



**IRS** Institut für  
Regionalentwicklung  
und Strukturplanung

## Working Paper

Timothy Moss, Rita Gudermann, Andreas Röhring,  
Ludger Gailing, Ingrid Apolinarski, Christoph Bernhardt

# **Zum Verhältnis von Gemeinschaftsgütern und Gemeinwohl – Überlegungen aus raumwissenschaftlicher Perspektive**

Copyright: Dieses Working Paper der Forschungsabteilung 2 wurde im Rahmen der Grundlagenforschung der Abteilung „Regionaler Institutionenwandel zur Sicherung von Gemeinschaftsgütern“ zum Thema „Regionale Governance-Muster in der Kulturlandschafts- und Infrastrukturpolitik in Geschichte und Gegenwart“ erstellt. Es ist urheberrechtlich geschützt. Sein Nachdruck oder seine Veröffentlichung ohne die ausdrückliche Genehmigung der Autoren ist nicht gestattet. Textpassagen dürfen gerne unter Beachtung wissenschaftlicher Zitierregeln bei vollständiger Angabe der Quelle in folgender Weise verwendet werden:

Moss, Timothy; Gudermann, Rita; Röhring, Andreas; Gailing, Ludger; Apolinarski, Ingrid; Bernhardt, Christoph: Zum Verhältnis von Gemeinschaftsgütern und Gemeinwohl – Überlegungen aus raumwissenschaftlicher Perspektive. Working Paper, Erkner, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, 2007 ([http://www.irs-net.de/download/wp\\_gemeinschaftsgueter.pdf](http://www.irs-net.de/download/wp_gemeinschaftsgueter.pdf))

Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS)

Flakenstraße 28-31, 15537 Erkner

<http://www.irs-net.de>

Erkner, November 2007



## ZUSAMMENFASSUNG

Ziel dieses Working Papers ist es, den Ertrag neuer Erkenntnisse aus der Gemeinschaftsgüter- und Gemeinwohlforschung für die Raumwissenschaften fruchtbar zu machen. Es stellt den theoretisch-konzeptionellen Rahmen für ein laufendes Forschungsprojekts am IRS – „Regionale Governance-Muster in der Kulturlandschafts- und Infrastrukturpolitik in Geschichte und Gegenwart“ - dar. Als Beispiele werden die Gemeinschaftsgüter Infrastruktursysteme und Kulturlandschaften herangezogen. Nicht nur wegen ihrer Raumgebundenheit und hohen regionalpolitischen Bedeutung sind beide für eine solche Untersuchung sehr geeignet. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Eigenschaften als Gemeinschaftsgüter lassen sich Debatten über ihre Bereitstellung und Nutzung in Geschichte und Gegenwart auch als exemplarisch für die Eignung von institutionellen Arrangements und Governance-Formen betrachten. In beiden Fällen besteht ein aktueller und spezifischer Handlungs- und Forschungsbedarf hinsichtlich der Inhalte der „öffentlichen Interessen“ und ihrer institutionellen Steuerung. Nach der Aufarbeitung des Forschungsstands zu den beiden Konzepten Gemeinschaftsgüter und Gemeinwohl wird aufgezeigt, welche Impulse daraus für die Bereitstellung und Steuerung von Kulturlandschaften und Infrastruktursystemen im regionalen Maßstab gewonnen werden können. Abschließend wird vorgestellt, wie diese theoriebasierten Erkenntnisse in die folgenden empirischen Untersuchungen einfließen werden.<sup>1</sup>

## **ON THE RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC GOODS AND THE COMMON GOOD: REFLECTIONS FROM A SPATIAL RESEARCH PERSPECTIVE (SUMMARY)**

The purpose of this working paper is to specify the relevance for urban and regional studies of recent research around the two related, but distinct, concepts of „public goods“ and the „common good“. The paper represents the conceptual component of an ongoing research project at the IRS entitled “Regional governance patterns of cultural landscape and infrastructure policy in past and present“. Infrastructure systems and cultural landscapes are selected as exemplars by virtue of their spatial embeddedness and high significance for regional development. Their very different characteristics as „public goods“ make them highly suited for studying the nature of institutional arrangements needed to ensure their adequate

---

<sup>1</sup> Wir sind den Teilnehmern an dem Workshop „Gemeinschaftsgüter und Gemeinwohl“ am 26.10.2006 im IRS Erkner zu Dank verpflichtet. Des weiteren danken wir insbesondere den Mitgliedern unseres wissenschaftlichen Beirates Gerold Ambrosius und Arthur Benz, deren Kommentare die Entwicklung des hier vorgestellten Ansatzes wesentlich gefördert haben.

provision and how far governance forms – in Germany today and at selected periods in history – meet these requirements. Both infrastructure systems and cultural landscapes are currently the subject of renewed interest in both policy and research communities regarding the nature of the ‘public interest’ they are purported to represent and the institutional means of pursuing these interests. Following a review of state-of-the-art research on the two concepts of ‘public goods’ and the ‘common good’, the paper explores what guidance this can provide for the governance of infrastructure systems and cultural landscapes at a regional level. It is subsequently demonstrated how these theoretical-conceptual reflections will inform the later empirical analysis on the project.<sup>2</sup>

## GLIEDERUNG

1	Einleitung	4
2	Zur raumwissenschaftlichen Relevanz von Gemeinschaftsgütern und Gemeinwohl	8
3	Zwischen Gemeinschaftsguteigenschaften und Gemeinwohlbelangen – zum Forschungsstand	11
4	Infrastruktur als Gemeinschaftsgut	23
5	Kulturlandschaft als Gemeinschaftsgut	28
6	Von der Theorie zur Empirie: Der Forschungsansatz des IRS	35
7	Schlussfolgerungen	38

## 1 EINLEITUNG

Im Jahr 2005 beschäftigte ein heftiger Streit die bayerische Öffentlichkeit: Vorbereitet durch die CSU-Landtagsfraktion hatte die Landesregierung eine Reform der Forstverwaltung beschlossen, in dem die Staatsforstverwaltung durch eine gewinnorientierte „Anstalt des öffentlichen Rechts“ ersetzt werden sollte. Wie zu erwarten, setzte daraufhin ein öffentlicher Aufruhr ein: Grünen-Sprecher Christian Magerl gab einer Position Ausdruck, in der das öffentliche Interesse am Gemeinschaftsgut Wald eine große Rolle spielte: „Wir befürchten, dass die

---

<sup>2</sup> We are deeply indebted to the participants of the workshop on “Gemeinschaftsgüter und Gemeinwohl” held in IRS/ Erkner, 26.10.2006, for their helpful remarks. We also thank the members of IRS scientific board, Gerold Ambrosius and Arthur Benz, whose comments helped us to develop the approach presented in this paper.

Gemeinwohlfunktionen des Waldes wie Erosionsschutz, Hochwasserschutz, Trinkwasserschutz, Immissions- und Emissionsschutz, Natur- und Artenschutz leiden, wenn die Waldbewirtschaftung auf Gewinn ausgerichtet ist.<sup>3</sup> Die SPD-Abgeordnete Heidi Lück sah die Erholungs- und Erlebnisfunktionen des Waldes bedroht und rief zur Unterstützung des Volksbegehrens „Aus Liebe zum Wald“ auf.<sup>4</sup> Der stellvertretende Vorsitzende der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag, Markus Sackmann, dagegen betonte, dass mit dem neuen Waldgesetz erstmals jeder Waldbesitzer auf die Ziele der Erhaltung der Biodiversität und der Nachhaltigkeit verpflichtet würde.<sup>5</sup> In diesem Konflikt spielt der Rekurs auf das Gemeinwohl, das mit dem Gemeinschaftsgut Wald verbunden ist, eine gewichtige Rolle. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich alle Parteien gleichzeitig – mit ganz unterschiedlichen Argumenten – darauf berufen.

Debatten um das Gemeinwohl wie das geschilderte Beispiel sind als Zeichen von Umbruchsituationen zu werten, in denen das Verhältnis zwischen privaten und kollektiven Interessen als gestört betrachtet wird. Sie sind Ausdruck von Unzufriedenheit über die mangelnde Berücksichtigung öffentlicher Belange in der Politik. Das Gemeinwohl wird oft dann reklamiert, wenn kollektiv genutzte Güter und Dienstleistungen als bedroht empfunden werden. Reaktionen auf Privatisierungsvorstöße – wie in diesem Fall – sind dafür ein typisches Beispiel. Debatten um den Begriff Gemeinwohl (oder verwandte Begriffe wie das öffentliche Interesse) treten aber auch dann auf, wenn neue öffentliche Belange – wie etwa heute der Klimaschutz – nach kollektivem Handeln verlangen. Zentrale Fragestellungen in allen Debatten über das Gemeinwohl sind nicht nur „was“ zum Gemeinwohl gehört, sondern auch „wie“ es erreicht werden soll. Damit sind Gemeinwohl-Debatten immer zugleich Governance-Debatten. Geprägt werden sie heute von grundsätzlichen Auseinandersetzungen um die Funktion des Staates und die Wahrung der Demokratie im Zeitalter der Globalisierung bzw. des globalen Wandels. Aus diesen Debatten ergeben sich oft Neudefinitionen des Gemeinwohls, Neukonfigurationen des Verhältnisses zwischen privaten und öffentlichen Interessen und neue Formen der politischen Interessenverfolgung.

Dieses Working Paper greift das gegenwärtige Interesse in Politik und Forschung an Fragen des Gemeinwohls und der Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern auf, um den Wert der beiden Konzepte für die Formulierung und Durchsetzung raumpolitischer Ziele festzustellen.

---

<sup>3</sup> Pressemitteilung der Fraktion der Grünen im Bayerischen Landtag, vgl. unter: [http://www.gruene-fraktion-bayern.de/cms/pressemitteilungen/dok/73/73102.gemeinwohlfunktion\\_des\\_waldes\\_garantiere-print.htm](http://www.gruene-fraktion-bayern.de/cms/pressemitteilungen/dok/73/73102.gemeinwohlfunktion_des_waldes_garantiere-print.htm) (Zugang: 3.3.2007).

<sup>4</sup> Pressemitteilung der SPD-Landtagsfraktion, [http://www.spd-landtag.de/aktuell/presse\\_anzeigen.cfm?mehr=4509](http://www.spd-landtag.de/aktuell/presse_anzeigen.cfm?mehr=4509) (Zugang: 3.3.2007).

<sup>5</sup> Pressemitteilung der CSU-Landtagsfraktion, [http://www.csu-landtag.de/htmllexport/index.html?htmllexport/13144\\_32303034313936.html](http://www.csu-landtag.de/htmllexport/index.html?htmllexport/13144_32303034313936.html) (Zugang: 3.3.2007).

Vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen geht es darum, aus einer integrierten Betrachtung dieser miteinander verflochtenen, jedoch unterschiedlich verwurzelten Konzepte neue Erkenntnisse über Inhalte und Steuerung „öffentlicher Ziele“ für die Stadt- und Regionalentwicklung zu gewinnen. Die Anwendung des *Gemeinschaftsgutkonzepts* verspricht wichtige Erkenntnisse über die grundsätzlichen Dilemmata der Bereitstellung kollektiv genutzter Güter und Dienstleistungen. Daraus – so die Erwartung – können Folgerungen über die Eignung (und Nichteignung) bestimmter institutioneller Arrangements und Governance-Formen gezogen werden. Hier wird insbesondere auf die Konsequenzen neuerer politikwissenschaftlicher und institutionenökonomischer Forschungen für die sozialpolitische Konstruktion und Normativität des Konzepts geachtet. Bei dem *Gemeinwohlkonzept* dagegen stellt sich die Frage, inwieweit es Orientierungshilfe für politische Zielsetzungen und institutionelle Regelungen bieten kann. Während einige Forscher diese Funktion des Konzepts mit Verweis auf die Instrumentalisierung des Gemeinwohlbegriffs im Dienst von Eigeninteressen grundsätzlich bestreiten,<sup>6</sup> plädieren andere für eine funktionale Operationalisierung und Aktualisierung anhand von kontextspezifischen Gemeinwohlbeständen, wie im Kapitel 3 unten näher erläutert.<sup>7</sup>

Das Working Paper dient der theoretisch-konzeptionellen Orientierung für das laufende Leitprojekt der Forschungsabteilung 2 des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Unter dem Titel „Regionale Governance-Muster in der Kulturlandschafts- und Infrastrukturpolitik in Geschichte und Gegenwart“ wird dort erforscht, welche Anforderungen an die institutionellen Regelungen von zwei raumgebundenen Gemeinschaftsgütern – Kulturlandschaften und Infrastruktursystemen – in der Theorie zu erkennen sind und wie geeignet die vorgefundenen institutionellen Arrangements und Governance-Formen in der Praxis sind, um öffentliche – und vor allem regionalpolitische – Ziele zu verfolgen. Untersuchungsraum für die empirischen Erhebungen ist die Region Berlin-Brandenburg. Dieses Working Paper widmet sich der Frage, welche Anforderungen an die institutionellen Regelungen des Umgangs mit Kulturlandschaften und Infrastruktursystemen speziell auf regionaler Ebene aus heutigen und vergangenen Theoriediskursen über Gemeinschaftsgüter und deren Gemeinwohlorientierung ableitbar sind. Diese Leitfrage umfasst vier Fragenkomplexe:

---

<sup>6</sup> Münkler, H.; Fischer, K. (Hg.) (2002): *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*, Berlin, (Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe *Gemeinwohl und Gemeinsinn* Bd. II).

<sup>7</sup> Ambrosius, G. (2006): *Europäisches Gemeinwohl – einige wenige Vorbemerkungen*. In: Ambrosius, G.; Schmitt-Egner, P. (Hg.): *Europäisches Gemeinwohl – Historische Dimension und aktuelle Bedeutung*. Wissenschaftliche Konferenz, Universität Siegen, 24.-25. Juni 2004 Baden-Baden, S. 7-15.

- *Fragen zum Verhältnis der beiden Konzepte Gemeinschaftsgüter und Gemeinwohl:* Wie unterscheiden sich die beiden Konzepte voneinander? Welche unterschiedlichen Herkünfte, Ansprüche und Reichweiten haben sie jeweils? Wie können sie sich ergänzen? Wie kann etwa das Gemeinwohlprinzip zur Entwicklung einer normativen Orientierung in der Gemeinschaftsgutforschung beitragen, wie der Gemeinschaftsgutbegriff zu größerer analytischer Schärfe in Debatten zum Gemeinwohl?
- *Fragen zur raumpolitischen Relevanz der beiden Konzepte:* Wie können aktuelle Debatten in der Stadt- und Regionalentwicklung über das sich verändernde „öffentliche Interesse“ und Formen dessen kollektiver Verfolgung durch neuere Forschungen zum Gemeinwohlprinzip und zum Umgang mit Gemeinschaftsgütern bereichert werden?
- *Fragen zur Steuerung der Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern:* Lassen sich aus den Gemeinschaftsguteigenschaften (physisch und institutionell) von Kulturlandschaften und Infrastruktursystemen bestimmte Regeln für geeignete institutionelle Arrangements zur Erreichung von Gemeinwohlzielen ableiten? Welche Orientierung können die beiden Konzepte für die Ausarbeitung geeigneter Governance-Strukturen liefern?
- *Fragen zur geschichtlichen Verwurzelung von Gemeinwohl und Gemeinschaftsgütern:* Welche Erkenntnisse für heutige Debatten über die Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern und die Verfolgung des Gemeinwohls können Untersuchungen über deren geschichtliche Entwicklung liefern? Wie „zeitverhaftet“ bzw. wie pfadabhängig sind gesellschaftliche Vorstellungen dazu? Was bedeutete Gemeinwohl beispielsweise in der DDR?

Im Folgenden soll zunächst das raumwissenschaftliche Erkenntnisinteresse am Verhältnis von Gemeinschaftsgütern und Gemeinwohlbelangen formuliert und am Beispiel der Gemeinschaftsgüter Kulturlandschaften und Infrastruktursysteme veranschaulicht werden. Dann wird der Stand der Forschung zu den Konzepten Gemeinschaftsgüter und Gemeinwohl und deren Verhältnis zueinander vor dem Hintergrund der oben genannten Fragestellungen reflektiert. Anschließend wird dargestellt, welche Impulse vor allem aus der neueren Forschung zu Gemeinschaftsgütern und Gemeinwohl für die Bereitstellung und Steuerung von Kulturlandschaften und Infrastruktursystemen gewonnen werden können. Schließlich wird das Forschungsdesign für die Durchführung der folgenden empirischen Untersuchungen und die Verzahnung zwischen Theorie und Empirie im laufenden Leitprojekt vorgestellt und am Beispiel des Untersuchungsraums Berlin-Brandenburg erläutert.

## **2 ZUR RAUMWISSENSCHAFTLICHEN RELEVANZ VON GEMEINSCHAFTSGÜTERN UND GEMEINWOHL**

Wo liegt das aktuelle raumwissenschaftliche Interesse an der Erforschung von Gemeinschaftsgütern und Gemeinwohlvorstellungen? Grundsätzlich bestehen sehr enge Bezüge zwischen Raumentwicklungen und Raumentwicklungspolitik einerseits und der Nutzung und Bereitstellung kollektiver Güter andererseits. Wenn auch oft nur implizit angesprochen, orientiert sich die Raumplanung in Theorie und – zumindest als Anspruch – in der Praxis am Gemeinwohl. Die Abwägung privater und öffentlicher Belange im Dienst des Wohls der Allgemeinheit – ob lokal, regional oder global verstanden – gehört zum Kanon der Raumplanung. Das Leitbild des regionalen Ausgleichs in der EU wie auch in Deutschland ist Ausdruck einer gemeinwohlorientierten Regionalpolitik. Das Konzept von Gemeinschaftsgütern bildet beispielsweise den Grundpfeiler der traditionellen Infrastrukturtheorie aus den 1960er Jahren, wie im Kapitel 4 näher erläutert.

In den letzten Jahren nimmt allerdings das raumwissenschaftliche Interesse an beiden Konzepten zu. Im Zuge veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen richtet sich die Aufmerksamkeit von Raumforschung und Raumpolitik verstärkt auf Gemeinwohlinteressen und Gemeinschaftsgüter. Für diese Entwicklung sind vier Argumente zu nennen:

Erstens wächst bei der gegenwärtigen Kerndebatte, wie Städte und Regionen ihre Entwicklungsziele unter den Bedingungen von Globalisierung, Europäisierung und der Rekonfiguration staatlicher Steuerung besser durchsetzen können, die Kritik in Politik und Forschung an der Dominanz regionalökonomischer und wirtschaftspolitischer Lösungen. Kritische Regionalwissenschaftler und Geographen monieren die einseitige Orientierung vieler Forschungen auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wirtschaftsstrukturen von Regionen und verlangen eine stärkere Berücksichtigung von Gütern und Dienstleistungen allgemeinen öffentlichen Interesses, die für die Regionalentwicklung von hoher strategischer Bedeutung sind.<sup>8</sup>

Zweitens wird heute im Zuge von Debatten über die Liberalisierung, Privatisierung und die veränderte Rolle des Staates die Bedeutung solcher Gemeinschaftsgüter zur Erreichung vielfältiger regional- und stadtentwicklungspolitischer Ziele wieder entdeckt. Vorstöße zur Schaffung neuer bzw. veränderter Formen der Bereitstellung haben eine breitere Reflexion über den Stellenwert bestimmter Gemeinschaftsgüter in Gang gesetzt.

---

<sup>8</sup> Harvey, D. (2000): *Spaces of Hope*, Edinburgh. Keil, R. (1998): *Los Angeles: Globalization, Urbanization and Social Struggles*, Tucson. Wiley, Ch.; Swyngedouw, E. (2004): *Scaled Geographies. Nature, Place, and the Politics of Scale*. In: Sheppard, E.; McMaster, R. B. (Hg.): *Scale and Geographic Inquiry. Nature, Society and Method*, Oxford, S. 129-153.

Drittens verändert sich mit dem aktuellen Wandel bei der Bereitstellung vieler Gemeinschaftsgüter auch der Raumbezug ihrer institutionellen Regelung und Steuerung. Unter heutigen Bedingungen der Europäisierung des rechtlichen Rahmens, der Internationalisierung wirtschaftsräumlicher Verflechtungen und – nicht zuletzt – des demographischen und raumstrukturellen Wandels ändern sich die Versorgungs-, Nutzungs- und Steuerungsräume vieler Gemeinschaftsgüter. Quer zu den politisch-administrativen Räumen von Gebietskörperschaften gewinnen vielfältige Funktionsräume – insbesondere auf regionaler Maßstabsebene – und deren soziale Konstruktion an Bedeutung.

Viertens werfen neuere Vorstöße zur Europäisierung des Gemeinwohls – wie am Beispiel von Dienstleistungen allgemeinen wirtschaftlichen Interesses – die Frage nach der räumlichen Bestimmungsebene von Gemeinwohlbelangen auf. Das Bestreben der EU, einheitliche Standards durchzusetzen, steht im Widerspruch zu regional spezifischen, historisch geprägten Vorstellungen von Gemeinwohl und Ausprägungen der Daseinsvorsorge.

Es besteht also die Notwendigkeit, bei der Untersuchung des Verhältnisses von Gemeinschaftsgütern und Gemeinwohl nicht nur nach der sozialen, zeitlichen und sachlichen Dimension zu fragen, wie z.B. Gunnar Folke Schuppert<sup>9</sup>, sondern auch die räumliche Dimension einzubeziehen. Der Raum muss als strukturierendes Element (nicht nur als bloßer „Ort des Geschehens“) wahrgenommen werden. In welchem Raum also (materiell/ immateriell) soll das Gemeinwohl verwirklicht werden? Wo wird das Gemeinwesen verortet?

Der Fokus dieses Beitrags liegt auf zwei spezifischen Gemeinschaftsgütern, die für die Raumentwicklung von hoher Bedeutung sind: Infrastruktursystemen und Kulturlandschaften. Zur Begründung dieser Auswahl lässt sich zuerst deren Raumgebundenheit und hohe regionalpolitische Bedeutung aufführen. Sowohl technische Infrastruktursysteme wie auch Kulturlandschaften erfüllen vielfältige Funktionen für die Entwicklung von Städten und Regionen und sind beide in ihrer Wirkungsweise stark von ihren physisch-materiellen Eigenschaften geprägt. Diese Bedeutung kommt in neueren raumpolitischen Leitbildern auf nationaler und europäischer Ebene zum Ausdruck. Zu den drei raumordnerischen Leitbildern der Bundesregierung (2006) gehören „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“.<sup>10</sup> Die Bedeutung von Kulturlandschaften wird auch im Europäischen

---

<sup>9</sup> Schuppert, G. F. (2002): Gemeinwohl, das – Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen. In: Schuppert, G. F.; Neidhardt, F. (Hg.): Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. WZB-Jahrbuch 2002, Berlin, S. 19-64, S. 20.

<sup>10</sup> BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung), Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin.

Raumentwicklungskonzept<sup>11</sup> hervorgehoben, jene von Infrastruktursystemen im Weißbuch der Europäischen Kommission über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.<sup>12</sup>

Zugleich lassen die beiden ausgewählten Gemeinschaftsgüter gerade durch ihre Unterschiedlichkeit interessante kontrastierende Vergleiche zu. Infrastruktursysteme und Kulturlandschaften stellen sehr unterschiedliche Gemeinschaftsgüter dar, deren Erforschung – so die Annahme – komplementäre Erkenntnisse über geeignete institutionelle Arrangements und Governance-Formen für raumgebundene Gemeinschaftsgüter liefern dürfte. Während Infrastruktursysteme – zumindest der hier untersuchten Ver- und Entsorgung – vorwiegend die Eigenschaften von Club- bzw. Netzwerksgütern aufweisen, handelt es sich bei Kulturlandschaften in der Regel um Mischformen von sog. Common-Pool-Resources, privaten und öffentlichen Gütern.<sup>13</sup> Daraus entstehen sehr unterschiedliche Institutionenprobleme. Infrastruktursysteme sind institutionell gekennzeichnet durch eine hohe Pfadabhängigkeit, eine starke sektorale Einbettung und eine entweder öffentliche oder private Bereitstellung. Ihr Ausbau gilt als klassisches Ziel der Stadt- und Regionalpolitik in der Moderne. Kulturlandschaften sind dagegen institutionell schwer zuzuordnen, da sie von sehr heterogenen Einflussfaktoren und Politikfeldern beeinflusst werden. Als Potenzial und strategisches Instrument für die Raumentwicklung sind sie erst kürzlich von Politik und Forschung „entdeckt“ worden, nicht zuletzt wegen neuerer Verluste kulturlandschaftlicher Qualitäten und des Bedeutungsverlustes anderer Standortfaktoren vor allem in strukturschwachen Räumen.

In beiden Fällen liegt ein hoher Handlungs- und Forschungsbedarf hinsichtlich der institutionellen Steuerung vor. Aktuelle Diskussionen über die Zukunft technischer *Infrastruktursysteme* sind stark auf betriebswirtschaftliche und finanzpolitische Gesichtspunkte ausgerichtet. Dies gilt sowohl für Liberalisierungs- und Privatisierungsdebatten in den verschiedenen Sparten wie auch für die regionale Strukturpolitik, die sich verstärkt auf die Förderung von Wirtschaftsklustern ausrichtet. Vor dem Hintergrund einer tief greifenden und vielfältigen Transformation der sozialen Organisation und politischen Regulierung netzgebundener Infrastruktursysteme fehlt bislang eine systematische Auseinandersetzung über die (öffentlichen) Ziele zum Umgang mit diesen Gemeinschaftsgütern.<sup>14</sup> Das „wie“ und „von wem“ dominieren die

---

<sup>11</sup> Europäische Kommission (1999): EUREK - Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Weg zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, Brüssel, S. 80.

<sup>12</sup> EU-Kommission (2004): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. KOM (2004) 374 vom 12.5.2004.

<sup>13</sup> Zu den unterschiedlichen Güterbegriffen siehe den folgenden Abschnitt.

<sup>14</sup> Guy, M.; Marvin, S.; Moss, T. (2001): *Infrastructure in Transition. Networks, Buildings, Plans*, London. Kluge, Th.; Libbe, J. (2006): *Transformation netzgebundener Infrastruktur – Strategien für Kommunen am Beispiel Wasser*, Berlin, (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, 45). Loske, R.; Schaeffer, R. (2005): *Die Zukunft der Infra-*

aktuelle Debatte über die Bereitstellung infrastruktureller Dienstleistungen. Dagegen kommen Reflektionen über das „was“, „wozu“ und „für wen“ viel zu kurz. Daher werden im Folgenden Zielvorstellungen und Argumentationslinien aus der Infrastrukturpolitik der Vergangenheit einer kritischen Würdigung im Hinblick auf die heutigen Herausforderungen unterzogen. Daraus sollen Eckpunkte für eine zeitgemäße und kontextabhängige regionale Infrastrukturpolitik gewonnen werden, die deutlich über die vereinfachte Formel „privat oder öffentlich“ hinausgehen.

Die *Kulturlandschaftsentwicklung* ist durch widersprüchliche Prozesse charakterisiert. Einerseits ist sie angesichts von Globalisierungs-, Transformations- und Restrukturierungsprozessen gekennzeichnet von einem anhaltenden Wandel mit Tendenzen der Nivellierung.<sup>15</sup> Andererseits wird Kulturlandschaft zunehmend als Potenzial für die qualitative Entwicklung von Regionen wieder entdeckt. Das kommt in vielfältigen Bemühungen zur Erhaltung von prägenden historischen (natürlichen und baulichen) Landschaftselementen und zur Wiederbelebung von Traditionen sowie in der Verankerung des Begriffes in Dokumenten, Richtlinien oder Gesetzen der UNESCO, des Europarates, der EU sowie des Bundes und der Länder zum Ausdruck. Da Kulturlandschaft als Gemeinschaftsgut aber weitgehend das Nebenprodukt vielfältiger privater und öffentlicher Aktivitäten mit unterschiedlichen, oft konkurrierenden Zielstellungen ist und kein eigenständiges Regelsystem existiert, das auf die bewusste Entwicklung der Kulturlandschaft gerichtet ist, ergeben sich hieraus Konsequenzen für die Steuerung der Kulturlandschaftsentwicklung. Deshalb sind die Wirkung und Entwicklung von kulturlandschaftlichen Wertvorstellungen der Akteure, die Verständigung über Leitbilder und ihre gesellschaftliche Akzeptanz, die Berücksichtigung von kulturlandschaftlichen Qualitäten in sektoralen Regelsystemen und die Herausbildung von regionalen kulturlandschaftlichen Handlungsräumen unter Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Akteure von wesentlicher Bedeutung für die Erschließung von Kulturlandschaft als regionalem Potenzial.

### **3 ZWISCHEN GEMEINSCHAFTSGUTEIGENSCHAFTEN UND GEMEINWOHLBELANGEN – ZUM FORSCHUNGSSTAND**

Welche Aspekte der bisherigen theoretischen Auseinandersetzung mit den Begriffen des Gemeinwohls und der Gemeinschaftsgüter lassen sich für die Raumwissenschaften nutzen?

---

strukturen. Intelligente Netzwerke für eine nachhaltige Entwicklung, (Ökologie und Wirtschaftsforschung Bd. 57), Marburg.

<sup>15</sup> Schenk, W. (2001): Kulturlandschaft in Zeiten verschärfter Nutzungskonkurrenz: Genese, Akteure, Szenarien. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung / Österreichische Gesellschaft für Raumplanung (Hg.): Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung, Hannover, S. 30-44.

Dazu wird in diesem Abschnitt auf die theoretischen Grundlagen und insbesondere neuere Theoriedebatten eingegangen. Durch die Gegenüberstellung beider Konzepte und ihrer jeweiligen disziplinären Wurzeln, Ansprüche und Reichweiten soll aufgezeigt werden, wie sie sich unterscheiden und wie sie sich ergänzen (können).

### **Gemeinschaftsgüter in der Theorie**

Nach der klassischen ökonomischen Lehre weisen Gemeinschafts- bzw. Kollektivgüter bestimmte Eigenschaften auf, die eine ausreichende Bereitstellung über den Markt schwer oder unmöglich machen. Für die Privatwirtschaft ist die Produktion von Gemeinschaftsgütern in der Regel unrentabel, weil – so die Argumentation – die Investitionskosten oft sehr hoch sind und die häufig auftretende Trittbrettfahrerproblematik eine Refinanzierung und gerechte Verteilung der Lasten erschwert. Hinzu kommen die externen Effekte – sowohl positive wie negative – eines Gemeinschaftsguts, die schwer in eine marktwirtschaftliche Kostenkalkulation zu internalisieren sind. Probleme liegen grundsätzlich zum einen in der Vermeidung von negativen Effekten einer übermäßigen bzw. schädlichen Nutzung (z.B. Wasserverschmutzung), zum anderen in der Förderung von positiven Effekten (z.B. kulturlandschaftliche Qualitäten). Insbesondere die Finanzierung von Gemeinschaftsgutleistungen erweist sich wegen der komplexen Kosten-Nutzen-Verhältnisse – vor allem in ihren räumlichen Zusammenhängen – als besonders schwierig. Viele Gemeinschaftsgüter werden deshalb als sog. natürliche Monopole geführt. Aus diesem Sachverhalt leitet die klassische ökonomische Lehre ein Gebot für staatliche Interventionen als Korrektur eines Marktversagens ab. Diese Interventionen erfolgen in Form von gesetzlichen Regelungen, finanziellen Anreizen bzw. Subventionen und Bereitstellung direkt durch Einrichtungen der öffentlichen Hand.

Die ökonomische Literatur differenziert zwischen verschiedenen Typen von öffentlichen (und privaten) Gütern, klassischerweise anhand der beiden Kriterien Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit.<sup>16</sup> Demzufolge bestehen bei privaten Gütern – wie z.B. privaten Wohnhäusern – Rivalität im Konsum und die Möglichkeit, andere Nutzer davon auszuschließen. Trifft aber mindestens eines dieser Kriterien nicht zu, so handelt es sich um Gemeinschaftsgüter, die analytisch in reine öffentliche Güter, "Common Pool Resources" bzw. Allmendegüter sowie Club- oder Zollgüter unterteilt werden (s. Abb. 1). Als klassische Beispiele für reine öffentliche Güter – bei denen Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit zusammentreffen – werden Frieden oder Bildung aufgeführt. Manche Umweltgüter – wie das Klima oder saubere Luft – gehören zu dieser Kategorie, jedoch nur insofern keine Rivalität in der Nutzung vor-

---

<sup>16</sup> Vgl. zu den Gemeinschaftsgütern allgemein: Arnold, V. (1992): Theorie der Kollektivgüter. München. Matzner, E. (2000): Ökonomische Begründung des Staates unter den Bedingungen der Globalisierung IV. Teil: Theorie der öffentlichen Güter. In: Pressburger Vorlesungen. unveröffentlicht.

liegt. In Situationen der Ressourcenknappheit (die global bezogen auf viele Umweltgüter besteht und auch regional sehr häufig auftritt) herrscht hohe Nutzungsrivalität. Die Kombination von Nutzungsrivalität und freiem Zugang schafft Bedingungen für die Übernutzung derartiger „Common Pool Resources“, wie das oft bei Wasserressourcen der Fall ist. Die Suche nach institutionellen Erwidern auf die charakteristischen Gefangenens- bzw. Trittbrettfahrer-Dilemmata dieser Güter beschäftigt Ökonomen, Politologen, Soziologen, Ethnologen und Psychologen seit Hardins bahnbrechender These der „Tragedy of the Commons“ (1968).<sup>17</sup> Als vierte Kategorie sind sog. Club- bzw. Toll-Güter zu nennen. So werden Güter bezeichnet, zu denen nur bestimmte Akteure (daher „Club“) Zugang haben und andere etwa über finanzielle oder technische Hürden fern gehalten werden. Das gilt beispielsweise für stadttechnische Infrastruktursysteme oder Golfplätze.

*Abb. 1: Kategorisierung privater und öffentlicher Güter nach der klassischen ökonomischen Theorie*

	<b>Rivalität</b>	<b>Keine Rivalität</b>
<b>Ausschließbarkeit</b>	Private Güter und Leistungen	Club- und Zollgüter bzw. -leistungen
<b>Keine Ausschließbarkeit</b>	Common Pool Resources (CPR)	Reine öffentliche Güter und Leistungen

Quelle: Matzner (2000)

Wie in der neueren Forschung jedoch betont wird, stellt dieses bekannte Schema nach Rivalität und Ausschließbarkeit ein viel zu stark vereinfachtes Abbild der Eigenschaften von Gemeinschaftsgütern dar. Was auf den ersten Blick wie eine einleuchtende Kategorisierung wirkt, erweist sich in der Operationalisierung als problematisch. Die Kritik richtet sich auf eine Reihe unterschiedlicher Schwächen:

Erstens lassen sich viele Güter oder Leistungen in der Praxis nicht – oder nicht problemlos – der einen oder anderen Kategorie zuordnen. In der Realität liegen zumeist Mischformen vor. Wasser in der Luft, in Grundwasserleitern und in Versorgungsleitungen weist ganz unterschiedliche Ausmaße von Rivalität und Ausschließbarkeit auf.

Zweitens sagen die Eigenschaften von Rivalität und Ausschließbarkeit nichts über die mit der Multifunktionalität dieser Güter verbundenen gemeinschaftlichen Funktionen aus, d.h. über

<sup>17</sup> Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons. Science 162, S. 1243-1248.

deren eigentliche gesellschaftliche Bedeutung. Landwirtschaftliche Flächen, obwohl meist als private Güter zu klassifizieren, erfüllen oft vielfältige gemeinwohlorientierte Funktionen, ob für das Landschaftsbild, den Naturschutz oder die Entwicklung des ländlichen Raumes.

Drittens liegen Gemeinschaftsgutprobleme oft weniger im gemeinsamen Nutzen (wie nach der Gemeinschaftsguttheorie postuliert) als im ungeregelten Nutzen.<sup>18</sup> Dies gilt beispielsweise für Güter ohne klare Besitzverhältnisse, wie den Meeresboden, die Luft oder – abstrakter – das gemeinsame Welterbe („common heritage“). Hier sind Fragen des Zugangs und der Regellosigkeit besonders relevant. Aber auch einzelne Funktionen von auf den ersten Blick „geregelt“ Ressourcen und Gütern wie Boden, Landschaft und Infrastruktur, die Ergebnis von externen Effekten sind, sind mit diesen Problemen behaftet.

Viertens wird die klassische Güter-Theorie vor allem von Institutionenökonomern und Politikwissenschaftlern für die Annahme kritisiert, dass sich aus den Eigenschaften eines Gemeinschaftsguts bestimmte institutionelle Regelungsformen ableiten lassen. Diese Annahme – so die Kritik – basiert auf einer Reduktion der Motive menschlichen Handelns auf das Prinzip der Nutzenmaximierung durch rationell und frei entscheidende Akteure. Dies übersehe die Vielzahl von handlungsrelevanten Kontextbedingungen und individuellen Handlungsmotiven sowie auch die Existenz vielfältiger institutioneller Lösungen für Allmende-Probleme in der Praxis, die über die klassischen Lösungsvarianten von Hierarchie (staatliche Interventionen) und Markt (Privateigentum) weit hinausreichen.<sup>19</sup>

Fünftens wird von Politik-, Rechts- und auch Wirtschaftswissenschaftlern angemahnt, dass Gemeinschaftsgüter nicht nur über ihre physischen Eigenschaften (wie in der klassischen Lehre suggeriert) unveränderlich definiert sind, sondern historischen Wandlungen unterliegen. Technische Fortschritte etwa können Gemeinschaftsgüter auf einmal ausschließbar machen (z.B. die Autobahn-Maut). Knappheitsverhältnisse und Kapazitätsengpässe können sich verändern. Aus diesem Grund plädieren Historiker für eine Unterscheidung zwischen theoretischen und historischen Kategorien von Gemeinschaftsgütern.<sup>20</sup> Was ein Gemeinschaftsgut ausmacht, hängt von dem besonderen zeiträumlichen Kontext seiner Bereitstellung und Nutzung ab.<sup>21</sup> Wer ein Gemeinschaftsgut bereitstellt und wie dies geschieht, wird

---

<sup>18</sup> Statements von Bettina Matzdorf und Benjamin Davy auf dem IRS-Workshop „Gemeinschaftsgüter und Gemeinwohl“ am 26.10.2006 in Erkner.

<sup>19</sup> Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, New York. Ostrom, E.; Gardner, R.; Walker, J. (Hg.) (1994): *Rules, games and common-pool resources*. Ann Arbor.

<sup>20</sup> Statement von Gerold Ambrosius auf dem IRS-Workshop „Gemeinschaftsgüter und Gemeinwohl“ am 26.10.2006 in Erkner.

<sup>21</sup> Siehe die Publikationen des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern unter <http://www.coll.mpg.de/> (Zugang: 24.08.2007); z.B. Héritier, A. (2001): *Introduction to the Research Programme*. In: *Development of the Project Group from October 1997 to April 2000, Report 1*, Bonn, S. 45-54.

von den relevanten Akteuren eines Gemeinwesens entschieden – oft mit recht individuellen Regelungen. Die sehr unterschiedlichen institutionellen Arrangements allein für die Strom- oder Wasserversorgung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien dienen als Beispiel hierfür.

Es folgt schließlich, dass die Bestimmung, Bereitstellung und Sicherung von Gemeinschaftsgütern nicht wertneutral, sondern hochgradig politisch ist. Walzer geht in seiner Theorie der Güter davon aus, dass alle Güter soziale Güter sind und eine gemeinschaftliche Bedeutung haben, weil „ihre Konzeption und Erzeugung soziale Prozesse sind“.<sup>22</sup> Die „Distributionskriterien und -arrangements stecken nicht im Gut selbst bzw. im Gut an sich, sondern im sozialen, d.h. im gesellschaftlichen Gut“.<sup>23</sup> Dabei tragen soziale Bedeutungen von Gütern „historischen Charakter, und so wandeln sich die Verteilungspraktiken, die gerechten wie die ungerechten, im Lauf der Zeit“.<sup>24</sup>

Was privat oder öffentlich ist oder sein soll, ist immer Ergebnis eines Prozesses sozialer Meinungsbildung und politischer Entscheidungsfindung. „Damit wird“, in den Worten von Elmar Altvater, „das Konzept aus der ökonomischen, quasi-objektiven Definition herausgelöst und in einem politischen Diskurs geführt“.<sup>25</sup> Dieser Diskurs ist heute in der Forschung insbesondere in Bezug auf sog. „global public goods“ sehr kontrovers.<sup>26</sup> Kaul et al. liefern in ihrem vielzitierten Werk drei Dimensionen für die Bestimmung dafür, was „öffentlich“ an „global public goods“ ist: die Öffentlichkeit des Konsums, der Verteilung und der Entscheidung über öffentliche Güter.<sup>27</sup> In Anspielung auf die Doppelbedeutung von „Gut“ und den Begründungszusammenhang mit öffentlichen Interessen wird die Normativität von Gemeinschaftsgütern in den Vordergrund gestellt. Die Begriffe „Goods“ und „Bads“ werden als Kategorien aufgeführt, nicht um eine normative Bewertung vorzunehmen, sondern um auf die Normativität der Güterbestimmung und -regelung aufmerksam zu machen.<sup>28</sup> Damit rückt die heutige Diskussion über Gemeinschaftsgüter immer näher an das Konzept des Gemeinwohls.

---

<sup>22</sup> Walzer, M. (1992): Sphären der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main / New York, S. 32.

<sup>23</sup> ebd. S. 34

<sup>24</sup> ebd. S. 35

<sup>25</sup> Altvater, E. (2003): Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden? Peripherie 90/91(23), S. 171-201, S. 178.

<sup>26</sup> Kaul, I.; Grunberg, I.; Stern, Marc A. (1999): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. Oxford. Martens, J.; Hain, R. (2002): Globale öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit? WEED-Arbeitspapier, hg. von der Heinrich-Böll-Stiftung / Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V. (WEED), Berlin.

<sup>27</sup> Kaul, I.; Grunberg, I.; Stern, Marc A. (1999): Global Public Goods.

<sup>28</sup> Altvater, E. (2003): Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden? S. 171.

## Gemeinwohl in der Theorie

Das Wohl der Allgemeinheit gilt als zentrales Leitbild politischen Handelns und rechtlicher Normierungen.<sup>29</sup> Im Gegensatz zu dem wissenschaftlich relativ klar umrissenen Begriff des Gemeinschaftsgutes stellt der Begriff des Gemeinwohls ein „normatives Konstrukt“ dar: Zwar handelt es sich um einen der ältesten und am häufigsten verwandten politischen Begriffe überhaupt. Bereits in der Antike war er allerdings inhaltlich so unbestimmt, dass er sich hervorragend als politischer Leitbegriff, ja sogar als Kampfbegriff instrumentalisieren ließ.<sup>30</sup> So verbinden sich mit dem Begriff überaus positive Konnotationen, sobald man sich jedoch näher mit seinem Inhalt befasst, stößt man auf „undurchdringliche Begriffsnebel“,<sup>31</sup> die die Auseinandersetzung mit dem Konzept erschweren. So reicht das Bedeutungsspektrum von einer Leerformel bis hin zu einem klar definierten juristischen Begriff (z.B. im Grundgesetz bzw. beim Enteignungsrecht).

Als kleinster gemeinsamer Nenner lässt sich das Gemeinwohl als „Interesse aller bzw. der Allgemeinheit“ definieren und steht daher im Gegensatz zum Interesse Einzelner oder zum Interesse von Gruppen. Bereits mit dieser einfachen Definition werden Probleme der tautologischen Verwendung (Gemeinwohl gleich das Wohl der Allgemeinheit) sowie auch der verwandten Begrifflichkeiten (z.B. öffentliches Interesse) klar sichtbar. Fischer schlägt deshalb eine begriffliche Präzisierung und Kategorisierung anhand der beiden Kriterien des normativen Anspruchs und der sozialen Reichweite vor (s. Abbildung 2).<sup>32</sup>

Oft wird das Gemeinwohl auch durch Gegenbegriffe (Eigennutz, Egoismus, Profitinteresse etc.) definiert. Nicht selten wird der Begriff auch unausgesprochen und implizit gedacht, z.B. bei Verwendung der Begriffe Gerechtigkeit, Solidarität, Sozialverträglichkeit oder Nachhaltigkeit. Nicht nur die Frage, welche Personen und Sozialgruppen zur „Allgemeinheit“ jeweils gerechnet werden, unterliegt Wandlungen, sondern auch der Raum, auf den sich der Begriff bezieht: Das Gemeinwesen kann so unterschiedlich strukturierte Einheiten wie die einzelne Gemeinde, eine Region, eine Nation oder auch eine Staatengemeinschaft, etwa die EU, umfassen.

---

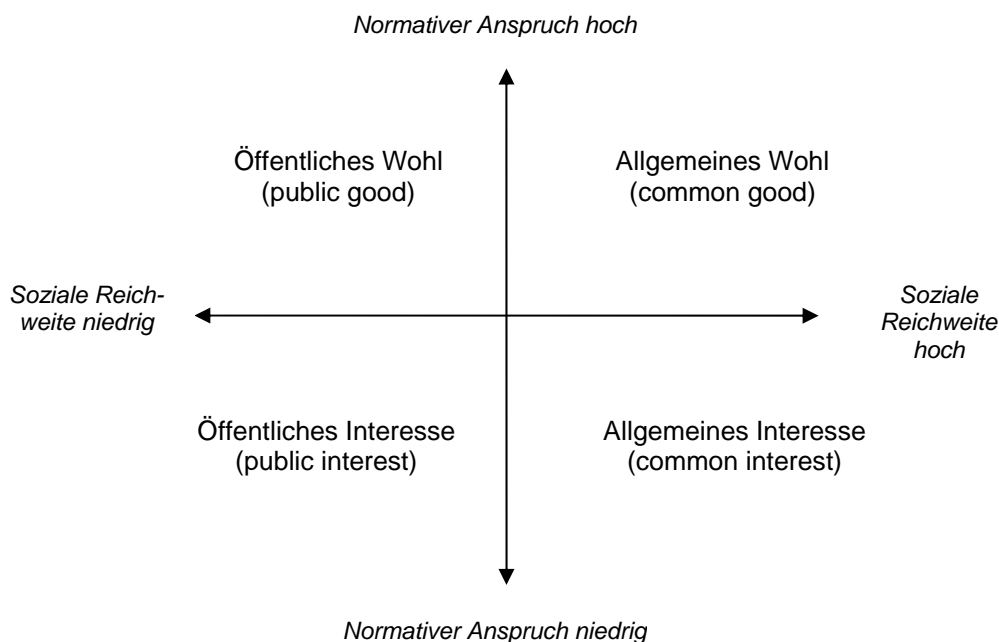
<sup>29</sup> Vortrag von Karsten Fischer auf dem IRS-Workshop „Gemeinschaftsgüter und Gemeinwohl“ am 26.10.2006 in Erkner.

<sup>30</sup> Münkler, H.; Bluhm, H. (2001): Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe. In: Münkler, H.; Bluhm, H. (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe, Berlin, (Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe Gemeinwohl und Gemeinsinn Bd. I), S. 9-30, S. 27.

<sup>31</sup> Hellmann, K.-U. (2002): Gemeinwohl und Systemvertrauen. Vorschläge zur Modernisierung alteuropäischer Begriffe. In: Münkler, H.; Fischer, K. (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. S. 77-109, S. 81.

<sup>32</sup> Vortrag von Karsten Fischer auf dem IRS-Workshop „Gemeinschaftsgüter und Gemeinwohl“ am 26.10.2006 in Erkner.

Abb. 2: Kategorisierung verwandter Begrifflichkeiten zum Gemeinwohl



Quelle: eigene Darstellung nach Fischer<sup>33</sup>

In der Frühen Neuzeit kreisten die Debatten zum „bonum commun“ und „gemeinen Nutzen“ um die Verpflichtung des Herrschers, dem allgemeinen Wohl zu dienen – eine Verpflichtung, die zugleich seine Macht legitimierte.<sup>34</sup> Im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert mündeten Debatten über die Grenzen marktwirtschaftlicher Lösungen für drängende soziale Probleme in ein wesentlich erweitertes Verständnis vom Gemeinwohl und – darauf aufbauend – eine stärkere Begründung für staatliche Interventionen und neue Formen sozial- und wirtschaftspolitischer Steuerung. Heute, im angehenden 21. Jahrhundert, erleben wir eine Wiederbelebung der Diskussion um das Gemeinwohl in Europa. Diesmal sind die auslösenden Faktoren vor allem die Megatrends der Globalisierung von Wirtschaftsbeziehungen, der Europäisie-

<sup>33</sup> ebd.

<sup>34</sup> Eberhard, W. (1986): Der Legitimationsbegriff des "Gemeinen Nutzens" im Streit zwischen Herrschaft und Genossenschaft im Spätmittelalter. In: Fichte, J. O.; Göller, K. H.; Schimmelpfennig, B. (Hg.): Zusammenhänge, Einflüsse, Wirkungen. Kongressakten zum ersten Symposium des Mediävistenverbandes in Tübingen, Berlin, S. 241-254. Eberhard, W. (1985): "Gemeiner Nutzen" als oppositionelle Leitvorstellung im Spätmittelalter. In: Gerwig, M.; Ruppert, G. (Hg.): Renovatio et Reformatio. Festschrift für Ludwig Hädl zum 60. Geburtstag, Münster, S. 195-214. Eberhard, W. (1988): Kommunalismus und Gemeinnutz im 13. Jahrhundert. Zur Ausbildung einer Stadträson und ihrer Bedeutung in der Konfrontation mit der Geistlichkeit. In: Seibt, F. (Hg.): Gesellschaftsgeschichte. Festschrift für Karl Bosl zum 80. Geburtstag, München, S. 271-294. Hibst, P. (1990): Gemeiner Nutzen. Begriffsgeschichtliche Untersuchungen zur politischen Theorie vom 5. vorchristlichen bis zum 15. nachchristlichen Jahrhundert. Archiv für Begriffsgeschichte 33, Mainz, S. 60-95. Hibst, P. (1991): Utilitas publica - gemeiner Nutz - Gemeinwohl. Untersuchungen zur Idee eines politischen Leitbegriffes von der Antike bis zum späten Mittelalter, Frankfurt am Main.

rung der Politik und der Liberalisierung bzw. Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen.<sup>35</sup> Während Nationalstaaten ihr Monopol der Gemeinwohlbestimmung verlieren und liberale Wirtschafts- und Finanzpolitiken die Spielräume staatlichen Handelns reduzieren bzw. verändern, markiert die heutige Gemeinwohldebatte den Versuch, im Sog einer „Ökonomisierung“ der Politik übergeordnete gesellschaftliche Ziele zu thematisieren, neu zu definieren und zeitlich angepasste Formen der Zielverfolgung anzustoßen. Eine „Politik des Gemeinwohls“ wird gefordert,<sup>36</sup> die über traditionelle Interpretationen hinausreicht und den neuen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird.<sup>37</sup> Seit dem Ende der 1990er Jahre erlebt die Gemeinwohlforschung eine Renaissance, wie mehrere neuere Werke belegen.<sup>38</sup>

Neuere rechtswissenschaftliche Forschungen betonen die Bedeutung der Verwendung offener Gemeinwohldefinitionen: Nach Ansicht von Christoph Engel sind sie Ausdruck einer modernen Demokratie und notwendig, da Menschen nicht nur von Interessen geleitet werden (wie die Rational Choice Analyse betont), sondern auch von Ideen (wie die Diskursanalyse betont).<sup>39</sup> Doch auch die fundamentale Relativität von Werten komme zum Tragen, gebe es doch unterschiedliche und unvereinbare Rationalitäten sowie „normative Währungen“. Des Weiteren seien die Erkenntnismöglichkeiten der politischen Subjekte begrenzt. Schließlich betont Engel auch den hohen Eigenwert von Offenheit an sich: Als eine Art „kultureller Biodiversität“ ermögliche sie, das Gemeinwohl als politische Aufgabe zu begreifen.<sup>40</sup> In diesem Sinne kommt dem je aktuellen Aushandeln des Gemeinwohls für das Individuum (Kognition/Begreifen, Selbstwertgefühl), für die soziale Koordination (bessere Steuerung durch Dazulernen), für den Staat (Kontrolle der Politiker, politische Heuristik und zusätzliche Legitimation) und für das Recht (bessere Steuerung durch Recht, Anreizwirkung des Rechts) eine hohe Bedeutung zu. Positiv im praktischen Recht wirke sich die dadurch erreichbare „Stabilität durch Wandel und die ausdrückliche Anerkennung von Gründen, denen der Einfluss auf die Entscheidung versagt“ bleibe, aus.<sup>41</sup>

---

<sup>35</sup> Ambrosius, G. (2006): Europäisches Gemeinwohl – einige wenige Vorbemerkungen. S. 7-15, S. 9.

<sup>36</sup> Schmitt-Egner, P. (2006): Wie ist (Europäisches) Gemeinwohl erforschbar? – Theoretische und methodische Anmerkungen zu einer heuristischen Modellskizze. In: Ambrosius, G.; Schmitt-Egner, P. (Hg.): Europäisches Gemeinwohl. S. 17-67, S. 18.

<sup>37</sup> ebd. S. 21.

<sup>38</sup> Ambrosius, G.; Schmitt-Egner, P. (Hg.) (2006): Europäisches Gemeinwohl. Brugger, W. (2002): Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat. Baden-Baden, (Reihe Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat). Münkler, H.; Fischer, K. (Hg.) (2002): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Anheier, H. K.; Then, V. (Hg.) (2004): Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl. Neue Formen und Wege der Gemeinnützigkeit. Gütersloh. Anderheiden, M. (2006): Gemeinwohl in der Republik und Union. Tübingen.

<sup>39</sup> Engel, Ch. (2001): Offene Gemeinwohldefinitionen. In: Rechtstheorie 32 (2001), S. 23-52, S. 26f.

<sup>40</sup> ebd. S. 32.

<sup>41</sup> ebd. S. 51.

Auch eine Reihe von Sozialwissenschaftlern, wie insbesondere Gunnar Folke Schuppert und Friedhelm Neidhardt, haben sich in jüngster Zeit zunehmend für offene Gemeinwohldefinitionen ausgesprochen: Der Prozess der zunehmenden Individualisierung und Pluralisierung führe zur Entstehung einer „aktiven Bürgergesellschaft“ bzw. „Zivilgesellschaft“ und in diesem Zusammenhang zu einer „Prozeduralisierung“ der Bestimmung des Gemeinwohls. Anstelle des substantialistischen Gemeinwohlbegriffs trete ein prozeduraler. Das dabei auftretende Gemeinwohldilemma<sup>42</sup> besteht darin, dass ein offener politischer Prozess eine verbindliche Festlegung des Gemeinwohls eigentlich ausschließt. Damit fehlt bei einer reinen Prozeduralisierung der absolute Maßstab für das Gemeinwohl. Deshalb können inhaltlich genauer zu bestimmende Gemeinwohlbelange nur in einem demokratischen Meinungsbildungsprozess herausgearbeitet werden. Diese Gemeinwohlbelange entstehen als Ergebnis von Aushandlungsprozessen und gelten für bestimmte Raum-/Zeitkontexte. Über die Jahre hat sich ein Kanon von allgemein akzeptierten Gemeinwohlbelangen entwickelt. Hierzu gehören beispielsweise Umweltschutz, Wohlstand, Vollbeschäftigung, Bildung, Gesundheit, interner und internationaler Frieden, soziale, militärische und zivile Sicherheit und Nachhaltigkeit der Nutzung natürlicher Ressourcen. Diese Belange seien nach ihrer Benennung in einem Abwägungsprozess zu gewichten und möglicherweise durch bestimmte Institutionen als Hüter, Wächter oder Anwälte des Gemeinwohls zu garantieren (ähnlich der Funktion der Bundesbank bei der Sicherung der Stabilität der Währung). Bei zentralen Streitpunkten, bei denen kein Konsens herrscht, hilft der prozeduralistische Begriff weiter. Mit der Prozeduralisierung der Gemeinwohlbestimmung sei jedoch auch das Problem der Legitimation staatlicher Autorität verbunden: Auch der Staat müsse nun verhandeln und überzeugen, er behalte jedoch eine koordinierende Rolle.

Wichtige Einsichten in den langfristigen institutionellen und wirtschaftlich-sozialen Wandel im Umgang mit Gemeinschaftsgütern (insbes. Allmenden) und in jüngster Zeit zu den Semantiken von Gemeinwohlbegriffen haben historische Forschungen erbracht.<sup>43</sup> In Bezug auf gegenwärtige Entwicklungstendenzen zeigen sich zum einen die Aktualität und wichtige Aspekte der Genese älterer, z.T. wenig bekannter Theorieansätze, wie z.B. zur Daseinsvorsorge. Am historischen Beispiel werden zum anderen gegenwartsrelevante Prozesse im Wechsel-

---

<sup>42</sup> Schuppert, G. F. (2002): Gemeinwohl, das – Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen, S. 27.

<sup>43</sup> Sieferle, R. P. (1998): Wie tragisch war die Allmende? GAIA 7(4) 1998, S. 304-307. Prass, R. (2003): Ländliche Gesellschaften in Deutschland und Frankreich, 18.-19. Jahrhundert. Göttingen. Meiners, U. (2004): Allmenden und Marken vom Mittelalter bis zur Neuzeit. Beiträge des Colloquiums vom 18. bis 20. September 2002 im Museumsdorf Cloppenburg, Cloppenburg. Gemeinheitsteilungen in Europa. Die Privatisierung der kollektiven Nutzung des Bodens im 18. und 19. Jahrhundert. Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, 2000,2, München. Beck, R. (2004): Unterfinning, ländliche Welt vor Anbruch der Moderne. München.

spiel von Gemeinschaftsgüter- und Gemeinwohldebatten besonders deutlich, so z.B. historische Barrieren beim Abbau sowie Dynamiken beim Ausbau von gemeinwohlorientierten Handlungen, innere Widersprüche bzw. „Nebenfolgen“, Vollzugsdefizite und „best practices“ bei der Umsetzung.<sup>44</sup> Historische Forschungen können schließlich ältere, gegenwartsrelevante Ansätze zur Integration räumlicher Dimensionen in Gemeinschaftsgüter- und Gemeinwohlkonzepte bewusst machen.<sup>45</sup>

### **Zum Spannungsfeld von Gemeinschaftsgütern und Gemeinwohl**

Obwohl das Gemeinwohl insbesondere bei der Festlegung von Zielen für die Bereitstellung und Verteilung von Gemeinschaftsgütern reklamiert wird, sind die beiden Konzepte bisher in der Literatur überraschenderweise kaum systematisch in Beziehung zueinander gesetzt worden.<sup>46</sup> Im Rahmen dieses Aufsatzes ist es nicht möglich, diese Forschungslücke zu füllen, sondern lediglich in Form eines Zwischenfazit an dieser Stelle auf die wesentlichen Unterschiede und (potenziellen) Komplementaritäten der beiden Konzepte hinzuweisen (s. Abbildung 3).

Zwar wird im Umgang mit Gemeinschaftsgütern häufig mit dem Gemeinwohl argumentiert, doch bestehen grundsätzliche Unterschiede bei den Erkenntnisinteressen und den Herangehensweisen der Gemeinwohl- und Gemeinschaftsgüterforschung. Der Gemeinschaftsgüteransatz ist schwerpunktmäßig auf die Problembeschreibung zur Optimierung der Bereitstellung öffentlicher Güter und die Ableitung von institutionellen Lösungsansätzen ausgerichtet. Sein zentrales Merkmal – die Güter-Kategorisierung nach den Kriterien von Rivalität und Ausschließbarkeit – dient der Analyse grundlegender Probleme kollektiven Handelns. Gemeinschaftsgüter werden nicht anhand von Gemeinwohlvorstellungen, sondern von Allokationsproblemen definiert und betrachtet - es handelt sich also eigentlich um Bereitstellungs- und Verteilungsfragen sowie Regeln kollektiven Handelns zur Sicherung der Verfügbarkeit von knappen Ressourcen. Ein öffentliches Interesse wird als selbstverständlich vorausgesetzt. Dabei wird allerdings wenig Rücksicht auf die soziale oder politische Konstruktion des „Öffentlichen“ genommen.

Bei Gemeinwohldebatten hingegen liegt der Schwerpunkt auf der Bestimmung der Inhalte und der Operationalisierbarkeit des Gemeinwohls. Gemeinwohlforschung ist auf die gesell-

---

<sup>44</sup> Z.B. Daly, H.; John, E.; Cobb, B.; Cobb, C. W. (1989): For the common good: redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future. Boston.

<sup>45</sup> Z.B. Blickle, P. (2001): Der Gemeine Nutzen. Ein kommunaler Wert und seine politische Karriere. In: Münkler, H.; Bluhm, H. (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinnutz. S. 85-107. Vgl. auch Eberhard, W. (1988): Kommunalismus und Gemeinnutz im 13. Jahrhundert. oder auch Jessen, R.; Reichardt, S.; Klein, A. (Hg.) (2004): Zivilgesellschaft als Geschichte. Studien zum 19. und 20. Jahrhundert. Wiesbaden.

<sup>46</sup> Eine neuere Ausnahme ist Anderheiden, M. (2006): Gemeinwohl in Republik und Union. Tübingen.

schaftliche Zielbestimmung orientiert. Hier besteht dann wiederum wenig Interesse an spezifischen Eigenschaften der zum Gemeinwohl beitragenden Güter oder Dienstleistungen. Die geeigneten institutionellen Arrangements, um das größtmögliche Gemeinwohl zu erreichen, stehen ebenfalls nicht im Vordergrund.

Eine Verknüpfung der weitgehend parallel laufenden Debatten über Gemeinschaftsgüter und Gemeinwohl bietet jedoch mehrere Vorteile.<sup>47</sup> Die Gemeinwohlforschung hilft, nicht nur ein Gut, sondern „Güter“ in ihrem Zusammenhang und ihren Wechselwirkungen zu betrachten: d.h. sie sensibilisiert für das Nebeneinander und die Überlagerung unterschiedlicher Ansprüche und Objekte. Dafür kann die Bezugnahme auf Gemeinschaftsgütereigenschaften helfen, der Gefahr der rhetorischen Leere des Gemeinwohlbegriffs zu begegnen. Obwohl Gemeinschaftsgüter – der neueren Forschung zufolge – auch als partielles soziales Konstrukt gelten, ist der Begriff mit einer geringeren Normativität behaftet. Debatten über das Gemeinwohl könnten davon profitieren, mithilfe des Gemeinschaftsgutbegriffes den Bezug zu konkreteren Inhalten und Kontexten zu schaffen. Es wäre beispielsweise interessant zu erfahren, in welchen historischen Konstellationen und durch welche Faktoren sich ein bestimmtes Gut zu einem Gemeinwohlobjekt entwickelte.

---

<sup>47</sup> Das Folgende in Anlehnung an das Statement von Ute Hasenöhl auf dem IRS-Workshop "Gemeinschaftsgüter und Gemeinwohl" am 26.10.2006 in Erkner.

Abb. 3: Abgleich der Gemeinschaftsgut- und Gemeinwohlforschung

	<b>Gemeinschaftsgut-Forschung</b>	<b>Gemeinwohl-Forschung</b>
<b>Erkenntnisinteresse</b>	Problembeschreibung zur Optimierung der Bereitstellung öffentlicher Güter und zur Ableitung geeigneter institutioneller Arrangements	Zielorientierung auf Interessen der Allgemeinheit bzw. das öffentliche Interesse
<b>Disziplinäre Wurzel und Erweiterungen</b>	Ökonomische Gütertheorie, neuerdings durch Neoinstitutionalismus, sozialhistorische Allmendeforschung und politikwissenschaftliche Ansätze erweitert	Rechts-, politik- und geschichtswissenschaftliche Forschungen zu gesellschaftlichen Zielen
<b>Zentrale Kategorisierungen</b>	Private Güter, (reine) öffentliche Güter, Allmende (common pool resources), Club-/Zollgüter	Allgemeine(s) Wohl bzw. Interessen, öffentliche(s) Wohl bzw. Interessen
<b>Gegenstände</b>	Materielle (z.B. Wasser) und nichtmaterielle (z.B. Bildung) Güter und Leistungen	Breites Spektrum gesellschaftlicher Gemeinwohlbelange
<b>Verwendungen</b>	Analyse der Eigenschaften eines Gutes zur Bestimmung geeigneter Steuerungsmöglichkeiten	Substantialistische oder prozeduralistische Analysen von Gemeinwohl
<b>Neuere Entwicklungen</b>	Sensibilisierung für Komplexität und Normativität der Güterbestimmung. Interesse an ‚global public goods‘ und ‚common heritage‘ im Zuge des globalen Wandels	Erweiterung von <u>dem</u> Gemeinwohl zu Gemeinwohlbelangen. Historisierung, Kontextualisierung und Prozeduralisierung des Gemeinwohls. Forschungen zu Gemeinwohl in der EU
<b>Raumbezug</b>	Raumbezüge eher implizit: nach räumlicher Reichweite der Güter und deren institutionellen Regelung gerichtet	Eher vage und situative räumliche Verortung des ‚Gemeinwesens‘: von der Gemeinde bis zum Weltall
<b>Raumpolitische Relevanz</b>	Förderung positiver Effekte und Minimierung negativer Effekte als zentrale Ziele von Raumentwicklung und -politik	Rekurs auf Gemeinwohl als zentrale Kategorie der Raumplanung und regionalen Förderpolitik

Quelle: eigene Darstellung

#### 4 INFRASTRUKTUR ALS GEMEINSCHAFTSGUT

Technische Infrastruktursysteme gelten als klassische Gemeinschaftsgüter. Einfach ausgedrückt stellen sie kollektiv genutzte Güter dar, die (verschiedenen) öffentlichen Zwecken dienen. Definitionen von Infrastruktur in der Literatur sind vielfältig und reichen von baulichen Vorleistungen wirtschaftlicher Produktion bis hin zu sämtlichen materiellen und nicht-materiellen Voraussetzungen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Reproduktion.<sup>48</sup> Unstrittig ist jedoch, dass Systeme der Ver- und Entsorgung als zentrale Komponente immer zur Infrastruktur zählen.<sup>49</sup> Dazu gehören die Versorgung mit Wasser und Energie (Elektrizität, Gas und Wärme), die Entsorgung von Abwässern und von festen Abfallstoffen.<sup>50</sup>

Nach Jochimsen, Frey und anderen Autoren besitzen technische Infrastruktursysteme physisch-technische Merkmale, die ökonomische Besonderheiten aufweisen und in der klassischen Argumentationslogik eine Bereitstellung über den Markt erschweren oder unmöglich machen, so dass spezifische institutionelle Regelungen erforderlich sind.<sup>51</sup> Zu den technischen Merkmalen gehören die weitgehende Unteilbarkeit bzw. Standortgebundenheit der Anlagen, die lange Lebensdauer, der netzartige bzw. leitungsgebundene Charakter und die Infrastrukturleistungen als Produktionsinput.<sup>52</sup> Diese technischen Eigenschaften stellen besondere Herausforderungen für die Produktion der Güter dar. Zu den ökonomischen Strukturproblemen gehören vor allem sinkende Durchschnittskosten, die Nichtausschliessbarkeit von Trittbrettfahrern, die fehlende Rivalität im Konsum als Effizienzhemmnis und sog. meritokratische Güterfunktionen – d.h. die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung zu günstigen Preisen.<sup>53</sup> Das dritte Glied in dieser Argumentationskette ist die Notwendigkeit der staatlichen Planung, Regulierung, Finanzierung und – bei Bedarf – Bereitstellung.

Diese „Naturlogik“ der Infrastrukturbereitstellung wird allerdings spätestens seit Ende der 1980er Jahre kritisch hinterfragt. Zum einen existieren inzwischen viele erfolgreiche Gegenbeispiele einer privatwirtschaftlichen Erbringung mancher Infrastrukturleistungen in Europa,

---

<sup>48</sup> Siehe Übersicht in Jochimsen, R. (1995): Infrastruktur. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 490-498.

<sup>49</sup> Jochimsen, R. (1966): Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung. Tübingen.  
Jochimsen, R. (1995): Infrastruktur. Frey, R. L. (2005): Infrastruktur. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 469-475.

<sup>50</sup> Tietz, H.-P. (2005): Ver- und Entsorgung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 1242. Loske, R.; Schaeffer, R. (2005): Die Zukunft der Infrastrukturen, S.13ff.

<sup>51</sup> Frey, R. L. (2005): Infrastruktur. Jochimsen, R. (1966): Theorie der Infrastruktur.

<sup>52</sup> Frey, R. L. (2005): Infrastruktur. Tietz, H.-P. (2005): Ver- und Entsorgung. Tietz, H.-P. (2007): Systeme der Ver- und Entsorgung. Funktionen und räumliche Strukturen. Wiesbaden.

<sup>53</sup> Frey, R. L. (2005): Infrastruktur.

vor allem bei der Telekommunikation, aber auch – mit entsprechender flankierender Regulierung durch den Staat – bei der Energieversorgung. Zum anderen wird der Automatismus der öffentlichen Bereitstellung von öffentlichen Gütern – zumindest in der „reinen Lehre“ – in der Wirtschaftswissenschaft als nicht überzeugend und in der Wirtschaftspolitik als nicht akzeptabel kritisiert. Damit ist eine jahrzehntelang geltende Grundannahme der Infrastrukturpolitik stark relativiert. Eine neue konzeptionelle Grundlage für die Orientierung der Politik – etwa in Form einer aktuellen Erfordernissen angepassten Infrastrukturtheorie – fehlt allerdings bis heute.

Wenn die klassische Argumentationslinie zur Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern ins Wanken geraten ist, wie kann das Gemeinschaftsgüterkonzept dennoch weiterhin von Nutzen sein? Zu welchen Güterkategorien gehören beispielsweise Infrastruktursysteme, speziell der Ver- und Entsorgung? Eine solche Übung der güterspezifischen Zuordnung – so lehrt die neuere Literatur – macht deutlich, wie unscharf und interpretationsabhängig die o.g. Klassifizierung in Wirklichkeit ist. In vielen Fällen ist die (Nicht-) Rivalität oder die (Nicht-) Ausschließbarkeit in Bezug auf die Nutzung nicht einfach „gegeben“, sondern u.a. stark von der Art der Verwendung und der Reichweite der Betrachtung geprägt. Innerhalb des Güterspektrums gibt es viele Mischformen mit Eigenschaften von privaten und öffentlichen Gütern. Dies trifft auch auf die Gemeinschaftsgüter der technischen Infrastruktur zu. Betrachten wir zunächst die Nichtausschließbarkeit, so fallen erhebliche Unterschiede zwischen den Infrastruktursparten auf. Während der Zugang zu Landstrassen oder Abfallbehältern im öffentlichen Raum frei ist, wird der Nutzerkreis von leitungsgebundenen Energie- und Wasserversorgungsanlagen oder Telekommunikationseinrichtungen durch den technischen Anschluss und die Zahlung einer Nutzungsgebühr bestimmt. Aus diesem Grund werden leitungsgebundene Infrastruktursysteme oft als Club-Güter klassifiziert. Eine Nutzungsrivalität besteht – allein auf die Infrastrukturanlagen bezogen – bis zu einer gewissen Kapazitätsgrenze nicht. Wenn diese allerdings überschritten wird – etwa mit einem Verkehrsstau oder der Überlastung von Wasser- oder Stromleitungen – können die negativen Folgen für die Nutzer erheblich sein. Solange Ver- und Entsorgungssysteme unterhalb der Kapazitätsgrenze funktionieren, wirkt ein besonders positives Phänomen. Je mehr Personen das Gut nutzen, desto mehr profitieren alle Nutzer. Die hohen Fixkosten werden auf einen breiteren Kreis verteilt, zum Vorteil aller (einschließlich der Betreiber). Der Mehrwert von diesen sog. Netzwerk-Gütern wird so nicht nur vom Produzenten, sondern in hohem Maße auch von den Nutzern bestimmt. Entscheidend für die effektive und effiziente Bereitstellung des Guts ist die Schaffung einer „kritischen Masse“ in der Aufbauphase technischer Infrastruktursysteme und (in schrumpfenden Regionen heute besonders relevant) die Erhaltung dieser kritischen Masse in der Folgezeit.

Bisher betrachteten wir lediglich die Infrastruktursysteme als physisch-technische Einheiten. Erweitern wir den Blick auf die Umweltgüter, die sie sammeln, behandeln, verteilen und entsorgen, so wird das Güter-Bild deutlich komplexer. Ver- und Entsorgungssysteme für Wasser, Energie und Abfall dienen in erster Linie der Aufarbeitung, Bereitstellung und Behandlung riesiger Mengen natürlicher Ressourcen und verbrauchen weitere Umweltressourcen als Quelle und Senke. Diese Umweltgüter besitzen ganz andere Gemeinschaftsguteigenschaften als die Ver- und Entsorgungssysteme, die sie transportieren. Wasser, Energieträger (z.B. Kohle, Gas) und Wertstoffe der Produktion sind in der Regel „common pool resources“, die – zumindest global betrachtet – erhebliche Nutzungsrivalitäten aufweisen. Hier zeigt sich ein grundsätzliches Dilemma bei der Bewirtschaftung von Ver- und Entsorgungssystemen, die die Gütertheorie offenbart: Es liegt im Interesse der Menschheit, die Nutzung von Umweltgütern so weit wie möglich zu minimieren, aber es liegt im Interesse aller Nutzer eines Infrastruktursystems, die Nutzung dieses Netzwerk-Guts so weit wie möglich (unterhalb einer Sicherheitsreserve) zu maximieren. Dieses Dilemma wird besonders in Situationen extremer Ressourcenknappheit oder Unternutzung der Infrastruktur kritisch, wie wir heute in Deutschland und Europa beobachten können.

### **Impulse aus der neueren Gemeinschaftsgut-Forschung**

Welche Impulse aus dem Stand der Gemeinschaftsgüterforschung lassen sich für unsere raumwissenschaftlichen Fragestellungen zu technischen Infrastruktursystemen ziehen?

Erstens: Die externen Effekte, die Infrastruktursysteme verursachen und wegen derer sie u.a. als Gemeinschaftsgüter behandelt werden, haben immer dezidierte Raum- und Zeitdimensionen, auf die stets zu achten ist.<sup>54</sup> Die negative Wirkung einer Überbeanspruchung von Wasserressourcen oder der Ableitung schädlicher Abwässer ist nicht lokal begrenzt, sondern raumübergreifend. Daraus entstehen räumliche Asymmetrien, die entsprechend ausgelegte institutionelle Regelungen verlangen. Dies gilt genauso für positive externe Effekte – etwa die raumübergreifenden Vorteile einer Reduzierung der Emissionen eines Kraftwerks.

Zweitens: Die verschiedenen Gemeinschaftsgüter eines Ver- und Entsorgungssystems – oben exemplarisch an Netzwerk-Gütern und Umweltgütern dargestellt – haben i.d.R. sehr unterschiedliche Raumbezüge. In der Wasserversorgung zum Beispiel besteht fast immer ein „misfit“ zwischen dem Naturraum der zu verteilenden Ressource Wasser (die Grundwas-

---

<sup>54</sup> Ernst, A. M.; Eisentraut, R.; Bender, A.; Kägi, W.; Mohr, E.; Seitz, S. (1998): Stabilisierung der Kooperation im Allmende-Dilemma durch institutionelle und kulturelle Rahmenbedingungen. GAIA 7(4) 1998, S. 271-278.

serleiter oder das Flusseinzugsgebiet) und der räumlichen Ausbreitung des Verteilungsnetzes selber. Die daraus entstehenden sog. Grenzprobleme („boundary problems“) durch politisch-administrative Regelungen in den Griff zu bekommen, die ihrerseits oft einen dritten Raumbezug (die Gebietskörperschaft) aufweisen, stellt eine besondere Herausforderung für die regionale Steuerung dar.

Drittens: Die Bestimmung darüber, was ein Gemeinschaftsgut ist und wie es bereitgestellt werden soll, erfolgt nicht „quasi-objektiv“ (Altvater) aus einer ökonomischen Argumentationslogik, sondern aus einem politischen Prozess der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Wenn dieser Prozess für alle Sparten der Ver- und Entsorgung zunehmend auf der Ebene der EU stattfindet, so bleiben dennoch im Zuge der räumlichen Rekonfiguration staatlichen Handelns viele teilweise neue Einflussmöglichkeiten auf subnationaler – d.h. regionaler und kommunaler – Ebene. Hier muss besonders auf historisch gewachsene Regelungsformen und regional spezifische Kontextbedingungen – sozialökonomisch, politisch, technisch und ökologisch – geachtet werden.

Aus der historischen Perspektive liegen Erkenntnisse zu zahlreichen zentralen Teilfragen des Umgangs mit Infrastrukturen als Gemeinschaftsgütern vor. Dazu gehören insbesondere die unterschiedlichen institutionellen Regelungen für eine flächendeckende Versorgung mit Wasser- und Abwasserinfrastrukturen in Räumen und politischen Systemen mit unterschiedlicher Regulierungsstärke und die verschiedenen Entwicklungspfade in einzelnen Städten und Regionen. Zudem sind Ver- und Entsorgungssysteme historisch zu Kernelementen der Daseinsvorsorge geworden. Unter Daseinsvorsorge sei dabei nach Forsthoff die staatliche Aufgabe zur Bereitstellung der für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen Güter und Leistungen verstanden. In Deutschland wird diese Aufgabe zurzeit überwiegend von kommunalwirtschaftlichen Betrieben wahrgenommen.<sup>55</sup>

### **Impulse aus der neueren Gemeinwohlforschung**

Welche Impulse lassen sich aus der neueren Gemeinwohlforschung gewinnen? Inwiefern trägt der Gemeinwohlbegriff zum besseren Verständnis aktueller Entwicklungen bei? Zunächst ist festzuhalten, dass aktuelle und historische Debatten um Infrastruktursysteme als Bestandteile der Daseinsvorsorge sich generell um Gemeinwohlprobleme drehen. Gemeinwohlbelange spielen dabei eine zentrale Rolle: ob im Interesse der Versorgungssicherheit der Bevölkerung, des inter- und intraregionalen Ausgleichs oder des Schutzes von Naturres-

---

<sup>55</sup> Libbe, J.; Trapp, J. H. (2005): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – kommunale Steuerungspotenziale in differenzierten Formen der Aufgabenwahrnehmung. Eine Positionsbestimmung. Berlin (Download unter <http://www.networks-group.de/veroeffentlichungen/DF9160.pdf>) (Zugang: 17.10.2007).

ourcen vor Verschmutzung und Übernutzung. Aktuell in Deutschland ist dies am Beispiel der Diskussion über die Zukunft des Prinzips gleichwertiger Lebensverhältnisse klar erkennbar. Das, was bis vor wenigen Jahren als mehr oder weniger selbstverständlich angenommen wurde, wird heute zunehmend in Frage gestellt.

Während die heutige Debatte über die Liberalisierung und Privatisierung die Aufmerksamkeit auf die Fragen der Formen und Regeln der Bereitstellung infrastruktureller Leistungen lenkt, könnte die neuere Forschung zum Gemeinwohl helfen, die öffentlichen Ziele von Infrastruktursystemen stärker in den Mittelpunkt der Diskussion zu rücken. Statt vorwiegend nach dem „wie“ zu fragen, wäre eine theoriefundierte Diskussion über das „was“ und „wozu“ von Infrastruktursystemen unter den heutigen veränderten Rahmenbedingungen vonnöten. Die Raumforschung könnte unter Bezugnahme auf die Gemeinwohlforschung Orientierungshilfe für Zieldiskussionen geben und die Prozesse der Bestimmung „öffentlicher“ (insbesondere regionalpolitischer) Ziele für die vielfältigen Funktionen technischer Infrastruktursysteme analysieren. Eine solche Orientierungshilfe fehlt bisher.

Außerdem sind Öffentlichkeit und Entscheidungsträger für den geschichtlichen Wandel „öffentlicher Ziele“ zu sensibilisieren. So hat beispielsweise die Energiepolitik seit 1945 vielfältige Wandlungen erfahren: Lag zunächst der Schwerpunkt auf Wirtschaftswachstum und Versorgungssicherheit, so verlagerte er sich im Laufe der letzten Jahrzehnten zunehmend auf Aspekte wie Umweltschutz, Effizienz, Klimaschutz und – zuletzt - „resilience“, das heißt auf die Frage der Widerstands- und Anpassungsfähigkeit von Infrastrukturen. Das Gemeinwohl verändert sich nicht nur zeitlich, sondern auch räumlich. Vor dem Hintergrund des räumlichen Wandels im Allgemeinen und der Europäisierung von Gemeinwohlbestimmungen im Besonderen stellt sich die Frage: Was bedeutet Gemeinwohl in regionaler Perspektive? Speziell auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge drohen räumlich einheitliche Vorgaben der EU, historisch gewachsene Gemeinwohlregelungen auszuhebeln.<sup>56</sup> Außerdem steht das gemeinwohlorientierte Leitbild des regionalen Ausgleichs der EU in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Wettbewerbsprinzip. Von der Infrastrukturpolitik wird einerseits mehr Wettbewerb und andererseits effektivere Grundversorgung verlangt. Schließlich könnte die Gemeinwohlforschung dazu dienen, die sehr unterschiedlichen Gemeinwohlaussagen zu Infrastruktursystemen in Politik und Praxis zu gewichten. Diese könnten auf einer Skala nach der Reichweite kollektiver Akzeptanz oder nach dem Institutionalisierungsgrad festgehalten werden, die beispielsweise von niedrig (z.B. Legitimationshilfe für Einzelinteressen) bis hoch (z.B. Aussagen in Gesetzestexten) reichen könnte.

---

<sup>56</sup> Statement von Gerold Ambrosius auf dem IRS-Workshop „Gemeinschaftsgüter und Gemeinwohl“ am 26.10.2006 in Erkner. Ambrosius, G.; Schmitt-Egner, P. (Hg.) (2006): Europäisches Gemeinwohl.

## 5 KULTURLANDSCHAFT ALS GEMEINSCHAFTSGUT

Die Kulturlandschaft wurde als Forschungsgegenstand bisher vor allem durch die historische Geographie, die Umweltgeschichte, die Landschaftsplanung und die Agrarwissenschaft mit ihren jeweiligen disziplinären Theorieansätzen untersucht. Traditionelle Sichtweisen waren durch die Landschaftsästhetik und die historische Geographie normativ geprägt und auf eine „historisch gewachsene Kulturlandschaft“ fokussiert. Curdes bezeichnet z.B. eine Kulturlandschaft als „Landschaftsindividuum eines bestimmten Landschaftstyps auf einer hohen Stufe qualitativer Ordnung“, das „eine bedeutende formale Qualität“ aufweist: „Nicht jede Landschaft ist somit Kulturlandschaft“.<sup>57</sup> Nach Wöbse ist „Kulturlandschaft (...) eine positiv zu bewertende Landschaft“.<sup>58</sup> Diese Wertorientierungen zielen oft auf die Sicherung der Erholungsfunktion der Kulturlandschaft und damit auf die Gewährleistung von Gemeinwohlzielen. Daneben gibt es weitere durch sektorale Handlungslogiken geprägte normative Kulturlandschaftsverständnisse wie beispielsweise in der Landwirtschaft, für die die agrarische Landbewirtschaftung im Vordergrund steht. Diese oft selektiven und statischen Sichtweisen auf Kulturlandschaft werden der ihr innewohnenden Dynamik oft nicht gerecht und berücksichtigen die Triebkräfte der Kulturlandschaftsentwicklung nur unzureichend.

Institutionen- und gütertheoretisch fundierte Forschungsansätze, die auf eine Analyse der Ursachen der Kulturlandschaftsentwicklung abzielen, behandeln vor allem spezifische Problemstellungen der Kulturlandschaftsentwicklung oder des Umgangs mit einzelnen Kulturlandschaftsbestandteilen. Das betrifft z.B. die Untersuchung von

- formellen institutionellen Regelungen zur Nutzung von regionalen Ressourcen, darunter Landschaft,<sup>59</sup>
- die Frage der ökologischen und landschaftsgestaltenden Wirkungen und Leistungen der Landwirtschaft und ihrer Honorierung aus agrar- und naturschutzökonomischer Perspektive,<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Curdes, G. (1999): Kulturlandschaft als 'weicher' Standortfaktor. Regionalentwicklung durch Landschaftsgestaltung. Informationen zur Raumentwicklung Nr.5/6, S. 333-346, S. 333.

<sup>58</sup> Wöbse, H. H. (2002): Landschaftsästhetik. Über das Wesen, die Bedeutung und den Umgang mit landschaftlicher Schönheit. Stuttgart, S. 184.

<sup>59</sup> Rodewald, R.; Knoepfel, P. (2003): Landschaft - von der res nullius zu einem common good? GAIA 12(3) 2003, S. 165-166. Rodewald, R.; Knoepfel, P. (Hg.) (2005): Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung. Zürich.

<sup>60</sup> Bahner, T. (1996): Landwirtschaft und Naturschutz - vom Konflikt zur Kooperation. Frankfurt am Main. Hampicke, U. (1996): Der Preis einer vielfältigen Kulturlandschaft. Naturlandschaft - Kulturlandschaft. In: Konold, W. (Hg.): Naturlandschaft – Kulturlandschaft, Landsberg am Lech, S. 45-76. Schumacher, W. (2000): Was will der Naturschutz und was sind Leistungen der Landwirtschaft für Naturschutz und Landschaftspflege? Deutscher Rat für Landespflege (Hg.): Honorierung von Leistungen der Landwirtschaft für Naturschutz und Landschaftspflege, Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege (Heft 71), S. 19-23.

- die Anwendung der Allmende-Problematik auf den Umweltwandel unter Einbeziehung psychologischer Aspekte.<sup>61</sup>

Mit der Erarbeitung und Verabschiedung des Leitbildes „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“<sup>62</sup> ist die Kulturlandschaft zu einem neuen Handlungsfeld der Raumordnung geworden. Dies wirft neue Fragen nach der Entwicklung von Zielstellungen für die Kulturlandschaftsentwicklung sowie Möglichkeiten und Grenzen ihrer Beeinflussung auf, die einen ganzheitlichen Zugang zur Problemstellung erfordern.

Der Umgang mit Kulturlandschaften ist gegenwärtig allerdings durch widersprüchliche Entwicklungen gekennzeichnet: einerseits unterliegen Kulturlandschaften einem stetigen Wandel, der oft mit einem Verlust an charakteristischen Eigenarten verbunden ist. Andererseits werden angesichts von Globalisierungs-, Transformations- und Regionalisierungsprozessen Kulturlandschaften zunehmend als Entwicklungspotenzial für die Profilierung von Regionen erkannt. Daraus ergibt sich die Frage, welche Wirkungszusammenhänge die Kulturlandschaftsentwicklung beeinflussen und welche Bedeutung gütertheoretische Zusammenhänge dabei haben.

Unter physisch-räumlichem Aspekt wird heute bei einem inzwischen weitgehend akzeptierten holistischen Kulturlandschaftsverständnis im Allgemeinen jede durch menschliches Handeln veränderte Landschaft als Kulturlandschaft bezeichnet. Dabei werden allerdings bislang die Wechselwirkungen zwischen menschlichem Handeln und der Kulturlandschaftsentwicklung sowie die Möglichkeiten und Grenzen ihrer bewussten Gestaltung nicht ausreichend thematisiert und analysiert.

Kulturlandschaft entsteht und entwickelt sich aus gütertheoretischer Perspektive weitgehend durch externe Effekte oder als Nebenprodukt menschlichen Handelns, das auf andere Ziele gerichtet ist und durch die Wirkung sektoraler Politiken, ökonomischer Anreize und individueller Wertvorstellungen geleitet wird. Nach Sieferle ist Kulturlandschaft „ein Residualprodukt einer Vielzahl von Handlungen, die jeweils eigene Zwecke verfolgen. In ihr schlagen sich die Ergebnisse von Arbeit, Verkehr, Wohnen, Freizeit, Tourismus, Konsum, Landschaftsplanung und Naturschutz nieder, doch ist ihre reale Gesamtheit von niemandem gewollt.“<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Ernst, A. M. (1998): Umweltwandel und Allmende-Problematik. GAIA 7(4) 1998, S. 251-254.

<sup>62</sup> BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung), Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin.

<sup>63</sup> Sieferle, R. P. (2003): Die totale Landschaft. Neue Urbanität - das Verschmelzen von Stadt und Landschaft. In: Oswald, F.; Schüller, N. (Hg.): Neue Urbanität – das Verschmelzen von Stadt und Landschaft, Zürich, S. 59-76, S. 74f.

Auch wenn nach diesem Verständnis heute die gesamte Landschaft in Mitteleuropa unabhängig von qualitativen und normativen Festlegungen Kulturlandschaft ist, unterscheiden sich die einzelnen Kulturlandschaften durch besondere Qualitäten und Eigenarten erheblich. Kulturlandschaften erbringen in sehr unterschiedlichem Maße Leistungen, die gemeinschaftlich in Anspruch genommen werden können: Kulturlandschaften bieten – in regionaler Differenzierung – Ansatzpunkte für Erholungsmöglichkeiten, von ihnen gehen identitätsstiftende und imagebildende Wirkungen aus und sie bilden Grundlagen zur Sicherung kultureller, landschaftlicher und biologischer Vielfalt.<sup>64</sup> Aufgrund dieser räumlichen Bindung ihrer Entstehung und ihrer raumkonstituierenden Wirkung (insbesondere als Identitätsraum) ist Kulturlandschaft ein regionales Gemeinschaftsgut.

Daran wird deutlich, dass der Wert der Kulturlandschaft – so auch nach dem EUREK – „in der gesamten Zusammensetzung und nicht in einzelnen Elementen“<sup>65</sup> besteht. Dennoch beeinflussen diese einzelnen heterogenen Elemente und Bestandteile, die jeweils unterschiedliche Funktionen erfüllen können, die Kulturlandschaft als Ganzes wesentlich. Diese Heterogenität und Multifunktionalität der Kulturlandschaft ist bei der weiteren Analyse der gütertheoretischen Zusammenhänge zu berücksichtigen.

Kulturlandschaften sind zu einem großen Teil das Ergebnis des Umgangs mit privaten Gütern. Von erheblicher Bedeutung ist dabei die private Landnutzung. Sie ist in erster Linie auf Siedlungstätigkeit, Gewerbeentwicklung oder den Anbau von land- und forstwirtschaftlichen Produkten und damit auf die Inanspruchnahme spezifischer Funktionen ausgerichtet. Aufgrund ihrer gegebenen Multifunktionalität beeinflusst die Landnutzung die Kulturlandschaft über externe Effekte. Privatisierungsprozesse der Landnutzung führen allerdings durch die Begrenzung der Zugänglichkeit auch zu Einschränkungen des Erlebnisses von Kulturlandschaften für die Allgemeinheit. Partiiell werden Kulturlandschaftsbestandteile auch direkt gestaltet, wie z.B. durch die kulturlandschaftliche Inwertsetzung von historischen Relikten der industriellen Entwicklung und ihre Umgestaltung zu Landschaftsparks.

Diese Wirkungszusammenhänge können zu einem Kulturlandschaftsdilemma führen, wenn regionale Akteure einerseits von der Qualität oder dem Image einer Kulturlandschaft profitieren, andererseits aber nichts zur Bewahrung dieser Qualität beitragen oder sie ggf. sogar beschädigen. Allerdings wird durch Trittbrettfahrer das Engagement von regionalen Akteuren

---

<sup>64</sup> Knoepfel unterscheidet drei Gruppen von Gütern und Dienstleistungen der Landschaft, die er als Interaktionsleistungen oder „Landschaftsqualitäten“ bezeichnet: die ökologische, die soziokulturelle einschließlich der sozio-ökonomischen und die ästhetische Interaktionsleistung. Knoepfel, P. (2005): Konzept und Methode. In: Rodewald, R.; Knoepfel, P. (Hg.): Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung, S. 43-77, S. 44f.

<sup>65</sup> Europäische Kommission: EUREK - Europäisches Raumentwicklungskonzept, S. 80.

für den Schutz und die Entwicklung der Kulturlandschaft nicht von vornherein verhindert, denn wenn "öffentliche Güter für einige Angehörige eines Gemeinwesens genügend Vorteile versprechen, werden diese auch bereit sein, die öffentlichen Güter zu finanzieren - ungeachtet der Tatsache, dass Trittbrettfahrer davon einen Vorteil haben werden".<sup>66</sup>

Gesellschaftliche Wertvorstellungen, die in formellen und informellen Institutionen verankert sind, beeinflussen auch die Bewertung von Kulturlandschaften und den Umgang mit ihnen. Dabei kommen auch die eingangs skizzierten unterschiedlichen normativen oder holistischen Kulturlandschaftsverständnisse sowohl in der Wahrnehmung der Kulturlandschaft als auch in der Wirkung durch intendiertes und nichtintendiertes Handeln der Menschen zur Geltung. So können landschaftsumgestaltende Maßnahmen, wie die Urbarmachung für die landwirtschaftliche Nutzung durch Entwässerung mit dem Ziel der Sicherung der Ernährung der Bevölkerung, später unter anderen Rahmenbedingungen eine Neubewertung und Korrektur erfahren. Andererseits können z.B. die Hinterlassenschaften altindustrieller oder militärischer Nutzung oft durch eine aktive Umbewertung als kulturlandschaftliche Potenziale erschlossen werden. In solchen Fällen kann sich ein Wandel vom „public good“ zum „public bad“ und umgekehrt vollziehen.

### **Impulse aus der neueren Gemeinschaftsgut-Forschung**

Der Gemeinschaftsgutansatz bietet insbesondere unter Berücksichtigung seiner sozialwissenschaftlichen Erweiterungen Erklärungsmöglichkeiten für die Wirkungszusammenhänge des Kulturlandschaftswandels und trägt zu Lösungsmöglichkeiten in Bezug auf den Umgang mit Kulturlandschaft bei. Im Zusammenhang mit Institutionenbildungsprozessen und Steuerungsansätzen ist deshalb der Gemeinschaftsgutcharakter von Kulturlandschaft zu berücksichtigen. Dieser äußert sich zum einen darin, dass Kulturlandschaft ein Nebenprodukt unterschiedlicher Aktivitäten ist und von spezifischen Problemen des Akteursverhaltens (aufgrund der oben beschriebenen Dilemmasituation) tangiert wird, zum anderen kann sie aufgrund ihrer identitätsstiftenden und imagebildenden Effekte selbst eine Wirkungskraft als informelle Institution entfalten. Da es für die Entwicklung der Kulturlandschaft kein eigenständiges Institutionensystem geben kann, ist dieser Aspekt für die bewusste Ausnutzung der gegebenen Handlungsspielräume zur Erzielung von positiven externen Effekten auf die Kulturlandschaft, aber auch für die Initiierung von Prozessen der direkten Inwertsetzung und Gestaltung von Kulturlandschaft durch die Akteure von erheblicher Bedeutung.

---

<sup>66</sup> De Jasay, A. (1989): zitiert in: Richter, R.; Furubotn, E. (1996): Neue Institutionenökonomik. Tübingen, S. 107. Der ökonomische Begriff der Finanzierung sollte im Zusammenhang mit der Kulturlandschaft weiter gefasst und generell auf das Engagement von Akteuren bezogen werden.

Die Entwicklung der Kulturlandschaft ist zudem stark vom Umgang mit ihren einzelnen Elementen und Bestandteilen geprägt, so dass sie durch eine starke Heterogenität charakterisiert ist. Damit ist eine Heterogenität der Zugänge zum Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft verbunden, die durch individuelles und kollektives Akteurshandeln, sektorale Politiken und Institutionensysteme geprägt sind. Als Kulturlandschaft kommen die einzelnen Elemente und Bestandteile, die durch Multifunktionalität gekennzeichnet sind, jedoch erst in ihrer Ganzheitlichkeit zur Wirkung. Daraus ergeben sich Konsequenzen für die Koordinierung und Steuerung ihrer Nutzung als regionales Entwicklungspotenzial.

Des Weiteren ist Kulturlandschaft durch einen permanenten Wandel charakterisiert. Sie entsteht, entwickelt und wandelt sich durch ihre Nutzung. Deshalb bestehen zwischen der Herstellung und der Nutzung, die sich gegenseitig bedingen, bei der Entwicklung der Kulturlandschaft enge Wechselwirkungen. Daraus ergibt sich, dass bei einer stärker intendierten Gestaltung der Kulturlandschaftsentwicklung sowohl Ziele der Bewahrung und Entwicklung als auch ihres Schutzes und ihrer Nutzung integriert werden können.

Als regionales Gemeinschaftsgut gehen schließlich von der Kulturlandschaft raumkonstituierende Wirkungen aus, die vor allem von Identitätsbildungen, aber auch durch das Naturraumpotenzial oder historische Bezüge beeinflusst sein können. Da sich diese Räume kaum an administrativen Abgrenzungen orientieren, kommt es oft zur Überlagerung von unterschiedlichen Raumstrukturen, Institutionen und Steuerungsansätzen.

### **Impulse aus der neueren Gemeinwohlforschung**

„Kulturlandschaft“ ist ein Kernbegriff zahlreicher politisch-programmatischer Dokumente und entsprechend häufig mit hoher normativer Aufladung und appellativem Charakter verbunden, wobei grundsätzlich ein „identitätsstiftender Charakter“ angenommen wird.<sup>67</sup> In politischen Grundsatzdokumenten mit Bezug zum allgemeinen Wohl wird häufig auf die Kulturlandschaft rekurriert. Beispiele sind das Landeskulturgesetz der DDR von 1970<sup>68</sup>, das Europäische Raumentwicklungskonzept von 1999<sup>69</sup>, das die Inwertsetzung von Kulturlandschaften im Rahmen integrierter Raumentwicklungskonzepte fordert, oder die 2006 von der Ministerkon-

---

<sup>67</sup> Apolinarski, I.; Gailing, L.; Röhring, A. (2004): Institutionelle Aspekte und Pfadabhängigkeiten des regionalen Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft. Working Paper, Erkner, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, (<http://www.irs-net.de/download/kulturlandschaft.pdf>).

<sup>68</sup> Gesetz über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der Deutschen Demokratischen Republik – Landeskulturgesetz – vom 14. Mai 1970. GBl. I Nr. 12, S. 67ff.

<sup>69</sup> Europäische Kommission (1999): EUREK - Europäisches Raumentwicklungskonzept.

ferenz für Raumordnung verabschiedeten neuen Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland.<sup>70</sup> Die Gestaltung von Kulturlandschaften ist hier einer von drei Leitbildkomplexen.

Hinter derartigen Sätzen in programmatischen Dokumenten steht vielfach der Versuch einer konsensorientierten und legitimierenden Formulierung. Dabei wird häufig mit Verweis auf den identitätsstiftenden Charakter der Kulturlandschaft postuliert, dass kulturlandschaftsbezogene Ziele und Leitbilder generell dem Gemeinwohl dienen. Der Begriff Kulturlandschaft erscheint quasi per se als Gemeinwohlbegriff.

Dabei wird aber verdrängt, dass eine Konkurrenz der Werte typisch für planerisch-politische Entscheidungen im Umgang mit Kulturlandschaft ist und Konflikte zwischen verschiedenen Landschaftsnutzungen die Regel sind. Allgemein gehaltene Formulierungen in Grundsatzdokumenten verschweigen naturgemäß die Konflikte und Interessengegensätze, welche bei Schutz, Nutzung und Entwicklung der Kulturlandschaft stets aufeinander treffen, sowie die Prädominanz bestehender Nutzungsrechte und die aus den grundsätzlichen Gemeinwohlzielen eigentlich abzuleitenden Notwendigkeiten der Lenkung dieser Nutzungsrechte.<sup>71</sup> Es kommt also zu einer latenten Negierung der kulturlandschaftstypischen Wertepluralität; verdeckte Konflikte drohen. Die zahlreichen beteiligten sektoralen Akteursgruppen bringen in der Realität kulturlandschaftsbezogenen Handelns jeweils eigene, häufig konkurrierende Gemeinwohlvorstellungen ein (z.B. für den Schutz historischer Kulturlandschaftselemente, für den Erhalt der Biodiversität, für eine lebensfähige Landwirtschaft etc.). Aus einer solchen Perspektive erscheinen Kulturlandschaften nicht mehr nur als Bezugsräume für einen überwältigenden Gemeinwohlbegriff, sondern als Räume konkurrierender Gemeinwohlvorstellungen.

In Bezug auf die Kulturlandschaft versteht sich insbesondere der Naturschutz traditionell seit seinen Anfängen im späten 19. Jahrhundert als Bewahrer des Gemeinwohls: "Für die Protagonisten des Naturschutzes waren Natur und Naturobjekte ideale Güter der Kulturation. Während Industrie, Land- und Forstwirtschaft egoistische, in jedem Fall individualistische Interessen verfolgten, erschien ihnen der Schutz der Natur als ein Interesse der Allgemeinheit".<sup>72</sup> Auch von Seiten der nutzungsorientierten Institutionensysteme werden aber seit der

---

<sup>70</sup> BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung), Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.

<sup>71</sup> Rodewald, R.; Knoepfel, P.; Gerber, J.-D.; Kummli Gonzalez, I.; Mauch, C. (2004): Anwendung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung für die Ressource Landschaft. Fallstudien zum Konzept der institutionellen Ressourcenregime. Naturschutz und Landschaftsplanung 35(4) 2004, S. 107-114.

<sup>72</sup> Schmoll, F. (2004): Erinnerung an die Natur. Die Geschichte des Naturschutzes im deutschen Kaiserreich. Frankfurt am Main / New York, S. 154.

damaligen Zeit mit der gleichen Vehemenz entsprechend konträre Operationalisierungen von Gemeinwohlzielen artikuliert.

Bei Konzepten oder Politikansätzen mit Kulturlandschaftsbezug konkurrieren häufig sektorale Zugänge und unterschiedliche räumliche Bezugsgrößen miteinander. Dementsprechend werden Gemeinwohlziele mit Kulturlandschaftsbezug z.B. für die lokale Ebene, die regionale Ebene oder die übergeordnete Landes-, Bundes- oder europäische Ebene formuliert. Oft wird dabei heute postuliert, dass die Kulturlandschaft ein wesentlicher Bezugspunkt einer regionalen Identität sei; diese regionale Identität gilt wiederum als wichtige Grundlage für regionale Kooperation, Lern- und Innovationsfähigkeit im Wettbewerb der Regionen und im Kontext der Globalisierung. In Bezug auf diesen identitätsstiftenden Charakter wird der Begriff Kulturlandschaft zunehmend dem Begriff der „Region“ vorgezogen, weil er stärker auf das gebaute und natürliche, sinnlich wahrnehmbare Erbe einer Region rekurriert. Die Untersuchung von Ganzert et al.<sup>73</sup> verdeutlicht allerdings, dass die Erhaltung der Kulturlandschaft einen zu abstrakten Nutzen entfaltet (sog. „Regionaler Gemeinwohlnutzen“), um individuelles Handeln zu generieren. Die damit verbundenen altruistische Haltungen seien „zu abstrakt und vom individuellen Nutzen zu sehr entkoppelt, um motivierend zu wirken“.<sup>74</sup>

Der neuere Ansatz, Kulturlandschaft als ein soziales Konstrukt zu interpretieren, hinterfragt die Perspektive eines einheitlichen kulturlandschaftsbezogenen Gemeinwohlverständnisses. Es existiert keine einheitliche Bevölkerung mit gleichgerichteten Interessen und Zielvorstellungen: Die soziokulturelle Lage der unterschiedlichen Akteure in einer regionalen Bevölkerung bezogen auf die Rolle von Gender, Sozialstatus, Ethnizität, Subkulturen, Machtpositionen etc.<sup>75</sup> steht einem einheitlichen Gemeinwohlverständnis in Bezug auf die Kulturlandschaft vielmehr entgegen. Die Frage, „wessen Kultur“ im Mittelpunkt der jeweiligen kulturlandschaftsbezogenen Politikansätze steht, wird bei Verweisen auf das Gemeinwohl oder auch auf eine als einheitlich angenommene regionale Identität häufig nicht gestellt. Wer davon ausgeht, dass Kultur sozial konstruiert wird „through myriad struggles over and in spaces, scales and landscapes“<sup>76</sup>, der muss hinterfragen, ob es ein einziges einheitliches „Gemeinwohlverständnis“ in Bezug auf Kulturlandschaften geben kann. Vielmehr bieten der Kulturlandschaftsbegriff und seine zunehmende Verwendung als Ausgangspunkt regionaler Entwicklungsprozesse Anknüpfungspunkte für ein prozedurales Gemeinwohlverständnis.

---

<sup>73</sup> Ganzert, Ch.; Burdick, B.; Scherhorn, G. (2004): Empathie, Verantwortlichkeit, Gemeinwohl. Versuch über die Selbstbehauptungskräfte der Region. Ergebnisse eines Praxisforschungsprojekts zur Vermarktung regionaler Lebensmittel. Wuppertal Papers, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Nr. 142.

<sup>74</sup> ebd.: S. 24

<sup>75</sup> Soyez, D. (2003): Kulturlandschaftspflege: Wessen Kultur? Welche Landschaft? Was für eine Pflege? Petermanns Geographische Mitteilungen 147(2), S. 30-39, S. 32.

<sup>76</sup> Mitchell, D. (2000): Cultural geography. A critical introduction. Oxford, S. 16.

Faktisch konkurrieren daher im Umgang mit der Kulturlandschaft verschiedene Gemeinwohlbezüge:

- a) sektorale Zugänge und Akteursgruppen (z.B. Gemeinwohlziele des Naturschutzes vs. Gemeinwohlziele der Agrarpolitik),
- b) unterschiedliche räumliche Bezugsgrößen (z.B. Gemeinwohlziele auf der Landesebene vs. lokale Gemeinwohlziele) und
- c) verschiedene zeitliche Bezüge (z.B. Gemeinwohlziele „Bewahrung der Kulturlandschaft für künftige Generationen“ vs. „Ermöglichung kulturlandschaftlicher Nutzungsoptionen zum Wohl der Zeitgenossen“).

## **6 VON DER THEORIE ZUR EMPIRIE: DER FORSCHUNGSANSATZ DES IRS**

Wie können diese Überlegungen für die empirische Erforschung des Umgangs mit Infrastruktursystemen und Kulturlandschaften in Geschichte und Gegenwart dienlich gemacht werden? Im folgenden Abschnitt stellen wir einen analytischen Rahmen vor, den wir für das laufende Leitprojekt „Regionale Governance-Muster in der Kulturlandschafts- und Infrastrukturpolitik in Geschichte und Gegenwart“ auf der Grundlage der theoretisch-konzeptionellen Untersuchungen entwickelt haben. In diesem Projekt geht es um folgende Fragestellungen:

Welche Gemeinschaftsguteigenschaften besitzen Infrastruktursysteme und Kulturlandschaften und welche Anforderungen ergeben sich daraus für deren institutionelle Regelung auf regionaler Ebene?

Welche Gemeinwohlziele werden mit Infrastruktursystemen und Kulturlandschaften von unterschiedlichen Akteuren in verschiedenen Zeit-/Raumkontexten verfolgt?

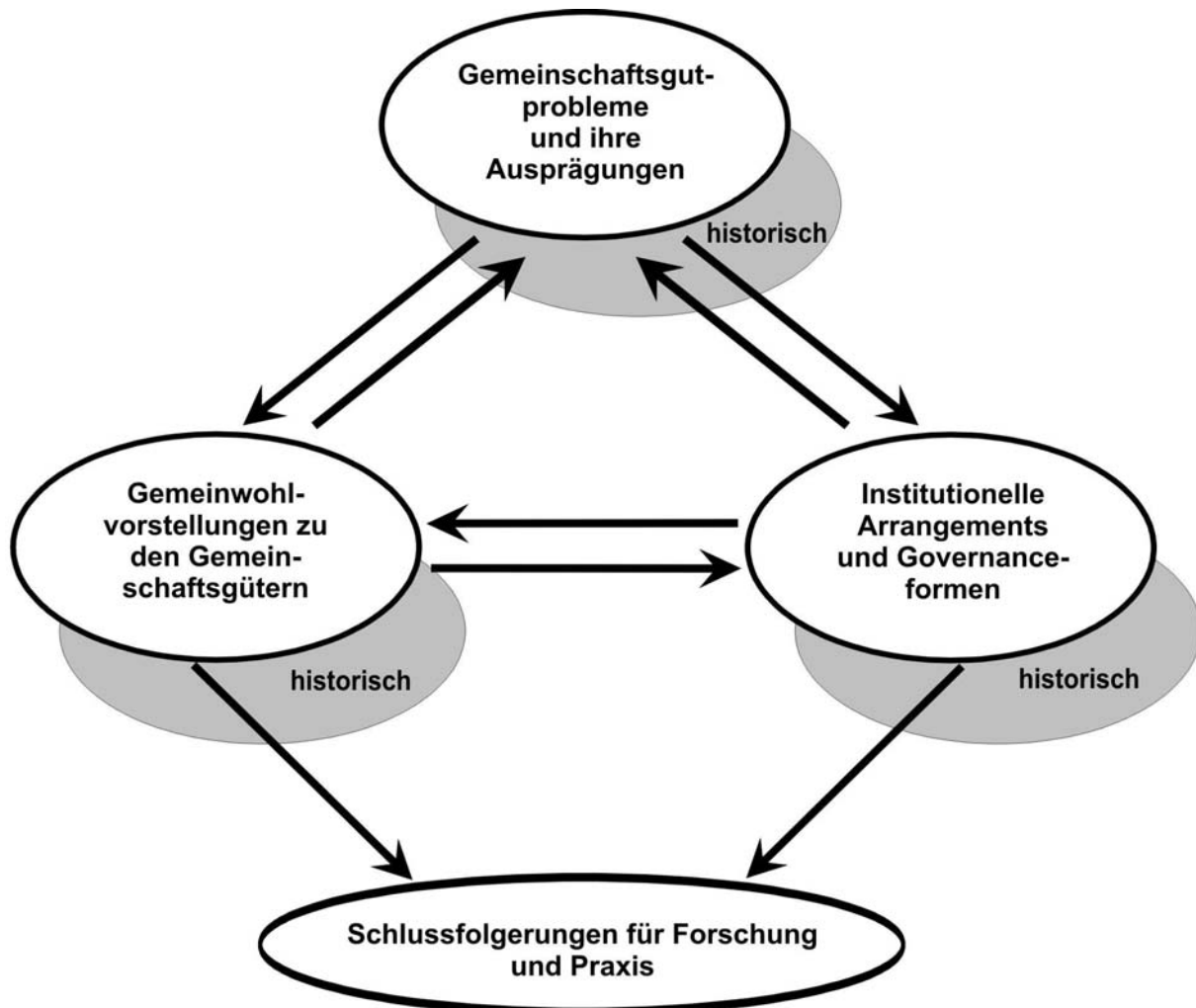
Mit welchen institutionellen Arrangements bzw. Governance-Ansätzen werden bestimmte Gemeinschaftsgutprobleme gelöst bzw. angegangen?

Zur Verfolgung dieser Fragen wurde ein analytischer Rahmen entwickelt, der auf die Verzahnung der theoretisch-konzeptionellen und empirischen Forschungsarbeiten und die Ableitung praxis- und forschungsrelevanter Schlussfolgerungen ausgerichtet ist. Dieser Analyse-rahmen ist in Abbildung 4 dargestellt.

Diesem Konzept folgend werden zunächst Gemeinschaftsgutprobleme und ihre Ausprägungen bestimmt. Für jedes der Gemeinschaftsgüter (Infrastruktursysteme und Kulturlandschaften) werden anhand einer Literaturrecherche die wesentlichen Gemeinschaftsguteigenschaften erarbeitet (s. dieses Working Paper). Auf dieser Grundlage wird für jedes Gut ein charakteristisches strukturelles Gemeinschaftsgutproblem bestimmt. In einem dritten Schritt zu diesem ersten Arbeitspaket werden bestimmte Ausprägungen dieses Problems im

Untersuchungsraum ausgewählt. Diese Auswahl beruht nicht nur auf aktuellen Herausforderungen, sondern auch auf Erfahrungen aus der neueren Geschichte.

Abb. 4: Analytischer Rahmen für das Leitprojekt der Forschungsabteilung 2 des IRS



Quelle: eigene Darstellung

In darauf folgenden, parallel laufenden Arbeitspaketen werden zum einen die Gemeinwohlvorstellungen und zum anderen die institutionellen Arrangements und Governance-Formen zur Lösung der jeweiligen Gemeinschaftsgutprobleme erforscht. Auf der Grundlage einer theoretisch-konzeptionellen Reflexion des Begriffs „Gemeinwohl“ bzw. „Gemeinwohlbelange“ werden in empirischen Arbeitsschritten Vorstellungen zum Gemeinwohl in Geschichte und Gegenwart untersucht, die sich auf die zwei Gemeinschaftsgüter beziehen. Hier geht es darum festzustellen, welche Gemeinwohlbelange in welcher Form von wem für welchen Handlungs- und Zeitraum ins Feld geführt werden. Bei den Institutionenanalysen werden die bestehenden (und historischen) Arrangements zum Umgang mit dem jeweiligen Gemein-

schaftsgutproblem beschrieben und die heute zur Lösung entwickelten Governance-Formen auf ihre Effektivität hin ausgewertet.

Schlussfolgerungen für Forschung und Praxis werden in einem abschließenden Arbeitspaket gezogen. Hier wird ein besonderes Augenmerk dem Aufzeigen von Inkonsistenzen zwischen den Gemeinschaftsgutproblemen, den Gemeinwohlvorstellungen und den institutionellen Arrangements gewidmet. Daraus werden Implikationen für Politik und Planung speziell für den Untersuchungsraum gezogen und der Erkenntnisgewinn des Forschungsansatzes kritisch reflektiert. Es ist beabsichtigt, mit dem (bei Bedarf überarbeiteten) Forschungsansatz künftig andere Räume bzw. raumrelevante Gemeinschaftsgüter zu untersuchen.

Bisher (Sommer 2007) lag der inhaltliche Schwerpunkt der Arbeiten auf den theoretisch-konzeptionellen Untersuchungen und der Entwicklung des Analyserahmens. Das vorliegende Working Paper stellt diesen Zwischenstand dar. Für die laufenden empirischen Arbeiten am Beispiel des Untersuchungsraums Berlin-Brandenburg sind anhand des o.g. analytischen Verfahrens das grundlegende Gemeinschaftsgutproblem für Infrastruktursysteme und Kulturlandschaften sowie dessen raumspezifische Ausprägungen definiert worden.

Für *Infrastruktursysteme* bildet das grundlegende Gemeinschaftsgutproblem das Spannungsverhältnis zwischen der Bereitstellung von Netzwerkütern (am Beispiel von Wasserinfrastrukturen) und dem Schutz von Umweltgütern (am Beispiel von Wasserressourcen) als institutionelle Herausforderung. Es geht hier um die Steuerung des Umgangs mit zwei lebenswichtigen Gütern. Das strukturelle Problem in deren Verhältnis zueinander liegt darin, dass das Umweltgut Wasser im Interesse der Allgemeinheit möglichst sparsam verwendet werden soll und das Netzwerkgut Wasserinfrastruktur im Interesse der Nutzer und Betreiber (bis zu einer gewissen Sicherheitsreserve) möglichst gut ausgelastet werden soll. Institutionelle Regelungen dienen der Erzielung eines gesellschaftlich akzeptablen Ausgleichs zwischen diesen Gemeinschaftsgut-Interessen. In Zeiten des wirtschaftlichen Wachstums – und des infrastrukturellen Ausbaus – wurden diese Regelungen oft zugunsten einer sicheren Wasserversorgung und auf Kosten des regionalen Wasserhaushalts ausgelegt. Heute führt der demographische und wirtschaftliche Strukturwandel jedoch in vielen Teilen Ostdeutschlands zu einem unter Wasserwirtschaftlern zuvor weitgehend unbekanntem Problem: Überkapazitäten und Unterauslastungen ihrer Ver- und Entsorgungsnetze. Appelle von Versorgungsbetrieben an ihre Kunden, mehr Wasser zu verbrauchen, um die steigenden spezifischen Infrastrukturkosten zu drücken, schaffen Anreizstrukturen für den vermehrten Verbrauch von – zumindest regional betrachtet – knappen Wasserressourcen. Für unsere Untersuchungen im Raum Berlin-Brandenburg dreht es sich also um Interessenskonflikte zwischen der Aufrechterhaltung effizienter und effektiver Wasserinfrastruktursysteme bei

starken Unterauslastungen einerseits und dem Schutz lokaler bzw. regionaler Wasserressourcen andererseits. Zugespitzt wird diese regionale Ausprägung des Gemeinschaftsgutproblems durch aktuelle wie potenzielle Wirkungen des Klimawandels auf den regionalen Wasserhaushalt. Während vor allem Wasserversorger aus infrastrukturellen Gründen gegen das Wassersparen plädieren, argumentieren Klimaforscher, Hydrologen und Ökologen für eine verstärkte Schonung regionaler Wasservorräte zur Anpassung an den unvermeidbaren Klimawandel.

Für *Kulturlandschaften* steht folgendes grundlegendes Gemeinschaftsgutproblem im Mittelpunkt der Untersuchungen: Das Spannungsverhältnis zwischen der Heterogenität der Zugänge zu Kulturlandschaft einerseits und der Steuerung ihrer Nutzung als ganzheitlich wirkendes, regionales Entwicklungspotenzial andererseits. Die institutionelle Herausforderung liegt hier in der Steuerung eines Gemeinschaftsguts, welches (im Gegensatz zu Wasser bzw. Wasserinfrastrukturen) keine klare institutionelle Zuordnung genießt, sondern von dem Zusammenspiel sehr unterschiedlicher Institutionensysteme lebt, wie z.B. jenen für Naturschutz, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Raumplanung und Tourismus. Das erschwert die Verfolgung neuerer raumplanerischer und regionalpolitischer Ziele für Kulturlandschaften als Impulsgeber für die Regionalentwicklung insbesondere dort, wo die Qualitäten und Eigenarten von Kulturlandschaften infolge der Industrialisierung und Verstädterung beeinträchtigt worden sind oder infolge des gesellschaftlichen Strukturwandels zu den (wenigen) Stärken einer Region gehören. Beides gilt für unseren Untersuchungsraum Berlin-Brandenburg. Dort sind zwei Ausprägungen des generellen Gemeinschaftsgutproblems zu erkennen: Auf der einen Seite besteht ein Spannungsverhältnis zwischen den konkurrierenden und überlappenden Handlungsräumen von sektoralen Politiken und Kulturlandschaften. Das räumliche „misfit“ zwischen politisch-administrativem Territorium und gebietsübergreifenden Kulturlandschaften stellt besonders in der Hauptstadtregion eine Herausforderung für die Verfolgung einer regionalen Kulturlandschaftspolitik dar. Auf der anderen Seite besteht ein Spannungsverhältnis zwischen übergeordneten (und häufig selektiven) Steuerungsansätzen insbesondere der Landesregierung und dem Handeln regionaler kulturlandschaftlicher Initiativen. Hier geht es um Fragen der Multi-Level-Governance im Umgang mit kulturlandschaftlichen Potenzialen.

## **7 SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Ziel dieses Working Papers war es, den Ertrag neuer Erkenntnisse aus der Gemeinschaftsgüter- und Gemeinwohlforschung für die Raumwissenschaften – am Beispiel der regionalen Infrastruktur- und Kulturlandschaftspolitik – fruchtbar zu machen. Das Working Paper entwi-

ckelte den theoretisch-konzeptionellen Rahmen für künftige empirische Forschungen am IRS über aktuelle Fragen der Entwicklung und Durchsetzung öffentlicher bzw. kollektiver Ziele in regionalem bzw. lokalem Maßstab. Zum Abschluss werden hier die wichtigsten Ergebnisse der Analyse in Form von forschungsleitenden Thesen formuliert:

*Erstens* liefern aktuelle Debatten zu den beiden Konzepten von Gemeinschaftsgütern und Gemeinwohl wichtige neue Perspektiven und Erkenntnisse zur Steuerung der Raumentwicklung. Die Bestimmung und die Durchsetzung öffentlicher Belange sind zentraler Gegenstand jeder Raumentwicklungspolitik, sie wurden bisher in der raumwissenschaftlichen Literatur jedoch oft nur implizit oder mit starker Normativität behandelt. Gerade heute, wo beispielsweise die Inhalte und Bereitstellungsformen von Infrastruktursystemen in Frage gestellt und die Potenziale von Kulturlandschaften für eine qualitative Regionalentwicklung erkannt werden, sind fundierte Kenntnisse über die Eignung bestimmter institutioneller Arrangements zur Steuerung dieser öffentlichen Güter von besonderem Wert.

*Zweitens* bietet die Gemeinschaftsgüterforschung seit langem ein analytisches Gerüst zur Erkennung spezifischer Gütereigenschaften und strukturbedingter Zielkonflikte anhand der Merkmale Rivalität und Ausschließbarkeit der Nutzung. Auch wenn trennscharfe Kategorisierungen in reine öffentliche, private, Allmende- und Club-Güter in der Praxis nur sehr selten gelingen, hilft die Analyse der Eigenschaften einzelner Güter, geeignete Optionen der institutionellen Regelung zu identifizieren. So verlangen technische Infrastruktursysteme – als Netzwerküter, die gleichzeitig Umweltgüter verteilen – besondere Governance-Formen, die dieser Doppelfunktion Rechnung tragen. Bei Kulturlandschaften liegt das Hauptaugenmerk – wegen der Heterogenität der Zugänge – auf Regelungen zur Optimierung der vielfältigen (negativen wie positiven) externen Effekte. Neue Spannung bekommt die Gemeinschaftsgüterforschung heute durch eine sozialwissenschaftliche Öffnung. Danach sind Gemeinschaftsgüter nicht nur anhand der beiden Kriterien von Rivalität und Ausschließbarkeit zu bestimmen, sondern vor allem durch Prozesse der sozialen Konstruktion. Damit rückt zumindest dieser Teil der Gemeinschaftsgüterforschung in die Nähe des normativ geladenen Begriffs des Gemeinwohls.

*Drittens* bietet die Gemeinwohlforschung sozialwissenschaftlich fundierte Orientierungen für raum- und fachplanerische bzw. regionalpolitische Ziel- und Steuerungsdiskussionen. Für gegenwärtige Debatten über die Zukunft der Daseinsvorsorge, die sich stark auf Formen der infrastrukturellen Bereitstellung (z.B. öffentlich vs. privat) beziehen, liefert sie wichtige Anregungen zu der entscheidenden Frage, welchen öffentlichen – und vor allem regionalpolitischen – Zielen Infrastruktursysteme dienen. Bei Kulturlandschaften hilft die Gemeinwohlforschung, die Pluralität und Konkurrenz von „öffentlichen Interessen“ besser zu verstehen.

Dabei plädiert die neuere Forschung gegen ein zu rigides, substantialistisches Verständnis von Gemeinwohl und für eine offene, prozedurale Interpretation, die der machtpolitischen Bestimmung von Gemeinwohl eher entspricht. Entscheidend ist damit die Frage, welche Gemeinwohlbelange von wem zu welchem Zeitpunkt und zu welchem Zweck reklamiert werden.

*Viertens* bietet ein Abgleich der beiden Konzepten Gemeinschaftsgüter und Gemeinwohl und ihrer zugrundeliegenden Erkenntnisinteressen – wie im vorliegenden Working Paper erstmals in dieser Form vollzogen – mehrere Vorteile. Die Gemeinwohlforschung hilft, nicht nur ein Gut, sondern „Güter“ in ihrem Zusammenhang und ihren Wechselwirkungen zu betrachten, d.h. sie sensibilisiert für das Nebeneinander und die Überlagerung unterschiedlicher Ansprüche und Objekte. Demgegenüber kann die Bezugnahme auf Gemeinschaftsguteigenschaften helfen, der Gefahr der rhetorischen Leere des Gemeinwohlbegriffs zu entgehen. Zwar gelten auch Gemeinschaftsgüter inzwischen zunehmend als zumindest partiell soziales Konstrukt gelten, doch ist der Begriff zweifellos nicht ähnlich stark normativ aufgeladen.

*Fünftens* belegen die bewusst gewählten Beispiele aus der Geschichte der Infrastruktur- und Kulturlandschaftspolitik den hohen Wert der historischen Analyse bei Untersuchungen insbesondere zum Gemeinwohl. Dabei ist es wichtig, zwischen historisch belegbaren und theoretisch vorstellbaren Zielen des Gemeinwohls zu unterscheiden. Darüber hinaus bieten historische Rekonstruktionen Aufschluss darüber, in welchen zeit-/räumlichen Konstellationen und durch welche Faktoren sich ein bestimmtes Gut zu einem Gemeinwohlobjekt entwickelte.

Auf der Grundlage dieser und weiterer theoretisch-konzeptioneller Erkenntnisse wurde ein analytischer Rahmen für die weitergehenden Forschungen im Leitprojekt des IRS entwickelt. Dieser Rahmen ist auf die Verzahnung der konzeptionellen und empirischen Forschungsarbeiten sowie auf die Ableitung praxis- und forschungsrelevanter Schlussfolgerungen ausgerichtet. Mit dessen Hilfe sollen Konsistenzen und Inkonsistenzen zwischen den theoriebasierten und den in der Praxis vorgefundenen institutionellen Arrangements aufgezeigt werden. Als erster Schritt zur Operationalisierung dieses analytischen Verfahrens wurden im Working Paper grundlegende Gemeinschaftsgutprobleme für Infrastruktursysteme und für Kulturlandschaften identifiziert und für den Untersuchungsraum Berlin-Brandenburg konkretisiert. Das zentrale Gemeinschaftsgutproblem für Infrastruktursysteme ist das Spannungsverhältnis zwischen der Bereitstellung von Netzwerkgütern (am Beispiel von Wasserinfrastrukturen) und dem Schutz von Umweltgütern (am Beispiel von Wasserressourcen) als institutionelle Herausforderung. Für Kulturlandschaften ist es das Spannungsverhältnis zwischen der Heterogenität der Zugänge zu Kulturlandschaft einerseits und der Steuerung ihrer Nutzung als ganzheitlich wirkendes, regionales Entwicklungspotenzial andererseits.

## Literaturverzeichnis

- Altwater, E. (2003): Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden? *Peripherie* 90/91(23), S. 171-201.
- Ambrosius, G. (2006): Europäisches Gemeinwohl - einige wenige Vorbemerkungen. In: Ambrosius, G.; Schmitt-Egner, P. (Hg.): *Europäisches Gemeinwohl - Historische Dimension und aktuelle Bedeutung*. Wissenschaftliche Konferenz, Universität Siegen, 24.-25. Juni 2004, Baden-Baden, S. 7-15.
- Ambrosius, G.; Schmitt-Egner, P. (Hg.): *Europäisches Gemeinwohl - Historische Dimension und aktuelle Bedeutung*. Wissenschaftliche Konferenz, Universität Siegen, 24.-25. Juni 2004, Baden-Baden.
- Anderheiden, M. (2006): *Gemeinwohl in der Republik und Union*. Tübingen.
- Anheier, H. K.; Then, V. (Hg.) (2004): *Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl. Neue Formen und Wege der Gemeinnützigkeit*. Gütersloh.
- Apolinarski, I.; Gailing, L.; Röhring, A. (2004): *Institutionelle Aspekte und Pfadabhängigkeiten des regionalen Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft*. Working Paper, Erkner, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, (<http://www.irs-net.de/download/kulturlandschaft.pdf>).
- Arnold, V. (1992): *Theorie der Kollektivgüter*. München.
- Bahner, T. (1996): *Landwirtschaft und Naturschutz - vom Konflikt zur Kooperation*. Frankfurt am Main.
- Beck, R. (2004): *Unterfinning, ländliche Welt vor Anbruch der Moderne*. München.
- Blickle, P. (2001): *Der Gemeine Nutzen. Ein kommunaler Wert und seine politische Karriere*. In: Münkler, H.; Bluhm, H. (Hg.): *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe*, Berlin, S. 85-107.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung), Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*, Berlin.
- Brugger, W. (2002): *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat*. Baden-Baden, (Reihe Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat).
- Curdes, G. (1999): *Kulturlandschaft als ‚weicher‘ Standortfaktor. Regionalentwicklung durch Landschaftsgestaltung*. Informationen zur Raumentwicklung Nr. 5/6, Bonn, S. 333-346.
- Daly, H.; John, E.; Cobb, B.; Cobb, C. W. (1989): *For the common good: redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future*. Boston.
- De Jasay, A. (1989): zitiert in: Richter, R.; Furubotn, E. (1996): *Neue Institutionenökonomik*. Tübingen, S. 107.
- Eberhard, W. (1985): "Gemeiner Nutzen" als oppositionelle Leitvorstellung im Spätmittelalter. In: Gerwig, M.; Ruppert, G. (Hg.): *Renovatio et Reformatio. Festschrift für Ludwig Hädl zum 60. Geburtstag*, Münster, S. 195-214.
- Eberhard, W. (1986): *Der Legitimationsbegriff des "Gemeinen Nutzens" im Streit zwischen Herrschaft und Genossenschaft im Spätmittelalter*. In: Fichte, J. O.; Göller, K. H.; Schimmelpfennig, B. (Hg.): *Zusammenhänge, Einflüsse, Wirkungen*. Kongressakten zum ersten Symposium des Mediävistenverbandes in Tübingen, Berlin, S. 241-254.
- Eberhard, W. (1988): *Kommunalismus und Gemeinnutz im 13. Jahrhundert. Zur Ausbildung einer Stadtrason und ihrer Bedeutung in der Konfrontation mit der Geistlichkeit*. In: Seibt, F. (Hg.): *Gesellschaftsgeschichte. Festschrift für Karl Bosl zum 80. Geburtstag*, München, S. 271-294.

- Engel, Ch. (2000): Offene Gemeinwohldefinitionen. Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn, 2000/16, [http://www.mpp-rdg.mpg.de/pdf\\_dat/00016.pdf](http://www.mpp-rdg.mpg.de/pdf_dat/00016.pdf) (Zugang: 23.06.2006).
- Ernst, A. M. (1998): Umweltwandel und Allmende-Problematik. GAIA 7(4) 1998, S. 251-254.
- Ernst, A. M.; Eisentraut, R.; Bender, A.; Kägi, W.; Mohr, E.; Seitz, S. (1998): Stabilisierung der Kooperation im Allmende-Dilemma durch institutionelle und kulturelle Rahmenbedingungen. GAIA 7(4) 1998, S. 271-278.
- EU-Kommission (2004): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. KOM (2004) 374 vom 12.5.2004.
- Europäische Kommission (1999): EUREK - Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Weg zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, Brüssel.
- Frey, R. L. (2005): Infrastruktur. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 469-475.
- Ganzert, Ch.; Burdick, B.; Scherhorn, G. (2004): Empathie, Verantwortlichkeit, Gemeinwohl. Versuch über die Selbstbehauptungskräfte der Region. Ergebnisse eines Praxisforschungsprojekts zur Vermarktung regionaler Lebensmittel. Wuppertal Papers, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Nr. 142.
- Gemeinheitsteilungen in Europa. Die Privatisierung der kollektiven Nutzung des Bodens im 18. und 19. Jahrhundert. Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, 2000,2, München.
- Gesetz über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der Deutschen Demokratischen Republik - Landeskulturgesetz – vom 14. Mai 1970. GBl. I Nr. 12, S. 67ff.
- Guy, M.; Marvin, S.; Moss, T. (2001): Infrastructure in Transition. Networks, Buildings, Plans. London.
- Hampicke, U. (1996): Der Preis einer vielfältigen Kulturlandschaft. Naturlandschaft - Kulturlandschaft. In: Konold, W. (Hg.): Naturlandschaft – Kulturlandschaft, Landsberg am Lech, S. 45-76.
- Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons. Science 162, S. 1243-1248.
- Harvey, D. (2000): Spaces of Hope. Edinburgh.
- Hellmann, K.-U. (2002): Gemeinwohl und Systemvertrauen. Vorschläge zur Modernisierung alteuropäischer Begriffe. In: Münkler, H.; Fischer, K. (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung, Berlin, (Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe Gemeinwohl und Gemeinsinn Bd. II), S. 77-109.
- Héritier, A. (2001): Introduction to the Research Programme. In: Development of the Project Group from October 1997 to April 2000, Report 1, Bonn, S. 45-54.
- Hibst, P. (1990): Gemeiner Nutzen. Begriffsgeschichtliche Untersuchungen zur politischen Theorie vom 5. vorchristlichen bis zum 15. nachchristlichen Jahrhundert. Archiv für Begriffsgeschichte 33, Mainz, S. 60-95.
- Hibst, P. (1991): Utilitas publica - gemeiner Nutz - Gemeinwohl. Untersuchungen zur Idee eines politischen Leitbegriffes von der Antike bis zum späten Mittelalter. Frankfurt am Main.
- Jessen, R.; Reichardt, S.; Klein, A. (Hg.) (2004): Zivilgesellschaft als Geschichte. Studien zum 19. und 20. Jahrhundert. Wiesbaden.
- Jochimsen, R. (1966): Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung. Tübingen.
- Jochimsen, R. (1995): Infrastruktur. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 490-498.

- Kaul, I.; Grunberg, I.; Stern, Marc A. (1999): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. Oxford.
- Keil, R. (1998): Los Angeles: Globalization, Urbanization and Social Struggles. Tucson.
- Kluge, Th.; Libbe, J. (2006): Transformation netzgebundener Infrastruktur – Strategien für Kommunen am Beispiel Wasser. Berlin, (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, 45).
- Knoepfel, P. (2005): Konzept und Methode. In: Rodewald, R.; Knoepfel, P. (Hg.): Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung, Zürich, S. 43-77.
- Libbe, J.; Trapp, J. H. (2005): Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – kommunale Steuerungspotenziale in differenzierten Formen der Aufgabenwahrnehmung. Eine Positionsbestimmung. Berlin (Download unter <http://www.networks-group.de/veroeffentlichungen/DF9160.pdf>). (Zugang: 17.10.2007)
- Loske, R.; Schaeffer, R. (2005): Die Zukunft der Infrastrukturen. Intelligente Netzwerke für eine nachhaltige Entwicklung. (Ökologie und Wirtschaftsforschung Bd. 57), Marburg.
- Martens, J.; Hain, R. (2002): Globale öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit? WEED-Arbeitspapier. Hg.: Heinrich-Böll-Stiftung / Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V. (WEED), Berlin.
- Matzner, E. (2000): Ökonomische Begründung des Staates unter den Bedingungen der Globalisierung IV. Teil: Theorie der öffentlichen Güter. In: Pressburger Vorlesungen. unveröffentlicht.
- Meiners, U. (2004): Allmenden und Marken vom Mittelalter bis zur Neuzeit. Beiträge des Colloquiums vom 18. bis 20. September 2002 im Museumsdorf Cloppenburg, Cloppenburg.
- Mitchell, D. (2000): Cultural geography. A critical introduction. Oxford.
- Münkler, H.; Bluhm, H. (2001): Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe. In: Münkler, H.; Bluhm, H.: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe, Berlin, (Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe Gemeinwohl und Gemeinsinn Bd. I), S. 9-30.
- Münkler, H.; Fischer, K. (Hg.) (2002): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Berlin, (Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe Gemeinwohl und Gemeinsinn Bd. II).
- Ostrom, E. (1990): Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action. Cambridge / New York.
- Ostrom, E.; Gardner, R.; Walker, J. (Hg.) (1994): Rules, games and common-pool resources. Ann Arbor.
- Prass, R. (2003): Ländliche Gesellschaften in Deutschland und Frankreich, 18. - 19. Jahrhundert. Göttingen.
- Pressemitteilung der CSU-Landtagsfraktion, [http://www.csu-landtag.de/htmllexport/index.html?htmllexport/13144\\_32303034313936.html](http://www.csu-landtag.de/htmllexport/index.html?htmllexport/13144_32303034313936.html) (Zugang: 3.3.2007)
- Pressemitteilung der Fraktion der Grünen im Bayerischen Landtag, vgl. unter: [http://www.gruene-fraktion-bayern.de/cms/pressemitteilungen/dok/73/73102.gemeinwohlfunktion\\_des\\_waldes\\_garantiere-print.htm](http://www.gruene-fraktion-bayern.de/cms/pressemitteilungen/dok/73/73102.gemeinwohlfunktion_des_waldes_garantiere-print.htm) (Zugang: 3.3.2007)
- Pressemitteilung der SPD-Landtagsfraktion, [http://www.spd-landtag.de/aktuell/presse\\_anzeigen.cfm?mehr=4509](http://www.spd-landtag.de/aktuell/presse_anzeigen.cfm?mehr=4509) (Zugang: 3.3.2007)
- Publikationen des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern unter <http://www.coll.mpg.de/> (Zugang: 24.08.2007).
- Rodewald, R.; Knoepfel, P. (2003): Landschaft - von der res nullius zu einem common good? GAIA 12(3) 2003, S. 165-166.

- Rodewald, R.; Knoepfel, P. (Hg.) (2005): Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung. Zürich.
- Rodewald, R.; Knoepfel, P.; Gerber, J.-D.; Kumli Gonzalez, I.; Mauch, C. (2004): Anwendung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung für die Ressource Landschaft. Fallstudien zum Konzept der institutionellen Ressourcenregime. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 35(4) 2004, S. 107-114.
- Schenk, W. (2001): Kulturlandschaft in Zeiten verschärfter Nutzungskonkurrenz: Genese, Akteure, Szenarien. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung / Österreichische Gesellschaft für Raumplanung (Hg.): *Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung*, Hannover, S. 30-44.
- Schmitt-Egner, P. (2006): Wie ist (Europäisches) Gemeinwohl erforschbar? - Theoretische und methodische Anmerkungen zu einer heuristischen Modellskizze. In: Ambrosius, G.; Schmitt-Egner, P. (Hg.): *Europäisches Gemeinwohl - Historische Dimension und aktuelle Bedeutung*. Wissenschaftliche Konferenz, Universität Siegen, 24.-25. Juni 2004, Baden-Baden, S. 17-67.
- Schmoll, F. (2004): Erinnerung an die Natur. Die Geschichte des Naturschutzes im deutschen Kaiserreich. Frankfurt am Main / New York.
- Schumacher, W. (2000): Was will der Naturschutz und was sind Leistungen der Landwirtschaft für Naturschutz und Landschaftspflege? Deutscher Rat für Landespflege (Hg.): *Honorierung von Leistungen der Landwirtschaft für Naturschutz und Landschaftspflege*, Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege (Heft 71), S. 19-23.
- Schuppert, G. F. (2002): Gemeinwohl, das – Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen. In Schuppert, G. F.; Neidhardt, F. (Hg.) (2002): *Gemeinwohl - Auf der Suche nach Substanz*. WZB-Jahrbuch, Berlin, S. 19-64.
- Sieferle, R. P. (1998): Wie tragisch war die Allmende? *GAIA* 7(4) 1998, S. 304-307.
- Sieferle, R. P. (2003): Die totale Landschaft. Neue Urbanität - das Verschmelzen von Stadt und Landschaft. In: Oswald, F.; Schüller, N. (Hg.): *Neue Urbanität – das Verschmelzen von Stadt und Landschaft*, Zürich, S. 59-76.
- Soyez, D. (2003): Kulturlandschaftspflege: Wessen Kultur? Welche Landschaft? Was für eine Pflege? *Petermanns Geographische Mitteilungen* 147(2), S. 30-39.
- Tietz, H.-P. (2005): Ver- und Entsorgung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, S. 1242.
- Tietz, H.-P. (2007): *Systeme der Ver- und Entsorgung. Funktionen und räumliche Strukturen*. Wiesbaden.
- Walzer, M. (1992): *Sphären der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main / New York.
- Wiley, Ch.; Swyngedouw, E. (2004): Scaled Geographies. Nature, Place, and the Politics of Scale. In: Sheppard, E.; McMaster, R. B. (Hg.): *Scale and Geographic Inquiry*. Nature, Society and Method, Oxford, S. 129-153.
- Wöbse, H. H. (2002): *Landschaftsästhetik. Über das Wesen, die Bedeutung und den Umgang mit landschaftlicher Schönheit*. Stuttgart.