

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 167

Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung

Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der
71. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung
vom 12. bis 14. März 2003
an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim
und Karl-Peter Sommermann



Duncker & Humblot · Berlin

Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 167

Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung

Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der
71. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung
vom 12. bis 14. März 2003
an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim
und Karl-Peter Sommermann



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin

Druck: Color-Druck Dörfl GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11567-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Gemeinwohlproblematik gewinnt in jüngster Zeit wieder große Aktualität in Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Publizistik. Der Reformstau, die Macht der Verbände und anderer „intermediärer Kräfte“, die drohende Verselbstständigung der „politischen Klasse“, Skandale und Fragen des politischen Systems, die Europäisierung und Globalisierung stellen das ewig junge Thema in neue aktuelle Zusammenhänge. Die Anreicherung der herkömmlichen institutionellen Strukturen durch Beauftragte, Regulierungsbehörden, Agenturen und sonstige Gremien führt zu immer stärkerer Ausdifferenzierung der öffentlichen Gemeinwohlsorge, begründet aber auch eine Fragmentierung des Gemeinwohls und eine Diffusion der Verantwortung. Die zunehmende Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben soll den Staat entlasten, seine Effizienz steigern und die Bürgergesellschaft stärken, sie wirft aber auch neue Legitimationsprobleme auf, namentlich wenn sachverständige oder korporatistische Gremien maßgeblichen Einfluss auf die Gemeinwohlkonkretisierung gewinnen. Zugleich macht die Verlagerung von Zuständigkeiten auf die europäische oder globale Ebene es den nationalen Parlamenten und Regierungen immer schwerer, ihrer Verantwortung noch gerecht zu werden. Daher müssen neue Verfahren und Formen der Gemeinwohlkoordinierung entwickelt werden, die zugleich der demokratisch-rechtsstaatlichen Forderung einer klaren Verantwortungszurechnung genügen.

Der vorliegende Band ist zentralen Fragen der aktuellen Gemeinwohldiskussion gewidmet. In ihm sind die Beiträge zur 71. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer versammelt, die in der Zeit vom 12. bis 14. März 2003 unter der wissenschaftlichen Leitung der Herausgeber stattfand. Die Tagung führte die Erkenntnisse und Methoden verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen und die Beobachtungen von Praktikern aus Justiz, Verwaltung und Gesellschaft zu einer interdisziplinären und praxisbezogenen Betrachtung und Bewertung zusammen. Dabei konnte an die Debatte angeknüpft werden, die die Speyerer Hochschule im Jahre 1968 mit der 36. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung über „Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen“ (siehe Band 39 dieser Schriftenreihe) eröffnet hatte.

Die Herausgeber danken allen, die zum Gelingen der Tagung und zum Erscheinen dieses Bandes beigetragen haben. Die redaktionelle Betreuung

lag in den Händen von Frau Assessorin Marion Weschka, Mag. rer. publ., und Herrn Assessor Stefan Kleb, Mag. rer. publ. Beiden gebührt ebenso wie Frau Gabriele Dennhardt und Frau Christa Betz Dank für maßgebliche Unterstützung auch bei der logistischen Vorbereitung der Tagung.

Speyer, im November 2003

Hans Herbert von Arnim

Karl-Peter Sommermann

Inhaltsverzeichnis

<i>Rudolf Fisch</i>	
Begrüßung und Eröffnung.....	9
<i>Karl-Peter Sommermann</i>	
Einführung in die 71. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung.....	13
<i>Roman Herzog</i>	
Pluralistische Gesellschaft und staatliche Gemeinwohlsorge	21
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Roman Herzog	
Von <i>Marion Weschka</i>	33

Renaissance des Gemeinwohls

<i>Stefan Fisch</i>	
Der Wandel des Gemeinwohlverständnisses in der Geschichte.....	43
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Stefan Fisch	
Von <i>Monika John-Koch</i>	55
<i>Hans Herbert von Arnim</i>	
Gemeinwohl im modernen Verfassungsstaat am Beispiel der Bundesrepublik	
Deutschland	63
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Hans Herbert von Arnim	
Von <i>Stefan Kleb</i>	89

Institutionelle Voraussetzungen der Gemeinwohlverwirklichung

<i>Josef Isensee</i>	
Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie	95
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Josef Isensee	
Von <i>Alexandra Unkelbach</i>	119
<i>Peter Graf Kielmansegg</i>	
Gemeinwohl durch politischen Wettbewerb	125
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Peter Graf Kielmansegg	
Von <i>Stefanie Ritter</i>	135

<i>Gregor Thüsing</i>	
Tarifautonomie und Gemeinwohl	141
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Gregor Thüsing Von <i>Burkhard Margies</i>	159

Gemeinwohlverwirklichung im Mehrebenensystem

<i>Gerhard Lehbruch</i>	
Gemeinwohl und kooperativer Föderalismus	165
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Gerhard Lehbruch Von <i>Martin Schurig</i>	195
<i>Karl-Peter Sommermann</i>	
Nationales und europäisches Gemeinwohl	201
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Karl-Peter Sommermann Von <i>Petra Kempf</i>	223
<i>Hans-Georg Wehling</i>	
Spielräume kommunaler Gemeinwohlsorge	227
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Hans-Georg Wehling Von <i>Stefanie Gille</i>	239

Neue Wege der Gemeinwohlverwirklichung

<i>Charles B. Blankart</i>	
Gemeinwohl durch direkte und repräsentative Demokratie	247
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Charles B. Blankart Von <i>Mike Weber</i>	265
<i>Gunnar Folke Schuppert</i>	
Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Gemeinwohlvorsorge	269
Bericht über die Diskussion zum Vortrag von Gunnar Folke Schuppert Von <i>Annette Schorr</i>	301
Podiumsdiskussion: Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung vor den Herausforderungen der Globalisierung	307
Verzeichnis der Autoren, Diskussionsleiter und Diskussionsberichterstatter	333

Begrüßung und Eröffnung¹

Von Rudolf Fisch

Sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, liebe Gäste: Ich heiÙe Sie an der DHV Speyer sehr herzlich willkommen. Es ist uns eine besondere Ehre und Freude, Bundespräsident *Herzog* unter uns zu wissen, den ich hier an seiner Hochschule auch als geachteten Kollegen, langjährigen Lehrer und verdienten Amtsvorgänger als Rektor ganz herzlich begrüÙe.

Bereits vor 35 Jahren, also im Jahr 1968, hat sich die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in ihrer damals vielbeachteten 36. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung mit dem Wohl der Allgemeinheit und dem öffentlichem Interesse auseinandergesetzt. Schon damals war sie als Aus- und Weiterbildungsstätte von Führungskräften in der Beamtenschaft der ideale Platz für eine Veranstaltung zu diesem Thema. Denn wo sonst als an der „Brutstätte“ künftiger Diener und Wächter des Gemeinwohls sollte über dessen Perspektiven diskutiert werden?

Dies gilt um so mehr, als der Begriff des Gemeinwohls wohl nur durch eine interdisziplinäre Zugangsweise erfasst werden kann. Dies bedeutet, dass hierzu Methoden der Politikwissenschaft und Historie, der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie der Philosophie verschränkt werden müssen. Alle genannten Disziplinen beschäftigen sich mit dem Gemeinwohl. Sie alle bilden in ihrer interdisziplinären Verschränkung das wissenschaftliche Grundgerüst unserer Hochschule. Und gerade darin liegt auch ihre besondere Stärke. Seit ihrer Gründung legt sie groÙen Wert auf diese Arbeitsmethodik, und genau das ist es, was mich hoffen lässt, dass die kommenden Tage für uns alle besonders fruchtbar werden, auch wissenschaftlich.

An dieser Stelle wird nun, 35 Jahre nach der damaligen Tagung, erneut die Gemeinwohlproblematik, die wir alle ohnehin täglich im Auge behalten, wieder einmal wissenschaftlich aufgegriffen. Denn ein Blick in die Feuilletons und Akademien zeigt: Das Thema hat gerade wieder Konjunktur. Gemeinwohl gewinnt wieder groÙere Bedeutung in unserer Gesell-

¹ Ich danke Herrn Dr. *Klauspeter Strohm* für seine Mitwirkung an diesem Beitrag.

schaft. Dies umso mehr, als es heute in völlig neuen Zusammenhängen wie zum Beispiel der Europäisierung oder der Globalisierung steht. Dies zeigt aber auch, dass das allgemeine Verständnis von Gemeinwohl in der Dynamik der modernen Welt einem fortlaufenden Modernisierungsprozess zu unterwerfen ist. Das werden die nächsten Tage noch deutlich zeigen.

Die Frage nach dem „modernen“ Gemeinwohl ist die Frage danach, was „moderne, plurale, tendenziell fragmentierte Gesellschaften zusammenhält“, schreibt *Jürgen Kocka* in der Anthologie „Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz“². Dabei scheint eine inhaltlich allgemeingültige Definition des Begriffs schwierig, wie sich an dem Versuch erkennen lässt, Gemeinwohl lexikalisch zu umschreiben. Ich zitiere den Großen Brockhaus: „Begriff der Staats- und Sozialphilosophie“, bezeichnet die Gesamtinteressen in einem Gemeinwesen, wobei problematisch ist, wie diese jeweils inhaltlich zu bestimmen sind. „Darüber hinaus ist Gemeinwohl ein unbestimmter Rechtsbegriff, dessen Bedeutung für den konkreten Anwendungsbereich (Rechtsfall) die Gesetzgebung und die Rechtsprechung ermitteln und festlegen.“³

Vielleicht ist die Unbestimmtheit ein wesentliches Merkmal des Begriffs Gemeinwohls. Daher muss eine Bedeutung stets aufs neue aushandelbar und definierbar sein. Gerade in einer pluralistischen Gesellschaft gibt es wohl kein einheitliches Verständnis von Gemeinwohl. Vielmehr existieren unter Umständen viele Vorstellungen von Gemeinwohlbelangen nebeneinander und konkurrieren miteinander. Diese Belange auszumachen und dann mit dazu geeigneten Verfahren zu bewerten, ist ein nur schwer zu befolgendes Gebot der Vernunft. Bewertung setzt Messbarkeit voraus. Und da liegt in unserer spätestens seit *Hobbes* gerne empirisch argumentierenden Gesellschaft das Problem. Die Bewertung von Gemeinwohl kann zum Beispiel auch nicht über die bewährten Marktmechanismen erfolgen. Denn eine Preis-Nachfrage-Regelung ist nicht gegeben, wenn Gemeinwohl kein individuell zugeteilter Nutzen, sondern ein öffentliches Gut ist.

Es fällt schwer, eine geeignete Messlatte zu finden. So erzeugen wir oft Gemeinwohl mit zu hohen Kosten. Ein Schlagwort aus der öffentlichen Diskussion ist hier die „Ineffizienz der öffentlichen Leistungen“. Oder wir vernachlässigen das Gemeinwohl, etwa durch massive Sparzwänge, manches Mal mit fatalen Folgen.

² *Jürgen Kocka*, Vorwort, in: Gunnar Folke Schuppert/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz, WZB-Jahrbuch, Berlin 2002, S. 9, 10.

³ Brockhaus. Die Enzyklopädie in vierundzwanzig Bänden, Band VIII, 20. Aufl., Leipzig, Mannheim 2001.

Beide Extreme – zu hohe Kosten und Sparzwänge – existieren oft nebeneinander. Beide bedrohen die Zukunft der Gesellschaft durch zu viel Bürokratie oder durch zu wenig Investition in Zukunft. Gute Politik wäre demnach ein Balanceakt. Aber leider ist dieser Stein der Weisen besonders in Zeiten rapider und grundlegender Veränderungen bei wirtschaftlicher Krisensituation schwer zu finden. Hinzu kommt dann in unseren Tagen noch ein tief greifender Wertewandel, der den viel beschworenen Ruck durch die Gesellschaft erschwert.

Ja, es ist kompliziert geworden. Für *Platon* genügte es noch, den Göttern Angenehmes zu tun, um das Gemeinwohl ganzer Staaten zu sichern. *Machiavelli* konnte seinen Gemeinwohlbegriff einer höherrangigen Staatsraison unterordnen und *Abbé Sieyès* es als Summe individueller Einzelwillen zur Gewährleistung von Sicherheit und Freiheit begreifen. Mit *Adam Smiths* System der natürlichen Freiheit hielt dann der ökonomisch handelnde Egoismus der Individuen Einzug in den heute noch gängigen Gemeinwohlbegriff im Sinne eines Common Wealth. Alle diese Denker hatten jedoch nicht wie wir mit Problemen wie Klimaschutz, Globalisierung und Entgrenzung zu kämpfen. Hier ergibt sich also ein weites Feld für Diskussionen.

Einem Sozialwissenschaftler sei der Hinweis erlaubt, dass auch die Wächter des Gemeinwohls in diesem Zusammenhang Aufmerksamkeit verdienen. Waren dies traditionell die Angehörigen der Exekutiven, der Legislativen und der Judikativen, so wird die Gemeinwohlsorge in der Bürgergesellschaft stärker ausdifferenziert. Verantwortung wird auf neue Verantwortungsträger verteilt und privatisiert. Millenare Legitimationsnormen fallen. Neue Kräfte nehmen Einfluss auf die Gemeinwohlkonkretisierung. Dabei werfen immer wieder Skandale die Frage nach Moral und Ethik dieser Elite auf. Damit wird aber auch das Thema des Umgangs der Gesellschaft mit den Hütern ihres Gemeinwohls berührt.

Traditionell wurden diese Wächter honoriert entweder materiell oder durch Sozialprestige. Aber immer schon gab es Utopien, ein Umfeld zu schaffen, in dem der Gemeinsinn des Individuums alleine schon völlig ausreicht, sich idealistisch in das Gemeinwohl einzubringen. Dort würde dann im Sinne des alten Faustus die Spur der Erdentage des Gemeinwohldieners nicht in Äonen untergehen. Und das Wissen um dies höchste Glück wäre dann schon Lohn genug für alle Müh. Jedoch funktionieren, nach allem was wir wissen, der Mensch und seine Gesellschaft wohl anders und jenseits solcher idealistisch geprägten Vorstellungen.