Bernhardt, Christoph; Kilper, Heiderose; Moss, Timothy (Hrsg.) (2009): Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung

Frankfurt: Campus. 397 S

Dietrich Fürst

Online publiziert: 12. Mai 2010
© Springer-Verlag 2010

Die Veröffentlichung ist ein Ergebnisbericht eines größeren Forschungsvorhabens des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Erkner) zum Thema „Regionale Governance-Muster in der Kulturlandschafts- und Infrastrukturpolitik in Geschichte und Gegenwart“. Es geht um die Verbindung von (ökonomischer) Gemeinschaftsgutforschung und (sozialwissenschaftlicher) Gemeinwohlforschung. Während erste sich mit der Anreizwirkung spezifischer *property rights* von Gütern auf Produzenten und Nutzer befasst, bezieht sich die zweite auf die Bestimmung und die Steuerungswirkung des „öffentlichen Interesses“. In Verbindung beider sollen Steuerungsprobleme identifiziert werden und es soll geklärt werden, ob regionale *Governance*-Formen diese Probleme mildern

können. Untersuchungsgegenstand sind die Gestaltung von Kulturlandschaften sowie der Infrastrukturbereich Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung. Bei Kulturlandschaften stehen mehr die Fragen der Gemeinwohldefinition und *Governance*, bei Wasser/Abwasser (wegen starker historisch gewachsener Institutionalisierung) eher die Gutcharakteristika und die institutionellen Eigeninteressen der Versorger im Vordergrund. In insgesamt 16 Kapiteln von unterschiedlichen Autoren bzw. Autorentams werden die Aspekte beleuchtet.

Timothy Moss und Rita Gudermann klären in ihrer Einführung die Begriffe sowie die Intentionen des Forschungsvorhabens. Beide Autoren (ergänzt um Andreas Röhring) erläutern sodann im zweiten Kapitel, von welchen theoretischen Grundlagen zu Gemeinschaftsgütern und Gemeinwohldiskursen ausgegangen wurde: Sie neigen zu kommunikationsbasierten Begriffen, die in der Praxis politisches/soziales Aushandeln (also *Governance*-Muster) erforderlich machen. Im dritten Kapitel diskutieren Timothy Moss, Andreas Röhring und Ludger Gailing den Zusammenhang zwischen Gemeinschaftsguteigenschaften, institutionellen Regelungen und Potenzialen regionaler *Governance*-Muster (bezogen auf Kulturlandschaften und Infrastruktursysteme). Sie verweisen dabei auf die Steuerungsschwierigkeiten bei Wasser/Abwasser infolge von externen Effekten, räumlichen Differenzen zwischen Wasserressourcen-Raum und Wassernutzungs-Institutionen, institutionellen Eigeninteressen und deren historischer Pfadabhängigkeit. Bei Kulturlandschaften stecken die Steuerungsprobleme eher in der Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, die zu einem gemeinsamen Konzept von Gemeinwohl über prozedurale Steuerung verbunden werden müssen. Das Gut „Kulturlandschaften“ entfaltet dabei relativ wenige *property rights* zur Förderung der Akteurs-Mitwirkung. Kommunale Akteure haben als

Prof. Dr. D. Fürst (✉)
Westermannweg 35,
30419 Hannover, Deutschland
E-Mail: dietrich.fuerst@t-online.de

Folge der Differenz zwischen institutionellem Verantwortungsraum und thematischem Verantwortungsraum ebenfalls Schwierigkeiten, dafür Fürsorge umfassend genug wahrzunehmen. Im vierten Kapitel bemühen sich Timothy Moss, Ludger Gailing und Andreas Röhring, unterstützt durch Ingrid Apolinarski und Christoph Bernhardt, um eine erste Synthese, die zum einen den Zusammenhang zu den Leitfragen des Forschungsvorhabens herstellt, zum anderen auf die Besonderheit von Wasser-/Abwasser-Infrastruktur sowie Kulturlandschaften eingeht.

Kapitel 5 bis 8 liefern Ergebnisse empirischer Studien zur Thematik: eine historische Analyse der Wasserpolitik und ihrer Institutionalisierung in Berlin-Brandenburg (1900–1937) von Christoph Bernhardt, eine empirisch gesättigte theoriegeleitete Diskussion von Markus Wissen zum Verhältnis „Wassermangel in der Fläche“ (Ressourcenknappheit) vs. „Wassermangel in der Leitung“ (bei sinkender Zahl der Abnehmer und überdimensionierten Netzen) mit sehr unterschiedlichen Problemsichten der beteiligten Akteure (S. 126 f.), eine Studie von Ingrid Apolinarski über die Schwierigkeiten der DDR, mit dem Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft im Planungssystem umzugehen („Verclubgüterung“ bei technischer Gemeinwohldefinition) sowie eine Untersuchung von Ludger Gailing und Andreas Röhring über die Möglichkeiten, Kulturlandschaften in Verbindung mit Tourismus und Regionalplanung als regionales Entwicklungspotenzial zu nutzen, und die Schwierigkeiten einer Gemeinwohldefinition (integriertes Handeln, Aufbau neuer *Governance*-Muster) bei einer Vielzahl von sektoralen Zielen sowie externen Interventionen. Gleichwohl formieren sich hier neue *Governance*-Modelle (S. 204 f.). Dieser Abschnitt wird in einer zweiten Synthese von Heiderose Kilper und Christoph Bernhardt mit Rekurs auf die Vorarbeiten von Markus Wissen dahingehend ausgewertet, dass bei schrumpfender Bevölkerung im Infrastrukturbereich ein doppelter Wassermangel zu beheben ist („in der Leitung“ und „in der Fläche“), der aber angesichts der spezifischen pfadabhängigen Institutionalisierung (zentralisiertes Leitungssystem mit hohen „versunkenen Kosten“) schwierig durch integrierte Konzepte zu lösen ist (Hemmnisse gegen dezentralisierte Wasser-Abwasser-Kreisläufe). Auch bei Kulturlandschaften verlangt die Integration widerstrebender (institutioneller) Interessen neue *Governance*-Muster, denen aber Hemmnisse wie sektorale Eigeninteressen, Inkompatibilität zwischen institutionellen Entscheidungsräumen und thematischen Handlungsräumen, hierarchische Steuerungseinflüsse staatlicher Fördermittel u. Ä. (S. 230 f.) entgegenstehen.

In den Kap. 10 bis 13 liefern vier externe Autoren hochinteressante und sehr anregende Beiträge, die zwar nicht auf das Forschungsvorhaben bezogen sind, die Argumentation aber hervorragend bereichern. Uwe Altrock behandelt die Frage der Gemeinwohlorientierung in der Planungsdiskus-

sion und zeigt, dass *the communicative turn in planning* nicht ausreicht, solange Machtfragen, externe wirtschaftliche Einflüsse und externe Ideologien ungefiltert einwirken können. Die These, dass Planung sich dabei nicht aufs Moderieren zurückziehen dürfe, sondern substantielle Leitplanken benötige, an denen Gemeinwohl orientiert sein könne, ist überzeugend, wenn damit Prinzipien bzw. Leitziele gemeint sind, die Spielräume in der kontextgebundenen Konkretisierung erlauben. Gerold Ambrosius erläutert die EU-rechtlichen Regelungen zu „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ und behandelt das Spannungsverhältnis zwischen Gemeinwohl und Kommunalwirtschaft im Kontext von Privatisierung, europäischem Wettbewerbsrecht und europaweitem Ausschreibungswettbewerb. Benjamin Davy zeigt in seinem Beitrag „Parzellen, Allmenden, Zwischenräume – Raumplanung durch Eigentumsgestaltung“, wie Raumplanung das Verhältnis zwischen Privateigentum und Gemeinschaftseigentum gestaltet und wie Gemeinschaftsgüter dem Druck der Privatisierung bzw. „Verclubgüterung“ ausgesetzt sind. Mit weit gespanntem Bezug zu juristischen, finanzwissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Gemeinschaftsgut-Diskursen macht der Beitrag den Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Güter-Definitionen (*property rights*-Effekte) und Nutzungs- sowie Ausschlusseffekten deutlich. Ute Hasenöhl behandelt am Beispiel von Umweltkonflikten in Bayern zwischen 1945 und 1980 das Spannungsverhältnis zwischen Gemeinwohlorientierung und Gemeinschaftsgut-Definition auf der Basis konkurrierender Nutzungsansprüche. Dabei wird das Gemeinwohl in Verteilungskonflikten interessensspezifisch instrumentalisiert, während die Entscheidungsträger dazu neigen, ökonomische Belange höher als soziale und ökologische einzuschätzen.

Christoph Bernhardt und Heiderose Kilper greifen in ihrer intelligenten Abschlusssynthese wichtige Argumente der Beiträge auf. Sie konfrontieren dabei die bereits bei Ute Hasenöhl angesprochenen Probleme im Umgang mit „Gemeinwohl“ mit Fragen der *Governance* (auf welcher föderalen Ebene, mit welchen Beteiligten, mit welchen Schwächen der „prozeduralen Steuerung“ etc.). Zwar ergibt sich daraus eine Reihe weiterer Forschungsfragen (S. 382 f.), aber sie sind nicht wirklich neu, sondern in anderen Kontexten schon aufgegriffen worden (kontextgebundene politische Definition von Gemeinschaftsgütern, deren Wandel mit sich wandelndem Staatsverständnis, Umsetzung einer prozeduralen Steuerung, *rescaling*-Probleme, Raumbezug als Exklusivitätsproblem).

Man liest das Buch zweifellos mit Gewinn, weil die Perspektive der Gemeinwohl- und Kollektivgutediskussion anregende Überlegungen zur Problematik raumentwicklungspolitischer Steuerung und ihrer *Governance* hervorruft. Gleichwohl überzeugt dieser weitgespannte Entwurf nicht ganz. Innovativ ist es, die Gemeinschaftsgutdebatte

wieder stärker in den Raumwissenschaften zu verankern: Es hängt von den *property rights* ab, die mit Gütern und Planungsentscheidungen institutionalisiert werden, wie sich Produzenten und Nutzer dazu verhalten. Der Bezug zum Gemeinwohl ist dagegen problematisch. Wenn er in der Praxis auf kommunikative *Governance*-Muster hinausläuft, gewinnt man nicht viel gegenüber der bisherigen planungswissenschaftlichen Diskussion, wo Planungsergebnisse (also Gemeinwohldefinitionen) als Ergebnis von Abwägungen und Aushandlungsprozessen zwischen unterschiedlichen Interessen und Belangen der Raumbeanspruchung analysiert werden. Auch die institutionellen *mis-fits* bieten keine neuen Erkenntnisse – die Probleme der unterschiedlich institutionalisierten Verantwortlichkeiten (*boundary problems*), die Diskrepanz zwischen sektoralen und integrierten Handlungsinhalten, die schwierige Beziehung zwischen kooperativen *Governance*-Mustern und externen Einflüssen über Hierarchien, Ideologien, Machtpositionen

etc. sind häufig diskutiert worden. Statt von Güter- und Gemeinwohldefinitionen her auf *Governance*-Muster zu blicken, hätte es möglicherweise mehr gebracht, von *Governance*-Mustern auf die Güter- und Gemeinwohlproblematik zu sehen: Dann wäre deutlicher geworden, dass *Governance*-Muster selektiv sind hinsichtlich Gemeinwohldefinitionen (mit tendenziellem Ausschluss aller Belange, die nicht vertreten sind), dass sie die Gemeinwohlrhetorik für Verteilungskonflikte instrumentalisieren und dass sie dazu neigen, Gemeinschaftsgüter zu Clubgütern zu definieren (*property rights* zur Motivierung von Nutzer-Mitwirkung und zum Ausschluss von nicht-kostentragenden Nutzern). Aber ob der Forschungsansatz überzeugend ist, sollte der Leser selbst entscheiden, dem das Buch wegen anregender Theorie-Ansätze, spannender Erkenntnisse aus der Praxis und wegen der innovativen Beiträge der vier ‚Externen‘ einschränkungslos zu empfehlen ist.