Absicht, das öffentliche Interesse zu fördern, noch hat er das Wissen, wie sehr er es fördert.

Mit einigen Vorbehalten und Vorsichtsmassnahmen können wir jedoch zumindest versuchen, das öffentliche Interesse nicht nur als eine Situation zusammenzufassen, in der die Menschen wählen würden, wenn sie klar sehen, rational denken und uneigennützig oder wohlwollend handeln würden.⁶ Man könnte es auch als eine Reihe von Werten beschreiben, die sich an den angenommenen Bedürfnissen, Wünschen oder Interessen einer grossen Anzahl von Menschen orientieren. In den heutigen demokratischen Gesellschaften können wir vielleicht zumindest im Wesentlichen drei Hauptfunktionen des Begriffs unterscheiden.

Erstens kann der Begriff des öffentlichen Interesses in der Politik als eine Methode verwendet werden, mit der die Bürger bewerten können, welche Massnahmen der Staat in Erwägung ziehen sollte und welche nicht.

Zweitens: Da das öffentliche Interesse impliziert, dass es ein gemeinsames Gut gibt, das allen Mitgliedern der Gesellschaft bekannt ist und von ihnen geschätzt wird, kann der politische Appell an das öffentliche Interesse und der dadurch entstehende Gruppendruck auch als Machtmittel eingesetzt werden, um all jene, die durch staatliche Massnahmen schikaniert werden, dazu zu motivieren, gegen ihren eigenen Willen oder ihr eigenes Interesse zu handeln und die damit verbundenen Nachteile in Kauf zu nehmen.

⁶ Obwohl man einige ernsthafte Vorbehalte und Meinungsverschiedenheiten mit Schuberts Argumenten und der Verwendung von Begriffen haben könnte, scheint es aufschlussreich, folgendes Werk erneut zu lesen: Glendon A. Schubert, *The Public Interest: A Critique of the Theory of a Political Concept*, The Free Press, Glencoe, IL, 1960.

Und als dritte Funktion können wir das Konzept des öffentlichen Interesses vielleicht als Leitfaden und Test für die Handlungen, Versäumnisse oder Entscheidungen von Politikern und anderen Staatsdienern sehen. Gerade diese letzte Funktion erweist sich für politische Vertreter als äusserst verlockend und bequem: Sie können sich im Nachhinein nicht nur leicht hinter der schwammigen Phrase verstecken. Mühelos können sie sich unter diesem Deckmantel des öffentlichen Interesses auch zu Entscheidungen verleiten lassen, die vor allem ihrer eigenen Wiederwahl zu Gute kommen könnten.



LIBERALES INSTITUT

Impressum

Liberales Institut
Hochstrasse 38
8044 Zürich, Schweiz
Tel.: +41 (0)44 364 16 66
institut@libinst.ch

Alle Publikationen des Liberalen Instituts finden Sie auf
www.libinst.ch.

Disclaimer

Dieser Text ist zunächst in englischer Sprache auf der Website der European Center of Austrian Economics Foundation (ECAEF) erschienen (www.ecaef.org).

Das Liberale Institut vertritt keine Institutspositionen. Alle Veröffentlichungen und Verlautbarungen des Instituts sind Beiträge zu Aufklärung und Diskussion. Sie spiegeln die Meinungen der Autoren wider und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des Stiftungsrates, des Akademischen Beirates oder der Institutsleitung.

Die Publikation darf mit Quellenangabe zitiert werden.
Copyright 2021, Liberales Institut.