

Ruppert, Chantal

**Working Paper**

## Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Forstbetriebe: Eine theoretische Problemdarstellung mit Bezug zur Praxis

Arbeitsbericht, No. 38-2004

**Provided in Cooperation with:**

Chair of Forestry Economics and Planning, University of Freiburg

*Suggested Citation:* Ruppert, Chantal (2004) : Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Forstbetriebe: Eine theoretische Problemdarstellung mit Bezug zur Praxis, Arbeitsbericht, No. 38-2004, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Forstökonomie, Freiburg i. Br.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/58287>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

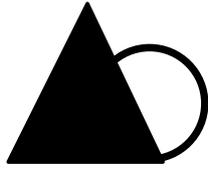
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



**Universität Freiburg**

---

**Institut für Forstökonomie**

Arbeitsbericht 38-2004

**Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher  
Forstbetriebe**

Eine theoretische Problemdarstellung  
mit Bezug zur Praxis

Chantal Ruppert



Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
Institut für Forstökonomie  
Tennenbacherstr. 4  
D-79106 Freiburg im Breisgau  
Tel.: 0761/203-3689 Fax: 0761/203-3690

## **Vorwort**

Dieser Arbeitbericht entstand als Grundlage meiner Dissertation, die sich mit den Möglichkeiten alternativer Rechts- und Organisationsformen kommunaler Forstbetriebe beschäftigt. Häufig wird als Argument gegen eine alternative Rechtsform im kommunalen Bereich angeführt, dass damit vornehmlich die Ausrichtung an erwerbswirtschaftlichen Strukturen angestrebt wird, sich dies aber nicht mit der besonderen Gemeinwohlverpflichtung der Betriebe vereinbaren ließe. Es bestand somit die Notwendigkeit, den Begriff „Gemeinwohl“ eingehender zu betrachten, zumal er auch ein Zentralbegriff der derzeitigen Reformdebatten ist und das Problem, diesen Begriff zu konkretisieren, die Basis für viele forstökonomische und forstpolitische Arbeiten bildet.

Die Ergebnisse dieser Arbeit haben bereits Eingang in ein institutsübergreifendes Seminar der Mitglieder der Institute für Forstökonomie und Forst- und Umweltpolitik gefunden. Die Gespräche zwischen den beiden Instituten sollen zum Thema „Gemeinwohl in der Forstwirtschaft“ fortgesetzt werden.

An dieser Stelle möchte ich mich bei vielen Kolleginnen und Kollegen bedanken, besonders erwähnen möchte ich aber dabei Herrn Prof. Dr. H. Steinlin, dem mein herzlicher Dank für die anregenden Gespräche und die konstruktive Kritik gilt.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	1
Inhaltsverzeichnis .....	3
Abkürzungsverzeichnis .....	4
1. Problemstellung und methodisches Vorgehen .....	6
2. Allgemeine Betrachtung des Gemeinwohlbegriffs .....	11
2.1. Gemeinwohlkonzepte – ein erster Überblick .....	11
2.2. Historischer Überblick .....	12
2.3. Gemeinwohl im demokratischen Verfassungsstaat .....	15
2.3.1. Zur Bedeutung des Staates .....	15
2.3.2. Bedeutung von Demokratie und Gesetzen: prozedurale Gemeinwohlbestimmung .....	16
2.4. Kritik an der prozeduralen, staatsbezogenen Gemeinwohlbestimmung .....	20
2.4.1. Internationale Betrachtung: Institutionen und Partizipation .....	20
2.4.2. Bürger und Partizipation .....	23
2.5. Nachhaltigkeit - Sorge um das Gemeinwohl zukünftiger Generationen? .....	24
2.6. Ökonomischer und institutionenökonomischer Ansatz .....	29
Exkurs: öffentliche Unternehmen .....	32
2.7. Zwischenfazit .....	33
3. Betrachtung des Gemeinwohls im forstlichen Sektor .....	35
3.1. Beiträge der Forstwirtschaft für das gesellschaftliche Wohl .....	35
3.1.1. Das Nutzenpotential von Wäldern und Forstwirtschaft .....	35
3.1.2. Forstliche Erklärungsansätze/- modelle zum Beitrag der Forstwirtschaft für das Wohl der Gesellschaft .....	36
3.1.3. Forstliche Betriebspolitik .....	38
3.2. Definitionsansätze im forstlichen Bereich .....	39
3.2.1. Definitionsansätze aus dem staatlichen Steuerungsbereich .....	39
3.2.2. Definitionsansätze aus dem partizipativen zivilgesellschaftlichen Steuerungsbereich .....	42
3.2.3. Nachhaltigkeit und Gemeinwohl .....	44
3.3. Besondere Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Betriebe? .....	45
3.3.1. Spannungsfeld Gemeinwohlorientierung und Erwerbswirtschaft .....	47
3.3.1.1. Historischer Kontext .....	47
3.3.1.2. Die heutige Debatte .....	49
3.3.1.3. Aktuelle Diskussionsfelder .....	50
3.3.1.4. Lösungsansätze .....	52
3.3.2. Gewährleistung von Gemeinwohl im Kommunalwald .....	57
3.4. Gemeinwohlsicherung .....	59
3.4.1. Instrumente (Institutionen) .....	59
3.4.2. Bewertung von Gemeinwohlleistungen .....	63
4. Ausblick und ein Plädoyer für die Gemeinwohlbestimmung durch Kommunalisierung .....	66
Literaturverzeichnis .....	71

## Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Abs.	Absatz
AktG	Aktiengesetz
AFZ	Allgemeine Forst Zeitschrift
BDF	Bund Deutscher Forstleute
BFN	Bundesamt für Naturschutz
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
BWaldG	Bundeswaldgesetz
BWL	Betriebswirtschaftslehre
DBU	Deutsche Bundesstiftung Umwelt
Diss.	Dissertation
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
FSC	Forest Stewardship Council
FN	Fußnote
GfP	Gute fachliche Praxis
GG	Grundgesetz
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
Herv. d. Verf.	Hervorhebung durch Verfasserin
LÖWE	langfristige ökologische Waldentwicklung
LWaldD	Landeswaldgesetz
NFP	Nationales Forstprogramm
NGO	Non Governmental Organization
NWP	Nationales Waldprogramm
PEFC	Pan European Forest Certification
SUR	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WWF	World Wildlife Fund
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
WzM	Wege zum Menschen
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft



# 1. Problemstellung und methodisches Vorgehen

Gemeinwohlorientierung in der Forstwirtschaft ist ein Handlungsgebot, dessen Wurzeln weit in die Geschichte zurückreichen und das eine besondere Ausprägung seit dem 19. Jahrhundert erfuhr.<sup>1</sup> Auch bei Aufnahme des Begriffs in die Landeswaldgesetze, als Vorgabe für den Staats- und Körperschaftswald,<sup>2</sup> wurde keine explizite Definition angegeben - die Orientierung daran wurde als selbstverständlich hingenommen.<sup>3</sup> In den letzten Jahren allerdings rücken die Überlegungen, was das Gemeinwohl nun eigentlich bedeutet, aufgrund der Ertragskrise der Forstwirtschaft und der Finanzkrise öffentlicher Haushalte immer mehr in den Vordergrund. Dabei stellt sich die Frage, wie und in welchem Umfang dieser Verpflichtung in der Praxis nachgekommen werden soll bzw. kann. Waldeigentümer und viele forstliche Gremien merken immer wieder an, dass Leistungen in Bereichen der Schutz- und Erholungsfunktionen, die immer umfangreicher im Namen des Gemeinwohls gefordert werden und die Verfügungsrechte der Waldeigentümer einschränken, nur von wirtschaftlich gesunden Forstbetrieben erbracht werden können.<sup>4</sup>

Da die finanzielle Lage öffentlicher Forstbetriebe tendenziell schlecht ist, wird die Forderung nach einer strengeren erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung der öffentlichen Betriebe immer lauter und damit einhergehend Überlegungen in Richtung der Optimierung ihrer wirtschaftlichen Grundstrukturen, die nicht zuletzt in Rechtsformüberlegungen münden. Damit stellt sich die Frage, wie weit entsprechende Reformen - unter Berücksichtigung der Gemeinwohlverpflichtung - gehen dürfen.

Inwieweit sind Gemeinwohlorientierung und erwerbswirtschaftliche Ausrichtung von Forstbetrieben im öffentlichen Bereich vereinbar? Wie weit darf eine Privatisierung in diesem Zusammenhang gehen?

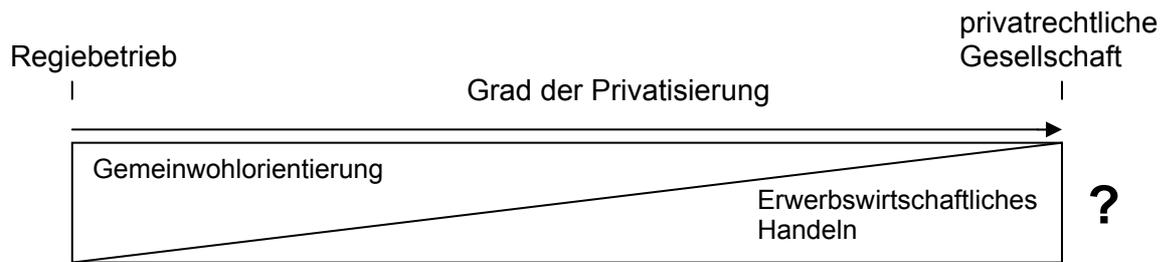
---

<sup>1</sup> Vgl. MANTEL 1990 S. 111 f. sowie 188 f.

<sup>2</sup> Siehe RUPPERT 2002 S. 14 sowie Anhang 12.7

<sup>3</sup> Überlegung nach BRANDL auf dem Gemeinwohlseminar der Institute Forstökonomie und Forst- und Umweltpolitik am 11.11.2003.

<sup>4</sup> Vgl. z.B. VON DER TANN 2001 S. 584-587, VON DER TANN hebt vor allem auch die Wichtigkeit der Verfügungsbefugnis des Waldeigentümers hervor, die nicht weiter eingeschränkt werden dürfe, um „im Rahmen der Rechts- und Wirtschaftsordnung die gemeinwohlorientierten Leistungen des Waldes“ zu erbringen (ebenda S. 587). Im Nationalen Forstprogramm (NFP) heißt es: „Für die Erhaltung der Stabilität, Leistungsfähigkeit und Funktionsvielfalt der Wälder ist entscheidend, dass die Forstbetriebe auf einer wirtschaftlich gesunden Basis stehen“ (NFP S. 12 (kurz)). Notwendig sei die „Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Forstbetriebe, um das gesamte Leistungsspektrum des Waldes sicherzustellen“ (NFP S. 28 (lang)). Siehe auch THOROE et al. 2003 S. 56



*Privatisierung in Beziehung zur Gemeinwohlorientierung und Erwerbswirtschaft<sup>5</sup>*

Diese Überlegungen zur Rechtsformwahl bewegen sich jedoch im Instrumentellen auf Steuerungsebene (und sind eher als Tatsachenaussage zu betrachten). Dieser vorangestellt sind jedoch die Gebotenheits- und Abwägungsebene. Denn Gemeinwohlüberlegungen sind in erster Linie auf der Gebotenheitsebene anzuordnen, die zum Einen zwar deskriptiv erfasst werden kann, jedoch meist auch normative Wertungen beinhaltet.

Nicht nur im forstlichen Sektor ist eine Diskussion um den Begriff „Gemeinwohl“ entbrannt. Auch in anderen wissenschaftlichen Disziplinen lebte die Debatte über den Begriff in den letzten Jahren wieder auf, und es gibt inzwischen zahlreiche Abhandlungen zu diesem Thema. Dabei wird stets die Frage gestellt, was Gemeinwohl eigentlich ist und wie man es bestimmen kann. Nicht zuletzt ist auch hier als Grund die schlechte finanzielle Lage der Haushalte zu nennen, da als Legitimation für staatliches Handeln zwar die Sorge um das Gemeinwohl angeführt wird (siehe Kapitel 2.3.1.), dieser Begriff aber häufig als „Leerformel“ kritisiert wird. Um dem zu begegnen, werden zahlreiche andere definitorische „Rahmen“ angeboten, die mit operativen Inhalten zu füllen sind. NEIDHARDT<sup>6</sup> beispielsweise bezeichnet Gemeinwohl als **normatives Konstrukt** sowie als Wertbegriff. OFFE<sup>7</sup> spricht von einer **rhetorischen Formel**, mit der die Verwender strategische Zwecke verfolgen. Nach VON BEYME<sup>8</sup> ist Gemeinwohl „eine **normative regulative Idee**, die nach Ausgleich der Interessen und nach Mindestanforderungen für eine gerechte Gesellschaft sucht.“ Nach STEINLINS Überlegungen könnte Gemeinwohl als eine **auf ethischen Grundlagen basierende Utopie** bezeichnet werden, als nie völlig erreichbarer Zielpunkt

<sup>5</sup> Zusammengestellt aus zwei Grafiken und verändert durch die Verfasserin nach WEBER 2001 S. 6, 8; das Fragezeichen soll in Frage stellen, ob sich Gemeinwohlorientierung und erwerbswirtschaftlichen Handeln in Bezug auf die Rechtsformen tatsächlich so verhalten.

<sup>6</sup> NEIDHARDT 2002 S. 13 f.; er bezeichnet die Operationalisierung von Wertebegriffen als eine Funktion sozialer Verständigung.

<sup>7</sup> OFFE 2002 S. 58; Gemeinwohl werde häufig als Politikziel deklariert, wobei dem Gemeinwohl als „Synthese von Modernitäts- und Gerechtigkeitswerten eine „eigenwertige“, d.h. *moralische* Qualität zugesprochen wird.“ OFFE 2002 S. 56; WELZEL 2002 S. 110 merkt an, dass in der Politik „der Gemeinwohlbegriff in erster Linie als politische Kampfformel im öffentlichen Diskurs“ zu fungieren scheint (als „Legitimationsformel für beliebige Ziele“). Die Gemeinwohrrhetorik schein wenig als „empirisch-analytische Kategorie zu taugen, die man unparteiisch anwenden kann.“ (Ebenda S. 110) Der Gedanke des Gemeinwohls sei von unterschiedlichen Gruppierungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen verwendet worden (sowohl in den Ideologien des Liberalismus, Sozialismus u.a. oder Arbeiterbewegungen, Ökologiebewegungen u.ä.; ebenda S. 109 f.). Oft wird der Begriff Gemeinwohl gebraucht, um Partikularintressen politisch durchzusetzen.

<sup>8</sup> VON BEYME 2002 S. 137 (dicke Herv. d. Verf.); ebenso geht auch WEIDNER 2002 S. 133 von Gemeinwohl als regulative Idee aus und schlussfolgert „... dann ist nicht die Frage entscheidend, was Gemeinwohl ist, sondern wer es wann und wo bestimmt: In den Vordergrund tritt das Verfahren in seinem politisch-räumlich begrenzten Geltungsbereich.“ Ebenda S. 139

gesellschaftlicher Prozesse.<sup>9</sup> Einer ganz anderen Betrachtungsweise folgend könnte man, vom Begriffstyp ausgehend, dem Ansatz von VON DETTEN folgen und den Begriff des Gemeinwohls als „boundary object“ betrachten, dessen Sinn darin besteht, für sehr heterogene Interessen verschiedener Interessengruppen einen gemeinsamen erkennbaren Schnittpunkt zu bieten.<sup>10</sup> Der Gemeinwohlbegriff würde somit als „Tauschzone des Wissens“ zwischen verschiedenen Disziplinen, aber auch zwischen Wissenschaft und „Nichtwissenschaft“ vermitteln.<sup>11</sup> Dagegen verwirft EKARDT Gemeinwohl als freiheitsbeschränkende Norm vollkommen.<sup>12</sup>

Ziel dieses Arbeitsberichtes ist es, verschiedene Möglichkeiten zu diskutieren, mit denen man sich dem Begriff „Gemeinwohl“ nähern kann und darüber hinaus die Schwierigkeiten, die damit verbunden sind, aufzuzeigen. Nach eingehender Betrachtung des forstlichen Sektors und des kommunalen Bereichs soll am Schluss der Arbeit ein möglicher Ansatz zur Gemeinwohlbestimmung im Forstsektor aufgezeigt werden.

Es bieten sich verschiedene Möglichkeiten an, den Begriff des Gemeinwohls näher zu betrachten.

Definitionsansätze aus Lexika wurden hier nicht verfolgt, da sich herausstellte, dass diese, sowohl in den allgemeinen, vor allem aber auch in den fachspezifischen Lexika, sehr weit variieren. Immer wieder kommt man auf diese Weise zu Begriffen, die normativ gefüllt werden müssen, so dass kein Erkenntnisgewinn daraus gezogen werden konnte.

Das Heranziehen von gegensätzlich verwendeten Begriffen schien ebenfalls wenig zielführend zu sein, da auch hier unterschiedliche Auffassungen über die Richtigkeit und tatsächliche Gegensätzlichkeit bestehen. Als Beispiele für in der Literatur häufig genannte Dichotomien können unter anderem angeführt werden:

- Gemeinwohl und Freiheit<sup>13</sup>
- Gemeinwohl und private Interessen (Eigenwohl)<sup>14</sup>
- Gemeinwohl und Erwerbswirtschaft<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Mündliche Mitteilung in einem Gespräch am 19.09.2003.

<sup>10</sup> VON DETTEN 2003 wendet den in den Kulturwissenschaften gebräuchlichen Begriff des "boundary objects" auf forst(politisch) bedeutsame Begriffe wie „Nachhaltigkeit“ und „Naturnähe“ an (in diesem Zusammenhang nennt er auch „Ordnungsgemäße Forstwirtschaft“ und „Gemeinwohl“). Diese Objekte stehen in der Mitte verschiedener Interessengruppen und weisen für alle Beteiligten unterschiedliche Inhalte auf - werden aber immer als Bezugsobjekt herangezogen. Es lassen sich unterschiedliche normative Zugänge finden, so dass auch nie eine einheitliche begriffliche Definition möglich ist. Auch auf zeitlicher Ebene ändern sich die Begriffsinhalte.

<sup>11</sup> HAAG/ MATSCHONAT 2002 S. 12; dort aber nicht auf den Gemeinwohlbegriff bezogen.

<sup>12</sup> EKARDT 2002; seine philosophische und verfassungsrechtliche Arbeit hat die Freiheit für heutige und künftige Menschen zum Mittelpunkt, die vor staatlichem Zwang und vor mittelbarem Zwang durch Gewährlassen von Privaten geschützt werden müsse, was durch Gesetze zu erreichen sei. Dabei verwirft er sowohl den klassischen Liberalismus und seine einseitig wirtschaftliche Fixierung, als auch ökozentrische und paternalistische Ansätze sowie den Gemeinwohlbegriff. Eine Begrenzung der Freiheit dürfe nur durch die Freiheit selbst sowie durch deren Voraussetzung erfolgen, und dies beziehe sich immer auf konkrete Menschen und nicht auf Kollektivbelange, die das Tor für Freiheitsbeschränkungen aller Art öffnen, da die inhaltliche Rückbindung an die Interessen konkreter Einzelpersonen fehle. Er schlägt vor, in Gesetzen das Gemeinwohl durch Freiheitsvoraussetzungen zu ersetzen - damit würden bestimmte Belange wegfallen (z.B. Ökozentrik), und Einschränkungen der Einzelnen würden besser begründbar werden (ebenda S. 2 ff.)

<sup>13</sup> Hier scheint nach EKARDT 2002 eine Art Konstante der praktischen Philosophie seit ihrer Entsprechung zu bestehen.

Diese Liste ließe sich noch fortsetzen, und auch hier werden Begriffe verwendet, die normativ zu füllen sind. Daher ist auch so keinen Erkenntnisfortschritt das Gemeinwohl betreffend zu erwarten.

Die Verfasserin hat es daher vorgezogen, die Anwendung des Begriffs in der Praxis und in der einschlägigen Literatur hierzu genauer zu betrachten.<sup>16</sup>

Bei der Betrachtung des Gemeinwohl-Begriffes können viele unterschiedliche Perspektiven eingenommen werden. An dieser Stelle werden die Ansatzpunkte zusammengetragen, die für die anschließende Arbeit der Verfasserin<sup>17</sup> auf Steuerungsebene besonders wertvoll erscheinen: politische, staatsrechtliche, verfassungsrechtliche, juristische, ökonomische und institutionenökonomische, aber auch soziologische, philosophische und ethische Elemente wurden hier ausschnitthaft berücksichtigt. Eine genaue Abgrenzung zwischen den einzelnen Wissenschaftsbereichen ist dabei aufgrund der engen Verflechtung nicht immer möglich und soll hier auch nicht im Vordergrund stehen. Es wird vielmehr versucht, in einer Zusammenschau dieser Sichtweisen Ansatzpunkte für die Bedeutung des Gemeinwohls im forstlichen Bereich zu identifizieren. Zu diesem Zweck wurde auf einschlägige Literatur zu diesem Thema zurückgegriffen, vor allem auf die Bände der interdisziplinären Arbeitsgruppe Gemeinwohl und Gemeinsinn an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und das WZB-Jahrbuch 2002.<sup>18</sup>

In einem zweiten Schritt sollen entsprechende Betrachtungen der allgemeinen Ebene differenziert für den forstlichen Sektor, vom allem in Bezug auf die öffentlichen Forstbetriebe, geführt werden. Die Ergebnisse werden im Anschluss diskutiert.

Am Ende dieser Arbeit kann keine allgemeingültige Definition von Gemeinwohl für öffentliche Forstbetriebe stehen, es geht vielmehr darum, zum Einen die Komplexität der Problematik aufzuzeigen und zum Anderen auf mögliche Erklärungsansätze hinzuweisen. In Bezug auf den Kommunalwald wird von der Verfasserin eine begründete normative Setzung vorgenommen (und als solche gekennzeichnet), die als Arbeitsgrundlage für die

---

<sup>14</sup> Oft in der Rechtsprechung zu finden; eine klare Abgrenzung scheint aber nie gelungen zu sein (EKARDT 2002 S. 233 ff.).

<sup>15</sup> Vor allem im forstlichen Bereich vorzufinden und sehr aktuell. Dies soll deshalb in der forstlichen Betrachtung (Kapitel 3) näher erläutert werden.

<sup>16</sup> Natürlich sind auch noch andere Herangehensweisen denkbar, wie z.B. ein systemtheoretischer Ansatz als Reflexionsebene, wie es S. SIEMER (Soziologe) zur Nachhaltigkeit eine systemtheoretische Erörterung erarbeitet (Dissertationsvorhaben im Rahmen des DBU-Stipendienprogrammes).

<sup>17</sup> Siehe Vorwort

<sup>18</sup> Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; MÜNKLER, H./ BLUHM, H./ FISCHER, K. (Hg.) 2001: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriff. Akademie Verlag GmbH, Berlin; MÜNKLER, H./ BLUHM, H./ FISCHER, K. (Hg.) 2002: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Akademie Verlag GmbH; Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002)

fortführenden Arbeiten der Verfasserin auf der Steuerungsebene (Rechts- und Organisationsformen für kommunale Forstbetriebe) dienen soll.

## 2. Allgemeine Betrachtung des Gemeinwohlbegriffs

### 2.1. Gemeinwohlkonzepte – ein erster Überblick

Bei der Beantwortung der oben genannten Fragen, was Gemeinwohl ist und wie man es bestimmt, werden vor allem sechs Ansätze in den unterschiedlichen Wissenschaftsbereichen genannt:

- **substanzialistische, geschlossene Gemeinwohlkonzepte** bzw. objektive Betrachtung: der substanzielle Gehalt des Gemeinwohls ist unabhängig von den Präferenzen (auch einer Mehrheit) der Mitglieder des Gemeinwesens eindeutig und richtig bestimmbar.<sup>19</sup> Dieser Ansatz ist nach herrschender Meinung in pluralistischen Demokratien moderner Gesellschaften, vor allem auch in Hinblick auf die internationale Ebene, nicht mehr zu vertreten.<sup>20</sup>
- **„organistische“ Gemeinwohlkonzepte**: die Gemeinschaft sei mehr als die Summe der Individuen und das Gemeinwohl werde aus „höheren Einsichten“ gewonnen (WELZEL nennt in diesem Zusammenhang Sozial- und Staatsphilosophen).<sup>21</sup> Allerdings sei Gemeinwohl als ein von vornherein festgelegtes Ziel eine Partei für eine Möglichkeit unter vielen und habe daher „Willkürcharakter“ (dies zeigt eine gewisse Demokratiefeindlichkeit). Die organistische Konzeption sei daher aufzugeben und durch eine summarische zu ersetzen, „die in der Gesellschaft in erster Linie die Ansammlung der Individuen sieht, die ihr angehören.“<sup>22</sup>
- **ökonomische Konzepte**: hier könnten sehr unterschiedliche Konzepte genannt werden von der Klassik bis zur ökologischen Ökonomie. Daher wird an dieser Stelle auf die Ausführungen unter Kapitel 2.6. verwiesen.
- **materiale Gemeinwohlkonzepte**: Gemeinwohlbelange (von Juristen verwendeter Plural) werden hergeleitet und gewichtet.<sup>23</sup> Als deren Grundlage dienen Gesetze. Dieses Konzept ist nur im Zusammenhang mit der prozeduralen Gemeinwohlbestimmung zu sehen.
- **prozedurale Gemeinwohlkonzepte**: binden das Gemeinwohl an die Präferenzen eines bestimmten Gemeinwesens. Dabei kann vom (kleinsten) gemeinsamen Nenner

<sup>19</sup> Bzw. könne von „dem“ Gemeinwohl nur in einer völlig homogenen und autonomen Gesellschaft gesprochen werden; diese Annahme aber kann ausgeschlossen werden (vgl. FUCHS 2002 S. 92).

<sup>20</sup> Vgl. z.B. FUCHS 2002 S. 92, 104 und die dort angegebenen Autoren.

<sup>21</sup> WELZEL 2002 S. 110

<sup>22</sup> Ebenda S. 111; Näheres siehe Kapitel 2.2. Historische Betrachtung

ausgegangen werden (Schnittmengenmodell) bzw. es kann über das Konsensprinzip ermittelt werden (muss nicht einstimmig sein). Dieses Konzept ist in der Praxis - auch in internationaler Sicht - weit verbreitet. Man kann unterscheiden zwischen<sup>24</sup>:

- **erkenntnisorientierte Verfahren:** Ableitung aus den objektiven Fakten und den gesetzlichen Vorgaben. (Welche Interessen der Allgemeinheit sind nach dem Stand der Wissenschaft erkennbar?)
  - **interessenorientierte Verfahren:** die Betroffenen selbst kennen ihre Interessen ausreichend und können diese untereinander abstimmen.<sup>25</sup>
- **Negativdefinition:** dies betrifft die Beweisumkehr, da es leichter zu bestimmen sei, was nicht dem Gemeinwohl zuträglich ist.<sup>26</sup>

Es gibt noch eine Reihe weiterer Gliederungsmöglichkeiten, die jedoch meist mit einer der genannten im Zusammenhang stehen.<sup>27</sup> Der momentanen Staatsauffassung folgend sind vor allem der prozedurale Ansatz und im gewissen Umfang die materialen Komponenten von Bedeutung und werden deshalb in den folgenden Ausführungen genauer dargestellt.

Problembereiche bei der Gemeinwohldiskussion untergliedert OFFE 2002 wie folgt:

- soziale Referenz: „Welche Gesamtheit „ist“ die Gemeinschaft, deren Wohl gedient werden soll?“<sup>28</sup>,
- zeitlicher Handlungshorizont: Sind die Entscheidungen im zukünftigen Rückblick als „richtig“ zu bewerten?<sup>29</sup>,
- sachliche Merkmale: Ist eine gleichmäßige Wert- und Interessenberücksichtigung möglich?<sup>30</sup> Wie können einzelne Ziele miteinander in Relation gesetzt werden?
- welche Akteure und Verfahren sollen eine Lösung herbeiführen?<sup>31</sup>

## 2.2. Historischer Überblick

Der Ursprung der Gemeinwohlidee liegt in der antiken politischen Philosophie. Platon favorisierte eine etatistische Herangehensweise, bei der das Gemeinwohl von oben, von Philosophen und Regierenden festgelegt wird, während bei Aristoteles Regierende und

---

<sup>23</sup> SCHUPPERT 2002 S. 28; vgl. auch UERPMANN 2002

<sup>24</sup> Nach WEBER 2002 S. 256; die Zuordnung zum prozeduralen Gemeinwohlkonzept erfolgte durch die Verfasserin.

<sup>25</sup> Auch bei der Aushandlung eines Vertrages kann von einem interessenorientierten Verfahren der prozeduralen Gemeinwohlbestimmung für die Beteiligten ausgegangen werden (aus dem Folgenden abgeleitete Annahme der Verfasserin).

<sup>26</sup> Vgl. OFFE 2002 S. 63; an dieser Stelle kann auch das Heranziehen von „Gegensatzbegriffen“ genannt werden.

<sup>27</sup> Beispielsweise nennt JACHTENFUCHS 2002 den deliberativen Gemeinwohlbegriff und verbindet mit ihm die substantielle - und die Schnittmengendefinition.

<sup>28</sup> OFFE 2002 S. 65

<sup>29</sup> Ebenda S. 73

<sup>30</sup> Ebenda S. 73

<sup>31</sup> Ebenda S. 72; nach MAYNTZ 2002 S. 112 scheitern die Versuche, das Gemeinwohl inhaltlich näher zu bestimmen tatsächlich in der Regel an diesen von OFFE beschriebenen Schwierigkeiten, „die sozialen, zeitlichen und sachlichen Bezugspunkte einer Gemeinwohldefinition zu fixieren.“

Regierte gleichermaßen an Festlegung, Realisierung und Kontrolle des Gemeinwohls beteiligt waren.<sup>32</sup>

Im Mittelalter wurde die theologische Verankerung des Gemeinwohls hervorgehoben und eine Abgrenzung zum weltlichen Wohl vorgenommen. Aber auch die Selbstverpflichtung unter den Bürgern erlangte Bedeutung. „In Kommunen, Gilden, Bruderschaften usw. wird ein Gruppengut via Vertrag bzw. Konsens als Gemeinwohl definiert, und durch einen Schwur verpflichten sich die Gruppenmitglieder auf seine Realisierung.“<sup>33</sup> Und weiter: „Das Gemeinwohl wurde zwar in einem theologischen Gesamtrahmen angesiedelt, politisch aber in den Ständen, sozialen Gruppen und Institutionen konkretisiert.“<sup>34</sup> Seit dem 12. Jahrhundert wurde dann die Bedeutung der Selbstbestimmung von territorialen Gruppen immer bedeutungsvoller. Beispielsweise entstand der Begriff des „Gemeinen Nutzen“ im gemeindlichen Umfeld der Städte und Dörfer.<sup>35</sup> Nach BLICKLE erfolgte erst im 16. Jahrhundert (endgültig nach der Reformation) in Deutschland der „Durchbruch des Gemeinen Nutzens als Legitimationsfigur für politische Macht auf der Ebene des Reiches“.<sup>36</sup> Durch die Reformation erlebt der Gemeinwohlbegriff aber auch eine „theologische Wiederaufladung“. Luther habe das Gemeinwohl zwar substanzialistisch in der Theologie verankert, alle weltlichen Ausfüllungen jedoch auf Strukturen und Institutionen bezogen, deren Kontexte wandelbar seien.<sup>37</sup>

Im frühen 18. Jahrhundert wurde dem Gemeinwohldiskurs eine ganz neue Richtung gegeben. Nach MANDEVILLE werde durch die egoistische Verfolgung des privaten Wohls durch jeden Einzelnen, im Endeffekt der größtmögliche Nutzen für das öffentliche Wohl herbeigeführt.<sup>38</sup> MANDEVILLES Einfluss auf die Theorien von ADAM SMITH ist offensichtlich.<sup>39</sup> Diese gingen davon aus, dass die Verfolgung der wirtschaftlichen Eigeninteressen in einer Marktwirtschaft letztlich zum Nutzen aller sei. Das Wohl aller Menschen wird durch die Theorie der „unsichtbaren Hand“ auf materielle Interessen reduziert.<sup>40</sup>

---

<sup>32</sup> MÜNKLER/ BLUHM 2001 16 f.

<sup>33</sup> Ebenda S. 18; vgl. auch S. 17

<sup>34</sup> Ebenda S. 18; eine entscheidende „gesetzgebungsgeschichtliche Wurzel“ sei nach SIMON 2001 S. 134 in den genossenschaftlichen Sozialstrukturen des Mittelalters zu suchen, wo ein interner hoher Regelungsbedarf bei der bäuerlichen gemeinsamen Nutzung von Allmenden bestand. „Eingespielte Konsensmechanismen waren .. im Mittelalter eine ganz wesentliche Vorbedingung für die Statuierung „neuer“ Normen“, legitimiert durch Gemeinwohlgedanken (SIMON 2001 S. 134, 135).

<sup>35</sup> BLICKLE 2001 S. 104

<sup>36</sup> Ebenda S. 99 (Verstaatlichung; vgl. hierzu auch S. 102)

<sup>37</sup> MÜNKLER/ BLUHM 2001 S. 19; nach SCHUPPERT 2002 (S. 23) wurzelte die herrscherliche Gemeinwohlverantwortung bis weit in das 17. Jahrhundert im göttlichen Auftrag. Im modernen Verfassungsstaat wurde er von der religiösen zur weltanschaulichen Neutralität erweitert.

<sup>38</sup> FISCHER 2002 S. 69; 1705 erschien MANDEVILLES Bienenfabel

<sup>39</sup> Vgl. hierzu MÜNKLER/ BLUHM 2001 S. 22, die auf den Einfluss MANDEVILLES auf SMITH hinweisen. Allerdings kritisierte SMITH MANDEVILLE wegen des Fehlens sittlicher Bindungen (siehe EICHHORN 1984 S. 239).

<sup>40</sup> Das SMITH'sche Konzept wurde in vielerlei Hinsicht kritisiert, vor allem das Verhältnis zwischen Markt und Staat. Im Falle von Marktversagen wurde eine Gefährdung des Gemeinwohls gesehen und staatliche Interventionen in die Wirtschaft als gerechtfertigt betrachtet. „Wo der Markt versagt, muss der Staat in Ermangelung ökonomischer Effizienzkriterien nach Kriterien der Sittlichkeit auf politischem Wege in den Wirtschaftsprozess eingreifen, um das Gemeinwohl zu wahren.“ (WURZ 2001 S. 81) Die Sitten können hier als informelle Institutionen verstanden werden.

Im Liberalismus steht die Betrachtung des Individuums und seiner freien Handlungsmöglichkeiten im Mittelpunkt der Gemeinwohlvorstellung.

Eine Gegenrichtung dazu band das Gemeinwohl an eine „von oben geregelte Staatlichkeit“.<sup>41</sup> Eine Beamtenschaft wurde eingesetzt, um die Gemeinwohlvorgaben zu interpretieren und durchzusetzen. Diese Entwicklung erfolgte in Deutschland im 19. Jahrhundert - vor allem aufgrund der tiefgreifenden Wirkungen des Dreißigjährigen Krieges und der später als bei den restlichen europäischen Staaten einsetzenden Industrialisierung und war geprägt von der kammalistischen Staatsauffassung und dem philosophischen Idealismus.<sup>42</sup> Beispielsweise lag HEGELs Staatsauffassung der Holismus zugrunde und damit eine Organismusvorstellung, in der die Gesellschaft als Ganzes Vorrang vor seinen Gliedern hat.<sup>43</sup> Gemeinwohl war dabei einer der Grundwerte, die der Staat den Einzelnen gegenüber zu bewahren und durchzusetzen hatte. Diese teleologische Konzeption setzte sich der Argumentation von WURZ 2001 folgend in besonderer Weise in Deutschland durch. Mit Gemeinwohl sei in diesem Kontext „eine Gerechtigkeitsordnung gemeint, die gewährleisten soll, dass *alle* Bürger am gesamtgesellschaftlichen Reichtum im Sinne des volkswirtschaftlichen Einkommens, das allein zur Bedürfnisverwendung verwendet wird, beteiligt sind.“<sup>44</sup> Die deutsche Nationalökonomik zeichnete sich demnach durch eine „ausgeprägte staatswirtschaftliche Tendenz und Gemeinwohlorientierung aus. Im Gegensatz zur klassischen Ökonomik wurden Sittlichkeit und ethische Normen als Faktoren angesehen, die das wirtschaftliche Handeln von Individuum und Staat wesentlich bestimmen.“<sup>45</sup>

Der Staat galt also lange Zeit als „Hüter, Interpret und Durchsetzungsinstanz des Gemeinwohls“, mit deren Wahrung Beamte betraut waren.<sup>46</sup> Mit der Ausbildung des „institutionellen Flächenstaates [kommt] die Verstaatlichung der Gemeinwohlkompetenz erst richtig zum Zuge.“<sup>47</sup>

Dies änderte sich durch den Umbau zum Sozialstaat. In der Gegenwart spielen auch andere Akteure eine wichtige Rolle.<sup>48</sup>

Im Großen und Ganzen lassen sich in der bisherigen Betrachtung somit zwei Grundrichtungen erkennen (siehe Kapitel 2.3.): die paternationale Richtung – die Staatsgewalt muss übergeordnet handeln und steuern - und die liberale Richtung – plädiert

---

<sup>41</sup> MÜNKLER/ BLUHM 2001 S. 23; siehe auch unter Kapitel 2.1.: organistische Konzepte.

<sup>42</sup> Vgl. WURZ 2001 S. 67 ff., S. 77 bzw. S. 72 (Rechtsstaatlichkeit)

<sup>43</sup> Siehe hier ebenfalls unter Kapitel 2.1.: organistische Konzepte

<sup>44</sup> WURZ 2001 S. 77; es geht also um Verteilungsgerechtigkeit (vollkommene Gerechtigkeit und damit der höchste allgemeine Volkswohlstand wäre somit das Gemeinwohl). In diesem Zusammenhang sei auch die Deutsche Historische Schule erwähnt.

<sup>45</sup> Ebenda S. 198; als eine eigenständige theoretische Ausrichtung der deutschen Nationalökonomik nennt WURZ (ebenda S. 86) die Theorie des objektiven Gattungswertes, in der Güter, welche nicht nur durch Arbeit, sondern auch durch die Natur entstehen, nach ihrer Tauglichkeit für menschliche Zwecke, dem Gebrauchswert, beurteilt werden. Es geht dabei also nicht um die Befriedigung konkreter Bedürfnisse bestimmter Personen, sondern um „Gütergattungen, die geeignet sind, allgemeine Bedürfnisse aller Menschen zu befriedigen“. (Ebenda S. 89) Der Nutzen der Gütergattungen ist der „objektive Gattungswert“, der nach seinem Vermögen vernünftiger, sittlicher Zwecke zu dienen beurteilt wird. Nach WURZ war man der Auffassung, dass neben objektiven Größen wie Produktionskosten auch der Prozess der öffentlichen Meinungs- und Urteilsbildung wesentlichen Einfluss auf den ökonomischen Wert nehme.

<sup>46</sup> MÜNKLER/ BLUHM 2001 S. 9 f.

<sup>47</sup> Ebenda S. 24

<sup>48</sup> Ebenda S. 9 f.

für möglichst weite individuelle Betätigungsspielräume. Durch den heutigen „freiheitlichen Sozialstaat“ der westlichen Industriegesellschaften seien nach EICHHORN beide Elemente in unterschiedlichem Umfang vereint.<sup>49</sup>

## **2.3. Gemeinwohl im demokratischen Verfassungsstaat**

### **2.3.1. Zur Bedeutung des Staates**

Nach dem traditionellen Verständnis in den Politikwissenschaften stellt Gemeinwohl den allgemeinen Zweck der Existenz des Staates dar und sei somit ein Bewertungsstandard oder eine „regulative Idee“ für staatliches Handeln.<sup>50</sup> Der Staat habe die „Letztverantwortung“ für das Gemeinwohl.<sup>51</sup> Auch EICHHORN benennt unter Heranziehen des Grundgesetzes Art. 56 als Hauptmaxime staatlichen Handelns: „für die Wohlfahrt aller zu sorgen. Hieraus erwächst dem Staat seine originäre Legitimation... Der Staat ist der Sachverwalter dieses Gemeinwohls [gemeinsam bewusste und gemeinsam angestrebte Wohlfahrt]. Er hat es treuhänderisch ... zu hegen und zu pflegen.“<sup>52</sup> Auch in anderen Gesetzestexten sind entsprechende Hinweise zu finden. „Der Staat dient dem Gemeinwohl“, so formuliert nach UERPMANN die Bayerische Verfassung für den Freistaat Bayern (Art. 3 Abs.1 Satz 2) eine Leerformel, für die Gemeinwohlkriterien erforderlich sind, um sie „mit Leben zu füllen“.<sup>53</sup>

Auch NEIDHARDT, der die Gemeinwohlrhetorik in Pressekommentaren untersucht hat, stellt fest, dass in den meisten Fällen der Staat als für das Gemeinwohl zuständig deklariert wird. „Staatliche Institutionen sollen Gemeinsinn, wo er fehlt, entweder anreizen oder erzwingen, gegebenenfalls die Defizite auch durch eigene Gemeinwohlbeiträge selbst kompensieren. ... Die Gemeinwohlfähigkeit erscheint in Deutschland ... in starkem Maße als verstaatlicht.“<sup>54</sup> Jedoch kommt es immer mehr zu einer Verschiebung dieser Zuständigkeit durch Partizipation von Interessengruppen auf allen Ebenen und internationalen Institutionen (s.u.).<sup>55</sup>

Als zentrale Aufgaben werden dem Staat - und damit Aufgaben im Sinne der Förderung des Gemeinwohls – nach BIRNBACHER<sup>56</sup> die Planungen zugunsten kommender Generationen, aber auch der heutigen Generation, zugestanden:

- Infrastrukturleistungen: „Vorleistungen des Staates im Dienste der autonomen Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure, die von den individuellen Akteuren selbst nicht

---

<sup>49</sup> EICHHORN 1984 S. 239

<sup>50</sup> FUCHS 2002 S. 89

<sup>51</sup> FISCHER 2002 S. 81 in Anlehnung an ISENSEE, J. (1990): Gemeinwohl und Bürgersinn im Steuerstaat des Grundgesetzes. Gemeinnützigkeit als Bewährungsprobe des Steuerrechts vor der Verfassung. In MAURER, H.: Das akzeptierte Grundgesetz. Festschrift für Günter Dürig zum 70. Geburtstag. München, S. 33-65

<sup>52</sup> EICHHORN 1984 S. 238

<sup>53</sup> UERPMANN 2002 S. 179

<sup>54</sup> NEIDHARDT 2002b S. 166 f.

<sup>55</sup> Selbstverständlich gibt es auch andere Auffassungen von den Aufgaben und der Legitimation des Staates. Eine gänzlich andere Richtung vertritt z.B. EKARDT 2002, der als Staatszweck nur die Freiheit anerkennt (ebenda S. 217). Als Staatsfundamentalnormen nennt er Freiheitsvoraussetzungen wie das Sozialprinzip und Freiheitsausgleich wie das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip.

erwarten werden können, da sie entweder öffentliche Güter darstellen, an denen keine privaten Eigentumsrechte bestehen, sie eine zu lange Ausreifungszeit haben (...), oder ihre Lebensdauer über die Lebensdauer des Individuums zu weit hinausreicht, als dass dieses zu der Investition bereit wäre.“<sup>57</sup>

- Daseinsvorsorge: „... noch umfassenderer Bereich zukunftsorientierter staatlicher Leistungen, der auch soziale und kulturelle Vorsorgeleistungen abdeckt“.<sup>58</sup>

Die Instrumente zur Gemeinwohlsicherung von staatlicher Seite sind sehr unterschiedlich und reichen von informellen und finanziellen Instrumenten über Planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente bis hin zur eigenen staatlichen Leistungserbringung durch Unternehmen.<sup>59</sup>

In welchem Umfang der Staat aktiv sein sollte, ist Inhalt der aktuellen Debatten um die Deregulierung - vor dem Hintergrund der finanziellen Lage der Kommunen, der Länder und des Bundes. Dabei geht es um die Privatisierung vormals staatlicher Daseinsvorsorge und Leistungserbringung. Hier stellt sich die Frage, nach institutionellen Vorkehrungen, um zu gewährleisten, dass Gemeinwohlziele weiterhin verfolgt werden.<sup>60</sup>

### **2.3.2. Bedeutung von Demokratie und Gesetzen: prozedurale Gemeinwohlbestimmung**

Betrachtet man die von OFFE 2002 genannten Probleme (siehe Kapitel 2.1.), die sich bei der Gemeinwohldiskussion ergeben und eine „Lösung“ vereiteln, wird ein bzw. der einzige Lösungsansatz für die Festlegung, wessen Wohl das Gemeinwohl ist, in dem „Hilfsschnitt“ der örtlichen Abgrenzung gesehen.<sup>61</sup> Eine Kritik an dieser Bestimmung des Gemeinwohls ist unzweifelhaft die Tatsache, dass es außenstehende Betroffene gibt, die negative externe Effekte einklagen können, oder „wenn die interne Differenzierung der Angehörigen einer politischen Gemeinschaft und mithin die Pluralität von Wertüberzeugungen so anwächst, daß ein einigermaßen instruktiver Konsens über den operativen Gehalt des Gemeinwohlbegriffs kaum noch zu erlangen ist.“<sup>62</sup> Das Problem der externen Effekte besteht natürlich für jede Gemeinwohlbestimmung für eine bestimmte Gruppe von Menschen, ob nun eine Familie, eine Kommune, eine Nation usw. Es kommt also alles auf die Wahl des sozialen

---

<sup>56</sup> BIRNBACHER 1988 S. 264; EICHHORN zählt ebenfalls die folgenden Aufgaben zu den nutzenstiftenden Leistungen von gemeinwirtschaftlichen Unternehmen (EICHHORN 1984 S. 244). Er benennt außerdem Basisinnovationen und kontrollbedürftige Bereiche als Hauptaufgabengebiet von gemeinwirtschaftlichen Unternehmen.

<sup>57</sup> BIRNBACHER 1988 S. 264

<sup>58</sup> Ebenda S. 264

<sup>59</sup> Ausführlicher zu den Instrumenten der Gemeinwohlsicherung siehe Kapitel 3.4.

<sup>60</sup> Vgl. hierzu TRUTE S. 331; auf diesen Überlegungen beruhend leitet TRUTE das Konzept der Legitimationsverantwortung ab, wonach „Vorfeldsicherungen“ bestimmte Mindeststandards bei der Verflechtung staatlicher und privater Handlungsbeiträge sicherstellen (ebenda S. 332). Auch auf die Überlegungen zu einer Trennung von regulierender und unternehmerischer Funktion des Staates seien an dieser Stelle hingewiesen, um eine politikunabhängigere, sachbezogenere Regulierung eines Sektors zu ermöglichen (nach den europäischen Vorgaben, EG Richtlinie 2002/21/EG Art. 3; vgl. hierzu TRUTE S. 335).

<sup>61</sup> OFFE 2002; vgl. hierzu auch MAYNTZ 2002 (S. 112), nach deren Auffassung ein Lösungsansatz in der Beschränkung auf ein Sozialgebilde zu finden sein könnte. Ebenso KIRCHNER 2002 (S. 158), nach dem die jeweilige Sichtweise zum Gemeinwohl entscheidend ist. „Eine Definition des Begriffs ohne Angabe des Bezugsrahmens erscheint müßig.“; WELZEL 2002 S. 109 definiert Gemeinwohl als „das Wohl der Bürger ..., welche einer Gemeinschaft angehören.“

<sup>62</sup> OFFE 2002 S. 66

Bezugsrahmens an. Es erscheint somit zwecks operativen Umgangs zwingende Voraussetzung zu sein, eine gewisse definitorische Eingrenzung vorzunehmen.<sup>63</sup> Die externen Effekte müssen so genau wie möglich bestimmt werden, um einen gewissen steuernden Einfluss nehmen zu können. Das Problem der internen Differenzierung muss durch eine genaue Umkreisung der Akteure und deren Konsensverhandlungen begegnet werden.

Bereits in der Antike (462/461 v. Chr.) seien nach FUCHS mit „Gemein-“ praktisch alle Bürger des Staates gemeint. Das „-Wohl“ musste durch politisches Handeln hergestellt werden. Durch die Identität von Regierenden und Regenten waren praktisch auch alle Bürger an der politischen Entscheidung beteiligt.<sup>64</sup> Beim Demokratieprinzip der Moderne sind Regierende und Regierte nun nicht mehr identisch, das Regieren wird gewählten Repräsentanten überlassen. Ausgehend von der Interessenvielfalt der Bürger, die einer Entscheidungsregel (Einstimmigkeits- oder Mehrheitsregel) unterworfen wird, kann man von einer prozeduralen Bestimmung des Gemeinwohls sprechen<sup>65</sup>, d.h. das Gemeinwohl wird im demokratischen Verfahren bestimmt.<sup>66</sup> Bei dieser Prozeduralisierung des Gemeinwohlbegriffes ist nach OFFE<sup>67</sup> das Allgemeinwohl „nicht mehr und nicht weniger als das, was der politische Prozeß bei der Wahrung rechtsstaatlicher und demokratischer Verfahren als bindendes Ergebnis hervorbringt“. Das Gemeinwohl ist also eine offene, niemals feststehende, „immer unter dem Vorbehalt des Ergebnisses der nächsten Wahlen stehende Größe“.<sup>68</sup>

Gegen die prozedurale Gemeinwohlbestimmung steht der Einwand der Maßstablosigkeit, weshalb das „Wohl“ nicht beurteilt werden kann.<sup>69</sup> Um aus diesem Dilemma zwischen einem inhaltlichen Definitionsverbots und der Maßstablosigkeit einer reinen Prozeduralisierung der Gemeinwohls zu kommen, wird von SCHUPPERT<sup>70</sup> auf den von Juristen verwendeten Plural, die Gemeinwohlbelange, verwiesen, worunter in der Sprache des Verfassungsstaats die materialen Gehalte des Gemeinwohls zu verstehen sind. Was macht nun Belange zu Gemeinwohlbelangen? SCHUPPERT stellt hier verschiedene Ansätze vor, wobei er herausarbeitet, dass es Aufgabe des demokratischen Verfassungsstaats ist,

---

<sup>63</sup> Vgl. hierzu in Kapitel 2.5. die Unterscheidung zur Nachhaltigkeit.

<sup>64</sup> FUCHS 2002 S. 90 f.; es wurden nur solche Redebeiträge in der Volksversammlung und im Rat gebilligt, die zum Nutzen aller waren, welcher aber nicht genau definiert gewesen wäre, sondern von den versammelten Bürgern aufgrund des vorgebrachten Arguments beschlossen wurde.

<sup>65</sup> FUCHS 2002 S. 99

<sup>66</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen zur Principal-Agent-Beziehung in Kapitel 2.6.

<sup>67</sup> OFFE 2002 S. 73

<sup>68</sup> Ebenda 73; auch nach SCHUPPERT 2002 S. 21 ist das, was unter Gemeinwohl zu verstehen ist „*notwendig* offen“. Er nennt folgende drei Gründe nach ENGEL (ENGEL, C. 2001: „Offene Gemeinwohldefinitionen“. In Rechtstheorie, Bd. 32, H. 1, S. 23-52): „Menschen werden von unterschiedlichen Ideen und Interessen geleitet“; „...die fundamentale Relativität der Werte [ist] unaufhebbar“; „...die Möglichkeit unserer Erkenntnisse ist begrenzt“. Er spricht in diesem Zusammenhang vom demokratischen „Gemeinwohlkonzept des freiheitlichen Verfassungsstaates“ (SCHUPPERT 2002 S. 24) bzw. einem „prozeduralisiertes und kompetenzialisiertes Gemeinwohlverständnis“. SCHUPPERT 2002 S. 27

<sup>69</sup> SCHUPPERT 2002 S. 27; vgl. dazu MAYNTZ 2002; auch FUCHS 2002 S. 99 weist darauf hin, das Gemeinwohl kein sinnvoller Bewertungsmaßstab sein kann, weil erst durch die Wahl festgelegt wurde, was Gemeinwohl ist, egal was es inhaltlich ist.

„...Entscheidungsprozesse so zu ordnen und zu institutionalisieren, daß Herrschaftsentscheidungen als legitim gelten können, indem *die Verfassung selbst als Konsensdokument* bestimmte Werte außer Streit stellt (Grimm 1990<sup>71</sup>) und im davon abgrenzbaren *Konfliktbereich* (Fraenkel 1973<sup>72</sup>) Verfahren bereithält, die fairen Interessenausgleich zwar nicht im Detail gewährleisten, aber zumindest begünstigen.“<sup>73</sup> Die Festlegung von Gemeinwohlbelangen erfolgt danach in konkreten Fällen durch die Gerichte, als höchste Instanz vom Bundesverfassungsgericht, wobei die Gemeinwohlbelange auch Legitimationsgrund für gesetzgeberische Grundrechtseingriffe sind. Hier wird nach der J-desto-Formel vorgegangen: je empfindlicher ein Grundrecht beeinträchtigt wird, desto stärker müssen die Interessen des Gemeinwohls sein, denen diese Regelung zu dienen bestimmt ist.<sup>74</sup>

Die offizielle Legitimation, die Grundrechte auch als Gemeinwohlbelange im gesamten politischen Willensbildungsprozess heranzuziehen (also nicht nur im Rechtssystem), wird durch das LÜTH-Urteil<sup>75</sup> gegeben, in dem den Grundrechten nicht nur die Funktion von Abwehrrechten zugeschrieben wird, sondern in ihnen auch die *Einrichtung einer objektiven Wertordnung* erkannt wird.<sup>76</sup>

Das Problem scheint nach SCHUPPERT damit nicht in der Identifizierung von Gemeinwohlbelangen zu liegen, sondern darin, sie „zu verarbeiten“. Diese Verarbeitung solle durch die Auflösung von Kollisions- oder Spannungslagen über Abwägung erfolgen.<sup>77</sup> Was Vorrang hat, wird so in einem Prozess der wertenden Abwägungen – meist in der konkreten Anwendungssituation - gefunden. Abwägendes Organ sei im demokratischen Verfassungsstaat primär der Gesetzgeber. Verwendet dieser zur Gemeinwohlkonkretisierung unbestimmte Rechtsbegriffe, Generalklauseln oder formuliert er Zielvorgaben für das Verwaltungshandeln, so werde die Verantwortung auf die Verwaltung<sup>78</sup> und damit im Streitfall auf die Verwaltungsgerichtbarkeit verschoben. Es bestehe also eine duale Gemeinwohlbestimmung durch Gesetzgeber und Verwaltung.<sup>79</sup>

Das **Grundgesetz** enthält ausdrückliche Verweise auf das Gemeinwohl. Beispielsweise wird durch Art. 14 Abs. 2 festgeschrieben, dass Eigentum verpflichtet: „Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Art. 14 Abs. 3 Satz 1, Satz 3: „Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. ... Die Entschädigung ist unter

---

<sup>70</sup> SCHUPPERT 2002 S. 29

<sup>71</sup> GRIMM, D. (1990): Die Zukunft der Verfassung. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 1, H. 1, S. 5-33

<sup>72</sup> FRAENKEL, E. (1973): Reformismus und Pluralismus. Hamburg

<sup>73</sup> SCHUPPERT 2002 S. 35

<sup>74</sup> Ebenda S. 35

<sup>75</sup> BVerfGE 7, 198

<sup>76</sup> SCHUPPERT 2002 S. 40 f.; FISCHER spricht von der Erforderlichkeit, eine „prozeduralistische Bestimmung pluraler Gemeinwohlbelange auch innerhalb des politischen Systems vorzunehmen...“ (FISCHER 2002 S. 82), damit der Begriff der Gemeinnützigkeit nicht zu einem beliebigen „Legitimationsbegriff“ wird (ebenda S. 82).

<sup>77</sup> SCHUPPERT 2002 S. 42-45

<sup>78</sup> „Das Gesetz gibt der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit die Ziele und Aufgaben vor.“ ISENSEE 2002 S. 250 (Beamte bzw. Richter)

gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen.“<sup>80</sup> Da sich nach UERPMANN in der Rechtssprache keine Unterscheidung von Wohl und Interesse ausmachen lasse, wird in Art. 14 Abs. 3 Satz 3 „eine Abwägung zwischen dem Wohl der Allgemeinheit und den Interessen [bzw. dem Wohl] einzelner beteiligter Personen“ angewiesen.<sup>81</sup> Nach Art. 1 Abs. 1 Satz 2<sup>82</sup> „gehört zum Gemeinwohl, dem der Staat dienen soll, gerade auch der Schutz individueller Rechte.“ Eingriffe in die „geschützte Individualposition“ wie durch Art. 14 seien somit einem „Rechtfertigungszwang“ unterworfen. „Es reicht nicht, daß eine Maßnahme allgemein dem Gemeinwohl dient. Vielmehr muß begründet werden, warum die Interessen, die für den Eingriff sprechen, höher zu veranschlagen sind als die Interessen des einzelnen.“<sup>83</sup> Das Grundgesetz enthalte eine Reihe von Gemeinwohlkriterien, von denen regelmäßig mehrere bei einem konkreten Problem berührt seien, aber es bestimme nicht das Gemeinwohl an sich.<sup>84</sup> Auch UERPMANN nennt in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit von Abwägungsprozessen, in die auch „außerverfassungsrechtliche Gemeinwohlkriterien“ mit einfließen, da die Grundrechte keine „vollständige Gemeinwohlordnung“ erhalten.<sup>85</sup>

Nach Auslegung des Grundgesetzes sei die Gemeinwohlfindung zunächst den politischen Organen in Bund und Ländern und den Parlamenten anvertraut, welche der Kontrolle der Rechtssprechung unterliegen. „Aussagen, mit denen das Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtliche Gemeinwohlkriterien konkretisiert, prägen in erheblichem Umfang das Verhalten der übrigen Staatsorgane.“<sup>86</sup>

Das Grundgesetz enthalte auch Elemente einer prozeduralen Gemeinwohlordnung. Beispielsweise geht nach Art. 20 Abs. 2 alle Staatsgewalt vom Volke aus. Nach Satz 2 wird sie von besonderen Organen der Gesetzgebung ausgeübt: der Exekutiven und der Rechtssprechung, auf die damit die Gemeinwohllentscheidungen verteilt sind.<sup>87</sup> „Auch das Bundesstaatenprinzip wirkt als prozedurales Gemeinwohlkriterium“ durch Überlassen einiger Entscheidungen den einzelnen Ländern bzw. Kommunen, denen durch Art. 28 Abs. 2 die kommunale Selbstverwaltung garantiert wird. Dadurch sollen Entscheidungen möglichst

---

<sup>79</sup> SCHUPPERT 2002 S. 49 f.; diese Aussage bezieht sich nur auf den Abwägungsprozess vor Gericht.

<sup>80</sup> Juristisches Vorgehen bei der Abwägung von Grundrechten nach M. WINKLER (Jurist; vorgetragen auf dem Fachkolloquium „Nachhaltigkeit und Geisteswissenschaften“ der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) 25./26.11.2003): Operationalisierung durch Prüfung der Verhältnismäßigkeit: 1.) Zweck-Mittel-Relation (Zweck=Verwirklichung eines Grundrechtes / des Gemeinwohls? Mittel=Eingriff (Verkürzung) eines Grundrechtes) 2.) Geeignetheit: (trägt das Mittel irgendwie dazu bei, den Zweck zu erreichen?) 3.) Erforderlichkeit: (gibt es ein schonenderes Mittel, um den Zweck zu erreichen?) 4.) Verhältnismäßigkeit i.e.S. (Angemessenheit; Zumutbarkeit; eigentliche Abwägung der konkreten Belange im konkreten Fall?) Beim Abwägungsprozess werden z.T. Experten herangezogen.

<sup>81</sup> UERPMANN 2002 S. 179

<sup>82</sup> „Sie [die Würde des Menschen] zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

<sup>83</sup> UERPMANN 2002 S. 180

<sup>84</sup> Ebenda S. 184; als Beispiel könnte Abschnitt VIII a. Gemeinschaftsaufgaben des Grundgesetzes genannt werden.

<sup>85</sup> UERPMANN 2002 S. 192 und weiter: „Um das vom Gemeinwohl gebotene im Einzelfall zu bestimmen, müssen alle jeweils relevanten materiellen Gemeinwohlkriterien, verfassungsrechtliche und andere, miteinander und gegeneinander abgewogen werden.“

<sup>86</sup> Ebenda S. 193

<sup>87</sup> Ebenda S.187; die verfassungsrechtlichen Gemeinwohlkriterien verpflichten aber alle drei Gewalten (siehe Art. 20 Abs. 3 sowie Art. 1 Abs. 3 Grundgesetz).

bürgernah „auf der untersten demokratisch legitimierten Verwaltungsebene“ getroffen werden.<sup>88</sup>

Mit nichtstaatlichen Gemeinwohlakteuren rechnet das Grundgesetz kaum; Individuen treten als eigenverantwortlich handelnde Personen nur als „Wahlvolk“ auf. „Insgesamt wohnt dem deutschen Verfassungsrecht eine problematische Tendenz inne, eher auf materielle Gerechtigkeit zu setzen denn auf prozedurale Gemeinwohlkriterien (...).“<sup>89</sup>

Deutschland ist aber in eine internationale Gemeinschaft eingebunden, „deren Verfassungsstrukturen nationales Verfassungsrecht ergänzen.“<sup>90</sup> UERPMANN nennt in diesem Zusammenhang das Vertragswerk der Europäischen Menschenrechtskonvention, welches ähnliche Funktion wie die Grundrechte habe und „diese .. in einen größeren, gemeinsamen europäischen Zusammenhang“ einbette.<sup>91</sup> Damit schließt sich die Kritik an der prozeduralen, staatsbezogenen Gemeinwohlbestimmung an.

## **2.4. Kritik an der prozeduralen, staatsbezogenen Gemeinwohlbestimmung**

### **2.4.1. Internationale Betrachtung: Institutionen und Partizipation**

Ausgehend von der Existenz konkurrierender Gemeinwohlvorstellungen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen (aus Individuen mit gleichen Interessen oder Flächenbezug wie Gemeinde, Land, Nation) hatte in der Vergangenheit nach JACHTENFUCHS im Zweifelsfall die nationalstaatliche „Gemeinwohlversion“ Vorrang.<sup>92</sup> Diese Auffassung werde heute fragwürdig. JACHTENFUCHS geht von einer postnationalen Konstellation (zuvor nationale Konstellation) aus, d.h. einer Verwischung zwischen früherer klarer Grenzen zwischen Innen und Außen des Staates, also auch zwischen Innenpolitik und internationaler Politik. Vor allem geschehe dies durch die Einbindung in überstaatliche Mehrebenensysteme wie die Europäische Union. Immer mehr Politikfelder/Sachbereiche werden von europäischen (und natürlich auch internationalen) Regelungen betroffen. Dadurch kommen unterschiedliche Gemeinwohlverständnisse ins Land.<sup>93</sup> Den Nationalstaat als Bezugsrahmen von Gemeinwohlvorstellungen bezeichnet JACHTENFUCHS in diesem Zusammenhang als problematisch.<sup>94</sup>

Erweitert man den Bezugsrahmen beispielsweise auf die Europäische Union, so wird deutlich, dass diese Betrachtungsweise natürlich auch Probleme mit sich bringt. Europäische Institutionen, gerade die Europäische Kommission, sollen durch ihre Unabhängigkeit von politischer Kontrolle und Einflussnahme dem europäischen Gemeinwohl dienen, anstatt

---

<sup>88</sup> UERPMANN 2002 S. 188; ausführlicher hierzu unter Kapitel 2.4.2. und 3.3.2.

<sup>89</sup> Ebenda S. 188, 193

<sup>90</sup> Ebenda S. 193

<sup>91</sup> Ebenda S. 193; es werden nur Kriterien vorgegeben, wodurch einen „nationaler Beurteilungsspielraum“ gegeben wird, bei dessen Überschreitung der Europäische Gerichtshof einen Verstoß feststellen kann (ebenda S. 192).

<sup>92</sup> JACHTENFUCHS 2002 S. 369

<sup>93</sup> Ebenda S. 368 f.

<sup>94</sup> Ebenda S. 370

„Partikularinteressen zu befriedigen“.<sup>95</sup> Bei der Festlegung „des“ europäischen Gemeinwohls treffen nationalstaatlich entwickelte Gemeinwohlvorstellungen aufeinander und wo Unterschiede bestehen, gäbe es nur die (wenn auch unwahrscheinliche) Möglichkeit, die anderen von seinen Vorstellungen zu überzeugen. Einen Wertekonsens zu erreichen sei gerade auch bei fortschreitender Erweiterung der EU fragwürdig.<sup>96</sup> Eine Problemlösung werde darin gesehen, dass Mindeststandards von Bereichen, die allgemein anerkannt das Gemeinwohl betreffen (v.a. die Bereiche Menschenrechte und friedensschaffende Maßnahmen) auf internationaler Ebene der Vereinten Nationen global festgelegt werden. Die Basis bilde somit der kleinste „gemeinsame Nenner“, wodurch es aber kaum zu einer Verhaltensänderung der Staaten komme.<sup>97</sup>

Nach OFFE<sup>98</sup> ist die „*menschenrechtliche* Lösung“, die den Anspruch einer menscheitsumfassenden Gemeinwohlvorgabe hat, problematisch. Denn die aus ihr folgende Verpflichtung kann „weder von einzelnen Bürgern noch von den sie vertretenden Staaten (mangels der Institutionen und Ressourcen einer „Weltinnenpolitik“) wirksam eingelöst werden .. und insofern .. nominell bleibt, zumal Geltung und Inhalt „der“ Menschenrechte vielfältigen kulturellen und religiösen Relativierungen unterliegen (...).“<sup>99</sup> Als Werte, „mit denen der Gemeinwohlbegriff heute in einer konsensfähigen Weise konkretisiert werden könnte“, nennt er Ziele wie den internationalen Frieden, soziale Gerechtigkeit, Volksgesundheit und ökologische Nachhaltigkeit. Das Gemeinwohl sei ein politisch-moralisch qualifizierter Gesellschaftszustand.<sup>100</sup>

Andere Überlegungen, das Gemeinwohl zu sichern, sind mit der Einrichtung von Institutionen eigens dieses Zweckes verbunden. SCHUPPERT wirft die Frage auf, ob es nicht sinnvoll sei, bestimmte Gemeinwohlbelange zwecks verarbeitender Gewichtung in die „*Obhut einer dafür spezifisch gerüsteten Institution*“ zu geben.<sup>101</sup> In diesem Zusammenhang sind auch die Nichtregierungsorganisationen<sup>102</sup> zu nennen, die SCHUPPERT als z.T. selbsternannte „*Institutionalisierte Wächter des Gemeinwohls*“ bezeichnet.<sup>103</sup> Werden NGOs als Gemeinwohllakteure bezeichnet, so sei nach LIETZMANN damit gemeint, „daß sie an diesem Aushandlungsprozeß [über das, was in unserer „Gegenwartsgesellschaft“ als Gemeinwohl

---

<sup>95</sup> Ebenda S. 376

<sup>96</sup> Ebenda S. 377 f.

<sup>97</sup> Nach JACHTENFUCHS ist ein Problemlösungsansatz auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verfehlt, da in der Regel nicht einstimmig entschieden wird, sondern im Konsens (Verzicht auf Widerspruch; ebenda S. 380). Auf diese Art sei es jedoch gelungen, substanzielle Vorstellungen von Gemeinwohl zu entwickeln (er nennt als Beispiele: Seerecht, Umweltschutz, Menschenrechte). Durch Spaltung in Teilbereiche können konsensuale Vorstellungen mit großer substanzieller Tiefe herausgebildet werden (ebenda S. 381).

<sup>98</sup> OFFE 2002 S. 67

<sup>99</sup> Ebenda S. 67

<sup>100</sup> Ebenda S. 68

<sup>101</sup> Als bestehende Beispiele nennt er u.a. das Bundesverfassungsgericht (Hüter der Verfassung) und das Bundeskartellamt (Hüter des Wettbewerbs). SCHUPPERT 2002 S. 51

<sup>102</sup> Eingedeutscht für „Non Governmental Organizations“ (NGOs); LIETZMANN 2002 S. 309 bezeichnet diese als „transnational organisierte Expertenagenturen“. Welche Organisationen als NGOs zu verstehen sind, sei noch strittig. Nach LIETZMANN „können unter bestimmten Perspektiven sogar DaimlerChrysler oder Siemens ...“ als solche bezeichnet werden (ebenda S. 302). Seiner Meinung nach greifen Definitionen zu kurz, die nur Organisationen ohne Profitinteresse oder nur Organisationen, die die Ziele der UNO unterstützen, anführen.

gilt] als politische Akteure beteiligt sind ... und zwar als zivilgesellschaftlich Beteiligte.“<sup>104</sup> Entscheidungsprozesse verlagern sich weg vom Nationalstaat nicht nur zu politischen Institutionen wie der EU, sondern auch zu „informelle, transnationale Runden, in denen Kompromisse und privatrechtliche Verträge ausgehandelt werden.“<sup>105</sup>

Nach JACHTENFUCHS gibt es keine empirischen Erkenntnisse, die belegen, ob internationale Institutionen oder staatliche Organe besser im Sinne des Gemeinwohls entscheiden.<sup>106</sup>

Fakt ist aber, dass die zivilrechtliche Komponente der Steuerung der Gesellschaft immer mehr an Bedeutung zunimmt. Die neue Ordnung schaffende Strukturen der Kooperation von Institutionen des Marktes, des Staates und der Zivilgesellschaft wird mit dem Begriff Governance zusammengefasst.<sup>107</sup> Partizipative Steuerung ist in vielen verschiedenen Bereichen zu finden. Beispielsweise im Umweltschutz, Naturschutz oder im Bereich der sozialen Gerechtigkeit, wo auf internationaler Ebene die NGOs eine bedeutende Rolle spielen.<sup>108</sup>

Dabei lassen sich zwei verschiedene Arten von Partizipation unterscheiden:

- Zum Einen durch direkte Mitgestaltung in der Politik, z.B. in internationalen Regimes; wobei die Interessengruppen als Vertreter der Bürger und deren Wille angesehen werden.<sup>109</sup>
- Zum Anderen durch direkte Normensetzung, d.h. das politisch administrative System wird umgangen und auf der Output-Seite Einfluss durch Setzen von eigenen Standards genommen z.B. über Zertifizierung.<sup>110</sup>

Problematisch bei letztgenanntem ist dabei, dass es praktisch zu einer „Entdemokratisierung des Gemeinwohlregimes“ kommt, da die „Partizipationschancen“ für die Bürger geschmälert werden und auch die Akteure keine „direkte Verknüpfung“ und „kommunikative Rückversicherung“ haben.<sup>111</sup> Für eine Partizipation werden demgegenüber folgende Gründe angeführt: gesellschaftliche Anerkennung des Partizipationsergebnisses, der Bezug auf einen zentralen Wert wie z.B. Gemeinwohl und eine basisdemokratische Begründung, vor

---

<sup>103</sup> SCHUPPERT 2002 S. 52 und siehe die dort angegebene Literatur

<sup>104</sup> LIETZMANN 2002 S. 301; nach LIETZMANN werden somit die Unterschiede zwischen privaten und staatlichen (oder öffentlichen) Akteuren diffus (ebenda S. 303). Mittlerweile seien über 2.000 NGOs bei den Vereinten Nationen akkreditiert. „Die Arbeit der UNO ist ohne sie längst nicht mehr denkbar.“ Ebenda S. 309

<sup>105</sup> Ebenda S. 309

<sup>106</sup> Sinngemäß: JACHTENFUCHS 2002 S. 382

<sup>107</sup> OESTEN 2003 S. 17; in diesem Arbeitsbericht werden Zivilgesellschaft, Partizipation und Kooperation im selben Sinnzusammenhang verwendet.

<sup>108</sup> Ausführlicher zum forstlichen Sektor siehe Kapitel 3.1.3.

<sup>109</sup> Hier wird aber oft die Frage aufgeworfen, ob diese Art von Partizipation Interessenrepräsentation oder Lobbying ist. (WEBER 2003 S. 267 ff.). Kritik besteht auch an undemokratischen Verbandsstrukturen und „einer Verselbständigung der Führungsebenen, deren Schwerpunktsetzung nicht immer mit den Interessen der Mitglieder übereinstimmt.“ WEBER 2003 S. 314

<sup>110</sup> Diese Erscheinung wird mit dem Bypass-Theorem beschrieben, das von WEBER 2003 S. 249 ff. als ein Beitrag zur Erklärung funktionaler Forstpolitik herangezogen wird. Aber auch bei der Zertifizierung kann nach SHANNON die Gesellschaft aller Sektoren einbezogen werden und damit eine repräsentative Meinung der Bevölkerung beinhalten. Sie unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen „representative participation“ und „public and community participation“ (SHANNON 2002 S. 185 f.).

allem bei lokalen Projekten.<sup>112</sup> Es wird zum Teil von einer erweiterten Demokratie gesprochen.<sup>113</sup> Nach BIRNBACHER lässt die Demokratie es zu, „Aufgaben der langfristigen Zukunftsvorsorge an relativ unabhängige Entscheidungsinstanzen zu delegieren“.<sup>114</sup>

Als problematisch an partizipatorischer Einflussnahme ist zu sehen, dass der kleinste gemeinsame Nenner wohl auch von der Machtposition und Einflussnahme bestimmter dominanter Interessengruppen abhängen kann.<sup>115</sup>

#### 2.4.2. Bürger und Partizipation

Es gibt aber auch Kritik an der prozeduralen, staatsbezogenen Gemeinwohlbestimmung die Ebene des Staates betreffend im Rahmen von bottom-up Überlegungen. OFFE gibt bei einer prozeduralen Bestimmung des Gemeinwohlbegriffs zu bedenken, dass dieser häufig nicht von der Qualität sei, dass die von ihm genannten Erfordernisse mit einbezogen werden.<sup>116</sup> Er gibt weiterhin zu bedenken, dass andere gemeinwohlförderliche Einflüsse/Regeln (wie beispielsweise die von „republikanischer Tugend und wohlwogener Einsicht motivierter Bürger“) nicht einfließen.<sup>117</sup> Nach OFFE sind Tendenzen zu erkennen, dass das Vertrauen in die prozedurale Gemeinwohlbestimmung schwindet. Dies zeige auch, dass die vielen Vorschläge „für institutionelle Reformen des Systems der liberalen Demokratie heute darauf konvergieren, die staatliche Politik in wichtigen Bereichen vom Bleigewicht der Kurzfrist-Orientierung ein Stück weit zu befreien und Entscheidungsbefugnisse an institutionelle Akteure zu übertragen“.<sup>118</sup>

An dieser Stelle sei erwähnt, dass nach Auffassung vieler Wissenschaftler rechtliche Normen gemeinwohlverträgliche und fördernde Verhaltensmöglichkeiten eröffnen und in Form eines moralischen Antriebes motivieren.<sup>119</sup> SCHUPPERT betont in diesem Zusammenhang, dass

---

<sup>111</sup> LIETZMANN 2002 S. 311

<sup>112</sup> WEBER 2003 S. 261; nach WEBER kann die Einrichtung eines politischen „Bypasses“ als Reaktion auf „Staatsversagen“ interpretiert werden (WEBER 2003 S. 251). Zur Erklärung der hohen prozessorientierten Motivation von Umweltverbänden durch Partizipation zieht WEBER MEIDINGER heran, nach dem diese Entwicklung mit der institutionenökonomischen Transaktionskosten-Perspektive erklärt werden könne, da die Effektivität bei der Einflussnahme auf die Politikformulierung eher geringer sei (WEBER 2003 S. 253, siehe die dort angegebene Literatur). Zudem wird schon durch die Existenz der Initiativen zur privaten Standard-Setzung „eine weitläufige soziale Übereinkunft über die Prinzipien, die sie umsetzen, wiedergespiegelt. Demzufolge könnte private Normsetzung auch als ein effizienter Mechanismus zur Implementation von Zielen angesehen werden, die in demokratischen Prozessen aufgestellt wurden.“ WEBER 2003 S. 264 und die dort angegebene Literatur.

<sup>113</sup> Vgl. WEBER 2003 S. 266

<sup>114</sup> BIRNBACHER 1998 S. 265; als Beispiel nennt er staatlich finanzierte, aber in ihren Entscheidungen ganz oder weitgehend unabhängigen Forschungseinrichtungen und Stiftungen (ebenda S. 266).

<sup>115</sup> Diese Überlegung wurde in dem Gemeinwohl-Seminar der Institute Forstökonomie und Forst- und Umweltpolitik am 11.11.2003 hervorgehoben.

<sup>116</sup> OFFE 2002 S. 73; siehe unter Kapitel 2.1. räumliche, zeitliche, sachliche Problembereiche bei der Gemeinwohldiskussion

<sup>117</sup> Ebenda S. 73; OFFE hat aber gerade hier Gemeinwohlaspekte argumentativ nachgewiesen.

<sup>118</sup> Ebenda S. 69; vgl. dazu SCHUPPERT in Kapitel 2.4.1.; entsprechenden Akteuren mit z.T. extrem verlängerter bzw. lebenslänglicher Amtszeit wird somit die Fähigkeit zugetraut, im Interesse des zukünftigen Gemeinwohls zu handeln. Diese Entwicklung widerspricht sowohl den liberalen politischen Theorien (Demokratieprinzip), als auch den Prinzipien der liberalen Wirtschaftstheorie nach A. SMITH (OFFE 2001 S. 69). OFFE weist auch auf die Literatur zu Staatsversagen, Politikblockaden und „den Verschleiß politischer Steuerungskapazitäten“ hin (ebenda S. 73 f.).

<sup>119</sup> Beispielsweise SCHUPPERT 2002 S. 58: durch „Bereitstellung von institutionellen Arrangements“. SCHUPPERT führt als Beispiel die Abfallentsorgung in privaten Haushalten durch allgemeine rechtliche Vorgaben an (ebenda S. 57). Vgl. auch FISCHER 2002. Die Umsetzung von Normen wird nach EKARDT 2002 S. 16 f. nur gelingen, wenn instrumentell rational überlegt wird, an welchen Motiven sich die Bürger faktisch noch ausrichten: ihr Denken sei nicht nur normativ rational, sondern auch durch Kosten-Nutzen Überlegungen geprägt. Deshalb seien Regularien notwendig. EKARDT bezieht sich bei seinen Ausführungen aber nicht auf das Gemeinwohl.

es nicht um Vorschriften, sondern um die „Institutionalisierung eines Ordnungsrahmes“ für gemeinwohlverträgliches Verhalten gehe.<sup>120</sup>

Institutionelle Verfahren können nach OFFE<sup>121</sup> „normative Ressourcen oder Dispositionen“ nur hervorrufen, wenn sie bereits als politische Tugenden bei den Akteuren angelegt sind. Liberale Politik, die positive oder negative Anreize gebe, um „das Verhalten sozialer und ökonomischer Akteure“ in die erwünschte Richtung zu lenken, sei nicht immer ausreichend etwas zu bewirken.<sup>122</sup> Das Gemeinwohl komme also nicht stets etatistisch zur Geltung, sondern vor allem „an der Basis und in der Alltagspraxis von Bürgerinnen und Bürgern“ (diese haben im kommunalen Bereich Normen wie Eigenverantwortung, Selbsthilfe u.ä.).<sup>123</sup> Politische Partizipations- und Repräsentationsrechte seien auf Vertrauensbeziehungen unter den Bürgern angewiesen (Solidarität): „denn wie anders könnten die individuellen Bürger bereit sein, die Ergebnisse der Gesetzgebung an die Voten aller anderen Bürger binden zu lassen?“<sup>124</sup> An dieser Stelle sei auch NEIDHARDT zitiert, der erklärt, dass Lob, Tadel u.ä. voraussetzt, dass die Vorstellung von Gemeinwohl „hinreichend operationalisierbar sein muß, um auf Handlungsdimensionen bezogen werden zu können.“<sup>125</sup> Hierzu schließen sich Überlegungen an, Gemeinwohl von der Basis her (auch über den demokratischen Prozess) zu definieren, indem eine partizipative Beteiligung der Bürger auf kommunalen Ebene ermöglicht und mehr Bedeutung beigemessen wird.<sup>126</sup> Das Gemeinwohl würde damit dort definiert, wo es auch umgesetzt werden soll. So könnte man dem Subsidiaritätsprinzip des föderalen Systems in Deutschland gerecht werden, indem auf unterster Stufe geregelt wird, was geregelt werden kann und erst bei Interessenkollisionen auf der selben Ebene die nächst höhere Stufe eingreifen. Die Rolle des Staates könnte weiterhin in der Sicherung des Gemeinwohls gesehen werden. Zum Einen durch gesetzliche Rahmgebung über das Grundgesetz und anderen Rechtsnormen, zum Anderen **ist** der Staat in Deutschland föderal aufgebaut.

## **2.5. Nachhaltigkeit - Sorge um das Gemeinwohl zukünftiger Generationen?**

Der Ursprung der Nachhaltigkeitsidee wurzelt im merkantilistischen Streben (18. Jahrhundert) nach gemeinnütziger Waldnutzung.<sup>127</sup> Der Holzbedarf der einsetzenden Industrialisierung sollte gesichert werden, indem nicht mehr Holz eingeschlagen wird als nachwächst. Es ging um die Wahrung von Waldsubstanz auch für die zukünftige Versorgung.<sup>128</sup> Populär wurde der Nachhaltigkeitsbegriff aber erst 1987 durch den Endbericht der von den Vereinten Nationen (VN) eingesetzten „Weltkommission für Umwelt

---

<sup>120</sup> SCHUPPERT 2002 S. 58; d.h. steuern nicht durch Vorschriften sondern durch Institutionen.

<sup>121</sup> OFFE 2002 S. 57

<sup>122</sup> Ebenda S. 56

<sup>123</sup> Ebenda S. 59

<sup>124</sup> Ebenda S. 59

<sup>125</sup> NEIDHARDT 2002b S. 167

<sup>126</sup> Diese Überlegungen werden in Kapitel 3.3.2. für den forstlichen Bereich genauer ausgeführt.

<sup>127</sup> OESTEN/ ROEDER 2002 S. 271

und Entwicklung“ (der nach der Vorsitzenden benannten Brundtland-Kommission). Danach beinhaltet **nachhaltige Entwicklung** „jene Form der ökonomischen, ökologischen und sozialen Entwicklung, die „die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Hauff 1987, S. 46).<sup>129</sup> Die Verantwortung für zukünftige Generationen ist also ein wesentliches Element des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung. In der UN-Konferenz in 1992 in Rio de Janeiro wurde Nachhaltigkeit als Umwelt- und Entwicklungskonzept zu einer führenden Leitversion neuer Weltpolitik und in der „Agenda 21“ (Aktionsplan mit dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung) in verpflichtender Weise von fast 180 Staaten festgeschrieben.<sup>130</sup>

Die Überlegungen zum Zukunftsschutz wurden in Deutschland vor allem durch den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SUR) und die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 12. Deutschen Bundestages durch folgende Devisen konkretisiert.<sup>131</sup>

- „Regenerativen-Regel“ (erneuerbare Rohstoffe nur unter Beachtung der Regenerationsrate nutzen)
- „Sparsamkeits-Regel“ (nicht-erneuerbare Rohstoffe sparsam bzw. unter Berücksichtigung ihrer Substituierbarkeit verwenden)
- „Assimilations-Regel“ (die Assimilationsgrenzen des Naturhaushalts beachten und Schädigungen des Klimas sowie der Ozonschicht vermeiden)
- „Gefahren- und Risiken-Regel“ (Gefahren und Risiken z.B. durch schädliche Stoffeinträge weitgehend vermeiden).

„Insgesamt mutierte das alte forstliche Nachhaltigkeitsprinzip zu einer Leitidee für internationale Gerechtigkeit und Wohlfahrt, so daß in einer globalisierten Welt (zumindest seit der Rio-Konferenz) Gemeinwohl nicht mehr ohne die Nachhaltigkeitsidee – und umgekehrt – vernünftig zu denken ist ...“. WEIDNER 2002 S. 131 f.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> Die erste Verwendung des Begriff „nachhaltend“ im forstfachlichen Zusammenhang geht auf Hans Carl von Carlowitz 1713 zurück, der die volkswirtschaftlichen Vorteile einer nachhaltigen Nutzung von Wäldern erkannte. Ebenda S. 272

<sup>129</sup> WEIDNER 2002 S. 128 und die dort angegebene Literatur; vgl. hierzu auch OESTEN/ ROEDER 2002 S. 30; die ursprüngliche Intension war Ressourcenschonung für die internationale und intergenerationelle Gerechtigkeit. Dabei gehe es um die Herstellung der Bedürfnisbefriedigung zwischen heutigen und künftigen Menschen und zwischen entwickelten und weniger entwickelten Ländern. „Der Zukunftsschutz betrifft auf der Gebotenheitsebene zwar nur die Grundbedürfnisse. Auf der Abwägungsebene geht es dann aber in der Tat um den Ausgleich mit kurzzeitorientierten wirtschaftlichen Interessen – allerdings denen der Lebenden.“ (EKARDT 2002 S. 106, 101).

<sup>130</sup> WEIDNER 2002 S. 129; in Deutschland ist der Einfluss der Agenda 21 durch die Einführung des Artikels 20a „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ in das Grundgesetz 1994 erkennbar.

<sup>131</sup> Dabei wurden die Anstöße des Brundtland-Reports aufgegriffen; Quelle hierzu: EKARDT 2002 S. 107

<sup>132</sup> „Ihre gemeinsamen Metareferenznormen sind Gerechtigkeit, Gleichheit und öffentliche Güter; das eint sie zugleich in ihrem ambivalenten Verhältnis zur Idee individueller Freiheit und gegenüber dem liberalen Grundgedanken, daß das Streben nach Eigennutz für das Ganze förderlich sei.“ (WEIDNER 2002 S. 127) Außerdem gäbe es auch das „prozessuale Nachhaltigkeitsverständnis“: „Hiernach dient die Nachhaltigkeit als „regulative Idee“ eines kontinuierlichen gesellschaftlichen Such-, Lern- und Entdeckungsprozesses....“ (ebenda S. 133, 134) - wie auch das Gemeinwohl (siehe Kapitel 2.3.3.). Betrachtet man das drei Ebenen Modell der Nachhaltigkeit (Ökologie, Ökonomie und Soziales), so findet man wohl auf jeder Ebene und in ihrem Zusammenwirken Gemeinwohlbelange.

Zu beachten ist, dass die ökonomische Säule eine Säule und nicht das Fundament ist. Die kritische Betrachtung EKARDTs zum drei Säulenmodell der Nachhaltigkeit soll in diesem Zusammenhang genannt werden, er spricht von „einer integrierten Säule“ (EKARDT 2002 S. 103).

Der Nachhaltigkeitsbegriff habe sich nach WEIDNER einem „kosmopolitischen Gemeinwohlkonzept“ angenähert.<sup>133</sup>

Bei dem Versuch, Gemeinwohl und Nachhaltigkeit differenziert voneinander zu betrachten, postuliert WEIDNER unterschiedliche Raum- und Zeitperspektiven.<sup>134</sup> Für die Idee des Gemeinwohls sei in modernen pluralistischen Gesellschaften nach WEIDNER ein Minimum an gemeinsamen Wertvorstellungen und ein „Interessenausgleich zwischen allen Beteiligten im Rahmen anerkannter und rechtstaatlich geschützter Verfahren“ der jetzigen Generationen Voraussetzung. Dies beschränke aber die Gemeinwohlidee als „politische Handlungsmaxime auf den Nationalstaat und seine Untergliederungen“.<sup>135</sup>

Beispiel: „Allen relevanten Akteurgruppen ist bewußt, daß die westliche Wirtschafts- und Konsumpraxis aus globaler Sicht nicht nachhaltig und damit nicht verallgemeinerungsfähig .. ist. ... Bekämpfen sie die ökologischen Gefahren [durch nacheifernde andere Nationen wie China oder Indien] gemäß der Nachhaltigkeitsidee nach den Prinzipien der inter- und intragenerativen Gerechtigkeit, dann drohen die daraus erwachsenden immensen Leistungsverpflichtungen gegenüber anderen das Gemeinwohl der eigenen Bevölkerung kurz- bis mittelfristig deutlich zu verringern.“ Eine Ausrichtung an einer radikal verstandenen Nachhaltigkeitsidee wäre mit der Aussicht auf ein „gigantisches Umverteilungsprogramm zugunsten einer geographisch, zeitlich oder „emotional“ fernen Um-, Mit-, und Nachwelt“ verbunden (zumal die Bereitschaft dazu wohl auch nicht gegeben ist; vgl. dazu die Politik der Busch-US-Regierung als Gegner einer auch nur moderaten Klimapolitik). „Das Universalismusgebot der Nachhaltigkeit kann [aber] nicht politisch „selbstmörderische“ Ansprüche gegenüber den reichen Ländern begründen. Die sich aus ihm ergebenden Verpflichtungen sind mit dem Gemeinwohlgebot abzuwägen.“ WEIDNER 2002 S. 148, 149

Eine **räumliche Differenzierung** scheint damit zweckmäßig, um handlungsfähig zu sein und ist auch moralisch nachvollziehbar. Im Weiteren soll dieser Auffassung daher gefolgt werden.

Die **zeitliche Begrenzung** jedoch scheint weniger nachvollziehbar, da das **Wohl** zukünftiger Generationen gerade ein Kernstück nachhaltiger Entwicklung ausmacht. WEIDNER argumentiert, dass sich das Gemeinwohl „auf diejenigen, die innerhalb eines historisch-kulturell gewachsenen Gemeinwesens leben, sowie auf die naheliegende Zukunft“ beziehe<sup>136</sup> - die Interessen jetziger Generationen stehen vor denen zukünftiger Generationen.<sup>137</sup> Während beim Nachhaltigkeitskonzept der Bezugspunkt die gesamte Menschheit sei sowie die jetzigen und künftigen Generationen (Kosmopolitismus).<sup>138</sup>

Die Entscheidungen, die heute getroffen werden, können nur aus der gegenwärtigen Perspektive mit dem gegenwärtigen Wissen getroffen werden, doch sobald Nachhaltigkeit mit ins Spiel gebracht wird, geht es um die Erhaltung von Ressourcen für die zukünftigen

---

<sup>133</sup> WEIDNER S. 137

<sup>134</sup> Ebenda S. 140 f.

<sup>135</sup> Ebenda S. 139 f.

<sup>136</sup> Ebenda S. 150 f.; WEIDNER bezieht sich dabei auf Gemeinsinn.

<sup>137</sup> Ebenda S.141

Generationen. Wenn es nun um konkrete Handlungen geht und eine Benennung dessen, was nun Gemeinwohl für zukünftige Generationen ist, zu dem nachhaltige Entwicklung führen soll, stößt man natürlich auf zeitliche Wissensgrenzen. Um trotzdem handlungsfähig zu sein, sei einem Hinweis WEBERs<sup>139</sup> auf die Ausführungen von OESTEN 1993 zur Nachhaltigkeit in Verbindung mit **Praxisnormen**, die dazu dient, „auch bei begrenztem Wissen oder begrenztem guten Willen, eine Orientierung und damit ein Optimum von Normerfüllung zu finden“, gefolgt.<sup>140</sup>

Dieser Ansatz geht auf BIRNBACHER zurück, der die Verantwortung für zukünftige Generationen als unabweisbare Verpflichtung bezeichnet.<sup>141</sup>

BIRNBACHERs Praxisnormen dienen dazu, die unplausiblen Konsequenzen des klassischen Utilitarismus zu vermeiden und stellt ein Konzept der mittleren Ebene (alias Prinzipien mittlerer Reichweite<sup>142</sup>) dar, wie es in der angewandten Ethik häufig verwendet wird und das zwischen Moral und Handlungsorientierung vermitteln soll. Ein solches Konzept erscheint viel versprechend auch in Bezug auf eine Konkretisierung der Begriffe Nachhaltigkeit und Gemeinwohl. Deshalb soll hier anhand der Praxisnormen, die eigentlich die „Antwort“ auf ganz spezifische Probleme des Handlungsutilitarismus darstellen, die Anwendung der mittleren Ebene verdeutlicht werden, da BIRNBACHER Praxisnormen in Bezug auf die moralische Norm: „Verantwortung für zukünftige Generationen“ bereits aufgestellt hat.<sup>143</sup>

Diese Verantwortung ethisch zu fundieren, verlange die Aktualisierung allgemeiner weitgehend anerkannter Prinzipien. „Sie verlangt neue Operationalisierungen, neue Praxisnormen, neue Werthaltungen, neue Tugenden und nicht zuletzt auch neue Institutionen.“<sup>144</sup> Ideale zukunftsethische Normen haben die Tendenz, den durchschnittlichen Akteur moralisch zu überfordern, daher seien durchsetzbare und lebbare Praxisnormen notwendig, damit die abstrakte ideale Ethik<sup>145</sup> auch in der Praxis Wirksamkeit entfalten

---

<sup>138</sup> Ebenda S. 137, 144

<sup>139</sup> WEBER 2002 S. 259 f.

<sup>140</sup> OESTEN 1993 S. 317; an dieser Stelle sei angemerkt, dass im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung natürlich auch noch andere Konzepte entwickelt wurden. Beispielsweise haben BURGER und MAYER 2003 in „Ernst machen mit nachhaltiger Entwicklung: die Rolle von Sozial- und Ökostandards“ Regeln und Empfehlungen zur Umsetzung der Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung, die aus den Rio-Dokumenten abgeleitet wurden, behandelt (Überblick ebenda S. 14). Sie bezeichnen das Leitbild nachhaltiger Entwicklung als **Orientierungshilfe** mit Fokussierungsfunktion, Legitimierungsfunktion, Identifikationsfunktion und Leitplanken- und richtungweisende Funktion (durch Abgrenzung von unzulässigem und zulässigem Handeln und Geben einer Grundrichtung; ebenda S. 26). Ein Ansatz, der auch für die Betrachtung des Gemeinwohls interessant ist.

<sup>141</sup> BIRNBACHER 1988 S. 269

<sup>142</sup> Vgl. [http://www.unister.de/unister/wissen/sf\\_lexikon/skript\\_drucken25318\\_0\\_stichwort.html](http://www.unister.de/unister/wissen/sf_lexikon/skript_drucken25318_0_stichwort.html); die Ebene der mittleren Prinzipien wird verwendet, um die Begründungsperspektiven der verschiedenen Lehren „über ihren eigenen Kontext hinaus für andere *kriterial*“ einsichtig zu reformulieren.“ DABROCK 2002 S. 510

<sup>143</sup> Siehe in BIRNBACHER 1988 Kapitel 6 sowie in diesem Arbeitsbericht FN 155

<sup>144</sup> BIRNBACHER 1988 S. 269

<sup>145</sup> Diese formuliert ideale Normen mit den Eigenschaften: Allgemeinheit, inhaltliche Unbestimmtheit, übermäßige oder mangelnde Rigidität (ebenda S. 16 f.). „Wenn Praxisnormen nicht als beliebig, sondern als begründet gelten sollen, müssen sie sich aus gültigen idealen Normen herleiten lassen.“ Ebenda S. 92

könne. Praxisnormen<sup>146</sup> werden so formuliert, „dass sie die Fehlbarkeit ihrer Adressaten von vornherein berücksichtigen und Anwendungsdefiziten zuvorkommen.“ Und weiter:

„Praxisnormen verhalten sich zu idealen Normen wie einfache Gesetze zu Verfassungsnormen. Wie Gesetze die Aufgabe haben, Verfassungsnormen einer bestimmten Rechtsgemeinschaft sowohl inhaltlich zu konkretisieren als auch praktisch durchzusetzen, haben Praxisnormen die Aufgabe, abstrakte Moralnormen im Rahmen einer bestimmten Gesellschaft zu operationalisieren und mit potentiell wirksamen Motiven so zu verknüpfen, dass die Chancen maximiert werden, die von den abstrakten Normen postulierten Ziele zu erreichen.“<sup>147</sup>

Primärer Zweck der Praxisnormen liegt in der „Effektivierung der Normbefolgung. Die Konkretisierung ist demgegenüber lediglich Mittel – ein Mittel, das immer dann indiziert ist, wenn eine moralische Norm zu unbestimmt oder abstrakt ist, um relativ unproblematisch auf Realsituationen angewendet zu werden und damit ihren eigentlichen Zweck zu erreichen“.<sup>148</sup>

„Praxisnormen sollen auch in Fällen von begrenztem Wissen, begrenzter Intelligenz und begrenztem guten Willen [d.h. unter Bedingungen beschränkter Rationalität] eine Orientierung ermöglichen und damit ein Optimum an Normerfüllung sicherstellen.“<sup>149</sup>

Die Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen Normen und Praxisnormen ist, dass die Normen „inhaltlich anders akzentuierte Praxisnormen vertreten müssen, als es seiner normativ-ethischen Theorie entspricht.“<sup>150</sup> Praxisnormen unterscheiden sich von idealen Normen vor allem durch Folgendes:

- Praxisnormen müssen wesentlich einfacher und auf konkrete Situationen direkter anwendbar sein.
- „Sie müssen sich mit Wertvorstellungen verknüpfen lassen, die eine hohe eigenständige Motivationskraft besitzen.“<sup>151</sup> Denn „Praxisnormen haben nur eine Chance, praktische Wirksamkeit zu entfalten, wenn sie nicht nur abstrakt postuliert werden [eigene innere Plausibilität], sondern in eine Umgebung unterstützender Werte eingebettet sind... und in soziale, rechtliche und politische Institutionen, die diesen Werten objektiv Ausdruck geben.“<sup>152</sup>

Werden nun Praxisnormen angewendet, die wiederum durch konkrete Handlungsanweisungen zu konkretisieren sind<sup>153</sup>, ist bei der Erarbeitung von

---

<sup>146</sup> Moralische Regeln für die nicht-idealen Akteure, d.h. „für Akteure, die in ihrem Denken und Handeln kognitiven und motivationalen Beschränkungen unterworfen sind.“ Ebenda S. 16

<sup>147</sup> Ebenda S. 18 f.

<sup>148</sup> Ebenda S. 20

<sup>149</sup> Ebenda S. 199

<sup>150</sup> Ebenda S. 20

<sup>151</sup> Ebenda S. 199

<sup>152</sup> Ebenda S. 200

<sup>153</sup> Indirekt ebenda S. 156

generationenübergreifenden Projekten eine flexible Projektanpassung notwendig, da die planende Generation über kein sicheres prognostisches Wissen verfügt.<sup>154</sup>

Dies lässt sich mit dem prozeduralen, offenen Gemeinwohlverständnis überein bringen. Die Praxisnormen zur „Verantwortung für zukünftige Generationen“<sup>155</sup> könnten somit auch für die Sicherung des Gemeinwohls herangezogen werden.

## 2.6. Ökonomischer und institutionenökonomischer Ansatz

In der Ökonomie lassen sich zwei Hauptströmungen in der Argumentation um Gemeinwohl erkennen.<sup>156</sup> Zum Einen die Klassik und die ihr folgende Neoklassik, zum Anderen die „Keynsianik“ und die deutsche Ökonomik.<sup>157</sup> Erstere geht auf Adam Smith zurück, der davon ausging, dass das eigennützige Streben des Menschen zum allgemeinen Wohl führt (vgl. Kapitel 2.2.). Der Mensch (z.B. der Bäcker) fördere nicht bewusst das Allgemeinwohl, sondern strebe nach eigenem Gewinn, jedoch von einer „unsichtbaren Hand“ geleitet, wodurch der größte Nutzen für die Allgemeinheit hervorgebracht werde.<sup>158</sup> Nach NUTZINGER wurde dies (die Annahme von SMITH) auch präzisiert (z.B. PARETO<sup>159</sup>) und bewiesen, allerdings unter extrem eingeschränkten Bedingungen (DEBREU 1983 erhielt

---

<sup>154</sup> Ebenda S. 163; „Infolge des Wandels in den kulturellen Normen, den individuellen Präferenzen und dem Informationsstand kann von der ursprünglichen Vernünftigkeit eines Projekts am Ende nichts mehr übrigbleiben.“ (Ebenda S. 163) „Auch wenn die zweite Generation alle moralischen Normen und Entscheidungsprinzipien ... übernimmt, kann es eine Fülle von Gründen geben, den von der ersten Generation aufgestellten abzuändern“; z.B. geänderte Einschätzung der Handlungsmöglichkeiten (ebenda S. 164).

An dieser Stelle sei auch auf die Arbeit von A. HÖLTERMANN 2001: „Verantwortung für zukünftige Generationen in der Forstwirtschaft“ hingewiesen, wo die Autorin die Forderung nach gleichbleibender Wohlfahrt, die die Bekanntheit zukünftiger Präferenzen unterstellt, als adäquate Wertbasis nachhaltigen forstlichen Handelns verneint, da entsprechende Präferenzen durch Handlungsfolgen nur eingeschränkt bzw. nicht prognostiziert werden können. Dies gelte vor allem für komplexe Mensch-Natur-Systeme, wie dem Wald. Zukünftige Handlungsspielräume dürften deshalb nicht eingeschränkt werden. Sie verweist deshalb auf systemtheoretische Managementansätze. „Sie [systemorientierte Managementansätze] plädieren für eine grundsätzliche Offenheit des Planungsprozesses, die wesentlich auf der Fähigkeit der Organisation beruht, ihre Grenzen durch Feedbackmechanismen selbstreferentiell zu konstituieren und auf diese Weise Veränderungen in der Umwelt anzupassen.“ Ebenda S. 102

Auch an dieser Stelle stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit der Demokratie. „Ist eine Zukunftsethik in der Demokratie durchsetzbar?“ (BIRNBACHER 1988 S. 258) Viele Argumente dagegen halten nach BIRNBACHER einer Prüfung nicht stand (ebenda S. 259). Entsprechende Ausführungen werden an dieser Stelle nicht vorgenommen, da dies den Rahmen der Arbeit sprengen würde. Ausführlich: ebenda S. 259 ff.

<sup>155</sup> Siehe BIRNBACHER 1988 S. 197 ff.: 1. die Existenz von Menschen nicht gefährden, 2. keine irreversiblen Schäden und Gefährdungen für die natürliche Lebensgrundlagen künftiger Generationen verursachen, 3. vorgefundene natürliche und kulturelle Ressourcen erhalten, gegebenenfalls verbessern, 4. andere bei der Verfolgung zukünftiger Ziele unterstützen, 5. Erziehung der nachfolgenden Generation im Sinne der genannten Normen.

Auch internationale Verhandlungen können hilfreich sein, die Praxisnormen auszuhandeln, die dann auf unteren Ebenen durch konkrete Handlungsanweisungen ausgestaltet werden können.

<sup>156</sup> Selbstverständlich gibt es weitere ökonomische Richtungen wie die Umweltökonomie oder die ökologische Ökonomie, die wieder andere Erklärungsansätze haben (beispielsweise geht die ökologische Ökonomie nicht von der Anthropozentrik aus, sondern von einer „Partnerschaft“ zwischen Ökologie und Ökonomie, wobei die Wirtschaft ein Subsystem des Ökosystems darstelle. (vgl. Zick 2003)) und deren Ziele andere sind als z.B. Wirtschaftswachstum. Eine Vertiefung soll hier aber aus Platzgründen nicht stattfinden.

<sup>157</sup> Bei beiden zuletzt genannten Strömungen wird davon ausgegangen, dass der Staat aufgrund von Marktversagen die Wirtschaft mehr oder weniger steuern muss. An dieser Stelle wird auf eine weitere Ausführung verzichtet. Zur deutschen Ökonomik vgl. Kapitel 2.2.

<sup>158</sup> Vgl. FISCHER 2002 S. 70; Eigeninteresse wäre danach gemeinwohlwirksam.

<sup>159</sup> PARETO war ein Vertreter der Lausanner Schule und der älteren Neoklassik. Seine Lehren waren die der Wohlfahrtsökonomik und Verteilungstheorie. Danach ist Gemeinwohl ein „gesellschaftlicher Zustand ... in dem Verbesserungen für einzelne nur noch zu Lasten anderer möglich sind.“ (NUTZINGER 2002 S. 316); hinzu kommt das Kaldor-Hicks-Kriterium, nachdem durch Veränderungen diejenigen, die schlechter gestellt werden, eine Kompensation erhalten. Auch die Umsetzung dieses Vorgehens, ist in der Realität aufgrund von Widerstand betroffener Interessengruppen schwierig.

dafür den Ökonomie-Nobelpreis), die in der Realität nie gegeben sein werden.<sup>160</sup> Durch die optimale Nutzung der Ressourcen sollte ein optimaler Gesamtnutzen erreicht werden. Die klassische (paretianische) Wohlfahrtsökonomie setzte das Gemeinwohl mit der Summe des individuellen Nutzens der Systemmitglieder gleich. Die Schwächen dieser Annahme wurden vor allem in der Vernachlässigung der Unterschiedlichkeit individueller Präferenzen und der zeitlichen und sozialen Dimension (z.B. die Verteilung der Nutzensumme auf die Systemmitglieder) gesehen.<sup>161</sup> „Das „wirtschaftliche Optimum“ sei in jedem Fall nicht deckungsgleich mit dem „sozialen Optimum“.<sup>162</sup> Und weiter: „Konnte beim Gemeinwohlzugang der Neoklassik darauf vertraut werden, daß funktionsfähige Märkte als solche geeignet wären, eine Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt - und damit eine Annäherung an das Gemeinwohlziel – zu bewirken, wird demgegenüber von Seiten der Wohlfahrtsökonomik ein aktiver Eingriff des Staates gefordert, um das „soziale Optimum“ zu erreichen.“<sup>163</sup>

Dort anknüpfend soll nun EICHHORN herangezogen werden, der in der Unvollkommenheit des Marktes und im Vorliegen von externen Effekten die Begründung dafür sieht, zwei Dinge zu fordern: „die bloße wirtschaftliche Wohlfahrt [muss] ... zu einer ... gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt erweitert werden, in die ethische Urteile eingehen und von der soziale Nutzen und Kosten erfasst werden. In Verbindung damit sind zweitens in die Kalküle der Wirtschaftssubjekte unmittelbar gemeinwohlfördernde Komponenten einzubauen.“<sup>164</sup> Wirtschaftssubjekte steuern zum Gemeinwohl „entweder mittelbar bei, indem sie ihre eigen- oder erwerbswirtschaftlichen Ziele innerhalb extern vorgegebener oder selbst gewählter Gemeinwohlbindungen verfolgen [die meisten privaten Haushalte und Unternehmen], oder sie fördern das Gemeinwohl unmittelbar durch gezielte gemein- oder bedarfswirtschaftliche Aktivitäten [vornehmlich öffentliche Unternehmen, Vereinigungen und Verwaltungen].“<sup>165</sup>

Ein weiterer Lösungsansatz zur Gemeinwohlsicherung wird häufig durch die Einrichtung von Institutionen gesehen (vgl. Kapitel 2.4.1.), wobei hier nicht nur gesetzliche Vorgaben gemeint sind. Als Begründung für die Notwendigkeit dazu wiesen RUCIMAN und SEN<sup>166</sup> 1965 darauf hin, dass das individuelle rationale Handeln geradezu verhindern könne, dass ein Ergebnis

---

<sup>160</sup> Bedingungen sind beispielsweise: es gibt keine Zwischenprodukte; es gibt keine Unsicherheiten und Innovationen; es herrscht vollständige Informiertheit (keine externen Effekte), es gibt nur private (keine öffentlichen) Güter (ebenda 2002 S. 315 f.).

<sup>161</sup> KIRCHNER 2002 S. 114; auch der Aspekt der öffentlichen Güter wird in SMITHs Ansatz außen vor gelassen. Öffentliche Güter sind mehr als die Summe privater Bedürfnisbefriedigung, sie sind gegen pure Eigennutzenmaximierung zu schützen (die Frage danach von FISCHER 2002 S. 73 gestellt). Auch externe Effekte werden nicht berücksichtigt.

<sup>162</sup> Vgl. hierzu auch OSTEN/ ROEDER 2002 S. 268: „Der Begriff „Gemeinwohl“ (...) ist .. umfassend gemeint und geht über einen ausschließlich interpretierten Wohlstand im Sinne von erzieltm Einkommen o.ä. weit hinaus.“

<sup>163</sup> KIRCHNER 2002 S. 162

<sup>164</sup> EICHHORN 1984 S. 240

<sup>165</sup> Ebenda S. 241

<sup>166</sup> Übersetzung von SCHELKLE, W. 2002 in: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. S. 127- 135

im Interesse aller zustande käme.<sup>167</sup> Aber durch Verfassungsgebung (im Sinne der Festlegung von Spielregeln für das Handeln) seien „Selbstbindungen der einzelnen interpretierbar und verhelfen dem Gemeinsinn<sup>168</sup> – aus Eigeninteresse! – zur Geltung.“<sup>169</sup> In solchen Spielregeln kann dann festgelegt werden, dass das Mehrheitsprinzip zur Anwendung kommt. „Man darf allen Beteiligten unterstellen, daß sie solchen allgemeinen Verfahren zur Verhinderung von Entscheidungsblockaden zustimmen könnten“. ... „Ein auf dieser Grundlage implementiertes Gesetz entspräche dem Gemeinwillen“ und sei eine gerechte Lösung.<sup>170</sup> In diesem Zusammenhang sei auf das Modell RAWLs sowie dem von ROUSSEAU hingewiesen, in denen der Begriff des Vertrags die Verbindung zwischen dem Begriff des Gemeinwillens und dem der Gerechtigkeit herstellt.<sup>171</sup>

Auch in der Theorie strategischer Interaktion in Verhandlungssystemen von FRITZ SCHARPF geht es um die Einigung, die durch Verhandlungen und Lösung von Verteilungskonflikten, auf den Punkt mit der höchsten erreichbaren „Nettonutzensumme“ erzielt wird.<sup>172</sup>

Um die SMITHsche Auffassung zu relativieren, werden in der Institutionenökonomik ebenfalls Institutionen als zwingende Voraussetzung zur Gewährleistung von Gemeinwohlaspekten gesehen. KIRCHNER nimmt als Ausgangspunkt für seine Betrachtung die „Autonomie der individuellen Präferenzen der Akteure“.<sup>173</sup> Akteure werden sich nur an allgemein verbindliche Regelungen binden, „wenn die betreffenden Regelungen aus ihrer subjektiven Sicht einen nutzsteigernden Effekt haben, wenn die Kollektiventscheidung einen Kooperationsvorteil verspricht.“<sup>174</sup> Ein Vertrag wird geschlossen, wenn beide Parteien einen Nutzen für sich dadurch erkennen. Ein Konsens beider Parteien ist dabei also die Basis. „Das „gemeine Wohl“ ist deshalb mit dem individuellen Wohl kompatibel, weil der Konsens gewährleistet, dass jede Partei sich einen Vorteil ausrechnet.

Der Unterschied zur unsichtbaren Hand der Neoklassiker ist also die Einsicht, dass Eigenwohl und Gemeinwohl nur durch einen in Institutionen festgelegten Konsens übereinkommen.

---

<sup>167</sup> Ebenda S. 127

<sup>168</sup> Der Gemeinsinn wird von MÜNKLER/ FISCHER 2002 S. 9 als die „Bereitschaft der sozial Handelnden“ verstanden, „sich an diesem normativen Ideal [Gemeinwohl] tatsächlich zu orientieren, seinen Anspruch auf soziale Verbindlichkeit in Verhalten und Handeln umzusetzen.“

<sup>169</sup> SCHELKLE 2002 S. 127; beispielsweise um Sanktionen zu vermeiden. Die Politik definiert die „Spielregeln“ für das Wirtschaftssystem, während in der Wirtschaft die „Spielzüge“, innerhalb des gesetzten Ordnungsrahmens, stattfinden (vgl. OESTEN/ ROEDER 2002 S. 31).

<sup>170</sup> SCHELKE 2002 S. 131

<sup>171</sup> Ebenda S. 132; vgl. hierzu auch die nachstehenden Ausführungen zur Institutionenökonomik.

<sup>172</sup> MAYNTZ 2002 S. 115, 117; MAYNTZ ihrerseits bringt in die Gemeinwohldiskussion die Systemtheorie ein. Es müsse die Frage gestellt werden, wie sich bestimmtes Individualhandeln auf der Systemebene auswirke (ebenda S. 119). „Individueller Nutzen solle als Folge, nicht als Komponente des Systemnutzens betrachtet werden“ (ebenda S. 123). Für die Bestimmung eines Systemnutzens müssen sich die Sozialwissenschaften stärker mit der Diagnose von Systemproblemen beschäftigen, um den Erfolg bzw. Misserfolg der Gemeinwohlbestimmung beurteilen zu können (ebenda S. 124 f.).

<sup>173</sup> KIRCHNER 2002 S. 166; „normativer Individualismus“, d.h. gegenseitige Anerkennung der Autonomien der Präferenzen, niemand muss Werte anderer akzeptieren (ebenda S. 170).

<sup>174</sup> Ebenda S.166; eigennutzorientiertes Verhalten

Aus institutionenökonomischer Perspektive werde daher nicht nach einer Inhaltsbestimmung des Gemeinwohls gefragt. „Aus institutionenökonomischer Perspektive kann Gemeinwohl als Ergebnis eines Konsensfindungsprozesses aufgefaßt werden, nicht als Vorgabe für einen solchen Prozeß.“<sup>175</sup> Weiter stellt er fest, dass Gemeinwohl als „Vorgabe für die Diskussion um die richtige Ausgestaltung von Institutionen begriffen werden [kann]. So ist es sehr wohl möglich, nach der Gemeinwohlkompatibilität der Ausgestaltung von Institutionen (...) zu fragen.“

Durch die Anwendung der Principal Agent Theorie der Institutionenökonomik auf das politische System kann auch ein Erkenntnisgewinn zum Gemeinwohl verzeichnet werden. Die Wähler werden als die Principals angesehen, die die Ausführung von Aufgaben bzw. Verfügungsrechte an die Regierenden, die Agents, übertragen, welche diese z.T. an die Verwaltungen weitergeben. Hieraus ergibt sich auch ein Erklärungsansatz für die Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Betriebe aus institutionenökonomischer Sicht:

„Gemeinwohlverpflichtung heißt nichts anderes, als die auf Grund der Rechtsübertragung notwendige Ausrichtung der Agents an den Zielvorstellungen und Nutzenfunktionen der Prinzipals.“<sup>176</sup>

Es gibt zwei Verbindungslinien zur Bestimmung des Gemeinwohls zwischen Wählern und Politikern: die direkte und damit eine eher erkenntnisorientierte Bestimmung<sup>177</sup> und die Verbindungslinie über die Interessengruppen der Wähler durch Verhandlungen (und Dialoge) autonomer Individuen, Gruppen oder Institutionen (eher interessenorientierte Bestimmung).<sup>178</sup>

### **Exkurs: öffentliche Unternehmen**

Nach EICHHORN haben öffentliche Unternehmen eine duale Zielsetzung: Eigenwirtschaftlichkeit – das Unternehmensinteresse dominiert - und Gemeinwirtschaftlichkeit – bindet das betriebliche Handeln an ein öffentliches Interesse.<sup>179</sup>

„Sie [diese duale Zielsetzung] hat den Sinn, das Gemeinwohl unmittelbar durch ein funktionsfähiges Unternehmen marktkonform zu fördern.“<sup>180</sup> Dabei kommt es natürlich zu Zielkonflikten, und die Frage nach dem Umfang der eigenwirtschaftlichen Zielsetzung wird laut. EICHHORN nennt in diesem Zusammenhang die nominelle oder reale Substanz- und/oder Kapitalerhaltung. Auch bei vorrangig gemeinwirtschaftlich orientierten

<sup>175</sup> Ebenda S. 173; also wird auch aus dieser Perspektive die prozedurale Gemeinwohlbestimmung postuliert.

<sup>176</sup> SCHMIDT 1999 S. 72; „Der demokratische Rechtsstaat lässt sich verstehen als Netzwerk relationaler Principal-Agent-Beziehungen zwischen seinen Bürgern (den Prinzipalen) und deren Vertretern (Agenten) mit dem Ziel der Optimierung des allgemeinen Wohls durch geeignete Organisation von Zwang („Gewalt“), d.h. der Zuteilung, Verwaltung und Transaktion politischer Verfügungsrechte.“ RICHTER/ FURUBOTN 2003 S. 539

<sup>177</sup> Hier erfolgt die Steuerung über formelle Institutionen („government“).

<sup>178</sup> Vgl. hierzu OESTEN/ ROEDER 2002 S. 40, wo dieses Vorgehen mit dem Begriff „Verhandlungsdemokratie“ benannt wird.

Hier erfolgt die Steuerung – Selbststeuerung - auch durch informelle Institutionen („governance“); vgl. Kapitel 2.4.1.

<sup>179</sup> EICHHORN 1984 S. 242, Erläuterungen nach OESTEN/ ROEDER 2002 S. 269

<sup>180</sup> EICHHORN 1984 S. 242

Unternehmen mit unmittelbarer Gemeinwohlförderung könne diese seitens eines Unternehmens auf Dauer nur bei Erhaltung des Unternehmens gewährleistet werden (Kostendeckung sei also nötig).<sup>181</sup> EICHHORN weist außerdem darauf hin, dass gemeinwirtschaftliche Unternehmen auf Grundlage privater oder öffentlicher Unternehmen tätig sein können (beispielsweise nennt er Stiftungen oder gemeinnützige Wohnungsunternehmen privater Träger). Andererseits verfügen Gebietskörperschaften von Bund, Ländern und Gemeinden nicht nur über gemeinwirtschaftliche Unternehmen, sondern auch über Unternehmen mit primär eigenwirtschaftlicher Zielsetzung. Aus diesen Überlegungen ergibt sich folgende Konsequenz: Leistungen für das Gemeinwohl können sowohl von öffentlichen als auch von privaten Unternehmen, sowohl mittelbar, als auch unmittelbar erbracht werden.

## **2.7. Zwischenfazit**

Nach vorherrschender Meinung erfolgt die Bestimmung von Gemeinwohl im demokratischen Verfassungsstaat prozedural. Um das Gemeinwohl messbar zu machen, verwenden die Juristen den Plural Gemeinwohlbelange, um unter Heranziehen der Gesetze, vor allem des Grundgesetzes, in einem Abwägungsprozess eine Rangordnung bei Kollisionen von Gemeinwohlbelangen im Konkreten zu bestimmen. Als Bezugsebene zur Bestimmung des Gemeinwohls wird meist der Nationalstaat gewählt, im föderalistischen System Deutschlands können auch die Länder oder Kommunen als territoriale Betrachtungsebene gewählt werden. Ein maßgeblicher Akteur bei der Bestimmung, was Gemeinwohl ist, ist der Gesetzgeber, der wiederum abhängig von der öffentlichen Meinung ist. Die Gerichte, vor allem das Bundesverfassungsgericht, bestimmen im konkreten Fall über die Festlegung der Gemeinwohlbelange. Außerdem bringen verschiedene gesellschaftliche Akteure ihre Vorstellungen und Ansprüche in unterschiedlichen „politischen Arenen“<sup>182</sup> zur Geltung. Nicht zuletzt sind hier Partizipation von NGOs und engagierten z.T. organisierten Bürgern zu nennen – der partizipative Ansatz gewinnt immer mehr an Bedeutung. Governance-Strukturen entstehen, und bottom-up Überlegungen scheinen im gegebenen Rechtsrahmen und unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips eine sinnvolle Möglichkeit zu sein, sich dem Gemeinwohl anzunähern.

Die Annahme der Klassik, dass eigennütziges Streben der Bürger automatisch zu Gemeinwohl der Gesellschaft führe, ist unter Beachtung von Marktversagen (vor allem durch öffentliche Güter und externe Effekte) unrealistisch. Ein festgelegter Konsens über Gesetze, Verträge oder auch andere Institutionen ist aus institutionenökonomischer Perspektive notwendig, um dem Marktversagen zu begegnen.

---

<sup>181</sup> Ebenda S. 243 unter Bezugnahmen auf S. 242

<sup>182</sup> MÜNKER/ FISCHER 2002 S. 9

Den von OFFE genannten Problemen der Gemeinwohldiskussion (s.o.) könnte nun wie folgt begegnet werden:

- die soziale Referenz muss eindeutig definiert werden (Nation, Land, Kommune etc.)
- dem Problem des zeitlichen Horizonts muss mit einer Konkretisierung von Normen begegnet werden. Entsprechende Konzepte sollten offen gehalten werden, um für zukünftige Generationen anpassungsfähig zu sein.
- zur Wert- und Interessenberücksichtigung sollten über den demokratischen Bestimmungsprozess hinaus partizipative Akteure bei der Konkretisierung des Gemeinwohls miteinbezogen werden.

Ziele müssen über Abwägungsprozesse und Konsensfindung im konkreten Einzelfall identifiziert und in eine Rangordnung gebracht werden, wobei unterschiedliche Akteure mitwirken. Als Gemeinwohllakteure werden vor allem folgende Zuständigkeitsgruppen genannt<sup>183</sup>:

- Staat
- Interessenverbände, Parteien
- Bürger
- Dritter Sektor, Kirchen, Bildungseinrichtungen
- Gesellschaft allgemein
- Internationale Einrichtungen, Akteure
- Experten, Institutionen der Wissenschaft.

Die vorgestellten theorieorientierten Überlegungen sind normativ geprüft und sollen einen möglich Weg aufzeigen, wie den Problemen bei der Gemeinwohlbestimmung zu begegnen sind. Festzuhalten ist aber, dass es für die Ermittlung des Gemeinwohls keine definierten Analysemethoden oder empirischen Erhebungen gibt, auf die man sich berufen könnte. Es gibt jedoch, wie aufgezeigt, Anhaltspunkte aus unterschiedlichen Wissenschaftsbereichen, die auch in der Praxis erprobt sind und das spekulative Maß der Bestimmung begrenzen können.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> In diesem Zusammenhang sei auch auf die Stakeholderbetrachtung bei Unternehmen/ Betrieben hingewiesen. „Stakeholder repräsentieren gesellschaftliche Erwartungen an Betriebe in institutionalisierter Form.“ OESTEN/ ROEDER 2002 S. 123

<sup>184</sup> An dieser Stelle sei noch einmal auf die Habilitationsschrift von EKARDT 2002 S. 231 ff. hingewiesen, der den Gemeinwohlbegriff aufgrund seiner freiheitsbeschränkenden Verwendung grundsätzlich verwirft.

### 3. Betrachtung des Gemeinwohls im forstlichen Sektor

#### 3.1. Beiträge der Forstwirtschaft für das gesellschaftliche Wohl

##### 3.1.1. Das Nutzenpotential von Wäldern und Forstwirtschaft

Die Forstwirtschaft unterscheidet sich wesentlich von anderen Wirtschaftsbereichen. Ihre Bedeutung für das gemeine Wohl hängt vor allem mit der Nutzung eines Naturvermögens mit langfristigem (generationsübergreifend) Wachstumsprozess, Standortgebundenheit, großer Flächenausdehnung und besonderer gesellschaftlicher Wertschätzung zusammen. Die folgende Tabelle nach BASTIAN und SCHREIBER 1994 gibt einen Überblick über das Nutzenpotential von Wäldern.

<b>PRODUKTIONSFUNKTION</b> <b>(ÖKONOMISCHE FUNKTION)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Verfügbarkeit erneuerbarer Ressourcen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Holz</li> <li>- Harz</li> <li>- Wildfrüchte</li> <li>- Wildtiere</li> <li>- Genfond als Quelle für die Biotechnologie</li> </ul> </li> <li>➤ <b>Verfügbarkeit von Fläche</b></li> </ul>
<b>REGULATIONSFUNKTION</b> <b>(ÖKOLOGISCHE FUNKTION)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Pedologische Funktion (Boden)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bodenschutz vor Erosion, Vernässung, Austrocknung, Verdichtung, Fremdstoffabbau (Filter-, Puffer- und Transformatorfunktion)</li> </ul> </li> <li>➤ <b>Hydrologische Funktion (Wasser)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundwasserneubildung/-versickerung</li> <li>- Wasserrückhalt/Abflussausgleich</li> <li>- Wasserentzug durch Verdunstung</li> </ul> </li> <li>➤ <b>Meteorologische Funktion (Klima/Luft)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Temperatúrausgleich</li> <li>- Erhöhung der Luftfeuchte/Verdunstung</li> <li>- Windfeldbeeinflussung</li> </ul> </li> <li>➤ <b>Regulation und Regeneration von Populationen und Biozöosen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Biotische Reproduktion und Regeneration (Selbsterneuerung und -erhaltung) von Biozöosen</li> <li>- Regulation von Organismenpopulationen (z.B. Schaderregern)</li> <li>- Träger von Lebensgemeinschaften</li> <li>- Kohlenstoff-Senkenfunktion</li> <li>- Erhaltung des Genfonds/Habitatfunktion</li> </ul> </li> </ul>
<b>LEBENSRAUMFUNKTION</b> <b>(SOZIALE FUNKTION)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Psychologische Funktion</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ästhetische Funktion (Landschaftsbild)</li> <li>- Ethische Funktion (Genfonds, kulturelles Erbe)</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Informationsfunktion</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Funktion für Wissenschaft und Bildung</li> <li>- Indigenes/traditionelles Wissen</li> <li>- Bioindikatorfunktion von Umweltzuständen</li> </ul> </li>   <li>➤ <b>Humanökologische Funktion</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bioklimatische (meteorologische ) Wirkungen</li> <li>- Filter und Pufferfunktion bzw. chemische Wirkungen (Boden/Wasser/Luft)</li> </ul> </li>   <li>➤ <b>Erholungsfunktion (als Komplex psychologischer und humanökologischer Funktionen)</b></li> </ul>
--	---

### *Funktionen und Potentiale der Ressource Wald*<sup>185</sup>

Das Wirtschaften mit dem Naturgut Wald erfolgt unter dem Nachhaltigkeitsprinzip (vgl. Kapitel 2.5.). Nachhaltige Nutzung im forstlichen Sinne bedeutet nach OESTEN und ROEDER: Nutzung von „Naturvermögen“ bei Erhaltung der „Naturproduktivität“.<sup>186</sup>

### **3.1.2. Forstliche Erklärungsansätze/-modelle zum Beitrag der Forstwirtschaft für das Wohl der Gesellschaft**

Aufgrund seiner Eigenschaften bietet der Wald unterschiedliche Nutzungsmöglichkeiten und damit werden ihm auch unterschiedliche Beiträge zum Gemeinwohl zugesprochen.

Ein in der Forstgesetzgebung und in der forstlichen Praxis etablierter Ansatz zur Systematisierung von Waldnutzungsmöglichkeiten, ist die **Waldfunktionenlehre** von DIETRICH, welche Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen unterscheidet.<sup>187</sup> Es existieren auch Aufstellungen über den Wert der nicht leicht monetarisierbaren Schutz- und Erholungsfunktionen, die sich auf mehrere Milliarden € pro Jahr belaufen.<sup>188</sup>

In jüngster Zeit wird immer wieder hervorgehoben, dass die Nutzfunktion explizit ein Bestandteil des Gemeinwohls sei. Durch die Nutzung der Wälder wird zum Einen ein Teil der Schutz- und Erholungsfunktionen erbracht, zum Anderen dienen die Einnahmen zur Finanzierung weiterer Leistungen für diese Bereiche. Außerdem weist die Holzerzeugung an sich bereits gemeinnützige Elemente auf.<sup>189</sup> Eine Bewirtschaftung unter vollständiger Zurückstellung ökonomischer Erwägungen scheidet also aus.<sup>190</sup> Auch OTT merkt an, dass so groß das öffentliche Interesse an einer ökologisch verträglichen Waldbewirtschaftung auch

<sup>185</sup> Tabelle aus WINKEL/ VOLZ 2003 S. 10, 12 nach BASTIAN, O./ SCHREIBER, K.-F. (1994): Analyse und ökologische Bewertung der Landschaft. Gustav Fischer Verlag. Jena-Stuttgart.

<sup>186</sup> OESTEN/ ROEDER 2002 S. 138; bei der Nutzung des Holzes ergeben sich, rein betriebswirtschaftlich betrachtet, beispielsweise Probleme bei der Ertragsbestimmung durch geringen Kapitalumschlag und bei der Bewertung von Waldbeständen und Wegen.

<sup>187</sup> Hier sei angemerkt, dass eine solche Kategorisierung nicht allumfassend ist. Beispielsweise liefert die Forstwirtschaft auch Arbeitsplätze (Sozialfunktion). Deutlich ist aber, dass in den genannten Funktionsbereichen Gemeinwohlbelange identifiziert werden können (Beispiele für den Naturschutz identifizierten z.B. WINKEL/ VOLZ 2003).

<sup>188</sup> Siehe beispielsweise WEBER 2002 S. 250, NFP (lang) S. 25

<sup>189</sup> Z.B. durch die Produkteigenschaften des Holzes, wie Co2-Bindung. Siehe Kapitel 2.5. zur Nachhaltigkeit: Regenerativen-Regel und Sparsamkeitsregel.

sei, das Gemeinwohlprinzip keineswegs auf die Priorität der Ökologie gegenüber der Ökonomie eingeengt werden dürfe.<sup>191</sup>

Der Ansatz der Waldfunktionenlehre wird jedoch auch kritisch betrachtet, da hier von Funktionen des Waldes ausgegangen wird und nicht von den Ansprüchen der Menschen. Auch eine Unterscheidung zwischen Wirkung des Waldes und Leistungen der Forstwirtschaft finde nicht statt. Die **Wirkungen des Waldes** werden durch den verfügungsrechtlichen Rahmen sichergestellt.<sup>192</sup> **Leistungen der Forstbetriebe** entstehen durch aktives Gestalten oder bewusstes Unterlassen von Aktivitäten zur Erfüllung von Nutzungsansprüchen, wodurch die Wirkung des Waldes wesentliche Veränderungen erfahren kann, oder es werden durch das Handeln spezifische Nutzungen erst ermöglicht.<sup>193</sup>

Auch dieser Ansatz wird kritisiert, da eine klare Zuordnung (Wirkung des Waldes oder Leistung der Forstbetriebe) vielfach nicht möglich sei.<sup>194</sup>

Um trotzdem einen Überblick über den Beitrag der Forstwirtschaft zum Gemeinwohl der Gesellschaft zu bekommen, werden im Folgenden die **Dimensionen forstlichen Wirtschaftens** nach OESTEN und ROEDER dargestellt. Jede Dimension für sich betrachtet stellt in der Regel keine Besonderheit dar. In ihrer Summe liege aber eine einmalige Konstellation der verschiedenen Dimensionen des forstlichen Wirtschaftens vor<sup>195</sup>:

- Ökologische Dimension der Nutzung: Naturvermögen (Ressourcenquelle, Produktions- und Konsumort) und Naturproduktivität von Waldökosystemen
- Ökonomische Dimension: „komplexe Nutzungskonflikte wegen Vielfalt der zugleich und auf gleicher Fläche bereitstehenden Wirkungen des Waldes bzw. Leistungen der Forstwirtschaft“ sowie „vielfach Charakter eines öffentlichen Gutes“.<sup>196</sup>
- Zeitdimension: „ethische Dimension der intergenerationalen Gerechtigkeit“.
- Raumdimension: „Flächenausdehnung der Wirkungen/Leistungen“ (Wirkungszusammenhänge auch auf globaler Ebene).
- Normative Dimension: „Gesellschaftliche Wertschätzung der Wirkungen/ Leistungen“

Gemeinwohlbezüge sind in all diesen Dimensionen zu finden.

---

<sup>190</sup> Vgl. WEBER 2002 S. 253 und die dort angegebene Literatur.

<sup>191</sup> OTT 1991 S. 376

<sup>192</sup> In inhaltlicher Form von formellen und informellen Institutionen (OESTEN/ ROEDER 2002 S. 44); siehe Kapitel 3.4. Gemeinwohlsicherung

<sup>193</sup> OESTEN/ ROEDER 2002 S. 43 f.

<sup>194</sup> Vgl. beispielsweise MANTAU 1997, der dort auf seinen Ansatz, von der Waldfunktionenlehre zur Waldproduktlehre überzugehen (siehe die dort angegebene Literatur), verweist.

<sup>195</sup> Nach OESTEN/ ROEDER 2002 S. 137; die Erläuterungen sind von der Verfasserin stark vereinfacht und nur stichwortartig – vor allem zum Thema Gemeinwohlorientierung passend - ausgewählt worden.

<sup>196</sup> Im Wald sind private und öffentliche Güter vereint, was wiederum eine wesentliche Voraussetzung für die Entstehung von externen Effekten der Forstwirtschaft ist (nach OESTEN in ANONYMUS 1995 S. 1525).

### 3.1.3. Forstliche Betriebspolitik

An die Ressource Wald werden also aufgrund der genannten Besonderheiten verschiedene gesellschaftliche Anforderungen gestellt, die z.T. im Konflikt zueinander stehen und geregelt bzw. gelenkt werden müssen. Dies erfolgt durch Institutionen verschiedener Steuerungssysteme (siehe Kapitel 3.4.1.), welche im forstlichen Sektor lange Zeit hauptsächlich aus den Bereichen Staat und Markt stammten. Aber das gesellschaftliche Umfeld von Forstbetrieben hat sich stark gewandelt<sup>197</sup>, und dies hat entsprechende Folgen für die Betriebe. Denn auch im forstlichen Sektor haben sich Governance-Strukturen entwickelt - die zivilgesellschaftliche Steuerung durch Partizipation hat große Bedeutung erlangt. OESTEN spricht von einer „krisenhaften Umbruchsituation der Forstwirtschaft, in der die Rolle der Forstwirtschaft und die institutionelle Ausgestaltung des Sektors in der Gesellschaft neu verhandelt werden...“.<sup>198</sup> Die zunehmende Ausprägung der Governance-Strukturen im forstlichen Sektor ist auf die steigende Wertschätzung der Bevölkerung für den Wald zurückzuführen.<sup>199</sup>

Eine aktive Auseinandersetzung des Betriebes mit der gesellschaftlichen Umwelt ist erforderlich. „Denn die Zukunft der Forstwirtschaft wird nicht allein – vielleicht nicht einmal in erster Linie – im Wald entschieden, sondern maßgeblich in der Gesellschaft.“<sup>200</sup>

Betriebspolitik (professionelles normatives Management) ist somit eine notwendige Ergänzung zu operativem und strategischem Management für ein zukunftsorientiertes Management in der Forstwirtschaft. Unter Einbeziehen des „Stakeholder Konzeptes“<sup>201</sup> und des „Konzeptes der sozioökonomischen Rationalität“<sup>202</sup> definiert OESTEN Betriebspolitik als die „aktive Auseinandersetzung mit divergierenden Wertvorstellungen und Interessen aller am Forstbetrieb beteiligten oder von seinen Handlungen betroffenen Gruppen.“<sup>203</sup> Die Handlungsautonomie solle bei fortdauernder Konsensfindung mit Stakeholdern bewahrt werden, um tragfähige Beziehungen zu halten bzw. aufzubauen. Als ein typisches Beispiel für Beziehungsfelder der Betriebspolitik mit externen Stakeholdern nennt OESTEN „die Interpretation von „gemeinwohlorientierter“ Forstwirtschaft“.<sup>204</sup>

---

<sup>197</sup> Näheres siehe OESTEN 2003 sowie WEBER 2003

<sup>198</sup> OESTEN 2003 S. 1

<sup>199</sup> Umweltorganisationen wachsen an. Außerdem ist ein gesteigerter Bedarf nach Erholung im Wald zu verzeichnen durch z.B. seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts gewachsenen gesellschaftlichen Wohlstand, zunehmende Freizeit und wachsende Mobilität (vgl. SCHMIDT 1999 S. 47).

<sup>200</sup> OESTEN 2003 S. 2

<sup>201</sup> Stakeholder Konzept: der Forstbetrieb wird als „quasi gesellschaftliche bzw. öffentliche Institution“ betrachtet, die einen Ort konfliktreicher Interessen interner und externer Anspruchsgruppen bildet (ebenda S. 9). Die Forstbetriebe sind in diesem Konzept externer Lenkung unterworfen und nur beschränkt autonom. „Das Verhalten muss in die Gesellschaft eingepasst und von dieser akzeptiert werden.“ Ebenda S. 11

<sup>202</sup> Konzept der sozioökonomischen Rationalität: knüpft an das Stakeholder Konzept an, allerdings unter erweiterten Rationalitätskriterien (wirtschaftliche Effizienz und technologische Effektivität) um „Maßstäbe zur Beachtung von gesellschaftlichen Werten und Normen (sozio-kulturelle Rationalität) sowie Maßstäbe zur Beachtung von Interessens- und Machtpositionen in der Gesellschaft (politische Rationalität)“ (ebenda S. 11). Sozio-kulturell: Werte und Normen, die ethische Werthaltungen von Anspruchsgruppen sind, bestimmen die Legitimität der forstlichen Handlungen; juristisch fixierte Normen bestimmen die Legalität. Politisch: Durchsetzbarkeit (im Aushandlungsprozess) und Wahrung von Handlungsautonomie (ebenda S. 12).

<sup>203</sup> Ebenda S. 14

<sup>204</sup> Ebenda S. 14; externe Stakeholder sind also beim politischen Aushandlungsprozess (politics) über die formalen Inhalte der Betriebspolitik (policy) im institutionellen Rahmen (polity) von besonderer Bedeutung.

Um nun Gemeinwohlorientierung für das forstliche Management operativ handhabbar zu machen, werden im Folgenden Aspekte aus der allgemeinen Betrachtung des Gemeinwohls herangezogen, die wertvolle Anhaltspunkte für den forstlichen Bereich liefern.

### 3.2. Definitionsansätze im forstlichen Bereich

Die prozedurale offene Gemeinwohlbestimmung hat auch im forstlichen Sektor Anwendung gefunden. Eine besondere Gemeinwohlorientierung wird in den meisten Waldgesetzen explizit vom Staatswald und vom Kommunalwald gefordert<sup>205</sup>, jedoch ohne genauere Definition, wie es die prozedurale Argumentationslinie verlangt.<sup>206</sup> Um nun den Begriff auszufüllen, also um eine operative Handlungsanweisung zu erhalten, können verschiedene Institutionen herangezogen werden. Hier kann nach den unterschiedlichen Steuerungsbereichen der Governance-Strukturen unterschieden werden, wobei im Folgenden auf Ansätze im staatlichen und zivilgesellschaftlichen partizipativen Bereich eingegangen wird. Definitionsansätze aus dem marktlichen Bereich decken sich weitgehend mit den liberalen Auffassungen, die in Kapitel 2.2. und 2.6. dargestellt wurden. Marktliche Steuerungsmöglichkeiten hingegen werden in Kapitel 3.4.1. zur Gemeinwohlsicherung benannt.

#### 3.2.1. Definitionsansätze aus dem staatlichen Steuerungsbereich

##### Grundgesetz

**Grundrechte** bestimmen das Gemeinwohl genauer. Im forstlichen Bereich ist natürlich **Art. 14** von besonderer Bedeutung, da dort die Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2; vgl. Kapitel 2.3.2.) festgeschrieben wird. Dabei gibt es eine Grenze, ab der Grundeigentümer nicht verpflichtet werden können, zusätzliche Belastungen hinzunehmen.<sup>207</sup> Darüber Hinausgehendes würde eine Enteignung darstellen, die auch beim Waldeigentum nur in Ausnahmefällen zulässig ist.<sup>208</sup> Wo diese Grenze bei Waldeigentum gezogen werden muss, ist trotz zahlreicher Definitionsversuche noch immer nicht eindeutig geklärt.<sup>209</sup> Eine „Erarbeitung von Trennlinien zwischen Leistungen für die Gesellschaft, die im Rahmen der

<sup>205</sup> Siehe RUPPERT 2002 S. 14 sowie Anhang 12.7

<sup>206</sup> Anmerkungen, wie die von VON DER TANN 2001 (Präsident des hessischen Waldbesitzerverbands), der darauf hinweist, dass die Formulierung „dem Allgemeinwohl im besonderen Maße dienen“ keine normative, sondern eine deklaratorische Klausel sei („Ihre inhaltliche Aussage und Wirkung bleiben weitgehend unbestimmt“ (VON DER TANN 2001 S. 586), erscheinen vor diesem Hintergrund in einem anderen Licht.

<sup>207</sup> Vgl. hierzu WEBER 2002 S. 246, der in diesem Zusammenhang die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1999 zitiert, wonach die Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums sich nicht mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbaren lassen, „wenn sie unverhältnismäßige Belastungen des Eigentümers nicht ausschließen und keinerlei Vorkehrungen zur Vermeidung derartiger Eigentumsbeschränkungen enthalten.“ Siehe die dort angegebene Literatur

<sup>208</sup> Eine Enteignung ist zum Wohle der Allgemeinheit und gegen Entschädigung nach Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG möglich, bedarf aber der Rechtfertigung (vgl. Kapitel 2.3.3.). UERPMANN 2002 S.180: „Es reicht nicht, dass eine Maßnahme allgemein dem Gemeinwohl dient. Vielmehr muss begründet werden, warum die Interessen, die für den Eingriff sprechen, höher zu veranschlagen sind, als die Interessen der Einzelnen.“

<sup>209</sup> Siehe beispielsweise NIEßLEIN 1980. Nach NIEßLEIN wären messbare vermögenswirksame Nachteile, die dem Eigentümer entstehen - verbunden durch erhöhte Ausgaben oder durch bewusstes Unterlassen (Nichtrealisieren von Gewinn) - zu entschädigen (ebenda S. 13 in Verbindung mit S. 94-97).

grundgesetzlichen Sozialpflichtigkeit des Waldeigentums unentgeltlich zu erbringen sind, und solchen, die darüber hinausgehen und ersatzpflichtig gemacht werden können“ wird im ersten Teil des Nationalen Forstprogramms als Handlungsbedarf bezeichnet.<sup>210</sup> Im zweiten Teil des Nationalen Waldprogramms<sup>211</sup> ist von ausgleichs- bzw. entschädigungsnotwendigen ordnungsrechtlichen Einschränkungen die Rede, die über die Mindeststandards hinausgehen.<sup>212</sup>

Viele Schutz- und Erholungsfunktionen werden schon durch die Wirkung des Waldes, also dessen Erhaltung, erbracht. Darüber hinausgehende Leistungen der Forstwirtschaft sowie im Kielwasser der Nutzfunktion entstandene Vorteile werden über Förderungen und Subventionen wohl eher nur zum Teil entgolten.<sup>213</sup>

Ein weiterer wichtiger Artikel des Grundgesetzes für diese Betrachtung ist **Art. 20a** (1994 eingeführt). Damit hat die Naturpflichtigkeit bzw. Nachhaltigkeit auf verfassungsrechtlicher Ebene Eingang gefunden als „natürliche Lebensgrundlagen“, die vom Staat zu schützen sind. Hier stellen sich im Prinzip dieselben Fragen wie bei der Sozialpflichtigkeit, weshalb an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen wird. Weiterführende Überlegungen zur Nachhaltigkeit schließen sich in Kapitel 3.2.3. (vgl. auch Kapitel 2.5.) an.

Die Betrachtung der Grundrechte als Gemeinwohlbelange muss im öffentlichen Bereich gesondert geführt werden. Der Staat selbst ist nicht grundrechtsfähig.<sup>214</sup> Bei Gemeinden sind, nach Beschlüssen des BVerfGE, die Grundrechte auf juristische Personen des öffentlichen Rechts bei Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht anwendbar. Die Regelung bei nicht öffentlichen Aufgaben wird offen gelassen.<sup>215</sup> „Soweit der Staat .. im Wege forstrechtlicher Vorschriften eingreift und die Gemeinde sich dadurch beschwert fühlt, kann sie unter Berufung auf **Art. 28 GG** – zur Wahrung ihres Rechtes zur Selbstverwaltung -, nicht aber unter Berufung auf Art. 14 GG dagegen vorstellig werden.“<sup>216</sup>

---

<sup>210</sup> NFP S. 29 (lang)

<sup>211</sup> Offizielle Namensänderung (Nationales Waldprogramm statt Nationales Forstprogramm). Im Folgenden werden die Abkürzungen NFP für den ersten Bericht (1999-2000) und NWP für den zweiten Bericht (2001-2003) verwendet.

<sup>212</sup> NWP S. 46: Dissens Greenpeace, WWF; auch WINKEL und VOLZ bemerken in Bezug auf den Naturschutz, dass wenn „ein übergeordnetes gesellschaftliches Interesse an der Berücksichtigung von Zielsetzungen des Naturschutzes besteht (...), so muss die Gesellschaft auch bereit sein, für den Einzelnen aus diesen gesellschaftlich gewollten naturschutzfachlichen Anforderungen entstehende Einschränkungen ab einer bestimmten Schwelle der Zumutbarkeit zu übernehmen – also einen gerechten Lastenausgleich zu gewähren. Ist die Gesellschaft aus finanz- oder tagespolitischen Erwägungen (leere Haushaltskassen, geringe politische Aktualität des Naturschutzes im Verhältnis zu anderen Themen) zu einem solchen „Burden-sharing“ nicht bereit, so darf sie diese Bereitschaft auch nicht von einzelne Mitgliedern fordern.“ WINKEL/ VOLZ 2003 S. 153

<sup>213</sup> Die Kielwassertheorie wird hier nur für einen geringen Teil des forstwirtschaftlichen „Outcomes“ als richtig angesehen.

Zu ökonomischen Kennzahlen der Schutz- und Erholungsleistungen siehe Literatur unter FN 188.

<sup>214</sup> Vgl. SCHMIDT 2003 S. 18

<sup>215</sup> NIEßLEIN 1980 S. 81, siehe die dort angegebene Literatur

<sup>216</sup> Ebenda S. 82

## Waldgesetze

Im Bundeswaldgesetz wird vorgegeben, dass der Wald wegen seiner wirtschaftlichen Bedeutung und seiner Schutz- und Erholungsfunktionen zu erhalten und seine „ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern“ ist.<sup>217</sup> Nach WEBER<sup>218</sup> hat der Gesetzgeber den unbestimmten Rechtsbegriff der „ordnungsgemäßen Forstwirtschaft“ eingeführt, „um die Anforderung der Rücksichtnahme des Grundeigentümers gegenüber dem Gemeinwohl abzugrenzen“. Merkmal der „ordnungsgemäßen Forstwirtschaft“ sei „die Optimierung mehrerer bzw. Maximierung einzelner Waldfunktionen, bei gleichzeitiger Beachtung aller weiteren Funktionen.“ Eine genaue Definition sei bisher bei den Konkretisierungsversuchen von Mindestanforderungen gescheitert, da die Vorstellungen über deren Umfang zwischen den unterschiedlichen Akteuren (z.B. den Naturschutzverbänden und den Waldeigentümern) sehr variieren. Der Naturschutz zieht als Richtwert die „Gute fachliche Praxis“<sup>219</sup> heran. WINKEL und VOLZ haben in ihrem Gutachten zur „Guten fachlichen Praxis“ einen Kriterienkatalog zusammengestellt, der nach ihrer Auffassung als Mindestanforderung (bzw. Mindestanspruchsrahmen) an die Forstwirtschaft gelten könne, wobei sich diese ausschließlich auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums unter naturschutzfachlichen Aspekten beziehe und für alle Waldbesitzer im gleichen Maße gelten solle.<sup>220</sup> Von der neoklassisch motivierten Seite wurde dieses Gutachten stark kritisiert.<sup>221</sup> Von den Waldeigentümern und deren Vertretern wird als unterste Grenze der Sozialpflichtigkeit des Waldeigentums lediglich die Walderhaltung genannt, welche eindeutig dem Gemeinwohl dient.<sup>222</sup>

Ein gewisser institutioneller Rahmen dessen, was Gemeinwohl ausmacht, wird auch von den Landeswaldgesetzen vorgegeben. Als Beispiel hierfür kann § 6 Abs. 1 des hessischen Forstgesetzes herangezogen werden, wo es heißt:

„Der Waldbesitzer hat seinen Wald zum Wohle der Allgemeinheit nach forstlichen und landespflegerischen Grundsätzen nachhaltig, fachkundig und planmäßig zu bewirtschaften und dadurch Nutz-, Schutz- und Erholungswirkungen zu erhalten.“<sup>223</sup>

Danach könnte als Bezugsrahmen für die Definition von Gemeinwohl in der Forstwirtschaft die Erhaltung von Nutz-, Schutz- und Erholungswirkung des Waldes **durch nachhaltige**,

---

<sup>217</sup> § 1 Nr. 1 BWaldG

<sup>218</sup> WEBER 2002 S. 246

<sup>219</sup> Siehe Bundesnaturschutzgesetz § 18 Abs. 2 in Verbindung mit § 5 Abs. 5

<sup>220</sup> WINKEL/ VOLZ 2003; das entsprechende Gutachten wurde zur Konkretisierung der „Guten fachlichen Praxis“ (GfP) im Auftrag des BFN erstellt und dies hat auch im Hinblick auf die Novellierungsvorhaben des Bundeswaldgesetzes Bedeutung.

Diese Konkretisierung der GfP trage auch zur Konkretisierung des Gemeinwohlbegriffs bei: „Es dürfte auch unumstritten sein, dass bei der inhaltlichen Ausfüllung des relativ unbestimmten Begriffes „Gemeinwohl“ naturschutzfachlichen Belangen eine wesentliche Relevanz zukommt.“ (Ebenda S. 147) Die Autoren plädieren dafür, dass die GfP als Mindeststandards für alle Waldbesitzerarten im gleichen Maße Gültigkeit hat (ebenda S.147 f.).

<sup>221</sup> THOROE et al. 2003

<sup>222</sup> BORCHERS 1996 S. 89, 90; vgl. BWaldG zweites Kapitel zur Walderhaltung

<sup>223</sup> Auch in anderen Waldgesetzen findet man entsprechende Hinweise.

**fachkundige und planmäßige Bewirtschaftung** herangezogen werden. Wie diese Vorgaben ausgefüllt werden sollen, wird z.T. auch durch die Gesetze geregelt.<sup>224</sup> Es bleibt aber immer noch ein mehr oder weniger großer Handlungsspielraum übrig.

### **Bundesverfassungsgericht**

Die Bestimmung der Prioritäten von Gemeinwohlbelangen nach Gesetzen erfolgt nach SCHUPPERT über Abwägung<sup>225</sup> und im konkreten Fall durch die Gerichte, als höchste Instanz durch das Bundesverfassungsgericht. Auch für den forstlichen Bereich wurden vom BVerfGE bindende Urteile gefällt. Eines der wichtigsten für den öffentlichen Bereich, das auch auf vehemente Kritik gestoßen ist<sup>226</sup>, ist das Urteil vom 31.05.1990<sup>227</sup> über die Wirtschaftsziele im öffentlichen Wald:

„Die Bewirtschaftung des Körperschafts- und Staatswaldes, der 58% der Waldfläche in der Bundesrepublik ausmacht, dient der Umwelt- und Erholungsfunktion des Waldes, nicht der Sicherung von Absatz und Verwertung forstlicher Erzeugnisse.“

Damit hat das BVerfGE eine Entscheidung getroffen, die nach Auffassung der Richter im Sinne des Gemeinwohls richtig sei.

### **3.2.2. Definitionsansätze aus dem partizipativen zivilgesellschaftlichen Steuerungsbereich**

Auch im forstlichen Bereich sind die zwei Ausprägungen der Partizipation erkennbar:

Im Bereich der direkten Mitgestaltung von Politik sind vor allem die nationalen und regionalen Waldprogramme zu nennen.

Zum Anderen sind direkte Normensetzungen vor allem im Bereich der Zertifizierung nach FSC und Naturland vorhanden. Aber auch das Einwirken von Umweltverbänden auf die Forstverwaltungen ist in diesem Zusammenhang zu nennen.<sup>228</sup>

Weitere wichtige Formen von Partizipation im forstlichen Bereich sind der Vertragsnaturschutz und im kommunalen Bereich die partizipative Planung und die lokale

---

<sup>224</sup> Eine genauere Betrachtung der Vorgaben befindet sich in Kapitel 3.4.1. zur Sicherung des Gemeinwohls.

<sup>225</sup> SCHUPPERT 2002 S. 42-45; vgl. auch Kapitel 2.3.3.

<sup>226</sup> Vgl. z.B. OTT 1991 S. 376, der auch für den Staatswald keinen Vorrang von Erholungs- und Schutzfunktionen sieht, da auch Holzerzeugung und Verkauf gemeinnützige Elemente aufweist. OTT nennt in diesem Zusammenhang als Beispiel die Rohstoffversorgung der Holzbe- und verarbeitenden Industrie, die eine großflächige Stilllegung von Defizitflächen nicht zulasse. Außerdem nennt er als Beispiel die Verkaufszurückhaltung des Staatswaldes zugunsten des Körperschafts- und des Privatwaldes nach dem Sturm im Jahre 1990, was nach OTT „nur durch das Allgemeinwohl zu rechtfertigen war und unter fiskalischen Gesichtspunkten als Fehlentscheidung hätte eingestuft werden müssen.“ (Ebenda S. 376). Als Beispiel zur Kritik in Bezug auf den Körperschaftswald siehe BECKER/ LÜCKGE 1991 S. 70: „Diese ist so für den Gemeindewald zweifellos unzutreffend. Vielmehr sind Gemeinden weiterhin eine spezifische, in sich differenzierte Waldeigentümergruppe, für die auch Wirtschafts- und speziell Absatzziele eine wesentliche Rolle spielen.“

<sup>227</sup> BVerfGE 82, 159

<sup>228</sup> Als Beispiel sei hier auf das Lübecker Konzept hingewiesen, das in Zusammenarbeit mit Naturschutzverbänden entstand. (Erläuterungen hierzu in FÄHSER 1997: Naturnahe Waldnutzung – Das Beispiel Lübeck. In: Handbuch Kommunale Politik. 13. Ergänzungslieferung, Raabe). Die Umsetzung eines entsprechenden Modells erfolgt bereits bzw. wird auch von anderen städtischen Gemeinden angestrebt.

Agenda 21.<sup>229</sup> Im Folgenden wird nun auf das NFP näher eingegangen, um die Wichtigkeit entsprechender Prozesse im Forst zu verdeutlichen - dabei geht es um die Darstellung eines Aushandlungsprozesses und nicht um eine Fürsprache für die Aushandlung des Gemeinwohls auf nationaler Ebene; auf kommunaler Ebene können ähnliche Prozesse in der Schweiz beim Waldentwicklungsprogramm beobachtet werden.<sup>230</sup>

Über das NFP soll ein „gesellschaftlicher Konsens der Forstpolitik“ erreicht werden und ein Programm erarbeitet werden, das als Grundlage für künftiges forstpolitisches Handeln und auch als Handlungsempfehlungen für andere Akteure dienen soll.<sup>231</sup> Hieran sollen sich alle interessierten Gruppen partnerschaftlich beteiligen, um Transparenz über die jeweiligen Interessenlagen zu schaffen.<sup>232</sup> Bei dieser Vorgehensweise verhandelt die interessierte und relevante Öffentlichkeit über die Gemeinwohlbelange.<sup>233</sup> „...Wald- bzw. Forstprogramme auf den verschiedenen föderalen Ebenen können wesentliche Elemente einer demokratischen Bürgerbeteiligung sein.“<sup>234</sup>

„In einem NWP werden die umweltbezogenen, sozialen und wirtschaftlichen Werte des Waldes analysiert und, ausgehend von den nationalen Prioritäten, Strategien und Maßnahmen zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung in transparenter Weise und unter Beteiligung der relevanten Interessengruppen dargestellt. Das NWP nimmt Bezug auf die verschiedenen internationalen Vereinbarungen ...“.  
[www.verbraucherministerium.de/wald\\_forst/nfp.htm](http://www.verbraucherministerium.de/wald_forst/nfp.htm)

Zivilgesellschaftliche Institutionen finden sich also auf allen Ebenen: lokal, regional, national und international.<sup>235</sup>

Anhand des NFPs lässt sich auch zeigen, dass die partizipative Gemeinwohlbestimmung prozedural erfolgt. Im NFP wird verstärkt hervorgehoben, dass die Erarbeitung eines NFP ein Lernprozess ist und der Dialog zwischen den Akteuren fortgesetzt werden muss, „da ein

---

<sup>229</sup> Beispiele nach OESTEN/ ROEDER 2002 S. 40; Methoden zur Partizipation der Bürger stellt beispielsweise FRANZ-BALSEN 2001 vor ([www.leaderplus.de/veroeffentlichungen/fachgebiete/weimar/fb\\_1.htm](http://www.leaderplus.de/veroeffentlichungen/fachgebiete/weimar/fb_1.htm)); Möglichkeiten bestehen auch im Rahmen von lokalen Befragungen zu verschiedenen Aufgabengebieten der Gemeinde (wie die Waldbewirtschaftung des Gemeindewaldes), wie es eine Bürgerinitiative in Carlsberg gemacht hat, indem jedem Bürger der Gemeinde ein entsprechender Fragebogen zugeschickt wurde. Organisations-Entwicklungsprozess der Ortsgemeinde Carlsberg (2003)

<sup>230</sup> SUTTER, S. (2001): Die Mitwirkung bei Waldentwicklungsplänen: Rechtliche Regelung und Umsetzung, dargestellt an ausgewählten Beispielen einzelner Kantone. ETH Zürich 2001 Arbeitsberichte Allgemeine Reihe 01/1.

<sup>231</sup> NFP S. 2 (kurz); als forstpolitische Handlungsfelder für Deutschland werden genannt: „Wald und Gesellschaft“ (Erholungs- und Schutzfunktion), „Wald und Biologische Vielfalt“ (darunter auch naturnahe Waldbewirtschaftung und der Handlungsbedarf, die ordnungsgemäße Forstwirtschaft weiter zu entwickeln.), „die Rolle des Waldes im globalen Kohlenstoffhaushalt“, „Bedeutung des nachwachsenden Rohstoffes Holz“ (darunter auch Zertifizierung), „Beitrag der Forst- und Holzwirtschaft zur Entwicklung ländlicher Räume“ (darunter auch Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse und Vermarktung von Umwelt- und Erholungsleistungen).

<sup>232</sup> [www.verbraucherministerium.de/wald\\_forst/nfp.htm](http://www.verbraucherministerium.de/wald_forst/nfp.htm); auch auf regionaler Ebene entwickeln sich Waldprogramme, wobei einige der betreffenden Länder noch in der Ideenphase und andere bereits im fortgesetzten Prozess sind (vgl. ROSCHER/ WEBER 2003). Der Übersicht halber wird hier aber zum größten Teil mit der nationalen Ebene gearbeitet.

<sup>233</sup> Im Forstprogramm von Baden-Württemberg werden Vertreter von Waldbesitz, Wirtschaft, Umweltverbänden, Gewerkschaften und Berufsverbänden, Forschung, Landesforstverwaltung und Naturschutzverwaltung sowie „weitere berührte Ressorts und Fachverwaltungen von Landes- und Bundesebene“ als beteiligt aufgeführt (NFP S. 63 (lang)). Interessant ist dabei die Frage: Wer hat das Recht zu bestimmen wer relevant ist oder welche Kriterien eine solche Gruppe erfüllen soll? Die Teilnahme der Forstverwaltung an diesem Prozess wird meist mit dem hohen Fachwissen im forstlichen Bereich begründet. Vgl. hierzu die Problematik der Beteiligung der Landesforstverwaltungen an FSC-Verhandlungen bei SCHMIDT (2003).

<sup>234</sup> NFP S. 50

<sup>235</sup> OESTEN 2003 S. 18

Konsens zu einzelnen Themen in einer sich wandelnden Gesellschaft nicht als permanent vorausgesetzt werden kann“.<sup>236</sup>

### 3.2.3. Nachhaltigkeit und Gemeinwohl

OESTEN<sup>237</sup> benennt Nachhaltigkeit als normative Begrenzung der Waldnutzung aus Verantwortung gegenüber künftigen Generationen. Nachhaltigkeit sei in erster Linie als Verhaltensnorm, als moralische Forderung zu verstehen. KLOSE und ORF bezeichnen den Grundsatz der Nachhaltigkeit als „**elementarste Anforderung** und zugleich **oberstes** Gebot jeglichen forstlichen Handelns“.<sup>238</sup>

Forstwirtschaft unterscheidet sich wesentlich von anderen Wirtschaftsbereichen durch die Nutzung einer nachwachsenden Ressource und dem damit verbundenen Effekt der intergenerationalen und internationalen Gerechtigkeit.<sup>239</sup>

Nachhaltige Nutzung in der Forstwirtschaft erfolgt unter dem Prinzip, das „Vermögen“ und die „Produktivität“ des Waldes zu erhalten (vgl. Kapitel 2.5.). Walderhaltung wiederum wurde oben als eindeutig im Sinne des Gemeinwohls identifiziert.<sup>240</sup> Damit könnte die substantielle Walderhaltung als ein gemeinsamer Nenner von Nachhaltigkeit und Gemeinwohlorientierung in der Forstwirtschaft benannt werden.

„Einigkeit besteht bezüglich der zwei zentralen Elemente von Nachhaltigkeit: der normativen Anweisung zu intergenerationaler Gerechtigkeit und der normativen Anweisung zur gemeinwohlorientierten Wahrung von „Waldsubstanz“ bei der Nutzung“. OESTEN/ ROEDER 2002 S. 275

Auch das erstgenannte Element der forstlichen Nachhaltigkeit, die intergenerationale Gerechtigkeit, muss als dem Gemeinwohl dienlich anerkannt werden (vgl. Kapitel 2.5.).<sup>241</sup>

Damit scheint durch die Einhaltung des forstlichen Nachhaltigkeitsprinzips bereits ein großer Teil der Gemeinwohlverpflichtung (von allen Waldbesitzern) erfüllbar, womit auch dem Wald als privates und öffentliches Gut gerecht werden kann. Das, was bei öffentlichen Betrieben an Gemeinwohlverpflichtung darüber hinausgeht, kann bei dieser Betrachtungsweise der territorialen Gemeinwohlbestimmung durch politische Vertreter und Partizipation der

---

<sup>236</sup> NFP S. 17 (kurz); dieses Programm stelle einen Kompromiss dar, der sowohl Aussagen beinhalte, die von allen Akteuren getragen werden, als auch solche, die nicht konsensfähig waren und noch vertiefend zu diskutieren seien. NFP S. 2 (kurz)

<sup>237</sup> OESTEN 1993 S. 316

<sup>238</sup> KLOSE/ ORF 1998 S. 477

<sup>239</sup> Vgl. Kapitel 2.5.: vor allem die „Regenerativen-Regel“ (erneuerbare Rohstoffe nur unter Beachtung der Regenerationsrate nutzen) und die „Sparsamkeits-Regel“ (nicht-erneuerbare Rohstoffe sparsam bzw. unter Berücksichtigung ihrer Substituierbarkeit verwenden).

<sup>240</sup> Hier sei angemerkt, dass Walderhaltung von der örtlichen Bevölkerung sicher auch nicht immer als ihrem Gemeinwohl zuträglich angesehen wird. Hier geht es um ein Abwägungsproblem zwischen internationalen und intergenerationalen Problemen. Zur definitorischen Vielfalt zu dem, was außerdem noch unter „Forstliche Nachhaltigkeit“ verstanden wird, siehe SCHANZ 1996 S. 37 f.

<sup>241</sup> Nachhaltigkeit wird z.B. von WEBER als Sorge um das Gemeinwohl künftiger Generationen bezeichnet (WEBER 2002 S. 248); vgl. auch WURZ 2001 S. 199: „Auch die Nachhaltigkeit als sittliche Handlungsnorm lässt sich gut in diesen Zusammenhang einordnen [Gemeinwohlorientierung decke sich mit dem allgemeinen Beamtenethos des 19. Jahrhunderts], da die Sorge für das Gemeinwohl auch die Versorgung zukünftiger Generationen umfasst.“

Interessengruppen überantwortet werden. Es stellt sich im forstlichen Bereich also weniger die Frage nach dem, was Gemeinwohl für zukünftige Generationen bedeutet, als vielmehr danach, welche Praxisnormen für das Nachhaltigkeitsprinzip gelten und wie diese zu konkretisieren sind.

### 3.3. Besondere Gemeinwohlverpflichtung öffentlicher Betriebe?

Wie in Kapitel 2.2. unter „Bedeutung des Staates und der Grundgesetze“ aufgezeigt, stellt Gemeinwohl in der Politikwissenschaft den Legitimationsgrund für staatliches Handeln dar. Auch die besondere Gemeinwohlverpflichtung staatlicher Forstbetriebe scheint sich so begründen zu lassen.

„Die Berechtigung zu einer staatlichen Einwirkung ergibt sich aus den **Eigenarten** der forstlichen Produktion und den **Verpflichtungen** der Forstwirtschaft gegenüber der Allgemeinheit.“ KLOSE/ ORF S. 461

Diese Auffassung wird oft, wie auch in vielen Landeswaldgesetzen, auf den Kommunalwald übertragen (vgl. Kapitel 3.2.). Von beiden Eigentumsformen (Staats- und Kommunalwald) wird daher oft als öffentlicher Wald gesprochen. KLOSE und ORF weisen diesem öffentlichen Wald **„besondere Aufgaben** im Hinblick auf die Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes ...“ zu.<sup>242</sup> Sie folgern außerdem: „Die Bindung des öffentlichen Waldbesitzes an das Gemeinwohl rechtfertigt, von ihm die Beachtung der Bewirtschaftungsgrundsätze in höherem Maße zu fordern (...) als vom Privatwaldbesitz, ...“<sup>243</sup>

Damit wird auch im Forst eine erhöhte Gemeinwohlorientierung und damit eine erhöhte Sozialpflichtigkeit des Eigentums der öffentlichen Hand begründet.

Nun wird von Seiten der Waldeigentümer und anderen forstlichen Gremien immer wieder angemerkt, dass Leistungen in Bereichen der Schutz- und Erholungsfunktionen nur von wirtschaftlich gesunden Forstbetrieben erbracht werden können.<sup>244</sup> Da die finanzielle Lage öffentlicher Forstbetriebe aber eher schlecht ist, wird die Forderung nach erhöhter erwerbswirtschaftlicher Ausrichtung der öffentlichen Betriebe immer lauter. Damit stellt sich die Frage, ob Gemeinwohlorientierung und erwerbswirtschaftliche Ausrichtung miteinander kompatibel sind.

Erwerbswirtschaftlichkeit (also Wirtschaften nach dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip) definieren OESTEN/ ROEDER wie folgt:

---

<sup>242</sup> KLOSE/ ORF 1998 S. 119

<sup>243</sup> Ebenda S. 463; auch das oben genannte Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1990 und das neue Landeswaldgesetz von Brandenburg stellen Schutz- und Erholungsfunktion („reine“ Gemeinwohlfunktion) für den Staat- und für den Kommunalwald vor die Nutzfunktion (vgl. 3.3.1.3.).

„Der Betrieb soll in erster Linie dem Erwerb von Einkommen für „eingesetztes“ Kapital dienen. Produktionsziele werden als nachrangig gegenüber finanziellen Zielen betrachtet.“<sup>245</sup> Das erwerbswirtschaftliche Prinzip wird „üblicherweise in Zielen der Rentabilität“ konkretisiert.<sup>246</sup>

„Die Güterversorgung (Bedarfsdeckung) anderer geschieht zwar auch (mittelbar), sie ist jedoch nur Mittel zur oder nur Nebeneffekt der Zielerreichung.“<sup>247</sup>

Zieht man nun die Definition des GABLER Wirtschaftslexikons bezüglich des erwerbswirtschaftlichen Prinzips heran, so sind darunter zwei verschiedene Ausprägungen zu verstehen:

Danach versteht man unter dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip, die „normative Vorstellung von wirtschaftlicher Betätigung zum Zweck der *Gewinnerzielung* ... Zu unterscheiden ist Gewinnmaximierung und angemessene Gewinnerzielung bzw. Kostendeckung (Angemessenheitsprinzip der Gewinnerzielung)“.<sup>248</sup> Das Angemessenheitsprinzip der Gewinnerzielung „tritt als Leitmaxime betrieblicher Tätigkeiten nur in gewissen Betrieben auf, die einen öffentlichen Bedarf zu decken haben und von der öffentlichen Hand betrieben werden. (...). Beherrschend ist das erwerbswirtschaftliche System.“<sup>249</sup>

Bei einer Anwendung des Angemessenheitsprinzips ist also auch von dem Streben nach Gewinn auszugehen, nicht aber von einer Gewinnmaximierung, da auch öffentlicher Bedarf zu decken ist. Hier sei auch auf die Ausführungen SPEIDELs 1984 hingewiesen, der eine Allgemeinverbindlichkeit und Realisierbarkeit von Gewinnmaximierung in Forstbetrieben verneint und dies mit den forstspezifischen Besonderheiten der Produktion und mit Untersuchungen aus der Allgemeinen Betriebswirtschaftslehre begründet. Auch SPEIDEL spricht in diesem Zusammenhang von einer „angemessenen“ Einrichtung von Zielen.<sup>250</sup>

WEBER benennt dagegen das erwerbswirtschaftliche Prinzip nur für den privaten Sektor<sup>251</sup>, im Gegensatz zum Prinzip der Wirtschaftlichkeit (ökonomisches Prinzip<sup>252</sup>) welches sowohl

---

<sup>244</sup> Siehe FN 4

<sup>245</sup> OESTEN/ ROEDER 2002 S. 269

<sup>246</sup> Ebenda S. 271

<sup>247</sup> GEYER 2001 S. 3

<sup>248</sup> GABLER Wirtschaftslexikon 2000 S. 976 Band 2

<sup>249</sup> Ebenda S. 122 Band 1

<sup>250</sup> SPEIDEL 1984 S. 35 f.; an dieser Stelle sei auch auf die Betrachtungsweise von Zielsystemen in der Organisationstheorie hingewiesen. SCHREYÖGG, G. 1999 weist darauf hin, dass auch in anderen Wirtschaftsbereichen das Gewinnziel als Oberziel der Organisation für viele Entscheidungsprobleme nicht operational ist. Realistischer seien Mindestniveaus ökonomischer Rationalität (näheres siehe ebenda S. 361 f.).

<sup>251</sup> WEBER 2002 S. 251

<sup>252</sup> Im forstlichen Bereich wird selbstverständlich auch für öffentliche Betriebe eine wirtschaftliche Ausrichtung gefordert und damit verbunden die Ausrichtung am Ökonomischen Prinzip: „Es erscheint bei Güterknappheit nämlich vernünftig (= rational) stets so zu handeln, dass mit einem gegebenen Aufwand an Wirtschaftsgütern ein möglichst hoher Ertrag (= Nutzen) erzielt wird (Maximumprinzip) der nötige Aufwand, um einen bestimmten Ertrag zu erzielen, möglichst gering gehalten wird (Minimumprinzip) ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag realisiert wird (generelles Extremumprinzip). Alle drei Formulierungen sind Ausdruck des sog. **ökonomischen Prinzips**, wobei letztere die allgemeinste Version ist und die ersten beiden als Spezialfälle einschließt: **Wirtschaftlich optimal handeln heißt also nichts anderes als Extremwerte zu realisieren und zwar generell im Sinne eines möglichst günstigen Verhältnisses zwischen Aufwand und Ertrag.**“ SCHIERENBECK 1999 S. 3

Das LWaldG von Rheinland-Pfalz hat dies auch als Zielsetzung für den Körperschaftswald aufgenommen. § 26 Abs. 3 Satz 2: „Dabei [Selbstbestimmung im Rahmen der Gesetze] ist ein bestmögliches Verhältnis von Aufwand und Ertrag anzustreben“; OTT verweist auf § 45 Abs. 2 LWaldG von Baden-Württemberg: „Im Rahmen dieser Grundsätze und Ziele [Abs. 1: Bewirtschaftung zur Erbringung von nachhaltig höchstmöglicher Lieferung wertvollen Holzes bei gleichzeitig nachhaltiger Sicherung der Schutz- und Erholungsfunktionen] ist der Staatsforstbetrieb im Produktions- und Dienstleistungsbereich nach

für den privaten als auch für den öffentlichen Sektor gelte. Auch OTT schreibt: „Während jedoch im Privatwald die Gewinnerzielung dominiert, gilt für den öffentlichen Wald der Primat des Allgemeinwohls.“<sup>253</sup>

Die heutige Diskussion um öffentliche Forstbetriebe dreht sich also weniger um die Einbeziehung der Gemeinwohlorientierung in der Zielsetzung, da - wie bereits herausgearbeitet - eine gewisse Gemeinwohlorientierung aus institutionenökonomischer und verfassungsrechtlicher Perspektive (durch den Auftrag der Bevölkerung) sowie aufgrund der forstspezifischen Besonderheiten unumgänglich ist, sondern eher um die Vereinbarkeit gemeinwohlorientierten Handelns und erwerbswirtschaftlicher Ausrichtung.

### **3.3.1. Spannungsfeld Gemeinwohlorientierung und Erwerbswirtschaft**

#### **3.3.1.1. Historischer Kontext**

Die Diskussion über die Ausrichtung der forstlichen Zielsetzung hat eine lange Tradition. Die deutsche Forstwirtschaft war bis zum 19. Jahrhundert staatswirtschaftlich orientiert. Beim Aufkommen der liberalen Nationalökonomie entwickelte sich mit der Bodenreinertragslehre auch im forstlichen Bereich eine entsprechend ausgerichtete Lehre.<sup>254</sup> Die Bodenreinertrager vertraten die Auffassung der klassischen Ökonomik, dass Eigennutz die Triebfeder menschlichen Handels sei und eine Vielzahl von Eigennutzbestrebungen zum größten Wohlstand aller führe.<sup>255</sup> Ebenso wurde nur der Markt als Steuerungskomponente der Wirtschaft akzeptiert.<sup>256</sup> Eine entsprechende Ausrichtung wurde nicht nur von Privatbetrieben gefordert, sondern auch vom Staat, da dieser sonst in eine unfaire Konkurrenz zu den Privaten trete, „wenn er seine Defizite ... aus der Staatskasse decke und sein Holz unter dem Erzeugungspreis abgäbe, während der Private versuche, sein Holz zu den wahren Produktionskosten am Markt abzusetzen.“<sup>257</sup> Die Förderung des Gewerbes mit billigem Holz sahen die Bodenreinertrager eher als schädlich für das Gemeinwohl an, da somit auch Ausfälle in der Staatskasse entstanden.

Das erklärte Ziel war also die Erwirtschaftung der höchsten Bodenreinerträge, was eine erhebliche Änderung der Bewirtschaftungsweise mit sich gebracht hätte.<sup>258</sup>

---

wirtschaftlichen Grundsätzen zu führen und zu verwalten.“, wonach nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag verpflichtende Norm sei und nicht die Erzielung möglichst höherer Überschüsse (OTT 1991 S. 376).

<sup>253</sup> OTT 1991 S. 376

<sup>254</sup> Siehe hierzu beispielsweise PREßLERS „Der Rationelle Waldwirth und sein Waldbau des höchsten Ertrags“ 1858

<sup>255</sup> WURZ 2001 S. 138 ff.; Wohlstand wurde von den Bodenreinertragern dieser Zeit entsprechend der nationalen Ökonomik als „Reichtum an finanziellen Mitteln“ aufgefasst (ebenda S. 144).

<sup>256</sup> Im Sinne der liberalen Auffassung wurde auch eine Minimierung der staatlichen Hoheitsfunktion gefordert.

<sup>257</sup> Ebenda S. 143

<sup>258</sup> Dies hatte zur Folge, dass auch die Zinsen des Bodens und des Holzvorrates, die als belastendes Kapital angesehen wurden, in die Berechnung der Produktionskosten mit einbezogen wurden. Eine Konsequenz dieser Auffassung wäre z.B., dass dort, wo keine Rentabilität in Höhe des Marktzinssatzes erreicht werden konnte, eine andere, rentablere Bodennutzung durchgeführt werden müsste.

Die Waldbewirtschaftung betreffend wäre aufgrund der Orientierung am maximalen Bodenreinertrag eine extreme Herabsetzung der Umtriebszeit notwendig, da die Altbestände die geforderte Verzinsung nicht mehr hätten leisten können sowie ein erheblicher Vorratsabbau. Außerdem unterstellten die Bodenreinertrager das Modell des aussetzenden Betriebs (ebenda S. 165). Dabei wurde von holzleeren Böden ausgegangen, die zum Betrachtungszeitpunkt aufgeforstet und dann stets

Die Gegenbewegung zur Bodenreinertragslehre stellte die Waldreinertragslehre dar, die in Übereinkunft mit der Deutschen Ökonomik stand und damit nach WURZ der seinerzeitigen Hauptströmung Deutschlands folgte. Die Waldreinertragler vertraten die Auffassung, dass neben dem Egoismus, gegen dessen uneingeschränkte Entfaltung ethische Bedenken erhoben wurden, noch andere Faktoren wie Kultur, gesellschaftliche Werte und historische Entwicklung im wirtschaftlichen Handeln wirksam werden. Es seien vor allem „die bekannten Theoriefiguren der Sittlichkeit und des Gemeinwohls mit denen ... die Kritik am ungezügelten Eigennutzstreben begründet“ werde.<sup>259</sup> Als Ziel der Waldbewirtschaftung sahen die Waldreinertragler die Erzielung eines möglichst hohen und gleichmäßigen Jahreseinkommens. Der volkswirtschaftliche Aspekt wurde betont. Damit stand die Versorgung der Bevölkerung mit dem damals lebensnotwendigen Gut Holz (materielles Bedürfnis) im Vordergrund, um den Menschen ein „sittliches“ Leben zu ermöglichen und um das heimische und kulturhistorisch bedeutungsvolle Gewerbe aufrecht zu erhalten, das der Bevölkerung Arbeit schaffe.<sup>260</sup> Auch Schutz- und Erholungsbedürfnisse (immaterielle Bedürfnisse) wurden als ein wichtiger Bestandteil des Gemeinwohls angesehen sowie der ethische Aspekt der Zukunftsvorsorge für spätere Generationen.<sup>261</sup> Deshalb und weil Waldwirtschaft grundsätzlich kein Gewerbe, sondern vor allem wichtige Aufgaben für das Volkwohl erfülle, betreffe die Gemeinwohlverpflichtung den gesamten Wald und nicht nur den Staatswald.<sup>262</sup> Wegen dieser moralischen Verpflichtungen könne es für alle Wälder nur eine Bewirtschaftungsnorm in Form der Nachhaltigkeit geben.<sup>263</sup>

„Nachhaltigkeit bedeutete für sie [die Waldreinertragler] neben der Verpflichtung, dass die quantitative und qualitative Substanz des Waldes nicht angegriffen werden dürfe, auch die Möglichkeit einer dauerhaften, gleichförmigen Holzerzeugung sowie Erzielung eines konstanten, jährlichen Einkommens. Nur so konnte die Gemeinwohlverpflichtung eines möglichst hohen Reineinkommens bei gleichzeitiger Befriedigung des Bedürfnisses der Bevölkerung an Holz mit dem privatwirtschaftlichen Streben nach einem möglichst hohen und regelmäßigen Einkommen verknüpft werden.“ WURZ 2001 S. 166.

Im Laufe der Zeit und mit der folgenden Generation änderte sich die starre Haltung der Bodenreinertragler, die zuvor jeden „Preis“ in Kauf nahmen, wenn dadurch der höchste Bodenreinertrag erzielt werden konnte. Die neuen Vertreter forderten hingegen, vor allem auf Grund der Kritik der Bevölkerung an der zunehmenden Landschaftszerstörung und –

---

als Waldbestand bewirtschaftet werden. Es werden einzelne Bestände betrachtet, deren verursachte Aufwendungen und Erträge jeweils periodisch anfallen. Am Ende der Umtriebszeit fallen dann die erntekostenfreien Erlöse aus dem Abtrieb des Bestandes an (vgl. hierzu ebenda S. 26 ff.). Der heute gebräuchliche Begriff des aussetzenden Betriebs unterscheidet sich wesentlich von dem eben erläuterten.

<sup>259</sup> Ebenda S. 147 f.

<sup>260</sup> Ebenda S. 156 f.

<sup>261</sup> Ebenda S. 161 ff.; „Die „wahre“ Rentabilität der Forstwirtschaft sei deshalb nicht im Verzinsungsprozent zu sehen, sondern in dem Nutzen, den der Wald ... der Bevölkerung stifte“. Ebenda S. 157

<sup>262</sup> Ebenda S. 151; die Waldreinertragler sahen sich „in ihrer Rolle als Forstbeamte als Diener des Staates“ und damit gleichzeitig als „Anwälte des Gemeinwohls“. Ebenda S: 152

kultivierung, ebenfalls Nachhaltigkeit und die Pflege des Bodens. Sie sahen den Dauerwald nun als zweckmäßiges Waldbild an, durch das Wirtschaftlichkeitsprinzip mit dem Nachhaltigkeitsprinzip verbunden werden könne.<sup>264</sup> Es kann hier eine Annäherung beider Lehren konstatiert werden, die nach WURZ aber nie „zur Überwindung der Probleme geführt hat, die sich bei einer praktischen Anwendung der reinerträglichen Regeln auf die Praxis ergeben“<sup>265</sup>, und sie wurden nicht weiter verfolgt. Deutlich ist aber zum Einen, dass das Gemeinwohl eine zentrale Rolle in der Auseinandersetzung zwischen Boden- und Waldreinertraglern spielte,<sup>266</sup> zum Anderen, dass in der Nachhaltigkeit das Instrument gesehen wurde, der forstlichen Gemeinwohlverpflichtung nachzukommen.

### 3.3.1.2. Die heutige Debatte

Angesichts dieser historischen Verwurzelung der Gemeinwohlorientierung erscheint nach WURZ<sup>267</sup> die momentane ordnungspolitische Debatte um ordnungspolitische Eingriffe in das wirtschaftliche Handeln privater und kommunaler Waldeigentümer weniger als Folge der „Krise der Forstwirtschaft“, sondern eher als „systemimmanentes Phänomen“. Sie weist aber auch darauf hin, dass die Inhalte und Legitimität des staatlichen Handelns immer wieder neu diskutiert und abgesteckt werden müsse, um sie den sich wandelnden Rahmenbedingungen und Institutionen anzupassen.

„Und die Grenzen staatlichen Handelns müssen auch deswegen immer wieder neu ausgehandelt werden, weil die Kehrseite dieses dem Gemeinwohl und der sozialen Gerechtigkeit verpflichtete staatlichen Handelns die Einschränkung der persönlichen und wirtschaftlichen Freiheit der Menschen ist.“ WURZ 2001 S. 203.

Dass der Wald mehr Wert ist als sein finanzieller Reinertrag, steht wohl derzeitig außer Frage. Dies zeigen unter anderem die Diskussionen auf allen Ebenen der Gesellschaft über die Wichtigkeit der Erhaltung der Wälder wegen ihrer vielfältigen und auch essenziellen Funktionen<sup>268</sup> sowie die vielen Bemühungen, die Wirkungen des Waldes und die nicht marktfähigen forstwirtschaftlichen Leistungen monetär fassbar zu machen.<sup>269</sup> Gemeinwohl ist dabei ohne Frage auch heute noch ein wertbestimmender Grund. Die Darstellung der damit zusammenhängenden Werte ist dafür ungleich schwerer, da den meisten anderen Wirtschaftszweigen entsprechende Ansätze nicht zweckmäßig sind. Ein verbessertes Rechnungswesen kann dabei helfen, zumindest die monetär erfassbaren Leistungen der Forstbetriebe, die über das wirtschaftlich Notwendige hinausgehen, sichtbar zu machen.

---

<sup>263</sup> Ebenda S. 165 ff.; diesen Überlegungen lag das Normalwaldmodell zu Grunde sowie die Umtriebszeit des höchsten Durchschnittsertrags bzw. Waldreinertrags, durch den der maximale Beitrag des Waldes zum Gemeinwohl geleistet würde. Ebenda S. 170

<sup>264</sup> Ebenda S. 191 f., 194

<sup>265</sup> Ebenda S. 195

<sup>266</sup> Vgl. ebenda S. 153

<sup>267</sup> Ebenda S. 203

<sup>268</sup> Vgl. Rio de Janeiro 1992, die nationalen und regionalen Waldprogramme usw.

<sup>269</sup> Vgl. beispielsweise das NFP S. 25 (lang); die Argumentationen zum Thema Waldwert ähneln z.T. sehr denen der Waldreinertragler.

Die forstpolitische Auseinandersetzung in Deutschland scheint wieder zwischen zwei Lagern geführt zu werden. Die neoliberal ausgerichtete Argumentation (mit ökonomischen, ordnungspolitischen und rechtlichen Argumenten) beinhaltet eine stärkere privatwirtschaftliche Ausrichtung auch für öffentliche Betriebe, verbunden mit einer Deregulierung. Eine gesetzlich klar begrenzte ökologische Rahmensteuerung wird dabei für notwendig gehalten. Die andere Strömung beruft sich verstärkt auf die Gemeinwohlverpflichtung der öffentlichen Betriebe und lehnt in diesem Zusammenhang eine erwerbswirtschaftliche Zielsetzung bzw. deren Priorität in öffentlichen Betrieben ab<sup>270</sup>, zumal Gemeinwohlorientierung durch Gesetz vorgegeben sei. Beide Seiten tendieren nicht selten dazu, die Auseinandersetzung zu polemisieren.<sup>271</sup>

Einig sind sich beide Seiten darin, dass der forstliche Regiebetrieb in der ursprünglichen Form nicht mehr zweckmäßig ist, sondern optimiert werden muss. Kameralistische Grundsätze müssen gegen kaufmännische ersetzt werden, um ein effizientes Wirtschaften zu ermöglichen. Es besteht vielmehr ein Dissens in den Ansichten, in welchem Umfang dies zu erfolgen hat (beispielsweise Privatisierung versus optimiertes Einheitsforstamt) und darin, wie stark erwerbswirtschaftliche bzw. gemeinwohlorientierte Prinzipien zu berücksichtigen sind.

Die Diskussion um diese Frage hat viele Facetten. Im Folgenden werden die wichtigsten Diskussionsfelder genannt.

### **3.3.1.3. Aktuelle Diskussionsfelder<sup>272</sup>**

#### **Höhere gesellschaftliche Ansprüche versus sinkende Erträge**

Auch wenn die Gemeinwohlorientierung nicht allein auf die Erholungs- und Schutzfunktion reduziert werden darf, tragen diese Funktionen unzweifelhaft zum Gemeinwohl bei. Ebenso kann argumentiert werden, dass Erwerbswirtschaftlichkeit von der Nutzung des Waldes und den daraus zu erzielenden Gewinnen abhängt, auch wenn die Nutzungsfunktion keineswegs mit erwerbswirtschaftlichem Handeln gleichgesetzt werden kann.

---

<sup>270</sup> Vgl. beispielsweise VOLZ 2000a; die Frage nach der Zielbeziehung zwischen Gemeinwohlorientierung und Erwerbswirtschaft wird oft mit unvereinbar beantwortet (siehe hierzu VOLZ 2000b, sowie WINKEL 2003). Diese Position wird meist von Vertretern der Forstverwaltungen eingenommen.

<sup>271</sup> Beispiel: „Die eindeutige Absicht der Initiatoren [der „derzeitigen Auseinandersetzungen in Deutschland um die zukünftige Positionierung und Zielsetzung des Staatswaldes“] ist die Einführung der Grundsätze des Wirtschaftskapitalismus und des Neoliberalismus in der Waldbewirtschaftung mit dem Ziel, das bisher gültige und in den Landeswaldgesetzen verankerte Gemeinwohlprinzip zugunsten der Gewinnmaximierung abzulösen. Der Bürger als Eigentümer des öffentlichen Waldes wird dabei überhaupt nicht gefragt, er hat nichts zu sagen! ... Die Mitglieder des BDF rufen die Bürger als Miteigentümer am Wald auf, sich allen Bestrebungen zu widersetzen, die auf eine Privatisierung des öffentlichen Waldbesitzes hinauslaufen.“ ANONYMUS 1999 S. 10 unter: Verabschiedung anlässlich der Hauptversammlung am 21.10.1999 in Donaueschingen: Beibehaltung des Gemeinwohlprinzips; Treuhänder der Öffentlichkeit

<sup>272</sup> Bei den folgenden Erläuterungen wird mit den Begriffen der Waldfunktionenlehre gearbeitet, da diese im Sprachgebrauch der folgenden Argumentationslinie gebräuchlich sind.

Betrachtet man unter diesen Aspekten die historische Entwicklung der Ansprüche der Gesellschaft an den Wald und der Erträge aus der Waldwirtschaft, so sind deutliche Änderungen mit gegenläufigen Tendenzen zu erkennen. Die steigende Bedeutung der gemeinnützigen Leistungen der Forstwirtschaft und der Wirkungen des Waldes auf der einen Seite und die Ertragskrise der Forstwirtschaft durch deutlichen Rückgang der Erträge (aufgrund dessen die Bereitschaft der Waldeigentümer, den Forderungen der Gesellschaft nachzukommen, abnimmt) und die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte, die diese Rückgänge erst richtig spürbar machen, auf der anderen Seite, bauen ein Spannungsfeld auf, in dem eine heftige Diskussion um die Bedeutung öffentlicher Forstbetriebe entbrannt ist.

### **Unterschiedliche Sichtweise der Bevölkerung**

Man muss sich bewusst machen, dass auch die Präferenzen der Bevölkerung gespalten sind. Auf der einen Seite ist, wie oben genannt, die Wertschätzung der Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes sehr groß.<sup>273</sup> Auf der anderen Seite ist die finanzielle Situation des Landes, der Gemeinden und auch des Durchschnitts der Bevölkerung ungünstig, so dass die Notwendigkeit gesehen wird, Einsparungen zu machen, bzw. bessere wirtschaftliche Ergebnisse zu erzielen.<sup>274</sup>

### **Unterschiedliche Zielvorgaben**

Durch das demokratische Modell wird das Gemeinwohl über Gesetze und Gerichte ermittelt, wobei hier eine Diskrepanz aufgrund unterschiedlicher Fixierungen festzustellen ist. Das Bundeswaldgesetz und die meisten Waldgesetze gehen von einer Gleichrangigkeit von Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion aus, während das BVerfGE sowie das Landeswaldgesetz von Brandenburg Schutz- und Erholungsfunktion vor die Nutzfunktion für staatlichen und kommunalen Waldbesitz stellen.<sup>275</sup>

Ein Problem bei der Zielbestimmung stellt die unsaubere Trennung von Politik und Betriebswirtschaft durch direkte Normsetzung von Umweltorganisationen dar. Diese treten z.T. mit ihren Forderungen direkt an die Forstverwaltungen heran, die eigentlich nicht bestimmendes, sondern ausführendes Organ sind (OESTEN 2003). Durch Prozesse, die auf Teilhabe der beteiligten Interessengruppen am politischen Aushandlungsprozess der Inhalte

---

<sup>273</sup> Es haben sich aufgrund der Reformbestrebungen der Landesforstverwaltungen mit dem Ziel, profitabler wirtschaften zu können, Aktionsbündnisse der Bürger (Verbände und Vereine) gebildet, die eine Privatisierung ablehnen und die Beachtung gesellschaftlicher Forderungen fordern (vgl. z.B. Aktionsbündnis Brandenburger Wald; ANONYMUS 2000 S. 1042).

<sup>274</sup> Ist es nun gemeinwohlverträglicher, die Waldwege für die Erholungsnutzung der Menschen zu befestigen oder das Geld als Erträge auszuschütten und für die Sanierung eines Kindergartens zu verwenden? Dies ist ein sehr plakatives Beispiel, aber eine Frage, die in dieser Form tatsächlich gestellt wird (z.B. Gespräche mit der Gemeinde Peffingen (Reinland-Pfalz); vgl. auch BOGNER, 1986 S. 1148).

<sup>275</sup> Siehe Kapitel 3.2.1. und LWaldG Brandenburg § 30 Abs. 1 sowie § 31

der Gemeinwohlorientierung beruhen, wie das NWP, kann solchen Problemen begegnet werden.<sup>276</sup>

### **Fehlende Vergütung der Leistungen der Forstwirtschaft im Rahmen der Schutz- und Erholungsfunktionen / Diskrepanz zwischen erwartetem und tatsächlichem Wald**

Zu dem Spannungsfeld trägt auch die fehlende Vergütung der Leistungen der Forstwirtschaft im Rahmen der Schutz- und Erholungsfunktion bei. Dies wird mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums begründet (in neuester Zeit auch mit der Umweltpflichtigkeit nach Artikel 20a GG), wobei hier ein Defizit in der Grenzziehung zwischen Sozialpflichtigkeit und Enteignung gesehen wird.<sup>277</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch die Waldbewertungsproblematik zu nennen. Bewertet man einen Wald mit den üblichen Verfahren der Wirtschaft, so wird nur sein monetärer Wert ermittelt. Dieser deckt sich meist nicht mit dem von den Menschen erwarteten Wert, da die menschliche Wertschätzung auch die Wirkungen des Waldes und nicht monetär bewertbare Leistungen der Forstwirtschaft mit einschließt.<sup>278</sup>

### **Versäumnis der Forstverwaltungen selbständig zu steuern**

Die Landesforstverwaltungen haben versäumt, im Rahmen der gesellschaftlichen Veränderungen selbständig zu steuern (zu agieren, anstatt „nur“ zu reagieren) und rechtzeitig auch nach außen überzeugend zu modernisieren.<sup>279</sup>

#### **3.3.1.4. Lösungsansätze**

Ein Lösungsansatz direkt bei den Ursachen lässt sich in dem hier dargestellten Spannungsfeld schwer verwirklichen, da die Umfeldfaktoren kaum zu beeinflussen sind (z.B. die Holzpreise). Bereiche, in denen bereits Verbesserungen erzielt wurden, sind in der Aufklärungsarbeit über die Forstwirtschaft und deren Funktionen, Überlegungen zur Überarbeitung der gesetzlichen Grundlage (z.B. Bundeswaldgesetz) sowie in der Zusammenarbeit mit Interessengruppen (z.B. NWP) zu sehen. Überlegungen zur Bewertungsproblematik werden in Kapitel 3.4.2. gesondert behandelt.

Trotz allem gehen die Überlegungen vieler öffentlicher Forstbetriebe in die Richtung der Optimierung ihrer wirtschaftlichen Grundlagen, die nicht zuletzt in Rechtsformüberlegungen münden und damit in der Frage, wie weit eine entsprechende Reform - unter Berücksichtigung der Gemeinwohlverpflichtung - gehen darf. Im Folgenden werden drei

---

<sup>276</sup> An dieser Stelle sei bemerkt, dass auch forstliche Akteure Bypass-ähnliche Ansätze wählen. Hier sei z.B. der Erste Deutsche Waldgipfel oder auf europäischer Ebene die PEFC-Gründung zu nennen (WEBER 2003 S. 259).

<sup>277</sup> Vgl. Kapitel 3.2.1.

<sup>278</sup> Vgl. WURZ 2001; WURZ identifiziert als wertbestimmende Faktoren: Naturproduktivität, Nachhaltigkeit und Gemeinwohl. Zur momentanen Praxis der Waldbewertung Kapitel 3.4.2.

<sup>279</sup> Siehe zum Thema Reagieren auf gesellschaftliche Veränderungen und Fehlverhalten in Organisationen in der Krise OESTEN 2003; sowie SCHREYÖGGs Ausführungen zu organisatorischem Lernen als erweiterte Theorie organisatorischen Wandels Kapitel 7.4. und 7.5.

Lösungsansätze aufgezeigt, von denen ersterer eine rein theoretische Überlegung und von geringem praktischen Nutzen ist.

### **Definitorischer Ansatz**

Wenn Erwerbswirtschaft immer damit verbunden ist, dass Produktziele nachrangig sind, dann besteht eine Unvereinbarkeit mit bedarfswirtschaftlichen Zielen, welche die öffentlichen Betriebe zweifellos verfolgen. Dies ändert sich bei Heranziehen des Angemessenheitsprinzips, anstatt des Gewinnmaximierungsprinzips (siehe Kapitel 3.3.). Bei einer Anwendung des Angemessenheitsprinzips ist auch von dem Streben nach Gewinn auszugehen, nicht aber von einer Gewinnmaximierung, wodurch auch öffentlicher Bedarf gedeckt werden kann.

„Wird unter erwerbswirtschaftlicher Orientierung .. die Anwendung wirtschaftlicher Handlungsmaximen und das Streben nach Gewinn verstanden, ist ein Widerspruch zum übergeordneten Gemeinwohlprinzip nicht gegeben.“<sup>280</sup>

Wird unter Erwerbswirtschaftlichkeit für öffentliche Betriebe nicht Gewinnmaximierung, sondern Gewinnerzielung unter dem Angemessenheitsprinzip verstanden, ist auch beim erwerbswirtschaftlichen Handeln eine Orientierung an den örtlichen Besonderheiten und den sich daraus ergebenden Anforderungen – auch im Sinne des Gemeinwohls – möglich.

Rein definitivisch kann auch darauf hingewiesen werden, dass Gemeinwohlorientierung und erwerbswirtschaftliche Zielsetzung kein gegensätzliches Begriffspaar sind.<sup>281</sup> Die Begriffspaare sind nach OESTEN/ ROEDER<sup>282</sup> Gemeinwirtschaftlichkeit<sup>283</sup> versus Eigenwirtschaftlichkeit<sup>284</sup> sowie Bedarfswirtschaftlichkeit<sup>285</sup> versus Erwerbswirtschaftlichkeit (siehe Kapitel 3.3.). Bei einer Kombination des Begriffspaares Erwerbswirtschaftlichkeit und Gemeinwohlorientierung könne nach GEYER die Beziehung so beschrieben werden, dass

---

<sup>280</sup> OTT 1991 S.377; er bezog sich dabei jedoch nicht auf das Angemessenheitsprinzip.

<sup>281</sup> Siehe hierzu GEYER 2001 sowie OESTEN/ ROEDER 2002 S. 269

<sup>282</sup> Ebenda 2002 S. 269

<sup>283</sup> „Gemeinwirtschaftlichkeit: bedeutet das Binden betrieblicher Handlungen an ein öffentliches Interesse, der Betrieb dient den Interessen einer übergeordneten Gemeinschaft unmittelbar (z.B. gemeinwirtschaftliche Genossenschaft, Studentenwerk, Landesforstverwaltung als Leistungsverwaltung).“ Ebenda S. 269

<sup>284</sup> „Eigenwirtschaftlichkeit: Das betriebliche Handeln orientiert sich vorrangig an betriebsinternen Interessen (Kapitalgeber, Betriebsangehörige).“ Ebenda S. 269; Zwischen Gemeinwohlorientierung und der Eigenwirtschaftlichkeit lasse sich ebenfalls eine Vereinbarkeit erkennen: „In realen öffentlichen Betrieben ist das Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit als Handlungsorientierung ebenfalls weit verbreitet. Bei öffentlichen Forstbetrieben ist eine duale Zielstellung von Eigenwirtschaftlichkeit und Gemeinwirtschaftlichkeit sogar durchaus üblich. Damit soll das Gemeinwohl unmittelbar durch einen funktionsfähigen Betrieb gefördert werden, der Formziele wie nominale oder reale Substanz- und/oder Kapitalerhaltung, Mindeststandards der Rentabilität u.ä. verfolgt (vgl. z.B. die Zielsetzung für den Baden-Württembergischen Staatswald in § 45 des LWaldG ...).“ Ebenda S. 270; vgl. auch LWaldG Rheinland-Pfalz § 27; „Eigenwirtschaftliches Handeln wird auf der Zielebene auf unterschiedliche Weise operationalisiert, z.B. durch Streben nach hoher Rentabilität, nach Kapital- und Substanzerhaltung,...“ (ebenda S. 271). Besonders relevant seien in der aktuellen Debatte in diesem Zusammenhang: das erwerbswirtschaftliche Prinzip und das shareholder value orientierte betriebliche Handeln.

<sup>285</sup> „Bedarfswirtschaftlichkeit: Es besteht eine Dominanz von Produktzielen. Die betrieblichen Leistungen sollen gemeinwohlorientiert gemeinschaftliche Bedürfnisse decken helfen, die bei ausschließlich marktwirtschaftlicher Versorgung nicht (nicht ausreichend) befriedigt würden.“ Ebenda S. 269

„der Gewinn für Zwecke der Allgemeinheit verwendet ...“ wird und damit kein Widerspruch zu konstatieren ist.<sup>286</sup>

## Zielsystem

Erst wenn die Fragen nach den Leitbildern und handlungsleitenden Zielvorstellungen durch politisches Aushandeln geklärt sind, können durch betriebswirtschaftliches Handeln Wege gefunden werden, diese Ziele möglichst effektiv und effizient zu erreichen.<sup>287</sup> Um konkrete Richtlinien für die Praxis aufstellen zu können, müssen die Ziele operational sein, d.h. einen Zeitbezug haben. Ihre Erfüllung muss messbar und ihre Umsetzung muss realisierbar sein. Dazu müssen die Zielbeziehungen eindeutig geklärt werden und die Ziele dann über eine Gewichtung in eine Rangordnung gebracht werden, was normative Entscheidungen bedingt. Für öffentliche Forstbetriebe sind nun sowohl Zielelemente der Erwerbswirtschaft als auch der Gemeinwohlorientierung gesetzlich vorgeschrieben.

Gemeinwohlorientierung und erwerbswirtschaftliches Handeln weisen unterschiedliche Zielelemente auf, die in ihrer Zielbeziehung unterschiedliche Ausprägungen haben. Die Ziele können harmonisieren, neutral, konkurrierend, antinomisch zueinander sein.<sup>288</sup> Bei der Betrachtung der beiden Oberziele Gemeinwohl und Erwerbswirtschaft ohne weitere Differenzierung kann die Zielbeziehung je nach Auslegung den Charakter aller vier Beziehungstypen annehmen:

**Harmonisch** sind die Begriffe dann, wenn zum Einen davon gesprochen wird: *Gemeinwohl ist Erwerbswirtschaft* – dies spiegelt die Betrachtungsweise einer Wirtschaftsrichtung wider<sup>289</sup> - oder zum Anderen der Zusammenhang *Gemeinwohl durch Erwerbswirtschaft* (s.u.) benannt wird.

**Neutral** (*Gemeinwohl und Erwerbswirtschaft*) ist z.B. die Zielbeziehung zwischen Wertholzproduktion und Erholungsfunktionen in der Phase des Heranwachsens der Bäume.

Bei **konkurrierender** Zielsetzung müssen Prioritäten gesetzt werden (*Gemeinwohl vor oder nach Erwerbswirtschaft*, z.B. zwischen der Maximierung der Holzerträge und der Verlängerung der Umtriebszeiten. Gemeinwohl vor Erwerbswirtschaft wird z.T. de jure

---

<sup>286</sup> GEYER 2001 S. 5; siehe hierzu auch unten „Gemeinwohl durch Erwerbswirtschaft“.

<sup>287</sup> Vgl. OESTEN 1995

<sup>288</sup> Beispielsweise könnte man für Gemeinwohlorientierung „Nutzung von Holz“ sowie „Schutz- und Erholungsfunktionen“ und für erwerbswirtschaftliches Handeln „Wertholzproduktion“, „Gewinnmaximierung“ und „Angemessenheitsprinzip“ nennen und einer Zielverträglichkeitsprüfung unterziehen (harmonisierend, neutral, konkurrierend, antinomisch). Dabei erweist es sich, dass das Angemessenheitsprinzip, die Wertholzproduktion und die Holznutzung sehr viel kompatibler mit anderen Zielen sind als der Rest. Diese Aussage ist wiederum sehr pauschalisiert, da unter den einzelnen genannten Überbegriffen wieder eine große Anzahl an Einzelzielen steht. Beispielsweise lassen sich für den Bereich Naturschutz Ziele definieren, die mit erwerbswirtschaftlichen Zielelementen wiederum die gesamte Bandbreite an Zielverträglichkeiten aufweisen (vgl. WINKEL/VOLZ 2003 sowie WINKEL 2003 S. 18 ff.). Auch WEBER 2001 S. 581 nennt für die Gegenüberstellung der Begriffe Erwerbswirtschaft und Gemeinwohl Zielbeziehungen von Zielkonformität und Zielneutralität bis hin zur Unvereinbarkeit beider Ziele.

verlangt (siehe in Kapitel 3.3.1.3. BVerfGE und Landeswaldgesetz Brandenburg); von Gemeinwohl nach Erwerbswirtschaft kann z.B. bei der Aktiengesellschaft „Österreichische Bundesforsten“ ausgegangen werden.

**Antinomisch** ist die Zielbeziehung dort, wo keine Zielverträglichkeit bzw. ein Widerspruch zu finden ist (*Gemeinwohl oder Erwerbswirtschaft*, z.B. Totholzanteil im Wald belassen). Ein Lösungsansatz kann hier nur durch eine differenzierte Ausweisung auf der Fläche erfolgen, beispielsweise nach dem Segregationsprinzip (Ausweisung regionaler Schutzgebiete).<sup>290</sup>

„**Gemeinwohl durch Erwerbswirtschaft**“ bedarf noch einer genaueren Erläuterung, da diese Zielbeziehung in der Gemeinwohldiskussion eine wichtige Rolle spielt:

Hier geht es um die Auffassung, dass nur ein wirtschaftlich gesunder forstlicher Betrieb die Walderhaltung und darüber hinausgehende Leistungen für das Gemeinwohl sichern kann. OESTEN, ROEDER<sup>291</sup> charakterisieren das Leitbild der multifunktionalen Forstwirtschaft wie folgt:

„Wald ist unser aller Lebensgrundlage. Zu seiner Sicherung bedarf es wirtschaftlich gesunder Forstbetriebe, als deren ökonomische Basis nach wie vor die Holzproduktion und der Holzverkauf gelten muss. **Die Betriebe sind in diesem Zusammenhang nach erwerbswirtschaftlichen Prinzipien zu führen. Die Gemeinwohlverpflichtung verlangt allerdings die gleichwertige Berücksichtigung aller Funktionen des Waldes im Zielsystem.** Die ökologischen und sozialen Leistungen der Forstbetriebe, für die keine Vermarktungsmöglichkeiten bestehen, rechtfertigen die öffentliche ökonomische Unterstützung der Forstwirtschaft nach dem Gemeinlastenprinzip. Gemeinwohlverpflichtung entbindet natürlich nicht vom Gebot wirtschaftlichen Handelns im Forstbetrieb.“<sup>292</sup>

Hieraus ergeben sich folgende Überlegungen:

- Zum Einen stellt sich die Frage, ob nicht auch ein erwerbswirtschaftlich handelnder öffentlicher Forstbetrieb dem Gemeinwohl dienen kann, indem die Gewinne zur Finanzierung bzw. durch Niedrighalten der Defizite dienen und damit direkten oder indirekten Mitteln dem Staat bzw. der Kommune für andere Aufgaben zur Verfügung stellen bzw. erhalten.<sup>293</sup> Aus rechtlicher Sicht muss aber beachtet werden, dass das Heranziehen von Finanzbedarf außerhalb des forstlichen Bereichs zur Rechtfertigung erwerbswirtschaftlichen Handelns nicht ohne Weiteres erfolgen darf (dies gilt weniger für den Regiebetrieb). Bevor die Geldmittel nach außen fließen,

---

<sup>289</sup> Siehe in Kapitel 2.6. die klassischen und neoklassischen Argumente.

<sup>290</sup> Das Segregationsprinzip wird verstärkt von Vertretern der liberalen Richtung verlangt (vgl. THOROE et al. 2003). Flächig ausgeprägter Segregation stehen integrative Schutzstrategien gegenüber (vgl. im Gutachten von WINKEL/ VOLZ Kapitel 3.8.).

<sup>291</sup> OESTEN/ ROEDER 2002 S. 275 f.; Herv. d. Verf.

<sup>292</sup> OESTEN/ ROEDER nennen noch zwei andere Auffassungen zur „richtigen“ nachhaltigen Forstwirtschaft: die neoklassische Position (vgl. hierzu die Ausführungen zur heutigen Debatte in Kapitel 3.3.1.2.) und das Leitbild einer ökologisch verpflichteten Forstwirtschaft, bei dem aus ökologischen Gründen zunehmende Einschränkung privater Verfügungsrechte gefordert werde.

<sup>293</sup> Es wird hier häufig argumentiert, dass Überschüsse „einen Beitrag des Forstbetriebs [bezogen auf Staats- und Gemeinwald] zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und somit aus der Sicht des Steuerzahlers eine Leistung für das Allgemeinwohl“ seien (vgl. GINGLAS 2001 S. 588).

müssen alle Pflichten innerhalb des Betriebes erfüllt werden. Deshalb auch die weitere Überlegung:

- Zum Anderen kann durch eine getrennte Betrachtungsweise des Produktions- und Dienstleistungssektors und unter getrenntem Einsatz des ökonomischen Prinzips, der erwerbswirtschaftlich erwirtschaftete Gewinn zur Ausführung der dem Gemeinwohl dienenden Funktionen Schutz- und Erholung genutzt werden.<sup>294</sup> Reicht der Gewinn nicht aus, können begründete Zuschüsse eingefordert werden.

An dieser Stelle sei noch einmal auf die Ausführungen von EICHHORN in Kapitel 2.6. zu den Funktionen von Unternehmen hingewiesen, die bei OESTEN/ ROEDER<sup>295</sup> wie folgt zusammengefasst werden:

Alle Wirtschaftseinheiten tragen auf unterschiedliche Weise zum Gemeinwohl bei:

- Mittelbar: Wirtschaftseinheiten, „die ihr wirtschaftliches Handeln unter Beachtung extern vorgegebener oder selbstgewählter Gemeinwohlbindung am eigen- und/oder erwerbswirtschaftlichen Prinzip orientieren“.
- Unmittelbar: „Wirtschaftseinheiten mit gemein- und/oder bedarfswirtschaftlicher Ausrichtung“.

„Die Forstwirtschaft zeichnet sich durch eine Mischung erwerbs- und gemeinwirtschaftlicher Ziele aus ... Alle Waldbesitzarten verfolgen in der Waldbewirtschaftung beide Zielelemente.“ OTT 1991 S. 376

Nach OTT bestand am Ende des 20. Jahrhunderts der Auftrag für den öffentlichen Wald, „dem Gemeinwohl zu dienen, dabei wirtschaftlich zu handeln und gleichzeitig unternehmerische, erwerbsorientierte Qualitäten zu beweisen.“ OTT 1991 S. 377

### **Alternative Organisationsformen**

Wie die aus dem Entscheidungsprozess hervorgehenden, eventuell neu ausgerichteten Ziele am effektivsten umgesetzt werden können, ist eine Frage der optimalen Organisationsform.

Je nachdem, wie diese Ziele ausfallen, (auch hier werden natürlich Zielkonflikte - nicht nur innerhalb der forstlichen Zielsetzung - auftreten, sondern auch in Abwägung mit anderen Zielen) kann ein entsprechend passender Rechtsrahmen zu deren Umsetzung beitragen. Nichts sollte dagegen sprechen, das wirtschaftliche Handeln und Steuern auch im öffentlichen Bereich so effizient wie möglich zu gestalten.

„Auch die Erledigung öffentlicher Aufgaben muss ... selbstverständlich unter Wahrung des ökonomischen Prinzips erfolgen. Für die Bereitstellung öffentlicher und/oder meritorischer Güter stehen allerdings in institutioneller Hinsicht unterschiedlichste Formen und Verfahren zur Verfügung. ... [Unter bestimmten Rahmenbedingungen können] sowohl öffentliche als auch private oder gemischtwirtschaftliche Betriebe „bedarfswirtschaftlich“ für die hoheitliche, marktkonforme oder aber kommerzielle Produktion, Darbietung und Finanzierung öffentlicher

---

<sup>294</sup> Eine getrennte buchhalterische Erfassungen von Holzprodukten und anderen Aufgaben der Forstwirtschaft werden auch im 2. NWP gefordert (NWP S. 49).

<sup>295</sup> OESTEN/ ROEDER 2002 S.269 bzw. 270

Aufgaben und Güter sorgen. **Die Eigentumsform allein determiniert nicht das grundlegende Handlungsprinzip.**“ OESTEN/ ROEDER 2002 S. 270 (Herv. d. Verf.)

Die angesprochenen Rahmenbedingungen sind dabei genauer zu konkretisieren. Hierbei kann die Literatur zur Privatisierung staatlicher und kommunaler Aufgabenerfüllung in anderen Wirtschaftsbereichen z.T. herangezogen werden. Die Möglichkeiten, die sich durch Rechts- und Organisationsformwechsel in dem hier dargestellten Rahmen für kommunale Forstbetriebe ergeben, wird die Verfasserin in einer weiteren Veröffentlichung ausführlich darstellen. Sie sollen deshalb an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

Um den Zusammenhang von Zielsetzung und effizienter Zielerreichung durch Wahl der geeigneten Organisationsform noch einmal zu verdeutlichen, sei hier noch folgendes Zitat angeführt:

„Die öffentliche Aufgabenstellung und die öffentliche oder private Aufgabenerfüllung sind dem Wirtschaftlichkeitsprinzip verpflichtet, aber nicht nur diesem, sondern sie werden auch von außerwirtschaftlichen bzw. metaökonomischen alias politischen Zielen determiniert. Es kommt auf die Wirtschaftlichkeit des Handelns und darüber hinaus auf die Wirksamkeit der Zielerreichung an.“ EICHHORN 2001 S. 415

### **3.3.2. Gewährleistung von Gemeinwohl im Kommunalwald**

Im kommunalen Bereich verstärkt sich das Spannungsfeld zwischen Gemeinwohlorientierung und erwerbswirtschaftlichem Handeln insofern, als dass kommunale Forstbetriebe meist eine Mittelstellung zwischen staatlichen und privaten Forstbetrieben einnehmen.<sup>296</sup> Der Staatswald ist schon aufgrund seiner Legitimation aus Sicht der Politikwissenschaften und Institutionenökonomik (über den Principal-Agent Ansatz)<sup>297</sup> dem Gemeinwohl verpflichtet. Im Privatwald kann hingegen von einer Priorität der erwerbswirtschaftlichen Zielsetzung im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften, der Eigenarten der Bewirtschaftung der Ressource Wald und auch der „traditionellen Verhaltensmuster“, welche nach OTT 1991 „eine gewisse Berücksichtigung des Gemeinwohls gewährleisten“<sup>298</sup>, ausgegangen werden.

Daher muss der kommunale Bereich differenziert betrachtet werden: Bei der demokratischen Gemeinwohlbestimmung wird stets von einer territorialen Begrenzung ausgegangen. Aber auch bei partizipativer Bestimmung wird meist eine Abgrenzung vorgenommen.<sup>299</sup> Diese

---

<sup>296</sup> Vgl. LÜCKGE (1991); Körperschaftswald unterliegt wie Privatwald der Forstaufsicht des Landes und genießt unter bestimmten Voraussetzungen staatliche Förderungen. Gemeinden sind, ebenso wie der Staat, „öffentliche Gebietskörperschaften mit der sich daraus ergebenden Verpflichtung zur Daseinsvorsorge.“ OTT 1991 S. 376.

<sup>297</sup> Vgl. im forstlichen Bereich auch KLOSE/ ORF 1998 S. 514 f. sowie SCHMIDT 2003 insbesondere Kapitel 2.1.; zur Institutionenökonomik siehe SCHMIDT 1999 S. 72 sowie oben stehende Ausführungen zur Principal-Agent Beziehung in Kapitel 2.6.

<sup>298</sup> OTT 1991 S. 376; aus institutionenökonomischer Sicht handelt es sich in diesem Sinne um informelle Institutionen.

<sup>299</sup> Auch in diesem Zusammenhang kann das NFP als Argument herangezogen werden, denn als ein Prinzip wird dort u.a. die „Nationale Souveränität und Verantwortlichkeit der Ressourcennutzung“ angegeben ([www.verbraucherministerium.de/wald\\_forst/nfp.htm](http://www.verbraucherministerium.de/wald_forst/nfp.htm)). Auch wenn die Grundlagen dieser Programme auf einem in internationalen Verhandlungen erzielten Konsens beruhen (insbesondere UNCED-Beschlüsse; auf europäischer Ebene: die Resolutionen und Erklärungen der Ministerkonferenzen zum Schutz der Wälder in Europa sowie die Forststrategie der EU), erfolgt eine weitere Konkretisierung auf nationaler Ebene. Die einzelnen nationalen Länder sind angehalten, ein Forstprogramm

territoriale Bestimmung des Gemeinwohls kann im föderalen System von Deutschland bis auf die Ebene der Kommunen heruntergebrochen werden. Die kommunale Ebene weist eine größere Nähe zu ihren Bürgern auf, dort kann den ortsspezifischen Besonderheiten am effektivsten angepasst gehandelt und der Gemeinwohlverpflichtung dadurch konkreter nachgekommen werden. Die Agenda 21 kann hierfür als Beispiel herangezogen werden, bei der auf kommunaler Ebene eine ortsspezifische Erarbeitung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklungsstrategien erwartet wird.<sup>300</sup> So könnte dem Grundrecht der Kommunen auf Selbstverwaltung entsprochen werden und auch dem Kommunalrecht, nach dem wirtschaftliche Aktivitäten der Gemeinde durch einen öffentlichen Zweck zu rechtfertigen sind.<sup>301</sup>

Der demokratische Einfluss des Verfassungsstaats bleibt über die gesetzliche Rahmgebung erhalten, kann aber gerade auf kommunaler Ebene sinnvoll durch die Partizipation von Interessengruppen der Gemeinde und anderen Gruppen ergänzt bzw. ausgestaltet werden. Wie weit diese gesetzliche Rahmenbedingungen, d.h. die vorgeschriebenen Mindeststandards, gehen, ist noch nicht entschieden (vgl. Kapitel 3.2.1. Stichwort Walderhaltung, „Gute fachliche Praxis“). Im Spannungsfeld von Gemeinwohlorientierung und Erwerbswirtschaft haben gerade die Kommunen eine besondere Stellung. Zum Einen ist das Spannungsfeld besonders ausgeprägt, zum Anderen kann die Kommune durch direktere Zusammenarbeit mit den Bürgern oder sogar durch einen basisdemokratischen Entscheid herausarbeiten, was - über die nachhaltige Bewirtschaftung hinaus - das Gemeinwohl für die Kommune bedeutet und entsprechende konkrete und operative Ziele gemeinsam erarbeiten. Eine provokante Fragestellung wäre in diesem Zusammenhang, ob für kommunale Forstbetriebe die Bindung an das forstliche Nachhaltigkeitsprinzip und an die Präferenzen der betreffenden Bürger zur Sicherung des Gemeinwohls auch überörtlich genügen würde. Aus institutionenökonomischer Sicht kann vermutet werden:

Die Herleitung des Gemeinwohls unter Heranziehen von partizipativen Elementen bringt Vorteile mit sich, da die Einflussnahmemöglichkeit der Bürger, die am Anfang der Prinzipal-Agent Kette stehen, relativ groß im Vergleich zur staatlichen Ebene ist. Es kann somit von einer erhöhten Informiertheit des Prinzipals ausgegangen werden.<sup>302</sup> Die Möglichkeit der direkten Einflussnahme der Bürger kann auf kommunaler Ebene stärker genutzt werden als

---

anhand der ausgearbeiteten Prinzipien nach ihrer speziellen Anliegen zu erarbeiten - ebenso wie die Bundesländer innerhalb Deutschlands. Im NWP S.55 wird angemerkt, dass Steuerung soweit wie möglich auf unterster Ebene erfolgen sollte.

<sup>300</sup> In der Agenda 21 werden die Kommunen aufgefordert, in einen Konsultationsprozess mit allen örtlichen Bevölkerungsgruppen einzutreten und dabei zu einer Konsensfindung zu kommen (vgl. Agenda 21 Kapitel 28).

<sup>301</sup> Die Garantie auf kommunale Selbstverwaltung durch Art. 28 Abs. 2 GG ist deshalb gegeben worden, um möglichst bürgernah Entscheidungen „auf den untersten, demokratisch legitimierten Verwaltungsebenen“ zu ermöglichen (UERPMANN 2002 S. 188). Zum öffentlichen Zweck siehe CRONAUGE 1995 S. 31 sowie den Abschnitt der Gemeindeordnungen zur wirtschaftlichen Betätigung und privatrechtlichen Beteiligung der Gemeinde z.B. § 85 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz.

<sup>302</sup> Ein Wissensvorsprung des Agent dem Prinzipal gegenüber („Hidden information“), kann zum „adverse selection“, dem Vorspielen falscher Tatsachen führen (SCHMIDT 1999 S. 67).

auf staatlicher Ebene, da durch die kleinere Flächenabgrenzung und geringere Anzahl von Individuen ein erhöhtes Zugehörigkeits- und Verantwortungsgefühl entsteht.

Aber auch bei der Betrachtung der Erbringung von Gemeinwohlleistungen ist der institutionenökonomische Ansatz im kommunalen Bereich als Erklärungsmodell hilfreich. Nach GLÜCK sei gerade das Common Property Rights Regime durch seine Eigenschaften dazu prädestiniert, externe Effekte zu internalisieren, ohne dass strikte formelle Regelungen notwendig seien, aufgrund der Identität von Eigentümer und Begünstigte (z.B. Schutzwaldleistungen in Berggemeinden):

„Whereas state intervention in private and public property regimes in forests is a necessary condition for multipurpose forest management, common property regimes are less dependent on it. Usually, the rights holders of common property regimes use forest for the production of both private and public goods.“ GLÜCK 2002 S. 125.

### **3.4. Gemeinwohlsicherung**

Die Instrumente zur Gemeinwohlsicherung können den drei Bereichen des Staates, des Marktes und der Zivilgesellschaft entstammen und über Institutionen gewährleistet werden. Bei diesen Instrumenten kann größtenteils von formellen Institutionen ausgegangen werden. Auch informelle Institutionen spielen allerdings eine Rolle.<sup>303</sup> Ein Verstoß gegen die Regelungen bedarf Sanktionshandlungen, die bei formellen Institutionen in der Regel juristisch legitimierte Strafen sind und über Autoritätsinstanzen (extern organisierte Instanzen) erfolgen. Bei informellen Institutionen wirken soziale Sanktionsmechanismen durch Selbstüberwachung (z.B. schlechtes Gewissen), aber auch durch gesellschaftliche Sanktionen, wie soziale Ächtung durch Ausschluss aus einer bestimmten sozialen Gruppe. Es gibt aber auch positiv konditionierte Instrumente, wie z.B. Förderungen oder neutral konditionierte, wie z.B. Informationen.

#### **3.4.1. Instrumente (Institutionen)**

##### **Staatliche Institutionen**

Unter Instrumente politischer Steuerung fallen rechtlich-politische Instrumente, psychisch-informelle Instrumente und finanzielle Instrumente.<sup>304</sup>

Unter erstere fallen **planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente** wie Gesetze, Verordnungen und sonstige Rechtsnormen sowie andere administrative Regelungen und entsprechende internationale Vereinbarungen. Letztere steuern das Verwaltungshandeln von Behörden im Rahmen der gesetzlichen Ermessensspielräume (z.B. über Genehmigungsverfahren).<sup>305</sup>

---

<sup>303</sup> Informelle Regelungen sind z.B. Wertevorstellungen und Normen (vgl. SCHMIDT 1999). SCHMIDT wählte als Beispiel für eine informelle Institution die Waldgesinnung.

<sup>304</sup> WINKEL/ VOLZ 2003 S. 150

<sup>305</sup> NWP S. 45

In § 11 Bundeswaldgesetz werden drei Grundsätze zur Bewirtschaftung des Waldes genannt: **Ordnungsmäßigkeit**, **Nachhaltigkeit** und **Beachtung der Zweckbestimmung**. Nach KLOSE und ORF heißt das, den Wald „im Rahmen seiner Zweckbestimmung nach anerkannten forstlichen Grundsätzen unter Berücksichtigung der Schutz- und Erholungsfunktion zu pflegen, zu nutzen und für die Wiederaufforstung kahler oder verlichteter Flächen zu sorgen, ...“ Die ständige Bestockung der Waldfläche sei eine Mindestnorm.<sup>306</sup>

Die meisten Landesgesetze gehen weiter. Sie „verlangen als Inhalt einer ordnungsgemäßen Waldwirtschaft auch die **Pflege**, **Sachkunde**, **Planmäßigkeit** und **Umweltvorsorge**. Ein ... **Katalog von Einzelvorschriften** soll der Verwirklichung der Grundsätze dienen.“<sup>307</sup>

Unter pfleglicher Bewirtschaftung wird die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und eines biologisch gesunden Waldbestandes verstanden.<sup>308</sup> Sachkundige Bewirtschaftung beinhaltet eine forstliche Ausbildung des Bewirtschafters (d.h. man kann sich auch der Beratung (**informationelles Instrument**) und Betreuung ausgebildeter Fachkräfte bedienen) sowie das Erstellen von Forsteinrichtungswerken und die jährliche Budgetierung. Planmäßige Bewirtschaftung beinhaltet vorausschauende Planung. Hierzu gehören unter anderem Planungs- und Steuerungsinstrumente auf öffentlicher Ebene wie forstliche Rahmenplanung<sup>309</sup>, auf betrieblicher Ebene die mittelfristige Betriebsplanung und jährliche Wirtschaftsplanung. Umweltvorsorge beinhaltet Umweltpflege und Schaffung von natürlichen Erholungsmöglichkeiten für die Menschen.<sup>310</sup>

Außerdem sind im forstlichen Bereich auch noch weitere Gesetze aus anderen Fachgebieten relevant sowie Naturschutz- und weitere Fachplanungen.<sup>311</sup> Aber auch die Träger öffentlicher Vorhaben werden verpflichtet, die Waldfunktionen angemessen zu berücksichtigen und die für die Forstwirtschaft zuständige Behörde zu unterrichten und anzuhören.<sup>312</sup>

Hinzu kommt die Forstaufsicht der staatlichen Verwaltung über private und kommunale Forstbetriebe, sowie weitere Aufsichtsbehörden.<sup>313</sup>

Zu den staatlichen Institutionen gehören auch finanzielle bzw. **prozessorientierte Steuerungsinstrumente**. Diese greifen in die Entscheidungsfreiheit der Waldbesitzer ein

---

<sup>306</sup> KLOSE/ ORF 1998 S. 458

<sup>307</sup> Ebenda S. 462, Herv. d. Verf.

<sup>308</sup> Ebenda S. 485

<sup>309</sup> §§ 6-8 BWaldG: forstliche Rahmenplanung: Der Zweck der forstlichen Rahmenplanung ist die Ordnung und Verbesserung der Forststruktur. „Mit der forstlichen Rahmenplanung werden wesentlich Weichen für das künftige Schicksal des Waldes in seiner umfassenden Bedeutung gestellt.“ Den Forstbehörden falle damit große Verantwortung zu (KLOSE/ ORF 1998 S. 216). Die Forstbehörden seien am ehesten in der Lage, den komplexen Charakter des Waldes zu beurteilen und ihn entsprechend sachgerecht einzustufen (ebenda S. 217).

<sup>310</sup> Ebenda S. 486

<sup>311</sup> Auch Vorschriften aus dem besonderen Verfassungsrecht z.B. Pflanzenschutzgesetz können zu beachten sein. Ebenda S. 466.

<sup>312</sup> § 8 Bundeswaldgesetz

<sup>313</sup> Z.B. die staatliche Kommunalaufsicht: Vermögensaufsicht, damit das Waldvermögen als Teil des Gemeinde- und Körperschaftsvermögens erhalten bleibt; Forstaufsicht: Einhaltung walddesetzlicher Vorschriften, technische Betriebsaufsicht (nachhaltig, pfleglich, planmäßig, sachkundig); technische Betriebsleitung: Überantwortung der Betriebsleitung an einen

(stärker bis schwächer). Dazu gehören entschädigungspflichtige Eingriffe in Eigentumsrechte, ausgleichsbedürftige bzw. nicht ausgleichsbedürftige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums, Steuern und Abgaben, Anreize durch direkte und indirekte Förderung (Subventionen und Transferzahlungen <sup>314</sup>) sowie Bereitstellung von Leistungen durch die öffentliche Hand.<sup>315</sup>

### **Marktwirtschaftliche Institutionen**

Marktwirtschaftliche Instrumente können dort greifen, wo monetär bewertbare Leistungen für das Gemeinwohl über den Mindeststandard und die freiwilligen Leistungen der Waldbesitzer hinaus für Entgelte angeboten werden, z.B. Eintritt in Wildpark o.ä.. Es kann ein Gemeinwohlmarkt für Dienstleistungen entstehen. Beispielsweise kann eine Stadt eine Leistung ausschreiben, um die auch der öffentliche Betrieb mit anderen konkurrieren muss. Öffentliche Aufgaben<sup>316</sup> können also auch in Fremderledigung erstellt werden. EICHHORN nennt als öffentliche Aufgaben erfüllende Wirtschaftssubjekte: steuerfinanzierte öffentliche Verwaltungen, beitragsfinanzierte öffentliche Vereinigungen, entgeltfinanzierte öffentliche Unternehmungen, private Nonprofit-Betriebe, private kommerzielle Unternehmungen.<sup>317</sup>

### **Kooperative Institutionen**

Darunter fallen die oben bereits genannten zivilgesellschaftlichen Koordinationsmechanismen wie Zertifizierung (Normsetzung von Stakeholdern) sowie Waldforen und Umweltallianzen (z.B. Forstprogramme) und im kommunalen Bereich die partizipative Planung und die lokale Agenda 21 - aber auch freiwillige Selbstverpflichtungen (hierzu zählen auch die freiwilligen Bewirtschaftungskonzepte der Landesforstverwaltungen, wie z.B. das LÖWE-Programm in Niedersachsen, die über gesetzliche Standards hinausgehen). Die Anwendung kooperativer Instrumente erfolgt stets auf „freiwilliger“ Basis.

### **Organisatorische Institutionen**

Unter organisatorischen Institutionen sind zum Einen die Organisation des Betriebs, zum Anderen vertikale und horizontale Zusammenschlüsse zu verstehen.

Die vorherrschende Organisationsform von Forstverwaltungen in Deutschland ist das Einheitsforstamt, von denen auch der größte Teil der kommunalen Waldungen mitbewirtschaftet wird. Diese Organisationsform war lange Zeit nach Auffassung vieler

---

staatlichen Forstbeamten (technische und wirtschaftliche Regelung der Bewirtschaftung (Wirtschaftspläne)). KLOSE/ ORF 1998 S. 516

<sup>314</sup> Diese sind zur Zeit eher an der Verbesserung der Produktionsbedingungen ausgerichtet als an Gemeinwohlzielen, so werden Unterlassen von Maßnahmen nicht honoriert (NWP S. 47 f.); dazu gehörte z.B. die Bindung des Kommunalwaldes an die staatlichen Forstverwaltungen mit sowohl direktem (staatliche Zwangsbeförderung) als auch indirektem (z.B. kostenfreie Betriebsleitung) Zwang.

<sup>315</sup> NWP S. 47

<sup>316</sup> „Öffentliche Aufgaben resultieren aus politischen Zielen, und diese wiederum leiten sich vom öffentlichen Interesse“ bzw. Gemeinwohl ab (EICHHORN 2001 S. 410).

<sup>317</sup> Ebenda S. 411

Vertreter der Forstwirtschaft und Forstwissenschaft die beste Form, um das Gemeinwohl zu gewährleisten. Nun, da die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte immer unbefriedigender wird, stellt sich die Frage, ob dies wirklich so ist, oder ob eine andere Rechtsform ein effizienteres Wirtschaften ermöglicht bei Gewährleistung der Gemeinwohlbelange. Immer öfter werden alternative Rechtsformen gewählt.<sup>318</sup>

In diesem Zusammenhang kommt es dann zur Einführung neuer Planungs- und Steuerungsinstrumente der Betriebsführung, z.B. im Bereich Controlling, neues Rechnungswesen, externe Prüfung sowie neuer Informations- und Kommunikationsinstrumente.<sup>319</sup> Dazu zählt auch die erweiterte Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit, z.B. um vorgegebene Zielsetzungen zu kontrollieren.

Eine weitere Überlegung zur Sicherung von Gemeinwohlleistungen im Wald wird natürlich in der Art der Bewirtschaftung gesehen, vor allem in dem Konzept der naturnahen Waldbewirtschaftung, das in unterschiedlichem Maße auf die Nutzung natürlicher Abläufe und Selbststeuerungsmechanismen, nicht zuletzt aus ökonomischen Erwägungen setzt.<sup>320</sup> In allen Ländern wurden entsprechende Konzepte erstellt, die für den Landeswald verbindlich sind und auch im Privat- und Körperschaftswald Anwendung finden. Es kommen auch - meist in städtischen Kommunen - Konzepte zum Einsatz, die über die Landeskonzepte hinausgehen und in Zusammenarbeit mit dem Naturschutz entstanden sind, beispielsweise die Prozessschutzidee und deren Umsetzung im Zusammenhang mit der Naturlandzertifizierung.

Allgemein sollten kooperativen und marktlichen Institutionen, wo möglich, Vorrang vor prozessorientierten Steuerungsinstrumenten und diesen Vorrang vor ordnungsrechtlichen Instrumenten eingeräumt werden.<sup>321</sup> Ordnungsrechtliche Bestimmungen sollten Mindeststandards setzen, aber nicht darüber hinausgehen, da andere Instrumente standörtliche Besonderheiten wesentlich besser berücksichtigen können.<sup>322</sup>

Im Gesamtbild ist zu erkennen, dass in der Forstwirtschaft die Gemeinwohlbestimmung eher auf verfahrensbestimmte als inhaltsbestimmte Weise erfolgt. Es lässt sich in den letzten Jahren immer stärker eine Verschiebung von ordnungsrechtlichen und prozessorientierten Instrumenten hin zu marktwirtschaftlichen und zivilrechtlichen Instrumenten sowie ein

---

<sup>318</sup> Siehe Kapitel 3.3.1.4. Lösungsansätze: alternative Organisationsformen; man könnte in diesem Zusammenhang auch die Funktion der Forstverwaltung als Sonderbehörde genauer betrachten.

<sup>319</sup> Nutzung moderner Informationstechnologie für die interne Kommunikation und die Außendarstellung (NWP S. 54).

<sup>320</sup> NWP S. 33

<sup>321</sup> Ordnungsrechtliche Bestimmungen betreffen jeden auch bei unterschiedlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen gleich und sind wenig flexibel. Sie können einen hohen Kontrollaufwand haben und reagieren nicht automatisch auf veränderte Nutzungsbewertungen (vgl. THOROE et al. S. 14 f.). Außerdem ist jedes Unternehmen durch den Konkurrenzdruck im freien Wettbewerb bestrebt, das möglichst beste Angebot anzubieten. Prozessorientierte Instrumente kosten dem Staat und damit dem Steuerzahler Geld.

<sup>322</sup> NWP S. 46; zu den Überlegungen zu Mindeststandards siehe Kapitel 3.3.1.4.

Wandel der organisatorischen Institutionen, welcher aus der Kritik an alten Instrumenten (z.B. dem Einheitsforstamt) erwächst, erkennen. Allerdings gibt es auch Bestrebungen durch genauere Definition der Mindeststandards (siehe hierzu Kapitel 3.2.1. „Gute fachliche Praxis“), den ordnungsrechtlichen Rahmen wieder zu straffen.

### **3.4.2. Bewertung von Gemeinwohlleistungen**

Im Rahmen der Diskussionen um einen anderen institutionellen Rahmen und damit auch um eine erwerbswirtschaftlichere Ausrichtung ist die Bewertbarkeit von Gemeinwohlleistungen von besonderer Bedeutung. Wenn Gemeinwohlziele konkretisiert und umgesetzt werden sollen, müssen diese auch kontrollierbar und somit messbar sein (siehe Kapitel 3.3.1.4. Zielsysteme).<sup>323</sup>

Im forstlichen Bereich gibt es diesbezüglich zahlreiche Vorschläge, von denen nur einige kurz umrissen werden sollen:

#### **Sozialbilanzen**

In den 70er Jahren haben einige Landesforstverwaltungen die gesellschaftsbezogenen Leistungen der Staatsforstbetriebe in Form von Sozialbilanzen dargestellt. In Hessen wurden diese zu Leistungsberichten weiterentwickelt. Sie erhalten lediglich überschlägige Bewertungen.<sup>324</sup>

#### **Gemeinwohlzahl**

1989 regte FREIST an, die Infrastrukturleistungen der Forstwirtschaft über einen Holzvorratsindex (die Gemeinwohlzahl) zu bewerten. Er trennt dabei den Mindestvorrat eines Forstbetriebs, der die Rentabilität sichere, von dem realen Mehrvorrat, der die Gemeinwohlfunktionen erfülle. Auch dieser Ansatz beschränkt sich auf die Ermittlung eines Schätzwertes.<sup>325</sup>

#### **Produktplan**

Über den Produktplan Forst (1998 vom Deutschen Forstwirtschaftsrat erarbeitet) wird u.a. im Wege der Prozesskostenrechnung eine ursachengerechte Verteilung der Verwaltungskosten

---

<sup>323</sup> Beispielsweise mussten die forstlichen Verwaltungen, die in Landesbetriebe überführt worden sind, ihre Leistungen für das Gemeinwohl und die dafür notwendigen Ausgaben sichtbar machen, um diese in die Buchführung aufnehmen zu können. Dabei kann es z.T. zu einer Bildung eines Gemeinwohlmarktes kommen. Beispielsweise versteht sich der saarländische Landesbetrieb als „Gemeinwohldienstleistungsunternehmen“ und bemüht sich aktiv um Gemeinwohlaufträge (hierbei geht es um die Leistungen, die über die Sozialpflichtigkeit des Eigentums hinausgehen). WINKEL 2003 S. 42; zu diesem Thema siehe auch BLUM, A. (1993): Zur Marktfähigkeit infrastruktureller Leistungen des Waldes. Schlussfolgerungen einer Analyse des Stadforstamtes Baden/Schweiz. Arbeitsbericht 15 – 93. Institut für Forsteinrichtung und Forstliche Betriebswirtschaft. Universität Freiburg.

Häufig wird aber darauf verwiesen, dass es nicht-monetär bewertbare und damit nicht marktfähige Gemeinwohlleistungen gäbe. „Hierunter fallen insbesondere viele Leistungen, die nicht oder nur mit hohem Aufwand vom sonstigen betrieblichen Geschehen zu trennen sind.“ (WINKEL 2003 S. 77) Als Beispiele gibt WINKEL hierzu Maßnahmen des naturnahen Waldbaus oder indirekte Erholungsleistungen (z.B. Verschiebung von Holzerntemaßnahmen) an.

<sup>324</sup> WEBER 2002 S. 258

<sup>325</sup> FREIST 1998 S. 676

vorgenommen - beispielsweise zu den Produkten „Schutz und Sanierung“ oder „Erholung und Umweltbildung“.<sup>326</sup>

### **Ökopunkte und Ökokonto**

Ökopunkte sind ein Maß für ökologische Leistungen von Kommunen und damit ein Verfahren, Eingriffe in die Natur und Landwirtschaft zu bewerten oder wertschaffende Maßnahmen auf einem Ökokonto abzubilden. Dieses Bewertungssystem existiert bereits für die Landwirtschaft sowie für die Forstwirtschaft in Niederösterreich. Ein entsprechendes System kann als Grad für die Zielerreichung eines forstlichen Leitbildes dienen (Grundlage stellen alle Handlungen einschließlich Unterlassungen dafür dar), das naturnahe Bewirtschaftung widerspiegelt und als Grundlage für eine Abgeltung sozialer Leistungen herangezogen werden kann.<sup>327</sup>

In Deutschland - in Hessen und Rheinland-Pfalz - kann das Ökokontosystem im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung der §§ 4-6 Landespflegegesetz - die den Verursacher zur Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verpflichtet, die geeignet sind, die durch den Eingriff beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes wieder herzustellen (durch aktive Durchführung als auch durch gezieltes Unterlassen) - auch im Wald angewendet werden. Damit wird allen Waldbesitzern die Möglichkeit eröffnet, Ökokontomaßnahmen für Vorhaben Dritter anzubieten.<sup>328</sup>

### **Monetäre Bewertung**

Es gibt bereits zahlreiche Forschungsarbeiten, die sich mit der Monetarisierung von Wirkungen des Waldes bzw. Leistungen der Forstwirtschaft befassen, die nicht über Märkte bewertet werden. An dieser Stelle sei exemplarisch auf LÖWENSTEIN 1994 und ELSASSER, P. 1996<sup>329</sup> hingewiesen.

Insgesamt ist zu bemerken, dass diese Liste sicher nicht vollständig ist und die hier aufgelisteten Ansätze von unterschiedlicher Brauchbarkeit sind. In Zukunft wird aber die monetäre Bewertung noch weiter ausgebaut werden müssen. Insbesondere das Ökokontosystem mag zukünftig wachsende Bedeutung für die Forstbetriebe erlangen. In Anlehnung an die Waldreinertragslehren<sup>330</sup> sind nach Auffassung von Wurz die folgenden Größen zu berücksichtigen, die den Wert des Waldes bestimmen: Naturproduktivität, Nachhaltigkeit und Gemeinwohl. Hierzu stellt sie fest, dass „keines der zur Bewertung von

---

<sup>326</sup> WEBER 2002 S. 258

<sup>327</sup> ANONYMUS 1995 S. 1526

<sup>328</sup> Mitteilung vom Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz vom 20.03.2003

<sup>329</sup> LÖWENSTEIN, W. (1994): Die Reisekostenmethode und die bedingte Bewertungsmethode als Instrumente zur monetären Bewertung der Erholungsfunktion des Waldes : ein ökonomischer und ökonometrischer Vergleich. Schriften zur Forstökonomie 6. Sauerländer, Frankfurt am Main; ELSASSER, P. (1996): Der Erholungswert des Waldes : monetäre Bewertung der Erholungsleistung ausgewählter Wälder in Deutschland. Schriften zur Forstökonomie 11. Sauerländer, Frankfurt am Main

<sup>330</sup> Die Gemeinwohlaspekte der Reinertragslehren wurden in Kapitel 3.3.1.1. bereits dargestellt.

Natur heute angewendeten Bewertungsverfahren diese Wertbestimmungsgründe in ihrer Gesamtheit erfassen.“<sup>331</sup> Die Frage nach der Bewertung von Gemeinwohl stellt sich also in allen Naturbereichen und wird bis heute heftig diskutiert.<sup>332</sup>

---

<sup>331</sup> WURZ 2001 S. 211

<sup>332</sup> beispielsweise auch im Stipendienprogramm der Deutschen Bundesstiftung Umwelt.

## **4. Ausblick und ein Plädoyer für die Gemeinwohlbestimmung durch Kommunalisierung**

An die Ressource Wald werden verschiedene gesellschaftliche Anforderungen gestellt, die z.T. im Konflikt zueinander stehen und zu einem gesellschaftlichen Diskurs führen. Aufgrund der sich auch im forstlichen Bereich zusehends ausprägenden Governance-Strukturen hat sich dieser Konflikt in den letzten Jahren verstärkt. Ein „Knotenpunkt“ dieses Konfliktes ist der unbestimmte Rechtsbegriff „Gemeinwohl“, auf den sich Eingriffe in die Eigentums- und Verfügungsrechte der Waldbesitzer stützen und das als Verpflichtung in den meisten Waldgesetzen explizit für das staatliche und kommunale Waldeigentum vorgegeben wird.

Die Interpretation des Gemeinwohlbegriffs unterliegt der gesellschaftlichen Veränderung im Laufe der Zeit und an verschiedenen Orten. Der Begriff „Gemeinwohl“ ist stets auf eine bestimmte Gemeinschaft bezogen. Diese wird auf höherer Ebene wiederum in eine Gemeinschaft eingegliedert (von der Familie über die Nation bis hin zur „Globalen Völkergemeinschaft“) - Konflikte müssen durch die Gesetzgebung oder durch Verhandlungen und Verträge geregelt werden.

Gemeinwohl ist auch in der Forstwirtschaft trotz vieler Kategorisierungsversuche größtenteils nicht substantiell feststellbar. Um Gemeinwohlbelange zu identifizieren, können verschiedene Institutionen herangezogen werden, die sowohl aus dem staatlichen als auch aus dem zivilgesellschaftlich-kooperativen Bereich stammen. So wird bei der Analyse von Gesetzen und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sowie bei der Reflektion partizipativer Institutionen deutlich, dass Gemeinwohl in der Forstwirtschaft mit Umweltschutz und weiteren gesellschaftlichen Bedürfnissen in Zusammenhang gebracht werden muss. Hierbei stellt sich die Frage, inwieweit Belange, die die ökonomische Dimension des forstlichen Wirtschaftens betreffen, mit den anderen Gemeinwohlbezügen in Verbindung stehen. In Zeiten der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte und der Ertragskrise der Forstwirtschaft hängt damit vornehmlich auch die Frage nach der Finanzierung dieser Bedürfnisse zusammen.

Für öffentliche Forstbetriebe wird daher oft von einem Spannungsfeld zwischen Gemeinwohlorientierung und erwerbswirtschaftlichem Handeln gesprochen. Diese Prinzipien stehen in unterschiedlichen Zielbeziehungen zueinander - die meist diskutierten sind wohl „Gemeinwohl durch Erwerbswirtschaft“ und „Gemeinwohl vor Erwerbswirtschaft“. Zum Einen wird hierbei betont, dass Gemeinwohlleistungen – die nicht gefördert werden - nur von einem gesunden Forstbetrieb erbracht werden können und eventuelle Überschüsse nach Erfüllung dieser Leistungen auch anderen öffentlichen Interessen zu Gute kommen können (Gemeinwohl durch Erwerbswirtschaft). Zum Anderen wird in öffentlichen Betrieben der Vorrang des Gemeinwohls vor erwerbswirtschaftlichem Handeln gesehen, da diese

Aufgaben auch unabhängig von der finanziellen Lage gewährleistet werden müssen, d.h. Gemeinwohlbelange müssen von den öffentlichen Haushalten gewährleistet und finanziert werden, und andere Leistung haben in Abwägungsentscheidungen zurückzutreten. Eine Harmonisierung dieses Spannungsfeldes könnte durch ein spezifisches Zielsystem auf den Ebenen Privatwald, Staatswald und Kommunalwald angestrebt werden.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich vornehmlich auf Aspekte des Kommunalwaldes, da es privaten Waldbesitzern mit der Begründung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums kaum zuzumuten ist, ständig neue Bürden und Einschränkungen ihrer Verfügungsrechte hinzunehmen. So muss hier die Existenzsicherung durch eine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung der Betriebsführung im Vordergrund stehen. Im öffentlichen Bereich gestaltet sich dies zwar anders, soll jedoch für die weitere Diskussion genauso wenig im Fokus stehen: So ist der Staatswald schon per Definition dem Gemeinwohl verpflichtet. Er sollte Funktionen, die sich durch die steigenden Ansprüche der Gesellschaft ergeben - auch im Hinblick auf internationale Anforderungen – übernehmen (wenn keine direkte Standortgebundenheit vorliegt) und den Privaten nicht zugemutet werden können.<sup>333</sup> Auch aus wettbewerbsrechtlichen Überlegungen sollte der Staat nur dann wirtschaften und in Konkurrenz zu Privaten treten, wenn dies unter dem Primat der Gemeinwohlorientierung geschieht – dies betrifft solche Leistungen, die aufgrund fehlender monetärer Bewertungsmöglichkeiten nicht auch durch die Beauftragung von Privaten erbracht werden können. Im staatlichen Bereich scheinen somit auch substantielle Gemeinwohlinhalte bestimmbar zu sein.<sup>334</sup>

Differenzierter ist der Bereich des Kommunalwaldes zu betrachten. Er nimmt eine Sonderstellung ein, da gerade hier durch die Nähe zu den Bürgern eine besondere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung möglich ist. Unter den Begriff Kommunalwald wird eine Fülle von verschiedenen Besitzgrößen, Lagen und den damit zusammenhängenden Ansprüchen an den Wald subsumiert – von ländlichen Gemeinden bis zu Großstädten. Der Begriff „Gemeinwohl“ kann deshalb nicht allgemein für die Eigentumsform Kommune definiert werden, sondern muss ortsspezifisch bestimmt werden. Durch das begrenzte Gebiet der Gemeinde und die Nähe der Bürger zu ihren politischen

---

<sup>333</sup> In wie weit eine so großflächige staatliche Waldbewirtschaftung dazu notwendig ist, ist eine andere Frage. Ihre Funktion besteht aber nicht primär darin, Steuerdefizite auszugleichen, sondern die Daseinsvorsorge zu sichern.

<sup>334</sup> Hier ist die Anmerkung zu machen, dass es viele öffentliche Betriebe in Gesellschaftsformen, wie der Aktiengesellschaft gibt, deren Vorstand dem Wohl der Aktiengesellschaft verpflichtet ist und diese eigenverantwortlich leitet (vgl. § 76 Abs. 1 AktG; Hinweis für den forstlichen Bereich: das Aktiengesetz auf Bundesebene überlagert das Waldgesetz auf Landesebene). Nach der Bundeshaushaltsordnung und den Landshaushaltsordnungen kann die Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder die Beteiligung an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur erfolgen, wenn ein wichtiges Interesse des Bundes bzw. des Landes vorliegt und sich der vom Bund bzw. vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Es ist also der Einzelfall bei entsprechenden Überlegungen zu betrachten, und es kann nicht pauschalisiert werden (Bundeshaushaltsordnung § 65 Abs. 1 Nr. 1; Landshaushaltsordnung, z.B. Hessen § 65 Abs. 1 Nr. 1; siehe hierzu auch FN 301 zur Gemeindeordnung). Allerdings sei angemerkt, dass sich Forstbetriebe durch die forstspezifischen Besonderheiten erheblich von anderen Betrieben – auch öffentlichen - unterscheiden. Privatrechtliche Formen erfordern deshalb eine explizite Zieldefinition, innerhalb derer den wirtschaftlichen Zielen möglichst effizient nachgekommen werden soll, so dass der Betriebe möglichst frei von moralischen Abwägungsentscheidungen ist. In wie weit dies bei einer Aktiengesellschaft im Vorfeld möglich ist, sollte sorgfältig geprüft werden.

Vertretern können die Bürger auch direkteren Einfluss auf die Zieldefinition ihrer Forstbetriebe nehmen und ihre Gemeinwohlbelange aufzeigen (somit auch ihre Wertschätzung am Wald). Dass sich Gemeinwohl nur durch einen territorialen Bezugsrahmen operativ fassen lässt, unterstützt diese Überlegungen. Dieser territoriale Bezug lässt sich im forstlichen Bereich in Deutschland gut veranschaulichen: Auf Landesebene agieren die einzelnen Landesforstverwaltungen bzw. Betriebe, deren Wirkungsgrad auf ihr entsprechendes Gebiet begrenzt ist, auf lokaler Ebene die Gemeinden mit ihren kommunalen Forstbetrieben. Die jeweiligen Eigentümer haben eine besondere Verantwortung der Bevölkerung gegenüber, die zu ihrer administrativen Einheit gehört – eine Verantwortung, die das Wohl ihrer Mitglieder im besonderen Maße betrifft.

Dies spricht für mehr Eigenverantwortung der Kommunen. Damit die sich bietenden Möglichkeiten auch im forstlichen Bereich wahrgenommen und berücksichtigt werden können, sind beispielsweise Rechts- bzw. Organisationsformen neu zu diskutieren. Hiermit steht auch die Frage nach der Effizienz von Maßnahmen und Zielbündeln im Zusammenhang. Effizienz betrifft dabei nicht nur die Betrachtung von Kosten und Erlösen, sondern vor allem auch den Nutzen, den Erlöse stiften.<sup>335</sup> Mit dieser Überlegung lässt sich auch das für öffentliche Forstbetriebe geltende Angemessenheitsprinzip in Einklang bringen (Wirtschaftliche Betätigung zum Zweck der angemessenen Gewinnerzielung, nicht aber zur Gewinnmaximierung).

Die kommunale Waldwirtschaft sollte deshalb nicht zu sehr in ihren Entscheidungen eingeschränkt werden. Der kommunalen Selbstverwaltung und Eigenständigkeit sollte vielmehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Bezieht man in diese Argumentationslinie noch Aussagen der Institutionenökonomie in Bezug auf zugangsbeschränkte gemeinsam genutzte Ressourcen (common pool resources, bezogen auf die Verfügungsrechte) mit ein, so kann gefragt werden, ob die Gemeinden nicht geradezu prädestiniert sind, unter dem Primat der Nachhaltigkeit und in einem gewissen verfügungsrechtlichen Rahmen, ihre institutionellen Regeln zur Waldbewirtschaftung selbst zu bestimmen.<sup>336</sup>

Die Inhalte dieses verfügungsrechtlichen Rahmens, der über Waldgesetze und hoheitlicher Aufsicht sichergestellt werden kann, müssen noch genauer definiert werden. Hier liegt umfangreicher Forschungsbedarf. Sind die entsprechenden Vorgaben sichergestellt, scheint eine bottom-up - Bestimmung des Gemeinwohls zweckmäßig zu sein.<sup>337</sup>

„Die Konsequenzen [aus der Orientierung der betrieblichen Entscheidungsträger bei der Bestimmung des Leistungsangebots an Zielen, Optionen zur Zielerreichung, Fragen der

---

<sup>335</sup> Vgl. EICHHORN 2001 S. 415

<sup>336</sup> Vgl. GLÜCK (2002), RICHTER/ FURUBOTN 2003 S.119 ff., OSTROM 1990

<sup>337</sup> Vgl. hierzu auch die neuen Prinzipien zum Ecosystem Approach, Skripten dazu sind auf der Homepage des BFN zu finden. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass Gemeinden das Recht haben, ihren Wald zu verkaufen. Entsprechende Überlegungen werden zu Zeiten der Finanzkrise immer lauter und sind z.T. auch schon durchgeführt worden. Hier stellt sich die Frage, ob dem Gemeinwohl durch kurzfristige Finanzerträge und Aufgabe der Einflussnahme auf den Wald, oder durch mehr Eigenständigkeit der Kommunen und Verbesserung der Strukturen besser gedient werden kann.

eigenen Handlungsberechtigung und an der betriebswirtschaftlichen Realisierbarkeit] des verfügungsrechtlichen Rahmens für das betriebliche Handeln können dabei von Forstbetrieb zu Forstbetrieb sehr verschieden sein ... auch bei gleichem verfügungsrechtlichen Rahmen werden **sich gemäß der regionalen oder örtlichen Gegebenheiten (z.B. in der Naturraumausstattung und/ oder der gesellschaftlich gegebenen Nutzungsansprüche) unterschiedliche betriebliche Handlungsoptionen ergeben.**

**Für jeden Forstbetrieb besteht daher die Notwendigkeit, die gesellschaftlich geforderten Wirkungen des Waldes bzw. die gegebenen Optionen für die Bereitstellung von betrieblichen Leistungen individuell zu analysieren.“** OESTEN/ ROEDER 2002 S. 44, 45 Herv. d. Verf.

In Kommunen können ortsspezifische Anforderungen dann auf drei Wegen Eingang finden: über den politischen Prozess, über Partizipation und über basisdemokratischen Entscheid.<sup>338</sup>

Bei dieser Betrachtungsweise kann die Eigentumsdiversität unter Beachtung des Nachhaltigkeitsprinzips und den gegebenen allgemeinen forstlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen in Deutschland als „dem Gemeinwohl zuträglich“ bezeichnet werden.<sup>339</sup> So steht wohl außer Frage, dass die Bewirtschaftung nach dem Nachhaltigkeitsprinzip dem Gemeinwohl zuträglich ist (die Wahrung der Waldsubstanz könnte im forstlichen Bereich als gemeinsamer Nenner von Nachhaltigkeit und Gemeinwohlorientierung angesehen werden). Zwar besteht auch darüber, was letztlich im Detail „nachhaltig“ bedeutet, keineswegs Einigkeit.<sup>340</sup> Das „Fundament“ im forstlichen Bereich sind jedoch die Prinzipien der Walderhaltung und der intergenerationalen Gerechtigkeit. Während ersteres operativ umsetzbar ist, ist letzteres in der Umsetzung wieder sehr problembehaftet. Hier scheint eine Betrachtung der „mittleren Ebene“ durch die oben angesprochenen Praxisnormen eine Hilfe zu bieten (vgl. Kapitel 2.5.).

Für eine konkrete Ausgestaltung der Gemeinwohlverpflichtung haben die bisherigen Ausführungen deutlich gemacht, dass ein Zielsystem mit genau definierten Zielen notwendig ist. Denn nur ein zuvor entwickeltes Zielsystem kann in der konkreten Situation anforderungsgerecht und in effizienter Form als Handlungsgrundlage dienen, um bei Fehlentwicklungen steuernd einzugreifen. So weist WEBER beispielsweise darauf hin, dass die Forderungen nach stärkerer erwerbswirtschaftlicher Ausrichtung der öffentlichen Forstbetriebe die Gefahr mit sich bringt, dass Leistungen vernachlässigt werden, die von der Bevölkerung als solche nur mittelbar wahrgenommen und kaum honoriert werden.<sup>341</sup> Grenzen lassen sich nur durch genaue Zieldefinition und institutionelle Regelungen setzen, vor deren Hintergrund eine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung möglich sein sollte.

---

<sup>338</sup> Hierzu sind die Prozesse in der Schweiz besonders beachtenswert. Siehe z.B. HOSMER, R. S. (1988): "City, Town and Communal Forests (Switzerland)", in FORTMANN and BRUCE, op.cit, pp.117-124 oder BETTELINI, D./ CANTIANI, M. G., MARIOTTA, S. (2000): Experiences in participatory planning of designated areas: the Bavona Valley in Switzerland, Forestry, vol. 73, No. 2, 2000.

<sup>339</sup> Überlegungen zum Umfang der staatlichen Bewirtschaftung siehe FN 333.

<sup>340</sup> Vgl. hierzu SCHANZ 1996

Es sei in diesem Zusammenhang nochmals das Leitbild der multifunktionalen Forstwirtschaft nach OESTEN/ROEDER 2001 S. 275, 276 zitiert:

„Wald ist unser aller Lebensgrundlage. Zu seiner Sicherung bedarf es wirtschaftlich gesunder Forstbetriebe, als deren ökonomische Basis nach wie vor die Holzproduktion und der Holzverkauf gelten muss. Die Betriebe sind in diesem Zusammenhang nach erwerbswirtschaftlichen Prinzipien zu führen. Die Gemeinwohlverpflichtung verlangt allerdings die gleichwertige Berücksichtigung aller Funktionen des Waldes im Zielsystem. Die ökologischen und sozialen Leistungen der Forstbetriebe, für die keine Vermarktungsmöglichkeiten bestehen, rechtfertigen die öffentlich ökonomische Unterstützung der Forstwirtschaft nach dem Gemeinlastenprinzip. Gemeinwohlverpflichtung entbindet natürlich nicht vom Gebot wirtschaftlichen Handelns im Forstbetrieb.“<sup>342</sup>

Bei der Harmonisierung des Spannungsfelds von Gemeinwohlorientierung und Erwerbswirtschaft müssen eine Prioritätensetzung und ein abgestuftes Zielsystem helfen.<sup>343</sup> Wenn es um Entscheidungen bei konkurrierenden oder antinomischen Zielsetzungen geht, sind durch ein zuvor ausgearbeitetes Zielsystem entsprechende Prioritäten festzulegen. Dieses Zielsystem sollte durch die Eigentümer in einem kooperativen Prozess mit den Stakeholdern auf politischer Ebene ausgehandelt werden.

Die sich entwickelnden Governance-Strukturen im Forstsektor sollten in diesem Zusammenhang von der Forstwirtschaft nicht als Einschränkung, sondern als Chance gesehen werden. Instrumente wie die Zertifizierung ermöglichen die Einbringung von gesellschaftlichen Ansprüchen und bieten Chancen, über den Markt honoriert zu werden und damit gleichzeitig die Glaubwürdigkeit des Betriebs zu steigern. Die Gemeinwohlbestimmung ist auch im forstlichen Bereich dem Wandel der Gesellschaft unterworfen und damit prozedural vorzunehmen – gerade vor dem Hintergrund der langfristigen Planungszeiträume.

---

<sup>341</sup> WEBER 2002 S. 251 unter Bezugnahme auf BARTEL, R. (2000): Quo vadimus. Grundgedanken zum Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat. <http://www.economics.uni-linz.ac.at/members/bartel/quo.pdf>

<sup>342</sup> Dieses Leitbild könnte für öffentliche Betriebe nach den oben stehenden Ausführungen wie folgt ergänzt werden: Die Gemeinwohlverpflichtung verlangt allerdings die gleichwertige Berücksichtigung aller Funktionen des Waldes im Zielsystem.

<sup>343</sup> Die Frage ist, ob Mindeststandards (beispielsweise die Überlegungen, die GfP im Bundeswaldgesetz zu fixieren) einen solchen Zielfindungsprozess unterbinden und Standards großflächig und konkret vorschreiben werden sollten. Zumal in der Landwirtschaft gerade von einer Festlegung der GfP auf nationaler- und Landesebene Abstand genommen wird. Durch eine hohe Standardsetzung spart der Gesetzgeber an Ausgleichszahlungen. Sollte dies aber tatsächlich alle Waldbesitzer im gleichen Maße betreffen? Für Private sollte einen Erlös zu erzielen möglich bleiben, und für Kommunen sollte eine Schwarze Null möglich sein (bedenke Verkaufsüberlegungen), damit die Nutzung der nachwachsenden Ressource Holz nicht am Ende dem Staatswald überlassen bleibt.

## Literaturverzeichnis

Agenda 21: Aktionsprogramm der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro:

[www.learn-line.nrw.de/angebote/agenda\\_21/archiv/ag21dok/kap28.htm](http://www.learn-line.nrw.de/angebote/agenda_21/archiv/ag21dok/kap28.htm)

ANONYMUS (1995): Ökopunkte und Dienstleistungszahlen für den Wald. Holz-Zentralblatt Nr. 97/98 S. 1525-1526

ANONYMUS (1999) unter: Verabschiedung anlässlich der Hauptversammlung am 21.10.1999 in Donaueschingen: Beibehaltung des Gemeinwohlprinzips; Treuhänder der Öffentlichkeit BDF aktuell 12/1999 S. 10

ANONYMUS (2000): „Aktionsbündnis Brandenburger Wald“ zur Forstreform; AFZ/Der Wald 18-19/2000 S. 1042

BASTIAN, O./ SCHREIBER, K.-F. (1994): Analyse und ökologische Bewertung der Landschaft. Gustav Fischer Verlag. Jena-Stuttgart

BECKER, M. / LÜCKGE, F.-J. (1991): Gemeinden als Waldeigentümer – forstpolitische Aspekte. Forstarchiv 62, 67-70 S. 67-70

BETTELINI, D./ CANTIANI, M. G./ MARIOTTA, S. (2000): Experiences in participatory planning of designated areas: the Bavona Valley in Switzerland, Forestry, vol. 73, No. 2, 2000

BIRNBACHER, D. (1988): Verantwortung für zukünftige Generationen. Philipp Reclam jun., Stuttgart

BLICKLE, P. (2001): Der Gemeine Nutzen. Ein kommunaler Wert und seine politische Karriere. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriff. MÜNKLER, H./ BLUHM, H./ FISCHER, K. (Hg.) Akademie Verlag GmbH, Berlin S. 85-107

BLUM, A. (1993): Zur Marktfähigkeit infrastruktureller Leistungen des Waldes. Schlußfolgerungen einer Analyse des Stadtforstamtes Baden/Schweiz. Arbeitsbericht 15 – 93. Institut für Forsteinrichtung und Forstliche Betriebswirtschaft. Universität Freiburg

BOGNER, W. (1986): Die wirtschaftliche Lage des Gemeindewaldes und Maßnahmen zu ihrer Verbesserung. AFZ 46 S. 1147-1149

BORCHERS, J. (1996): Privatisierung staatlicher Forstbetriebe: Eine ökonomische Analyse zur Deregulierung im Bereich der Forstwirtschaft. J. D. Sauerländer's Verlag Frankfurt / M

BURGER, D./ MAYER, C. (2003): Ernst machen mit nachhaltiger Entwicklung: die Rolle von Sozial- und Ökostandards. Reihe Entwicklungspolitik: Band 1 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH; Verlag Kessel, Remagen

Bundshaushaltsordnung in der Fassung vom 19. August 1969, zuletzt geändert am 17.06.1999: <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bho/inhalt.html>

Bundesnaturschutzgesetz in der Fassung vom 25.03.2002:  
[www.umwelt-online.de/recht/natusch/bng/bng\\_ges.htm](http://www.umwelt-online.de/recht/natusch/bng/bng_ges.htm)

Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen:  
[http://www.oefre.unibe.ch/law/dfr/dfr\\_bvbd100.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/dfr/dfr_bvbd100.html)

Bundeswaldgesetz in der Fassung vom 02.05.1975, zuletzt geändert 26.08.1998:  
[www.verbraucherministerium.de/wald\\_forst/bundeswaldgesetz/inhlat.htm](http://www.verbraucherministerium.de/wald_forst/bundeswaldgesetz/inhlat.htm)

CRONAUGE, U. (1995): Kommunale Unternehmen: Eigenbetriebe – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände. 2. Auflage, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin

DABROCK, P. (2002): Über den bedingten Gebrauchswert der Menschenwürde-Konzeption in der Bioethik. WzM, 54. Jg., S.502-521

EG Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste:

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=32002L0021](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=32002L0021)

EICHHORN, P. (1984): Betriebswirtschaftslehre und Gemeinwohl. ZfB 54. Jg., Nr. 3 S. 238-251

EICHHORN, P. (2001): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre als eine spezielle BWL. WiSt 6 409-416

EKARDT, F. (2002): Zukunft in Freiheit. Grundrechtliche, philosophische und steuerungstheoretische Elemente eines modernen Liberalismus – und eine Theorie der Nachhaltigkeit. Habilitationsschrift an der Universität Rostock, Oktober 2003

ELSASSER, P. (1996): Der Erholungswert des Waldes : monetäre Bewertung der Erholungsleistung ausgewählter Wälder in Deutschland. Schriften zur Forstökonomie 11. Sauerländer, Frankfurt am Main

FÄHSER, L. (1997): Naturnahe Waldnutzung – Das Beispiel Lübeck. In: Handbuch Kommunale Politik. 13. Ergänzungslieferung, Raabe

FISCHER, K. (2002): Das öffentliche Interesse am Privatinteresse und die „ausgefranzte Gemeinnützigkeit“. Konjunkturzyklen politischer Semantik. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002) S. 65-86

Forstgesetz von Hessen in der Fassung vom 10.11.1954, zuletzt geändert am 10.09.2002:  
[http://www.hessenrecht.hessen.de/gvbl/gesetze/86\\_Forstwesen/86-7-ForstG/ForstG.htm](http://www.hessenrecht.hessen.de/gvbl/gesetze/86_Forstwesen/86-7-ForstG/ForstG.htm)

FRANZ-BALSEN, A. (2001): Neue Entwicklung zu Information-, Beteiligungs- und Kooperationsmethoden – ein Überblick:  
[www.leaderplus.de/veroeffentlichungen/fachgebiete/weimar/fb\\_1.htm](http://www.leaderplus.de/veroeffentlichungen/fachgebiete/weimar/fb_1.htm)

FREIST, H. (1998): Eine Gemeinwohlzahl für jeden Forstbetrieb. Forst und Holz 53. Nr. 22 S. 676-678

FUCHS, D. (2002): Gemeinwohl und Demokratieprinzip. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002) S. 87-106

Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 31.01.94, zuletzt geändert am 06.02.2001:  
<http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/gorhein.pdf>

GEYER, K. (2001): Muss Gewinn denn Sünde sein? BDF aktuell 5/01 S. 3-5

GINGLAS, K.-H. (2001): Was leistet der Forstbetrieb für das Allgemeinwohl? Forst und Holz 56 Nr. 18 S. 588-592

GLÜCK, P. (2002): Property Rights and Multipurpose Forest Management. In Forest Policy and Economics 4 S. 125-134

Grundgesetz, Stand: Juli 1998, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn

HAAG, D./ MATSCHONAT, G. (2002): Paradigmen zur Repräsentation und zum Management komplexer Systeme: Simulationsmodelle und neue Formen der Wissenschaft. 25.10.02 last modified, [www.gsf.de/ptukf/bmbf/laufschwep/soef/material/haag\\_endbericht.pdf](http://www.gsf.de/ptukf/bmbf/laufschwep/soef/material/haag_endbericht.pdf)

HAUFF, M. (1999): Global denken – lokal handeln. Ziele und Anforderungen der Lokalen Agenda 21. BDF AKTUELL 10/99 S. 3-6

HÖLTERMANN, A. (2001): Verantwortung für zukünftige Generationen in der Forstwirtschaft. Zur ethischen Rechtfertigung verschiedener Konzepte von forstlicher Nachhaltigkeit. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Band 14. Verlag Dr. Norbert Kessel, Remagen-Oberwinter

HOSMER, R. S. (1988): "City, Town and Communal Forests (Switzerland)", in FORTMANN and BRUCE, op.cit, pp.117-124

ISENSEE, J. (2002): Das Amt als Medium des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002) S. 241-270

JACHTENFUCHS, M. (2002): Versuch über das Gemeinwohl in der postnationalen Konstellation. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002) S. 367-385

KIRCHNER, C. (2002): Gemeinwohl aus institutionenökonomischer Perspektive. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002) S. 157-177

KLOSE, F./ ORF, S. (1998): Forstrecht. Kommentar zum Waldrecht des Bundes und der Länder, Münster/ Köln

Landeshaushaltsordnung von Hessen in der Fassung vom 01.01.1971, zuletzt geändert am 15.03.1999:  
[http://www.hessenrecht.hessen.de/gvbl/gesetze/4\\_finanzwesen/43-25-LHO/LHO.htm](http://www.hessenrecht.hessen.de/gvbl/gesetze/4_finanzwesen/43-25-LHO/LHO.htm)

Landeswaldgesetz von Baden-Württemberg in der Fassung von 01.04.1976, zuletzt geändert am 08.06.1995:  
<http://www.wald-online-bw.de/pdf/gesetze/Lwaldg.pdf>

Landeswaldgesetz Brandenburg in der Fassung vom 17.06.1991, zuletzt geändert am 15.07.2002:  
[http://www.mlur.brandenburg.de/politik/recht/f\\_lwg4.htm](http://www.mlur.brandenburg.de/politik/recht/f_lwg4.htm)

Landeswaldgesetz Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 30.11.2000:  
<http://www.wald-rlp.de/download/lwaldg.pdf>

LIETZMANN, H. (2002): Nichtregierungsorganisationen als Gemeinwohlakteure. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002) S. 297-314

LÖWENSTEIN, W. (1994): Die Reisekostenmethode und die bedingte Bewertungsmethode als Instrumente zur monetären Bewertung der Erholungsfunktion des Waldes: ein ökonomischer und ökonometrischer Vergleich. Schriften zur Forstökonomie 6. Sauerländer, Frankfurt am Main

LÜCKGE, F.-J. (1991): Gemeinden als Waldeigentümer: forstpolitische Analyse der Gemeindewaldwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Freiburg, Univ., Diss.

MANTEL, K. (1990): Wald und Forst in der Geschichte: ein Lehr- und Handbuch. Verlag M. & H. Schaper; Alfeld-Hannover

MANTAU, U. (1997): Funktionen, Leistungen, Wirkungen oder ganz was Neues? AFZ/Der Wald 15/1997 S. 826-827

MAYNTZ, R. (2002): Wohlfahrtsökonomische und systemtheoretische Ansätze zur Bestimmung von Gemeinwohl. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. MÜNKLER, H./ BLUHM, H./ FISCHER, K. (Hg.) Akademie Verlag GmbH, Berlin S. 111-126

Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz (20.03.2003): Ökokonto und Wald. Hinweise zur Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Wald. AZ 1025-88690-1/10524-4166

MÜNKLER, H./ BLUHM, H. (2001): Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriff. MÜNKLER, H./ BLUHM, H./ FISCHER, K. (Hg.) Akademie Verlag GmbH, Berlin S. 9-30

MÜNKLER, H./ FISCHER, K. (2002): Einleitung: Rhetoriken des Gemeinwohls und Probleme des Gemeinsinns. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. MÜNKLER, H./ BLUHM, H./ FISCHER, K. (Hg.) Akademie Verlag GmbH, Berlin S. 9-17

Nationales Forstprogramm Deutschland. Phase 1 (1999-2000) lang und kurz:  
[www.verbraucherministerium.de/wald\\_forst/nfp.htm](http://www.verbraucherministerium.de/wald_forst/nfp.htm)

Nationales Waldprogramm Deutschland. Phase 2 (2001-2000):  
[www.verbraucherministerium.de/wald\\_forst/nfp.htm](http://www.verbraucherministerium.de/wald_forst/nfp.htm)

NEIDHARDT, F. (2002b): Öffentlichkeit und Gemeinwohl. Gemeinwohlorethik in Pressekommentaren. Rhetoriken des Gemeinwohls und Probleme des Gemeinsinns. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. MÜNKLER, H./ BLUHM, H./ FISCHER, K. (Hg.) Akademie Verlag GmbH, Berlin S. 157-175

NEIDHARDT, F. (2002a): Zur Einführung: Fragen zum Gemeinwohl. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002) S. 13-16

NIEßLEIN, E. (1980): Waldeigentum und Gesellschaft. Eine Studie zur Sozialbindung des Eigentums. Verlag Paul Parey, Hamburg, Berlin

NUTZINGER, H. G. (2002): Unternehmen und Gemeinwohl: Vaterlandslose Gesellen oder Beraubung der Anteilhaber? In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002) S. 315-326

OESTEN, G. (1993): Anmerkungen zur Nachhaltigkeit als Leitbild für naturverträgliches Wirtschaften. Forstw. Cbl. 112 S. 313-319

OESTEN, G. (1995): Zur forstökonomischen Diskussion über das Leitbild einer nachhaltigen Forstwirtschaft. Forst und Holz 50 (6): 171-175

OESTEN, G. (2003): Über Perspektiven zukunftsorientierter Waldwirtschaft – Betriebspolitisches Handeln in gesellschaftlichen Spannungsfeldern. Referat in ZOFINGEN am 21.08.2003. 2004 in der Schweiz veröffentlicht

OESTEN, G./ ROEDER, A. (2002): Management von Forstbetrieben. Band 1 Grundlagen, Betriebspolitik. Verlag Dr. Kessel, Remagen-Oberwinter

OFFE, C. (2002): Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. MÜNKLER, H./ BLUHM, H./ FISCHER, K. (Hg.) Akademie Verlag GmbH, Berlin S. 55-76

Organisations-Entwicklungsprozess der Ortsgemeinde Carlsberg (2003): Die iCH fragt...BürgerInnen antworten... Umfragebögen 2003

OSTROM, E. (1990): Governing the commons. The evolution of institutions for collective actions, Cambridge, MA

OTT, W. (1991): Gemeinwohlprinzip und erwerbswirtschaftliche Ziele im öffentlichen Wald – ein Widerspruch? Forst und Holz 14 S. 375-377

RICHTER, R./ FURUBOTN, E. G. (2003): Neue Institutionenökonomik. Neue ökonomische Grundrisse, 3. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen

ROSCHE, M./ WEBER, N. (2003): Nationale und Regionale Waldprogramme. Forst und Holz 58, Nr. 11 S. 319-321

RUNCIMAN, W. G./ SEN, K. (1965): Spiele, Gerechtigkeit und der allgemeine Wille. Nachdruck des Originalbeitrages Games, Justice and General Will, in Mind 74 (1965), S: 554-562, übersetzt von SCHELKLE, W. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. MÜNKLER, H./ BLUHM, H./ FISCHER, K. (Hg.) Akademie Verlag GmbH, Berlin S. 127-135

RUPPERT, C. (2002): Rechtsformwahl im kommunalen Forstbetrieb: Theoretische Grundlagen unter besonderer Berücksichtigung des Eigenbetriebs und Fallstudien. Arbeitsbericht 33-2002 Institut für Forstökonomie, Freiburg

SCHANZ, H. (1996): Forstliche Nachhaltigkeit. Sozialwissenschaftliche Analyse der Begriffsinhalte und -funktionen. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg. Band 4. Verlag Dr. Norbert Kessel, Remagen-Oberwinter

SCHELKLE, W. (2002): siehe RUNCIMAN, W. G./ SEN, K. (1965)

SCHIERENBECK, H. (1999): Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre. 14. Aufl. Oldenbourg Verlag München; Wien

- SCHMIDT, S. (1999): Institutionenökonomische Analyse der staatlichen Forstwirtschaft in Deutschland. Die Bedeutung formeller und informeller Institutionen. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg. Band 12. Verlag Dr. Norbert Kessel, Remagen-Oberwinter
- SCHMIDT, C. H. (2003): Staatsforstverwaltungen im Spannungsfeld gesellschaftlicher Entwicklungen. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg. Band 19. Verlag Dr. Norbert Kessel, Remagen-Oberwinter
- SCHREYÖGG, G. (1999): Grundlagen moderner Organisationsgestaltung 3. überarb. und erw. Auflage Gabler Verlag, Wiesbaden
- SCHUPPERT, G. F. (2002): Gemeinwohl, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002) S. 19-64
- SHANNON, M. (2002): What is meant by public participation in forest certification processes? Understanding forest certification within democratic Governance Institutions. In: Social and Political Dimensions of Forest Certification ELLIOT, C.; MEIDINGER, E.; OESTEN, G. (EDS.). Dr. Kessel, Remagen-Oberwinter
- SIMON, T. (2001): Gemeinwohltopik in der mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Politiktheorie. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriff. MÜNKLER, H./ BLUHM, H./ FISCHER, K. (Hg.) Akademie Verlag GmbH, Berlin S. 129-146
- SPEIDEL, G. (1984): Forstliche Betriebswirtschaftslehre. 2. Auflage. Hamburg/ Berlin: Verlag Paul Parey
- SUTTER, S. (2001): Die Mitwirkung bei Waldentwicklungsplänen: Rechtliche Regelung und Umsetzung, dargestellt an ausgewählten Beispielen einzelner Kantone. ETH Zürich 2001 Arbeitsberichte Allgemeine Reihe 01/1
- THOROE, C./ DIETER, M./ ELSASSER, P./ ENGLERT, H./ KÜPPERS, J. G./ ROERING, H.-W. (2003): Untersuchungen zu den ökonomischen Implikationen einer Präzisierung der Vorschriften zur nachhaltigen, ordnungsgemäßen Forstwirtschaft bzw. von Vorschlägen zur Konkretisierung der Guten fachlichen Praxis in der Forstwirtschaft. Arbeitsbericht 2003/3 des Instituts für Ökonomie der Bundesanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, Hamburg
- TRUTE, H.-H. (2002): Gemeinwohlsicherung im Gewährleistungsstaat. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002) S. 13-16
- UERPMANN, R. (2002): Verfassungsrechtliche Gemeinwohlkriterien. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002) S. 179-195
- VOLZ, K.-R. (1995): Zur ordnungspolitischen Diskussion über die nachhaltige Nutzung der Zentralressource Wald. Forst und Holz 50 (6): 163-170
- VOLZ, K.-R. (2000a): Der Weg ist nicht das Ziel. Ein Beitrag zur Privatisierungsdiskussion in der deutschen Forstwirtschaft. BDF AKTUELL 4-5/00 S. 7-13
- VOLZ, K.-R. (2000b): Zur Rolle des Staatswaldes in unserer Gesellschaft. Forst und Holz 55, Nr. 17 S. 550-678

VON BEYME, K. (2002): Gemeinwohlorientierung und Gemeinwohrrhetorik bei Parteieliten und Interessengruppen. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. MÜNKLER, H./ BLUHM, H./ FISCHER, K. (Hg.) Akademie Verlag GmbH, Berlin S. 137-156

VON DER TANN, M. (2001): Eigentümerziele und Ansprüche der Gesellschaft – Konflikte und Lösungen aus Sicht des Privatwaldes. Forst und Holz 56, Nr. 18, S. 584-587

VON DETTEN, R. (2003): Abschied vom Nachhaltigkeitsprinzip? Forstliche Sinnkrise und Paradoxie der Waldbewirtschaftung. Arbeitsbericht 37-03 des Instituts für Forstökonomie der Universität Freiburg; ISSN: 1431-8261 (im Druck)

WEBER, N. (2001): Die Rolle des öffentlichen Waldes in der modernen Gesellschaft. Forst und Holz 18 S. 579-583

WEBER, N. (2002): Zehntausend Klaffer Holz oder grüne Menschenfreude. Zur Gemeinwohldiskussion in der Forstwirtschaft. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. MÜNKLER, H./ BLUHM, H./ FISCHER, K. (Hg.) Akademie Verlag GmbH, Berlin S. 243-263

WEBER, N. (2003): Die Rolle der Umweltverbände in der Forstpolitik. Einzelverbandliche und verbandssystemische Analyse der „neuen Akteure“ im ökologischen Konflikt um die qualitative Walderhaltung. Habilitationsschrift am Institut für Forst- und Umweltpolitik. Freiburg. Bislang unveröffentlicht.

WEIDNER, H. (2002): Wie nachhaltig ist das Gemeinwohl? In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002) S. 127-155

WELZEL, C. (2002): Gemeinwohl als Bürgerwohl: Die Perspektive der Humanentwicklung. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. SCHUPPERT, G.F./ NEIDHARDT, F. (Hg.) Berlin: Ed. Sigma 2002 (WZB-Jahrbuch 2002) S. 109-126

WINKEL, G. (2003): Chancen und Risiken der Organisationsänderung einer Landesforstverwaltung mit Regiebetrieb in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO. Gutachten des Instituts für Forstpolitik, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg (unveröffentlicht)

WINKEL, G./ VOLZ, K.-R. (2003): Naturschutz und Forstwirtschaft: Kriterienkatalog zur „Guten fachlichen Praxis“. Angewandte Landesökologie Heft 52. Bundesamt für Naturschutz. Bonn-Bad Godesberg

WURZ, A. (2001): Naturproduktivität, Nachhaltigkeit und Gemeinwohl. Bestimmungsgründe des Waldwertes aus theoriegeschichtlicher Perspektive. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg. Band 16, 2. Auflage. Verlag Dr. Norbert Kessel, Remagen-Oberwinter

ZICK, A. (2003): Das schamanische Weltbild als archaische Form des Konzepts „ökologische Ökonomie“. Arbeitspapier Nr. 79/03 des Fachbereichs Wirtschaft der FH-Hannover. [www.wirt.fh-hannover.de/veroeff/apapier/arb79.pdf](http://www.wirt.fh-hannover.de/veroeff/apapier/arb79.pdf).

ISSN 1431-8261

---