



Die überraschende Renaissance des Gemeinwohls.

Strohfeuer oder Auftakt zu einer neuen Debatte um das politische Selbstverständnis moderner Gesellschaften?

HERMANN-JOSEF GROßE KRACHT

WINFRIED BRUGGER / STEPHAN KIRSTE / MICHAEL ANDERHEIDEN (Hrsg.), *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*. Baden-Baden: Nomos 2002, 462 S., br. EUR 78,-

HERFRIED MÜNKLER / HARALD BLUHM (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe*. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppe ‚Gemeinwohl und Gemeinsinn‘ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Bd. I. Berlin: Akademie-Verlag 2001, 336 S., gb. EUR 39,80

HERFRIED MÜNKLER / HARALD BLUHM (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität*. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppe ‚Gemeinwohl und Gemeinsinn‘ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Bd. IV. Berlin: Akademie-Verlag 2002, 327 S., gb. EUR 39,80

HERFRIED MÜNKLER / KARSTEN FISCHER (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppe ‚Gemeinwohl und Gemeinsinn‘ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Bd. II. Berlin: Akademie-Verlag 2002, 319 S., gb. EUR 39,80

HERFRIED MÜNKLER / KARSTEN FISCHER (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen*. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppe ‚Gemeinwohl und Gemeinsinn‘ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Bd. III. Berlin: Akademie-Verlag 2002, 281 S., gb. EUR 39,80

GUNNAR F. SCHUPPERT / FRIEDHELM NEIDHARDT (Hrsg.), *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz (WZB-Jahrbuch 2002)*. Berlin: Edition Sigma 2002, 447 S., gb. EUR 27,90

Ein vielfach missbrauchter Traditionsbegriff der politischen Ideengeschichte schiebt sich an, wieder salonfähig zu werden. In den 1970er und 1980er Jahren eher ein Unwort, von konservativen Kräften nur noch vorsichtig verwendet und bei kritischen Geistern geradezu verpönt, erlebt die altherwürdige Gemeinwohlformel nun gerade auf der linken Hälfte des politischen Spektrums eine unerwartete Renaissance. Im Bundeskanzleramt gehört sie seit 1998 fest zum Repertoire, und auch in den Geistes und Sozialwissenschaften findet dieser Topos neue Aufmerksamkeit. Grund genug also, der Frage nachzugehen, was dran ist am neuen ‚Gemeinwohl-Boom‘.

Den Startschuss zur aktuellen Gemeinwohl-Renaissance lieferte die 1998 an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften gegründete Arbeitsgruppe ‚Gemeinwohl und Gemeinsinn‘, die unter der Leitung des Politikwissenschaftlers *Herfried Münkler* eine vielbeachtete vierbändige ‚Gemeinwohl-Edition‘ (2001-2002) vorgelegt hat. Sie wird mittlerweile ergänzt durch das von dem Verwaltungsrechtler *Gunnar Folke Schuppert* verantwortete Jahrbuch 2002 des Wissenschaftszentrums Berlin und eine von dem Staats- und Verfassungsrechtler *Winfried Brugger* und seinen Mitarbeitern herausgegebene Dokumentation einer Gemeinwohltagung des Bielefelder Zentrums für interdisziplinäre Forschung. In diesen durchgängig interdisziplinär angelegten Sammelbänden kommen über 70 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu Worte, unter ihnen nicht nur Juristen und Historiker, Philosophen und Theologen, Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler, sondern auch Biologen, Ökosystemforscher und Forstwirte. Der Leser wird so mit einer Fülle von Informationen, Explikationen und Irritationen versorgt. Dabei drängen sich ihm vor allem zwei Einsichten auf: Mit dem Leitbegriff des Gemeinwohls lässt sich gegenwärtig offenbar ein ungeheuer weites Feld an Themen, Thesen und Theorien, an Problemlagen und Projekten ansprechen – und zugleich ist völlig unklar, ob eine angemessene normative Bearbeitung dieses Feldes mithilfe dieses alten Traditionsbegriffs überhaupt noch sinnvoll sein kann. Nur soviel ist gewiss: Was sich für die moderne Gesellschaft längst herumgesprochen hat, gilt auch fürs Gemeinwohl: es ist alles schrecklich komplex geworden.

Wer trotzdem erste Schneisen durch das Dickicht des Gemeinwohldiskurses schlagen will, ist nicht schlecht beraten, wenn er – wie die Berlin-Brandenburger ‚Edition‘ – mit den ‚historischen Semantiken‘ des Gemeinwohlbegriffs beginnt (1.), um von hier aus der Frage nachzugehen, wie sich moderne Gesellschaften zur vormodernen Gemeinwohlformel verhalten und wie sich ihre zentralen Institutionen, nämlich Markt und Staat, gemeinwohlpolitisch positionieren (2., 3.). Vor diesem Hintergrund wird sich dann vielleicht abschätzen lassen, wie es heute um die Zukunftspotenziale der Gemeinwohlformel steht. Die folgenden Ausführungen verstehen sich deshalb auch nicht als Literaturbericht, sondern eher als Beitrag zu dem Versuch, historisch und systematisch das Diskursfeld abzustecken, auf dem sich die Rede vom Gemeinwohl heute bewegen könnte.

1. Ein Blick zurück nach vorn: Von der ‚Wohlfahrt des Staatsschiffs‘ zu den ‚private vices, public benefits‘

In den scholastischen Fürstenspiegeln des Hochmittelalters galt das *bonum commune* bekanntlich als Chiffre für eine vor aller Zeit in der göttlichen Schöpfungsordnung festgeschriebene Ziel- und Zweckbestimmung sozialer Gemeinschaften, die jeder Person und jedem Stand einen vorab feststehenden Ort im sozialen Gefüge zuwies und so einen umfassenden Entwurf wohlgeordneter gesellschaftlichen Lebens vorlegen konnte. Geradezu klassisch für die Schulphilosophie des politischen Aristotelismus, der bis weit in das 19. Jahrhundert hinein zur Standardausbildung an deutschen Universitäten gehörte, ist hier die Metapher vom ‚Staatsschiff‘, dessen Wohl darin besteht, sicher und ungefährdet den Stürmen des Meeres zu trotzen und wohlbehalten den vorbestimmten Zielhafen zu erreichen. Auch wenn Historiker heute zurecht betonen, dass „auch vormoderne Gesellschaften sich keineswegs durch eine von allen geteilte Sinnperspektive integriert haben, wie dies die Vertreter einer nach Ständen gegliederten und in der ‚Harmonie der Ungleichheit‘ geordneten Gesellschaft immer und

bis tief in die Moderne hinein behaupteten“,¹ so haftet dieses holistisch-harmonistische Gemeinschaftsmotiv dem Begriff des Gemeinwohls bis heute unaufhebbar an. *Herfried Münkler* und *Karsten Fischer* vermuten denn auch gerade hier ein spezifisches Potenzial dieser Semantik, die dem Gemeinwohl als Alternative zu konkurrierenden universalistisch-liberalen Leitbegriffen des Politischen, wie etwa Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit, heute eine besondere Attraktivität im Hinblick auf die normative Selbstthematizierung der Gesellschaft als Ganzer verleiht.

Etatisierung des Gemeinwohls in der Frühen Neuzeit: die ‚gute Policey‘ des Fürsten

Der politischen Philosophie und Moral der Fürstenspiegel-Literatur reichte es aus, wenn sich der weltliche Herrscher an *pax* und *iustitia* orientierte und in seiner Amtsführung – ebenso wie die anderen Mitglieder des ‚Staatsschiffes‘ – das *bonum commune* beachtete, das hier noch mit einem veritablen herrschaftslimitierenden Potenzial ausgestattet war und durchgängig ein politisches Widerstandsrecht kannte. Erst im Rahmen des frühneuzeitlichen *state building* setzte auch eine ‚Verstaatlichung des Gemeinwohls‘ ein. Mit der Ausbildung des modernen Territorialstaates, der von den Kameral- und Policywissenschaften des 17. Jahrhunderts begleitet wurde, rückte die absolutistische Herrschaftskompetenz des Landesfürsten an die Stelle der gemeinschaftlichen Wohlfahrt des Staatsschiffes.

Unter dem Leitmotiv der ‚guten Policey‘ ging es nun nicht mehr um einen sozialmetaphysisch vorgegebenen Ordnungszustand der Gesellschaft, sondern um eine vom politischen Souverän bewusst zu planende Regierungstechnologie. In ihr artikuliert sich das optimistisch-rationale Selbstbewusstsein des ‚aufgeklärten Absolutismus‘, der den Anspruch erhebt, über eine zentralistische Administration den Fortschritt und die Wohlfahrt des gesamten Landes effizient vorantreiben zu können. Die Hebung der Wohlfahrt des Landes avancierte zum zentralen Eigeninteresse des Landesherrn, der sich nun als wohlthätiger, allsorgender Landesvater darstellte. So wurde „über den Wunsch, viele und gute Steuerzahler im Lande zu haben, das ganze Leben der Bewohner in die Reichweite obrigkeitlicher Gestaltung gerückt und ihre Inklusion in den Waren- und Arbeitsmarkt, ihre Sicherheit so gut wie ihre Fortpflanzung zur obrigkeitlichen Angelegenheit“.²

Ökonomisierung des Gemeinwohls in der Aufklärung: die ‚natürliche Harmonie‘ der Märkte

Gegen den wohlmeinenden Paternalismus der Obrigkeit sollte dann das im 18. Jahrhundert so wirkmächtige Programm einer Emanzipation von staatlichen Regulierungsansprüchen antreten, denn jetzt wurden immer häufiger ‚natürliche Gesetzmäßigkeiten‘ des gesellschaftlichen Verkehrs- und Kommunikationsraums entdeckt, die unabhängig von obrigkeitlicher Politik abzulaufen scheinen. Schon die Policywissenschaften hatten damit begonnen, den Fürsten und ihren Verwaltungen nahe zu legen, sich die Selbstorganisationsmechanismen des gesellschaftlichen Lebens zu Nutze zu machen, die von den zahlreichen neuen Theorien über ökonomische, hygienische, generative u. ä. ‚politikfreie‘ Strukturzusammenhänge und Wechselwirkungen aufgezeigt wurden. Zu denken ist hier etwa an *Bernard Mandevilles* ‚Bienenfabel‘ (1723) mit ihrer Botschaft von den *private vices, public benefits* („Der Allerschlechteste sogar, fürs Allgemeinwohl tätig war“), an *Vincent de Gournays* Schlagwort *Laissez faire, Laissez passer* und

die physiokratische Begeisterung für den *ordre naturel*, an *Adam Smiths* ‚Wealth of Nations‘ (1776) und die Entdeckung der berühmten *invisible hand*, aber auch an *Robert Malthus*‘ frühsozialdarwinistischen Essay ‚On the Principle of Population‘ (1798) und das darin aufgezeigte ‚eherne Bevölkerungsgesetz‘.

Mit den neu entdeckten, oft überschwänglich begrüßten Selbstorganisationsfähigkeiten des sozialen, kulturellen und ökonomischen Verkehrsraumes trat nun erstmals die Idee einer staats- und herrschaftsfreien ‚Gesellschaft‘ auf die Tagesordnung; und man begann zielstrebig, der fürstenstaatlichen Gemeinwohl-Sorge eine strikt antietatistische Gemeinwohl-Zuversicht entgegenzusetzen. Damit kam es zu einem radikalen Umbruch in der politischen Theorie des Gemeinwohls. Waren bisher staatliche Autoritäten die Erstadressaten, an die sich Gemeinwohlforderungen (zuerst nur *pax* und *iustitia*, dann umfassende *gute Policey*) richteten, so werden politische Ein- und Übergriffe in die geradezu providenzielle ‚Schönheit und Ordnung‘ der gesellschaftlichen Selbstorganisationskräfte nun zur größten Gemeinwohlgefahr. *Herfried Münkler* und *Karsten Fischer* sprechen hier von einem ‚semantischen Coup des Liberalismus‘, mit dem der traditionelle Gegensatz von Eigennutz und Gemeinwohl vollständig aufgelöst und durch die Option für eine ungehinderte Verfolgung privater Eigeninteressen ersetzt wurde. In diesem Rahmen sollte die politisch-moralische Sorge um Tugend und Gemeinsinn nun durch ein unpolitisch-mechanistisches Vertrauen in die nichtintendierte Funktionalität institutionalisierter Märkte bearbeitet werden. Ihnen traut man zu, die Aufgaben der Sozialdisziplinierung, die Einübung der Bürger in die Tugenden von Anstand, Ordnung und Fleiß auf Dauer effektiver als kirchliche Moralwächter oder staatliche Erziehungsprogramme übernehmen zu können, da die Marktmechanismen schon für eine entsprechende Selbstdisziplinierung der Akteure am Markt sorgen würden.

Insbesondere an *Adam Smiths* Nationalökonomie, die bis weit in das 19. Jahrhundert hinein für fortschrittsoptimistische Evolutionstheorien verschiedenster Provenienz Pate stehen sollte, entzündete sich die neue Begeisterung für subjektlos und moralfrei ablaufende Mechanismen, in der auch das Böse – dem berühmten Wort des Mephistopheles zufolge – nichts anderes ist als ‚nur ein Teil von jener Kraft, die stets das Böse will und stets das Gute schafft‘. Diese Begeisterung sollte nach dem von der moralischen Würde und Dignität des Einzelindividuum und seinen Vernunftfähigkeiten begeisterten 18. Jahrhundert dann die wissenschaftlich-publizistische Szenerie der nachaufklärerischen, eher von anonymen Struktur- und Funktionslogiken faszinierten Zeit des 19. Jahrhunderts bis weit in die Gegenwart hinein prägen.

2. Besitzstandswahrung und allseitige Vorteile: Der ökonomische Nachfolgekandidat des Gemeinwohls

Am Anfang der Gemeinwohldebatte der Moderne steht also die Ökonomie. Mit dem liberalen ‚Coup‘ wurde ‚der Wohlfahrtsdiskurs ökonomisiert und das Gemeinwohlkonzept individualisiert‘.³ In der Folge sollte sich in den neu entstehenden Wirtschaftswissenschaften ein eigener Wohlfahrtsdiskurs etablieren, der bis heute mit dem Anspruch auftritt, den obsoleten religiösen, naturrechtlichen oder staatseudämonistischen Gemeinwohlkonzeptionen an Leistungsfähigkeit überlegen zu sein.

Wohlfahrtsökonomische Mathematisierung des Gemeinwohls

Im Zentrum steht hier das utilitaristische Motiv einer Maximierung der persönlichen Nutzen der Individuen. Mit *Jeremy Benthams* hedonistischem Plädoyer für *pleasure and pain* als den einzigen Gebietern der Menschheit (*On the Principles of Morals and Legislation*, 1789) wurde die Bahn frei für ein dezidiert moral- und metaphysikfreies Gemeinwohl, das sich nun allein mit den Methoden einer seriösen Wissenschaft, der Mathematik, bestimmen lassen sollte. Wenn es gelänge, einen Weg zur Berechnung des ‚größten Glücks der größten Zahl‘ zu finden, dann ließe sich das Gemeinwohlproblem ‚rational‘, ‚objektiv‘ und ‚leidenschaftslos‘ lösen; und die heillosen Gemeinwohlstreitereien zwischen weltanschaulichen Eiferern aller Art wären elegant und ein für alle mal überwunden. Als Ausgangspunkt dieses Projekts fungieren die jeweils empirisch anzutreffenden Lust- und Unlustempfindungen der Individuen, die – gemäß *Bentham*s egalitärer *Maxime* ‚*pushin is as good as poetry*‘ – ohne nähere qualitative Prüfung als gleichberechtigt anerkannt und in ihren Nutzenwerten miteinander abgeglichen werden, um so gleichsam eine gesamtgesellschaftliche Glücksbilanz zu ermitteln.

Besondere Prominenz erlangten im Rahmen dieser Bemühungen die verschiedenen Varianten des Prinzips der *Pareto*-Optimalität, die im Rahmen der im späten 19. Jahrhundert aufkommenden neoklassischen Gleichgewichtstheorien entwickelt wurden. Das *Pareto*-Prinzip beschreibt den Zustand optimaler Ausgleichs- und Verteilungsergebnisse, zu denen freie Märkte unter hinreichend idealen Rahmenbedingungen tendieren und die immer dann erreicht sind, wenn kein Marktteilnehmer seinen Nutzen verbessern kann, ohne dadurch die Position eines anderen Marktakteurs zu verschlechtern. Angewandt auf Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik bedeutet dies, dass nur solche Eingriffe erlaubt sind, die zum allseitigen Vorteil ausfallen und niemanden schlechter stellen als zuvor. Das *Pareto*-Kriterium allseitiger Vorteilhaftigkeit erscheint somit als eine verblüffend einfache Lösung für die Definitionsprobleme des Gemeinwohls in der Neuzeit, denn Gemeinwohlförderung wird hier zu einer konfliktfreien sozialtechnologischen Angelegenheit, die aller Normativität entkleidet und so radikal entpolitisiert werden kann. Diffus gewordene Moral scheint durch exakte Mathematik beerbbar zu werden und dadurch eine neue und stabile, weil für alle qua eigener Vorteilmehrung zustimmungsfähige Grundlage des gesellschaftlichen Zusammenhangs zu legen. Damit scheint die moderne Gesellschaft über eine nachmetaphysische Gemeinwohlkonzeption zu verfügen, die dem Fortschrittsoptimismus der technischen Industrialisierung mit ihrem Leitbild einer kontinuierlichen Güter- und Reichumsvermehrung ebenso entspricht wie dem Individualismus der neuzeitlichen Freiheitsphilosophie, die sich von der überkommenen Fixierung auf ewig gültige, gesellschaftsjenseitig verankerte Wahrheitsbestände emanzipiert und sich einzig an der freien Person und ihren Interessen und Bedürfnissen orientiert. Der konservativen Befürchtung jedenfalls, moderne Gesellschaften würden nach dem Legitimationsverlust von Religion und Metaphysik unaufhaltsam ihrem Untergang entgegentaumeln, ließ sich so die freudige Aussicht auf eine post-moralische, über den allseitigen materiellen Vorteil vermittelte Integration einer unübersichtlich gewordenen Massengesellschaft entgegensetzen; und dieses Projekt eines sozialtechnologisch-konfliktfreien Gemeinwohlmanagements auf der Grundlage immerwährender Prosperität sollte fortan zum zentralen Legitimationsmodus der industriekapitalistischen Moderne avancieren.

Zwischen Nutzenaggregation und Nutzenabwägung

Allerdings sieht sich dieser Versuch einer vollständigen Ökonomisierung des Gemeinwohls mit erheblichen Problemen konfrontiert. Zunächst ist nicht zu bestreiten, dass der ökonomische Spielraum für *pareto*-superiore Verbesserungen, die allen wohl und niemandem weh tun, spätestens in wirtschaftlichen Krisenzeiten immer enger wird. Damit gerät das *Pareto*-Kriterium schnell an die Grenzen seiner politischen Leistungsfähigkeit. Da es nur für die seltenen Fälle allseitig vorteilhafter Nutzenaggregation, nicht aber für die zahlreichen Konfliktfelder einer politisch umkämpften Nutzenabwägung Anwendung finden kann, und da es obendrein die real bestehenden, möglicherweise arg ungleichen Ausgangssituationen kritiklos als gegeben hinnimmt, entpuppt es sich im Alltag politischer Konflikte allzu schnell als schlichtes Vetoprinzip der Wohlhabenden, mit dem sich eine strikte politische Veränderungsblockade errichten lässt. „Dieser extreme Konservatismus ist der paretianischen Wohlfahrtsökonomik von ihren Kritikern immer wieder vorgehalten worden.“⁴

Zu diesem Praxisproblem gesellt sich noch ein veritables Theorieproblem der Wohlfahrtsökonomik, denn die Ausgangsidee eines interpersonalen Nutzenvergleichs steht schon methodisch auf äußerst schwachen Füßen. Vom *Condorcet*-Paradox (1785) bis zu *Arrows* Unmöglichkeitstheorem (1951) reichen die Nachweise, dass es „in vielen (Konflikt-)Fällen nicht möglich ist, unter Berücksichtigung der Wertvorstellungen der einzelnen Bürger auf demokratischem Wege zu so etwas wie einer Gemeinwohlvorstellung zu kommen, die eine konsistente Bewertung der einzelnen politischen Alternativen ermöglicht“.⁵ Damit stößt das so hoffnungsvoll gestartete Unternehmen einer auf Besitzstandswahrung und allseitigen Vorteil angelegten ökonomisch-mathematischen Gemeinwohl-Definition auch theoretisch an seine Grenzen. Und so kommt das auf seine Wert- und Moralfreiheit so stolze Projekt einer wohlfahrtsökonomischen Mathematisierung des Gemeinwohls „am Ende nicht darum herum, sich, wenn es konkret wird, zu fragen, was die gute Gesellschaft ist, und welche individuellen Präferenzen damit kompatibel sind“.⁶

Außerdem, und hier dürfte für die aktuelle Gemeinwohldebatte das größte Problem liegen, verweist die Logik des wohlfahrtsökonomischen Aggregationsdenkens auf einen eigentümlich verkürzten Begriff personaler Autonomie. Anders als in der rechts- und moralphilosophischen Tradition *Kants*, der mit seiner ‚kopernikanischen Wende zum Subjekt‘ das vernunftbegabte, zu politisch-moralischer Selbstverantwortung befähigte Individuum ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückte, rechnen utilitaristische Ansätze mit abstrakten Bedürfnissen und Präferenzen, nicht mit konkreten Subjekten. Denn das holistische Interesse des Utilitarismus an der Bestimmung des gesellschaftlichen Gesamtnutzens kann – von *Bentham* bis heute – nicht auf die plurale Personalität der Vielen, sondern – analog zu den vormodernen organologischen Metaphern des einheitlichen ‚Staatskörpers‘ – nur auf die Gesellschaft selbst als eine ‚Person im Großformat‘ (*Bernd Ladwig*) fokussieren. Diese personentheoretische Aporie lässt sich wohl nur dann vermeiden, wenn man ein ‚Zwei-Ebenen-Modell‘ von Präferenzen einführt, in dem die untere Ebene der realen, unreflektierten Alltagspräferenzen um eine normative Ebene mit denjenigen Präferenzen ergänzt würde, „gemäß denen das Individuum sich gerne handeln sähe“.⁷ Ein solches Doppelmodell erscheint jedenfalls unverzichtbar, wenn man die moralphilosophische Pointe der *Kantischen* Tradition ökonomisch angemessen abbilden und einen Personenbegriff entwickeln will, der es Individuen erlaubt, sich nicht nur als private Nutzenoptimierer, sondern auch als soziale und moralische Subjekte zu

entwerfen, die auch als solche öffentlich anerkannt und wahrgenommen werden wollen.

Solange solche ‚Zwei-Ebenen-Modelle‘ in hinreichend operationalisierbarer Form aber nicht in Sicht sind, können utilitaristische Nutzenoptimierungskonzeptionen gegenüber elementaren Dimensionen des Normativitätsprofils der politischen Moderne wohl nur ein achselzuckendes Unverständnis an den Tag legen. Insbesondere die Leitidee einer demokratischen Staatsbürgergesellschaft, die sich vom Bevormundungsstaat des Absolutismus befreit und das republikanische Projekt einer gesellschaftlichen Selbstregierung von Freien und Gleichen im Medium eines ‚öffentlichen Vernunftgebrauchs‘ auf den Weg bringen will, lässt sich in diesem Referenzrahmen kaum nachvollziehen, geht es dem Utilitarismus doch um die Vermehrung materieller Güter, nicht um die Verwirklichung politisch-moralischer Prinzipien. Und auch wenn eine solche Gütervermehrung erfahrungsgemäß eher unter demokratisch-repräsentativen Regierungen zu erwarten ist, so ist dies kein prinzipielles Argument für den Vorrang der Demokratie gegenüber der Diktatur. Mit ihren *pareto*-optimalen Gleichgewichtsmodellen und den entsprechenden wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsempfehlungen arbeiten viele wohlfahrtsökonomische Ansätze denn auch bis heute mit der Fiktion eines ‚wohlmeinenden Diktators‘, der als umfassend informierter, einzig dem Nutzen aller verpflichteter und souverän entscheidungsfähiger Potentat immer dann für die ‚richtige‘ Politik zu sorgen hat, wenn es – etwa im Bereich der öffentlichen Güter (innere und äußere Sicherheit, Umweltschutz etc.), die der Markt aus sich heraus nicht adäquat zur Verfügung stellen kann – zu Phänomenen eines prinzipiellen oder partiellen Marktversagens kommt.

Institutionenökonomische Wiederentdeckung des Politischen

Unter der Dominanz von Neoklassik und Wohlfahrtsökonomie hatten die Wirtschaftswissenschaften politisch-moralische Fragen nach der ‚guten Ordnung des Gemeinwesens‘ lange Zeit aus dem Blick verloren und sich gleichsam in einem ‚ökonomischen Nirvana‘ (Harold Demsetz, 1969) bewegt. Dagegen treten nun – unter dem Label der ‚Neuen Politischen Ökonomie‘ bzw. der ‚Neuen Institutionenökonomik‘ – seit den späten 1960er Jahren vertragstheoretisch-individualistische Ansätze US-amerikanischer Provenienz auf den Plan, die sich explizit mit der ökonomischen Bedeutung von Recht und Staat, von Regeln, Institutionen und Verträgen beschäftigen. Mit ihnen wird das breite Feld des Politisch-Normativen nun wieder selbstbewusst als Gegenstand ökonomischer Theoriebildung zurückerobert und mit ökonomischen Theorien der Demokratie, der Bürokratie, der Ethik und sogar der Religionen bedacht. Sie alle haben sich bewusst entschieden, ausschließlich mit dem eng begrenzten Kategorienarsenal der ökonomischen Theoriebildung (Welt der Güterknappheit und der Konkurrenz, methodologischer Individualismus mit den Basisannahmen von Eigennutz, Rationalverhalten, wechselseitigem Desinteresse etc.) zu arbeiten, und sie beanspruchen, auf dieser Grundlage gesellschaftliche Entwicklungstendenzen realitätsnah rekonstruieren und treffsicher prognostizieren zu können.

Unter dem Stichwort des ‚Staatsversagens‘ rückt in diesem Kontext u. a. die Frage ins Zentrum, warum auch der demokratische Staat die Bereitstellung öffentlicher Güter nicht adäquat zu gewährleisten vermag. Die naiv-unreflektierte Fiktion des wohlmeinenden Diktators wird hier ersetzt durch die Annahme eigennutzorientierter Politakteure, die sich wie freie Marktteilnehmer verhalten und vor allem an Machterhalt und Budgetmaximierung interessiert sind.

Dadurch komme es unter Bedingungen periodischer Wahlen zu erheblichen Fehl- und Überversorgungen mit öffentlichen Gütern, da Parteipolitiker und Bürokraten in konkurrenzdemokratischen Systemen strukturbedingt dazu tendierten, sehr hohe Angebote an ‚öffentlichen Gütern‘ anzukündigen und administrativ bereitzustellen. Da sich Politik und Bürokratie mit ihren ‚Produkten‘ nicht auf einem freien Markt gegenüber konkurrierenden Mitbietern behaupten und insofern schon im Selbsterhaltungsinteresse gut und effizient arbeiten müssten, sei hier eine immanente Aufblähungstendenz dieser Apparate gegeben. In der Konsequenz führe dies dazu, dass die Bürger übermäßig hohe Steueraufwendungen für die Leistungen übermäßig ineffizienter bürokratischer Apparate aufbringen müssten, womit sich die Frage aufdränge, ob am Ende nicht doch der Markt auch im Bereich der ‚öffentlichen Güter‘ überlegen sein könnte.

Aufgrund der grassierenden Phänomene des ‚Staatsversagens‘ hat sich die Politik demnach nur dort und nur in dem Maße zu engagieren, wo es unumgänglich sei, um die Marktmechanismen aufrechtzuerhalten bzw. überhaupt erst in Gang zu setzen. Ansonsten seien vor allem jene Kräfte zu eliminieren, die das „a priori für ungestört erachtete Spiel von Angebot und Nachfrage beeinträchtigen – mit dem Ziel, eine möglichst friktionslose Entfaltung von Marktkräften zu gewährleisten und staatliche Interventionen zu minimieren“.⁸ Um die Märkte im Interesse individueller Freiheitsrechte und kollektiver Wohlfahrtsmehrung möglichst konkurrenz- und wettbewerbsdienlich zu gestalten, sind wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Interventionen zwar legitim und notwendig; eine auf ‚sozialen Ausgleich‘ und Umverteilung der primären Markteinkommen zielende Steuerpolitik, die in die Besitzstände Einzelner eingreift, gilt dagegen grundsätzlich als unzulässig, da auf der sozialphilosophischen Grundlage der hier vertretenen Vertragstheorie nicht unterstellt werden kann, dass Individuen einer materiellen Benachteiligung kompensationslos zustimmen würden. Eine solche ‚Ausbeutung der Wohlhabenden‘ durch progressive Steuertarife o. ä. könne demnach nur dann legitim sein, wenn sie sich vor deren materiellen Interessen an Wohlstand, Schutz und Sicherheit rechtfertigen lässt, etwa indem durch entsprechende sozialwissenschaftliche Untersuchungen nachgewiesen wird, dass steuerfinanzierte Sozialprojekte mit gewaltbereiten Jugendlichen die Gefahr verringern, in den Villenvororten randalierenden Jugendbanden zu begegnen.

Die neuen institutionenökonomischen Ansätze rekurren also nicht auf die autonomieliberale Vernunfttradition diskursiver Meinungs- und Willensbildung, die sich – von *Kant* bis *Habermas* – an der Idee eines öffentlichen Raumes demokratischer Selbstregierung orientieren, sondern ausschließlich auf die besitzindividualistische Tradition des liberalen Abwehrrechts, die sich im 19. Jahrhundert im Leitbild der ‚Privatrechtsgesellschaft‘ artikulierte. Insbesondere *Hobbes‘* vertragstheoretische Legitimation des Staates und *Lockes* politikphilosophisches Credo von der Unantastbarkeit der anthropologischen Trias von *life, liberty and property* erleben hier eine überraschende und von den historisch-politischen Lernprozessen der letzten 150 Jahre verblüffend unberührte Renaissance.⁹ In diesem Theorierahmen bleibt jede Vorstellung von einem Gemeinwohl als einer wie auch immer näher zu bestimmenden ‚überindividuellen regulativen Idee‘, die den politischen Prozess normieren könnte, konstitutiv ausgeschlossen. Dementsprechend reklamiert *Christian Kirchner* eine strikte „Gemeinwohlabstänzigkeit der Institutionenökonomik“: Wenn das Gemeinwohl über die Aggregation individueller Interessen, die Garantie gleicher Freiheitsrechte und ein in diesem Sinne ‚faïres‘ Verfahren politischer Entscheidungsfindung

hinausgehend als ein normatives Konzept verstanden werden soll, „das den Akteuren von außen vorgegeben wird, ihren Handlungsspielraum einengt, es ihnen nicht gestattet, die Gesellschaft entsprechend ihren Präferenzen in Abstimmung mit den anderen Mitgliedern der Gesellschaft zu ordnen“, dann bestünden hier „unüberbrückbare Gräben“.¹⁰

Das Ansinnen, diese Präferenzen nicht einfach zu aggregieren, sondern in normativen Diskursen auf ihre Gemeinwohlkompatibilität zu befragen und gegenüber anderen, womöglich gemeinwohlförderlicheren Präferenzen abzuwägen, erscheint dem auf Wertfreiheit eingeschworenen Wissenschaftsverständnis der Ökonomik als eine rational nicht zu leistende Aufgabe und darüber hinaus als ein moralisch zurückzuweisender Übergriff in individuelle Freiheitsrechte. Dementsprechend wird das Interesse an normativen Abwägungsprozessen im ökonomischen Diskurs häufig recht schnell und pauschal als Fremdbestimmung oder gar als erster Schritt in eine staatstotalitäre Erziehungsdiktatur verdächtigt. Nicht zufällig tun sich viele Ökonomen schwer damit, etwa im Hinblick auf gesamtgesellschaftlich nachteilige Phänomene wie Spielsucht o. ä. so harmlose Eingriffe wie erhöhte Steuersätze für Spielautomaten zu fordern, während sie umgekehrt, wenn es etwa um Fragen der Sozialpolitik und des ‚sozialen Ausgleichs‘ geht, zu heftiger Dramatik neigen und jede drohende Besitzstandseinbuße zu einem schwerwiegenden Angriff auf die Grundrechte stilisieren.

3. Erfüllen und Abwägen oder Gewährleisten und Auffangen? Gemeinwohlförderung im Staats- und Verwaltungsrecht

Während ein überindividuelles Gemeinwohl als regulative Idee des Politischen in den Wirtschaftswissenschaften also bis heute ein Fremdkörper geblieben ist, genießen solche Gemeinwohlkonzeptionen in den Rechts-, Staats- und Verwaltungswissenschaften seit den Zeiten des politischen Absolutismus ein festes Heimatrecht. Das auf den ‚allseitigen privaten Vorteil‘ reduzierte Gemeinwohl des ökonomischen Liberalismus konnte sich hier nie durchsetzen. Vielmehr machen Staats- und Verfassungsrechtler jüngst wieder verstärkt darauf aufmerksam, dass sich politische Entscheidungsprozesse nicht vom Gemeinwohlstandard dispensieren und auf ‚privatrechtliche‘ Gerechtigkeitsfragen reduzieren lassen sollten, die sich allein an fairen Prinzipien der Verteilung individueller Vor- und Nachteile orientieren. Vielmehr hätten es staatliches Recht und politische Entscheidungsfindung, wie *Wilfried Brugger* betont, oft mit überindividuellen Fragen eines ‚Gemeinwohls‘ zu tun, in denen es immer auch um konkrete, zeit- und kulturgebundene Vorstellungen von ‚guter Politik‘ „im Sinne einer Bestimmung gelungener kollektiver Identität“¹¹ geht.

Verfassungsrechtliche Gemeinwohl-Belange und ihre Abwägung

Der Parlamentarische Rat, „traumatisch auf die nationalsozialistische Verachtung des Individuums und seiner Freiheit fixiert“,¹² hat sich bekanntlich für ein hochgradig asymmetrisches Verhältnis von Rechten und Pflichten entschieden und höchsten Wert darauf gelegt, die Bindung an das Gemeinwohl, die Sorge um Bürgertugend und Gemeinsinn nicht den unmittelbaren Staatsaufgaben zuzuschlagen. Juristen nehmen die Gemeinwohlformel, wie *Hasso Hofmann* betont, denn auch „nur ungern in den Mund“,¹³ während sie unbefangen von ‚öffentlichen Interessen‘ und ‚Gemeinwohlbelangen‘ reden. Demnach gibt es eine Vielzahl von ‚öffentlichen Interessen‘ – *Peter Häberle* spricht sogar von ‚öffentlichen Gemeinwohlsgütern‘ –, die vom Gesetzgeber bzw. den Gerichten als solche zu bestimmen sind, staatlicher Letztverantwortung unterliegen und unter-

einander sowie mit privaten Partikularinteressen unter den Bedingungen eines ‚gerechten Ausgleichs‘ (BVerfGE 31, 229 (241f.)) abzuwägen sind. Als ‚Gemeinwohlbelang‘ ließe sich demnach „das nach einer Abwägung überwiegende öffentliche Interesse“¹⁴ definieren, das durch argumentgestützte Diskurse erhoben wird, stets reversibel ist und in eine unaufhebbare Konfliktivität von privaten und öffentlichen Interessen gestellt bleibt. Der Staat als ‚Hüter des Gemeinwohls gegenüber Gruppeninteressen‘ (BVerfGE 33, 125 (159)) hat hier dem Bundesverfassungsgericht zufolge mit allen seinen Organen ‚die verfassungsrechtliche Pflicht, dem Gemeinwohl zu dienen‘ (BVerfGE 49, 89 (132)), wobei das Gericht deutlich macht, dass ein Rekurs auf eine inhaltlich vorgegebene objektive Gemeinwohlordnung nicht mehr möglich ist. Vielmehr habe der Gesetzgeber die verfassungsrechtlich nur vage vorgegebenen Ziele ‚des Schutzes der Würde und Freiheit aller und der sozialen Gerechtigkeit gegenüber allen‘ (BVerfGE 44, 125 (141)) selbst zu konkretisieren. Da der Kreis der Gemeinwohlbelange im Grundgesetz nicht festgelegt sei, müssten sich die Gemeinwohlziele des Gesetzgebers ‚aus seinen besonderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Zielen ergeben, die er also erst selbst in den Rang wichtiger Gemeinschaftsinteressen erhebt‘ (BVerfGE 13, 97 (107)). ‚Gemeinwohlbelange‘ als überindividuell-kollektive Angelegenheiten haben sich aus der Rechtsprechung also keineswegs zurückgezogen; sie werden im Gegenteil, etwa im Hinblick auf Fragen des Tier- und Umweltschutzes, kontinuierlich ausgebaut.

Verwaltungsrechtliche Gemeinwohl-Gewährleistung durch ‚Verantwortungsteilung‘?

Insbesondere in der Verwaltungsrechtswissenschaft entwickelt sich vor diesem Hintergrund seit einiger Zeit eine programmatische Debatte um die Frage, wie eine effektive Sicherung der Gemeinwohlorientierung unter den Bedingungen einer sich tief greifend verändernden Staatlichkeit in Zukunft noch gelingen kann. Den Ausgangspunkt bildet die Einsicht, dass das ‚klassische Vollzugsmodell‘ staatlich-administrativen Handelns in zunehmend komplexen Handlungsbereichen immer häufiger an seine Grenzen stößt, insbesondere in denjenigen Bereichen, in denen ‚Gemeinwohlgüter‘ nicht vom Staat, sondern etwa vom ‚Dritten Sektor‘ oder in jüngster Zeit zunehmend auch von privaten Marktakteuren bereitgestellt werden (sollen). Hier seien zahlreiche staatliche Regulierungsdefizite zu konstatieren, da die Verwaltung, wie *Hans-Heinrich Trute* konstatiert, „ohne eine Inkorporation der Akteure in die Regulierungsstrategien und ohne Partizipation an deren Wissen [...] schwerlich in der Lage [ist], die Regulierungsziele zu erreichen“.¹⁵ Deshalb sei es notwendig, die alte Vorstellung vom ‚Abwägungs- und Erfüllungsstaat‘ als Maxime des Verwaltungsrechts aufzugeben und durch die geschmeidigeren Leitbilder des ‚Ermöglichungs- und Gewährleistungsstaates‘ zu ersetzen, um so den Fokus der Staatstätigkeit vom *providing* zum *enabling* zu verschieben. Gefragt seien „komplexere Strukturen der Gemeinwohlsicherung“, die eine „Verlagerung der Gemeinwohlformulierung in diffuse Strukturen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure“¹⁶ ermöglichen.

Als exemplarisches Erprobungsfeld gilt hier der Bereich der privatisierten Telekommunikation, in dem „die Verwaltung aufgrund der Komplexität der Interessen, der Dynamik der Veränderungen, der Fähigkeit privater Akteure, die Anwendungsvoraussetzungen der Gesetze in strategischer Absicht zu verändern, sowie der Ungewissheit der Handlungsgrundlagen reversible Konzepte

entwickeln und implementieren und sie im Lichte der Entwicklungen anpassen muß“.¹⁷ Auch wenn das aktuelle Telekommunikationsrecht „unübersehbar mit der Gefahr behaftet [sei], daß die Regulierungsbehörden aus der parlamentarischen Verantwortung entlassen werden und darüber hinaus in die Abhängigkeit von partikularen Interessen geraten können“,¹⁸ so hält *Trute* die Zielvorstellung einer Rückführung der staatlich-administrativen Gemeinwohlverantwortung zugunsten einer ‚Verantwortungsteilung‘ im Rahmen von *public-private-partnerships* u. ä. doch für alternativlos.

Gunnar Folke Schuppert unterscheidet in diesem Kontext drei Diskurszenarien der aktuellen Staatsdebatte:¹⁹ Im klassischen *etatistischen Szenario* erscheinen der Staat und seine Bürokratie noch immer als alleinige Interpreten und Verwirklicher des Gemeinwohls, auf denen allein alle Gemeinwohlverantwortung ruht. Ihm steht das *Auslieferungs-Szenario* gegenüber, das eine nahezu vollständige Preisgabe des Gemeinwohls an die organisierten Interessen vollzogen sieht und den Staat nur noch als einen politischen Akteur neben anderen wahrnimmt, der als *corporate bargaining state* (*March/Olson* 1989) zwar noch einen Platz am Verhandlungstisch behauptet, in relevanten politischen Entscheidungsprozessen aber nur noch über geringe Gestaltungskraft verfügt. Als aussichtsreiche Alternative bietet *Schuppert* nun das *Moderationsszenario* an, in dem der Staat im Rahmen einer Pluralität von Gemeinwohlakteuren das Dogma von der überparteilichen Staatlichkeit des Gemeinwohls aufgibt und als flexibler ‚Gemeinwohlmoderator und Gemeinwohloptimierer‘ in einer ‚offenen Gesellschaft der Gemeinwohlinterpreten‘²⁰ agiert. An die Stelle des aus dem 19. Jahrhundert stammenden Subsidiaritätsprinzips, das sich normativ noch zu sehr an der liberalen Trennungslgik von Obrigkeitsstaat und Privatrechtsgesellschaft orientiere, habe das Konzept einer ‚Verantwortungsstufung‘ zu treten, das sich an drei Grundtypen staatlicher Verantwortungsorientierung orientiert: Neben der klassischen *Erfüllungsverantwortung* einerseits, die durch ein staatliches Wahrnehmungsmonopol gekennzeichnet ist und etwa in den Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit, der Rechtsprechung und der Finanzverwaltung zum Zuge kommt, und der verbleibenden, aber eher restriktiv anzuwendenden *Auffangverantwortung* andererseits, die gleichsam ‚von der Ersatzbank aus‘ immer dann (mit korrigierenden Verboten oder individuellen Stützungsmaßnahmen wie Sozialhilfe u. ä.) einspringt, wenn massive Gemeinwohlgefährdungen eintreten, sei das Augenmerk in Zukunft vor allem auf *Gewährleistungsverantwortung* zu legen. Der Staat fungiert dann nicht mehr als Produzent und Garant bestimmter Ergebnisse, er sorgt vielmehr in Kooperation mit gewinnorientierten Marktteilnehmern für rechtliche Verfahrensregeln, die es ermöglichen, dass öffentliche Aufgaben adäquat von privaten Akteuren übernommen werden. Gefragt ist demnach ein ‚Verwaltungskooperationsrecht‘, das einen Übergang „vom eingrenzenden zum freisetzenden Recht“²¹ einleitet und es erlaubt, privaten Marktangeboten, etwa in Form von ‚Verfahrensprivatisierungen‘ im Umweltrecht und ähnlichen Maßnahmen, „vernünftige, gemeinwohlverträgliche, institutionelle Lösungen anzubieten, die Mitwirkung daran durch rechtlich vermittelten, motivationalen Druck attraktiv zu machen und so zur Entwicklung einer gemeinwohlorientierten Kultur der Mitwirkung an vernünftigen institutionellen Lösungen beizutragen“.²² Konkret geht es dabei um intelligente ‚institutionelle Arrangements‘, etwa das fakultative Öko-Audit, die Einführung von Betriebsbeauftragten und ‚Umweltdirektoren‘, von amtlichen oder selbstadministrierten Gütezeichen und ‚Gemeinwohlplaketten‘ u. ä.

Das Konzept der Verantwortungsteilung zielt also auf die Integration privater Marktakteure in eine ‚arbeitsteilige Gemeinwohlkonkretisierung‘ zwi-

schen Staat und Markt. Ob dieses mit reichlich wohlklingender Begriffs-Kosmetik angereicherte Programm, das ja erst unter dem Druck der Privatisierungspolitik der letzten Jahrzehnte notwendig wurde, in Zukunft erfolgreich sein wird, dürfte auch davon abhängen, inwiefern sich die eingeforderten ‚institutionellen Arrangements‘ von Staat und Verwaltung nicht nur intelligent entwerfen, sondern auch effektiv implementieren und durchsetzen lassen. Seriöse Evaluationen dieser neuen Steuerungsstrategie, deren Witz darin besteht, „das je individuelle Handlungs- und Nutzenkalkül der Beteiligten vorzusetzen und zu respektieren, dabei aber zu versuchen, die dadurch freigesetzten durchaus egoistischen Energien auf die Mühlen des Gemeinwohls zu lenken“,²³ stehen jedenfalls noch aus. Man darf aber skeptisch sein, ob diese verwaltungsrechtliche Variante der alten Hoffnung von den *private vices, public benefits* wirklich in der Lage ist, den Verlust staatlicher Steuerungskompetenz adäquat zu kompensieren. Wahrscheinlich erklärt sich die aktuelle Konjunktur des Gemeinwohls in der Verwaltungsrechtswissenschaft nicht zuletzt auch dadurch, dass dieser Begriff, wie *Hasso Hofmann* vermutet, „im ausufernden Prozeß partikularistischer Privatisierungen administrativer Funktionen als eine Art semantische Bremse gebraucht“²⁴ wird.

4. Zukunftschancen der Gemeinwohlformel?

Das überraschende Interesse, das dem Gemeinwohl neuerdings wieder entgegen gebracht wird, dürfte mit dem spezifischen semantischen Profil dieser Formel und ihren unaufhebbar holistischen Ambitionen zusammenhängen: Das Gemeinwohl ist eher kollektivistisch als universalistisch angelegt. Es richtet sich mit seinem überindividuellen Akzent auf konkrete Gemeinbelange von Gesellschaften und verhält sich insofern gegenüber den individualistisch-egalitären Basisüberzeugungen der politischen Moderne hartnäckig sperrig, und dies hat den Gemeinwohltopos in der Geschichte der politischen Ideen – mit seinen bisher verheerendsten Ergebnissen in der Mitte des 20. Jahrhunderts – so gefährlich für den moralischen Wert der Autonomie des Einzelnen und die daraus resultierenden Ideen von Freiheit und Gleichheit gemacht. Sofern diese normativen Errungenschaften der Moderne in den politischen Kulturen heutiger europäischer Gesellschaften aber so sehr internalisiert sind, dass hier keine akute Gefahr für Individualität, Demokratie und Selbstbestimmung besteht, ist ein auf den historischen Missbrauch fixierter Alarmsismus gegenüber der Gemeinwohlformel heute wohl nicht vorrangig.

Während das Konzept der Demokratie vor allem auf die *input*-Seite des politischen Prozesses fokussiert und sich für die *outputs* und *outcomes* nur sekundär interessiert, und während das Konzept der Gerechtigkeit vor allem die individuellen Kategorien von Leistung, Verdienst und Bedarf thematisiert, greift die Rede vom Gemeinwohl aus auf eine breite Palette an ‚gemeinwohlrelevanten‘ Themen und Problemen des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Die nachhaltige Versorgung der Bevölkerung mit Zeitungen, Medikamenten und Glühbirnen, die effiziente Koordination von Straßenverkehr und Abwasserentsorgung und die Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen, Kommunikationsdiensten und Naherholungsgebieten gehören unstrittig dazu. Aber auch die Regelung des öffentlichen Umgangs mit Krankheit, Sterben und Tod oder die Sorge um das nationale Erbe, um Kunst und Kultur dürften dazu gehören. Und schließlich spricht einiges dafür, dass auch die Fragen nach dem angemessenen Umgang mit der eigenen Geschichte und der Verantwortung gegenü-

ber anderen Ländern und Völkern nicht ohne weiteres als ‚gemeinwohllirrelevant‘ zu qualifizieren sind.

Überall hier scheint unter Bedingungen demokratischer Konfliktgesellschaften eine permanente öffentliche Diskurspraxis von Nöten, in der es nicht nur um Fragen von Recht und Gerechtigkeit geht, sondern immer auch um Fragen der kollektiven politischen Identität, der ökologischen Nachhaltigkeit, der ökonomischen Effizienz und der klugen Gestaltung gesetzlicher Ordnungsvorgaben. Dazu ist nach Diskurs-, Kommunikations- und Kooperationsformen zu suchen, die es erlauben, alle potenziellen ‚Gemeinwohllakteure‘ der Gesellschaft, die im Spannungsfeld von Haushalt, Staat, Markt und Drittem Sektor agieren und dort immer auch ihre legitimen Partikularinteressen verfolgen bzw. ihr je eigenes politisch-kulturelles Selbstverständnis artikulieren wollen, nachhaltig und effizient in das demokratische Projekt gesamtgesellschaftlicher Gemeinwohlverantwortung und kollektiver Wohlfahrtsproduktion zu integrieren;²⁵ und zwar unter der Prämisse, dass hier weder allein auf mathematische Verfahren einer moralisch indifferenten Aggregation verschiedener individueller Präferenzen noch auf ein irgendwie vorgegebenes ‚objektives Gemeinwohl‘ zurückgegriffen werden kann. Insofern lässt sich als ein erstes Ergebnis der aktuellen Gemeinwohldebatte festhalten, dass ein zukunftsfähiges Konzept von ‚Gemeinwohl‘ nicht hinter die ‚Sperrklinken der politischen Moderne‘ zurückfallen darf und den Kriterien der (politisch-moralischen) Individualisierung, der (demokratisch-diskursiven) Prozeduralisierung und der (weltanschaulich-kulturellen) Pluralisierung gerecht werden muss.

Vielleicht kann hier sogar das alte Leitbild von der ‚Wohlfahrt des Staatsschiffes‘ noch einmal didaktische Hilfestellung leisten. Denn mit dem Untergang von Religion und Metaphysik wird das Staatsschiff nicht zu einem orientierungslos dahintreibenden Boot, „das ziellos auf dem Meer herumgeworfen wird, bepackt mit einer aufrührerischen, ordinären, zwangsweise rekrutierten Mannschaft, die gröhlt und tanzt, bis Gottes Zorn das rebellische Gesindel ins Meer stößt, damit wieder Schweigen herrsche“.²⁶ Unter demokratischen Bedingungen ist vielmehr zu erwarten, dass die Crew „nicht nur ‚gröhlt und tanzt‘, sondern sich auch gemeinschaftlich berät, was zu tun sei, nachdem das Vertrauen in Gottes Kursvorgaben und die Autorität eines Kapitäns von Gottes Gnaden geschwunden ist“.²⁷ Und dieses Bild einer inklusiven, demokratisch-deliberativen Gemeinwohlberatung dürfte allemal attraktiver sein als die Vorstellung einer Besatzung, die freudig-unbekümmert das Staatsschiff verlässt, um in lauter Einmann-Schlauchbooten eigenverantwortlich in die stürmische See zu steigen, wobei offen bleibt, ob und wie sie ihre je eigenen Ziele erreichen können.

Wie dem auch sei; in Sachen ‚Gemeinwohllrenaissance‘ bleibt noch vieles empirisch zu erforschen, analytisch präziser zu erfassen, begrifflich klarer zu konzipieren und nicht zuletzt auch politisch-moralisch intensiver zu diskutieren, bevor erkennbar wird, in welchem Ausmaß die Rhetorik des Gemeinwohls, zumal unter den postnationalen Bedingungen zunehmender weltgesellschaftlicher Verflechtungen, noch oder wieder zukunftsweisend sein kann. Ob das Strohfleuer des aktuellen Gemeinwohlbooms genügend Glut entfachen kann, um diese Aufgaben nachhaltig anzugehen, darf bezweifelt werden. Dennoch wäre es der Formel vom Gemeinwohl durchaus zu wünschen, allein schon aus Respekt vor ihrem biblischen Alter.

Anmerkungen

- 1 *O.G. Oexle*, Konflikt und Konsens. Über gemeinschaftsrelevantes Handeln in der modernen Gesellschaft, in: *Münkler/Bluhm* (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn*, Bd. 1, 65-83, 80.
- 2 *W.-H. Krauth*, *Gemeinwohl als Interesse. Die Konstruktion einer territorialen Ökonomie am Beginn der Neuzeit*, in: ebd., 191-212, 209.
- 3 *R. Mayntz*, *Wohlfahrtsökonomische und systemtheoretische Ansätze zur Bestimmung von Gemeinwohl*, in: *Münkler/Fischer* (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn*, Bd. II, 111-126, 112.
- 4 *Chr. Kirchner*, *Gemeinwohl aus institutionenökonomischer Perspektive*, in: *Schuppert/Neidhardt* (Hrsg.), 157-177, 161.
- 5 *G. Kirchgässner*, *Gemeinwohl in der Spannung von Wirtschaft und politischer Organisation: Bemerkungen aus ökonomischer Perspektive*, in: *Brugger/Kirste/Anderheiden* (Hrsg.), 289-326, 306.
- 6 *R. Mayntz* (Anm. 3), 118; auch *Kirchgässner* räumt ein, dass nur die Möglichkeit bleibe, „doch auf Nutzenabwägung zurückzugreifen, wie problematisch dies auch immer sein mag“ (*Kirchgässner* (Anm. 5), 317).
- 7 *Kirchgässner* (Anm. 5), 318; weiterführende Perspektiven in diesem Kontext eröffnen auch die jüngeren Ansätze der vergleichenden Wohlfahrtsmessung und Lebensqualitätsforschung.
- 8 *D. Plehwe*, *Europäische Universaldienstleistungen zwischen Markt und Gemeinwohl*, in: *Schuppert/Neidhardt* (Hrsg.), 389-420, 398.
- 9 Spätestens mit dem so genannten ‚Gründerkrach‘ (1873) ist historisch unübersehbar geworden, dass das Leitbild der ‚Privatrechtsgesellschaft‘ seine Zukunftsfähigkeit eingebüßt hat. An seine Stelle trat denn auch bald das neue Modell eines sozialpolitischen Interventionsstaates, der im 20. Jahrhundert in den industriekapitalistischen Gesellschaften des Westens eine fulminante Erfolgsgeschichte erleben sollte. Allerdings fällt auf, dass diese Traditionslinie in der aktuellen Gemeinwohldebatte kaum eine Rolle spielt. Eine wichtige Ausnahme bildet hier lediglich *Franz-Xaver Kaufmann*, Sozialpolitik zwischen Gemeinwohl und Solidarität, in: *Münkler/Fischer* (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn*, Bd. II, 19-54. Ansonsten lassen sich die meisten Beiträge ihre Stichworte von Autoren und Theorieansätzen des 18. Jahrhunderts, von *Locke*, *Smith* und *Kant*, von Marktfreiheit, gesellschaftlicher Selbstorganisation und Staatskritik vorgeben, während eine systematische Beschäftigung mit dem Gemeinwohldiskurs des 19. und 20. Jahrhunderts weithin fehlt. Man ist angesichts dieser Dominanz der ‚Klassiker‘ geneigt, von einer ‚Diktatur des Antiquariats‘ (*Jürgen Kaube*) zu sprechen.
- 10 *Chr. Kirchner* (Anm. 4), 173.
- 11 *W. Brugger*, *Gemeinwohl als Integrationskonzept von Rechtssicherheit, Legitimität und Zweckmäßigkeit*, in: *ders./Kirste/Anderheiden* (Hrsg.), 17-40, 27. *Brugger* geht es darum, den staats- und verfassungsrechtlichen Diskurs im Sinne eines ‚liberalen Komunitarismus‘ zu öffnen „für stärkere, anspruchsvollere Theorien des Gemeinwohls“ (ebd., 38), um so „den Gemeinwohlstandard moderner politischer Organisation“ (ebd., 40) zu sichern. Dieses Interesse an einer kommunitär-kollektiven Wertorientierung in der juristischen Gemeinwohldebatte weist *Karl-Heinz Ladeur*, *Die Prozeduralisierung der Bestimmung des Gemeinwohls*, in: ebd., 257-288 vehement zurück; und zwar im Namen eines ‚reformulierten Liberalismus‘, der auch heute noch – oder wieder – auf das liberale Apriori der klassischen Privatrechtsgesellschaft setzt. Der Staat habe „die längerfristigen produktiven Institutionen zu schaffen, die die Selbstorganisation der Privatgesellschaft erhalten und stimulieren können“ (288), und er habe einzusehen, dass eine Orientierung an Werten und Zielen nicht absehen könne „von den Zwängen und Möglichkeiten der Selbstorganisation der Märkte“ (283). Dies gelte z. B.

- für eine „konfrontative Umweltpolitik, die Umweltethik und Wirtschaftsethik gegeneinander in Stellung bringt“ (284) und deshalb zum Scheitern verurteilt sei.
- 12 *H. Hofmann*, Verfassungsrechtliche Annäherungen an den Begriff des Gemeinwohls, in: *Münkler/Fischer* (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn*, Bd. III, 25-41, 28.
- 13 Ebd., 25.
- 14 *St. Kirste*, Die Realisierung von Gemeinwohl durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, in: *Brugger/ders./Anderheiden* (Hrsg.), 327-390, 342.
- 15 *H.-H. Trute*, Gemeinwohlsicherung im Gewährleistungsstaat, in: *Schuppert/Neidhardt* (Hrsg.), 329-347, 334.
- 16 Ebd., 344f.
- 17 Ebd., 341.
- 18 Ebd., 345.
- 19 *G. F. Schuppert*, Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat, in: *Münkler/Fischer* (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn*, Bd. III, 67-98, 69ff.
- 20 In Anlehnung an *Peter Häberles* berühmte Formulierung von der ‚offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten‘ aus dem Jahr 1970.
- 21 *G. F. Schuppert* (Anm. 19), 94.
- 22 Ebd., 93.
- 23 Ebd., 88.
- 24 *H. Hofmann* (Anm. 12), 36.
- 25 Allerdings werden die aktuellen Theoriedebatten um neue Wege der gesellschaftlichen ‚Wohlfahrtsproduktion‘ gerade im Bereich der sozialen Dienste und der Bildung und Reproduktion von ‚sozialem Kapital‘, die also diesseits der erwähnten Privatisierungstendenzen bei Post, Bahn, Energie etc. angesiedelt sind und um Themen wie Wohlfahrtspluralismus, Dritter Sektor, Selbsthilfebewegung, bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft kreisen, in den hier vorliegenden Beiträgen nur sehr stiefmütterlich behandelt. Auch fehlt eine Auseinandersetzung mit *Ulrich Becks* spezifischem Zugang zum Gemeinwohl-Thema und den politisch durchaus wirkungsvollen Überlegungen der ‚Bayerisch-Sächsischen Zukunftskommission‘ (1995-1998).
- 26 So das suggestive Bild des spanischen Gegenrevolutionärs *Juan Donoso Cortés* (1809-1853), das *Carl Schmitt* 1922 in seiner ‚Politischen Theologie‘ genüsslich aufgreift (*C. Schmitt*, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, 6. Aufl., Berlin 1993, 63).
- 27 *U. Rödel/G. Frankenberg/H. Dubiel*, *Die demokratische Frage*, Frankfurt 1989, 133.