

Ute Hasenöhl

## **Zivilgesellschaft, Gemeinwohl und Kollektivgüter**

Discussion Paper Nr. SP IV 2005-401

ISSN 1860-4315

Ute Hasenöhrle ist Historikerin und war von 2001 bis 2004 wissenschaftliche Mitarbeiterin der AG „Zivilgesellschaft: historisch-sozialwissenschaftliche Perspektiven.“

Ute Hasenöhrle is historian and was research fellow at the Working Group „Civil Society: Historical and Comparative Perspectives“ from 2001 until 2004.

*Zitierweise:*

Ute Hasenöhrle, 2005

Zivilgesellschaft, Gemeinwohl und Kollektivgüter

Discussion Paper SP IV 2005-401

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WBZ)

## **Zusammenfassung**

In den letzten zwei Jahrzehnten erlebten ‚Gemeinwohl‘ wie ‚Zivilgesellschaft‘ eine Renaissance als Topoi und wissenschaftliche Konzepte. Beide werden oft miteinander in Beziehung gebracht: Während der Zivilgesellschaft eine gemeinwohlfördernde Funktion zugeschrieben wird, dient das Gemeinwohl wiederum auch in wissenschaftlich-analytischen Konzepten der Zivilgesellschaft als Kennzeichen eines spezifisch ‚zivilgesellschaftlichen‘ Handlungsmodus. Diese Gleichsetzung wird im vorliegenden Papier theoretisch wie empirisch anhand ausgewählter Fallstudien zum Gemeinwohldiskurs in Umweltkonflikten in Frage gestellt. Die vorgestellten Überlegungen beziehen sich dabei primär auf eine von Jürgen Kocka im Rahmen der Arbeitsgruppe ‚Zivilgesellschaft‘ am WZB entwickelte Definition von Zivilgesellschaft.

Der Bezug auf das Gemeinwohl wird insgesamt als nur begrenzt geeignet angesehen, zivilgesellschaftliches Handeln zu kennzeichnen. Dies nicht nur aufgrund seiner inhaltlichen Vagheit und normativen Aufladung, sondern auch deshalb, weil das Gemeinwohl in Nutzungskonflikten um Kollektivgüter als stehender Begriff verwendet wird. Die Frage, ob das jeweils umstrittene Gut die Eigenschaften eines privaten oder eines öffentlichen Gutes aufweist, bestimmt damit maßgeblich die diskursive Verwendung von ‚Gemeinwohl‘ mit. Da zudem zivilgesellschaftliche Akteure ohnehin meist im Falle von Verteilungsfragen, die Kollektivgüter betreffen, in die öffentliche Debatte eingreifen, bietet es sich an, anstelle des Gemeinwohls die Verhandlung von Kollektivgütern in eine wissenschaftliche Konzeptualisierung zivilgesellschaftlichen Handelns aufzunehmen.

## **Abstract**

As topoi and as scientific concepts, ‘common welfare’ (Gemeinwohl) and ‘civil society’ experienced a revitalisation within the last two decades. Both are often used in context of one another. While civil society is supposed to enhance the common welfare, the latter is, in return, perceived as characteristic for activities typical for civil society, even in scientific concepts. In this paper, this relationship is put into question, theoretically as well as empirically, taking into account selected case studies on the debate on ‘common welfare’ in environmental conflicts. It specifically refers to a concept of civil society developed by Jürgen Kocka within the WZB Working Group “Civil Society: historical and comparative perspectives”.

It will be shown that reference to common welfare is only suitable to a limited extent in characterising ‘civil society’ activities. This is not only due to its vagueness and normative charge; moreover, the ‘common welfare’ seems to be a set phrase in the case of conflicts regarding collective goods. Whether the goods in question can be described as private or public goods apparently influences the discursive use of ‘common welfare’. Since civil society actors mostly tend to intervene in public debates concerning the distribution of collective goods, the negotiation of ‘collective goods’ rather than ‘common welfare’ should be integrated into a scientific conceptualisation of civil society.



## Inhalt

1.	Gemeinwohl und Zivilgesellschaft.....	1
1.1.	Der Gemeinwohlbegriff .....	1
1.2.	Das ‚Gemeinwohl‘ in der Debatte um die Zivilgesellschaft .....	6
2.	Kollektivgüter.....	9
2.1.	Verschiedene Arten von Gütern.....	9
2.2.	Probleme im Umgang mit Kollektivgütern.....	12
3.	Zivilgesellschaft, Gemeinwohl und Kollektivgüter .....	14
3.1.	Konkurrierende Nutzungsansprüche an Kollektivgütern.....	15
3.1.1.	Rechtlicher Rahmen .....	15
3.1.2.	Das Gemeinwohl in der Argumentation der Akteure.....	17
3.1.3.	Ergebnisse der Auseinandersetzungen .....	20
3.2.	Privat- oder Kollektivgut?.....	21
3.2.1.	Der freie Zugang zu landschaftlichen Schönheiten.....	22
3.2.2.	Luftverschmutzung als Externalitätenproblem .....	25
3.3.	Schlussfolgerungen aus den Fallstudien .....	27
4.	Schlussbetrachtung: Gemeinwohl und Kollektivgüter in der Konzeptualisierung der Zivilgesellschaft im Sinne eines wissenschaftlichen Analyseinstruments.....	29
5.	Bibliographie.....	33



Im vorliegenden Text wird zunächst ein kurzer Überblick über die verschiedenen Konzeptualisierungen der Begriffe ‚Gemeinwohl‘ bzw. ‚Zivilgesellschaft‘ gegeben. Anschließend sollen wesentliche Unterscheidungsmerkmale von privaten und Kollektivgütern benannt sowie die wichtigsten Probleme, die sich aus den Eigenschaften öffentlicher Güter ergeben, skizziert werden. Nach dieser theoretischen Einführung wird anhand ausgewählter Fallstudien zur bayrischen Natur- und Umweltschutzbewegung von 1945-80 den Charakteristika der fraglichen Güter sowie dem jeweiligen Verständnis vom ‚Gemeinwohl‘ und dessen Stellung in der Argumentationsweise der Kontrahenten nachgegangen. Schließlich soll diskutiert werden, welchen analytischen Gewinn das Kriterium des ‚Gemeinwohlrekurs‘ für die Erforschung zivilgesellschaftlicher Phänomene bietet oder ob es, aufgrund seiner Instrumentalisierbarkeit und normativen Aufladung, in einer Definition der Zivilgesellschaft, mit der diese – wie bei Jürgen Kocka – als wissenschaftliches Analyseinstrument nutzbar gemacht werden soll, lieber zugunsten eines Merkmals ‚Bezug auf Kollektivgüter‘ in den Hintergrund treten sollte.

## 1. Gemeinwohl und Zivilgesellschaft

### 1.1. Der Gemeinwohlbegriff

‚Zum Nutzen aller forderte‘, ‚es entspricht dem Wohle der Allgemeinheit‘, ‚im Sinne des allgemeinen Interesses sollte‘ – Formulierungen, wie sie in ähnlicher Form in zahlreichen Stellungnahmen, Verlautbarungen und Resolutionen gefunden werden können, meist als einleitendes oder abschließendes Argument, mit dem die Wichtigkeit und Richtigkeit der eigenen Position nachdrücklich herausgestrichen und somit unantastbar gemacht werden soll. Im gesellschaftlichen und politischen Diskurs ein Dauerbrenner, erregte das ‚Gemeinwohl‘ seit den 1980er Jahren auch in den Sozialwissenschaften wieder vermehrt Aufmerksamkeit. So beschäftigte sich etwa 1998-2002 an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe mit dem Thema ‚Gemeinwohl und Gemeinsinn‘.<sup>1</sup> Auch das WZB-Jahrbuch 2002 rückte das Gemeinwohl in den Mittelpunkt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe (= Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe ‚Gemeinwohl und Gemeinsinn‘ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Hg. v. Herfried Münkler, Harald Bluhm und Karsten Fischer. Bd. I). Berlin 2001 (= Gemeinwohl und Gemeinsinn I); Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetorik und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung (= ebenda Bd. II). Berlin 2002 (= Gemeinwohl und Gemeinsinn II); Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen (= ebenda Bd. III). Berlin 2002 (= Gemeinwohl und Gemeinsinn III); Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität (= ebenda Bd. IV). Berlin 2002 (= Gemeinwohl und Gemeinsinn IV).

<sup>2</sup> Schuppert, Gunnar Folke/ Neidhardt, Friedhelm (Hg.): Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz (= WZB-Jahrbuch 2002. Hg. v. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung). Berlin 2002.

Weitgehende Einigkeit herrscht in der wissenschaftlichen Debatte um den Gemeinwohlbegriff über die Schwierigkeit, eine allgemeine oder gar verbindliche Definition des beliebten Topos aufzustellen.<sup>3</sup> Trotz seiner Vagheit wäre es jedoch verfrüht, ihn als bloße Leerformel abzutun, die beliebig mit Inhalten gefüllt werden kann.<sup>4</sup> Wäre es möglich, ohne Unterschied sämtliche Interessen als Gemeinwohl zu etikettieren, so hätte seine Verwendung aufgrund der resultierenden Verwirrung und Unverbindlichkeit keinerlei Mehrwert. Eine Liste klarer und allgemeingültiger Merkmale aufzustellen, ist aufgrund der normativen Implikationen des Begriffs dennoch problematisch. Seine jeweilige inhaltliche Füllung variiert so abhängig vom zeitlichen und personellen Rahmen sowie von den Werten, Akteuren und Begriffen, gegen die es gerichtet ist. Letztere sind von besonderem Interesse, wird doch häufig auf eine positive Bestimmung des Gemeinwohls verzichtet und es stattdessen ex negativo als Gegenteil konkreter Missstände wie Korruption oder Eigennutz definiert.<sup>5</sup>

Eine strenge Historisierung und Kontextualisierung ist somit für die wissenschaftliche Analyse unverzichtbar. Doch selbst das Ziel einer akteurs- und situationsabhängigen Gemeinwohldefinition stößt an Grenzen, sobald nur generell auf das allgemeine Wohl verwiesen wird, ohne dieses zu konkretisieren. Damit seine Verwendung in der politischen und gesellschaftlichen Debatte dennoch Wirkungskraft entfalten kann, ist von der Existenz eines allgemeinen Grundverständnisses von Gemeinwohl auszugehen, auf das rekurriert werden kann. Wichtig scheint hier zum einen die Annahme, dass dieses überhaupt existiert (oder wenigstens angestrebt werden kann) und auf einen Kompromiss unterschiedlicher Interessen hinausläuft, zum anderen der Umstand, dass das allgemeine Wohl meist nach moralischen Wertmaßstäben beurteilt und als positiver Gegenbegriff zum Eigennutz verstanden und abgegrenzt wird.<sup>6</sup> Es steht damit in enger Verbindung zum Konzept des ‚Gemeinsinns‘. Während das Gemeinwohl das normative Ideal und Ziel des Gemeinsinns umschreibt, bildet dieser als motivationale

---

<sup>3</sup> ‚Gemeinwohl‘, ‚allgemeines Wohl‘, ‚allgemeiner Nutzen‘, ‚öffentliches Wohl‘, ‚öffentliches Interesse‘, ‚Gemeinnutz‘ etc. werden im allgemeinen Sprachgebrauch wie in der wissenschaftlichen Literatur weitgehend synonym gebraucht, obwohl zwischen ihnen streng genommen einige semantische Unterschiede ausgemacht werden können. Nach normativem Anspruch und sozialer Reichweite abstuft Karsten Fischer so die These auf, die semantische Verschiebung vom allgemeinen Wohl als dem normativ anspruchsvollsten Begriff mit der größten sozialen Reichweite hin zum allgemeinen Interesse mit begrenzter sozialer Reichweite und geringem normativen Anspruch ermöglichte es, Partialinteressen in das Gemeinwohlideal zu integrieren. Eine derart eindeutige Scheidung zwischen den Begriffen wird allerdings weder in der wissenschaftlichen Literatur noch im Sprachgebrauch der Akteure durchgehalten, welche oft auch der sprachlichen Varianz halber zwischen den Ausdrücken zu oszillieren scheinen. Auch wenn eine Trennung der Begriffe theoretisch möglich wäre, werden diese analog der Quellen- und meist auch Wissenschaftssprache hier ebenfalls synonym aufgefasst. – Fischer, Karsten: Das öffentliche Interesse am Privatinteresse und die ‚ausgefranzte Gemeinnützigkeit‘. Konjunkturzyklen politischer Semantik. In: WZB-Jahrbuch 2002, S.74. – Zum Gemeinwohlbegriff siehe weiter: Fuchs, Dieter: Gemeinwohl und Demokratieprinzip. In: WZB-Jahrbuch 2002, S.98f.; Schuppert, Gunnar Folke: Gemeinwohl, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen. In: WZB-Jahrbuch 2002, S.19-24, 59f.; Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Gemeinwohlvorstellungen bei Klassikern der Rechts- und Staatsphilosophie. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn III (2002), S.62.

<sup>4</sup> Neidhardt, Friedhelm: Zur Einführung: Fragen zum Gemeinwohl. In: WZB-Jahrbuch 2002, S.14.

<sup>5</sup> Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn I (2001), S.14f.

<sup>6</sup> Siehe etwa: Offe, Claus: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: Gemeinwohl und Gemeinsinn II (2002), S.56.

Handlungsdisposition sowohl eine wichtige Voraussetzung, überhaupt für das Gemeinwohl aktiv zu werden, als auch das Resultat eines Handelns nach bestimmten Regeln.<sup>7</sup>

Entscheidend für das jeweilige Verständnis von Gemeinwohl ist weiter die Frage, wer für dessen Wahrung und Umsetzung als zuständig erachtet wird und somit letztlich die Definitions- und Entscheidungsmacht inne hat. Zugespitzt kann der Kampf um das Definitionsmonopol für das Gemeinwohl als Kampf um die politische Macht beschrieben werden.<sup>8</sup> Die Verantwortung für das Gemeinwohl wurde – und wird – zumeist beim Staat verortet, dem als überparteiliche Instanz der Ausgleich zwischen den divergierenden Interessen innerhalb der Gesellschaft auferlegt wird. Die angestrebten Werte entsprechen im Verfassungsstaat den in der Verfassung niedergelegten Grundrechten und Staatszielen. Da es in pluralistischen, enthierarchisierten Gesellschaften kein Interpretationsmonopol über das Gemeinwohl gibt, sondern es sich um ein Bündel prinzipiell gleichwertiger Belange handelt, sollte korrekterweise nicht von Gemeinwohl im Singular, sondern von Gemeinwohlbelangen im Plural gesprochen werden, die im Falle einer Prinzipienkollision gegeneinander abgewogen werden müssen. Dieser Vorgang geschieht meist auf dem Verfahrenswege durch Gesetzgeber und Verwaltung, kann aber auch vor Gericht<sup>9</sup> oder durch – eingesetzte oder selbsternannte – Wächter des Gemeinwohls wie Nichtregierungsorganisationen oder mobilisierte Bürger erfolgen bzw. angestoßen werden.<sup>10</sup> Entsprechend dem Sprachgebrauch in den Quellen wird dennoch primär von *dem* Gemeinwohl die Rede sein. Die singularische Verwendung des Begriffs bedeutet weniger, dass von den Akteuren die Existenz verschiedenartiger Gemeinwohlobjekte verkannt wurde. Sie spiegelt vielmehr deren Einschätzung wieder, anderen (privaten oder Gemeinwohl-) Interessen übergeordnete Belange zu vertreten.

Das Verständnis von ‚Gemeinwohl‘, das von partikularen Interessen abgegrenzt werden kann und soll, als primär staatliche Aufgabe kann auf eine lange Tradition in der politischen Theorie bis zur Antike zurückblicken. So vertrat Platon die Ansicht, das Gemeinwohl solle von Philosophen und Regierenden festgelegt und vom Staat durchgesetzt werden. Bereits Aristoteles forderte allerdings eine Beteiligung von Regierenden und Regierten an der Festlegung, Realisierung und Kontrolle des Gemeinwohls. Ähnlich rückten auch Cicero und die republikanischen Denker der Renaissance die Bedeutung der Tugenden ihrer Bürger für die Lebensfähigkeit des Gemeinwesens in den Vordergrund.

---

<sup>7</sup> Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn I (2001), S.12f.; Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn zwischen Normativität und Faktizität. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn IV (2002), S.15.

<sup>8</sup> Schuppert, Gunnar Folke: Gemeinwohl, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen. In: WZB-Jahrbuch 2002, S.26; Weidner, Helmut: Gemeinwohl und Nachhaltigkeit – ein prekäres Verhältnis (= WZB-Discussion Paper FS II 02-303). Berlin 2002, S.18f.

<sup>9</sup> So können Grundrechtsbeschränkungen nur mit „hinreichenden Gründen des Gemeinwohls“ (BVerfGE 78, 77 (85)) gerechtfertigt werden. – Grimm, Dieter: Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn III (2002), S.135.

<sup>10</sup> Schuppert, Gunnar Folke: Gemeinwohl, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen. In: WZB-Jahrbuch 2002, S.19-64; Schuppert, Gunnar Folke: Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn III (2002), S.67-98.

Parallel dazu erreichte die etatistische Interpretation des Begriffs ihren Höhepunkt im Zuge von Reformation und Absolutismus ab dem 16. Jahrhundert sowie mit der Ausbildung des institutionellen Flächenstaats. Gerade Thomas Hobbes betonte die Pflicht und Fähigkeit des Souveräns, gegenüber den eigennützligen Interessen der Untertanen im Sinne des allgemeinen Wohls einzugreifen. Die vorher meist mitgedachten ethisch-moralischen Anforderungen an das Handeln der Bürger rückten dagegen in den Hintergrund. In der Policy-Wissenschaft des 17. und 18. Jahrhunderts wurde das Gemeinwohl der Bürgerschaft gegenüber zu einer Passivierungs- und Disziplinierungsformel, die in der kameralistischen obrigkeitstaatlichen Gemeinwohlpolitik Preußens ihre Fortsetzung fand.

Obwohl dieser Gedankenstrang bis in die Gegenwart fortgezeichnet werden kann, vollzog sich im 18. Jahrhundert ein Paradigmenwechsel, der das traditionelle Bild vom Gemeinwohl zumindest modifizierte und erweiterte, in der Ökonomie sogar teilweise ablöste. Die von Adam Smith 1776 in seiner Schrift ‚An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations‘ entwickelte Idee einer ‚unsichtbaren Hand‘ (von ihm selbst vermutlich als Wirken Gottes, heute zumeist im Sinne der mechanischen Wirkung der Marktgesetze verstanden), die dazu führt, dass das eigennützige Streben der wirtschaftenden Menschen in einem System des freien Marktes nicht nur das ökonomisch effizienteste Handeln befördert, sondern gleichsam zum Wohl der gesamten Gesellschaft beiträgt,<sup>11</sup> stellte, ähnlich wie zuvor schon die Bienenfabel Bernard de Mandevilles (1705), nicht nur den bisher vorausgesetzten Widerspruch zwischen Eigennutz und Gemeinwohl in Frage, mit dem spätestens seit Thomas von Aquin entsprechend der Metapher von Ganzem und Teil der Vorrang des Gemeinwohls vor dem Eigennutz begründet wurde, sondern rückte des weiteren den Beitrag des Individuums für das allgemeine Wohl und seine Rechte ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Damit wurde das Gemeinwohl und seine Aushandlung in der Moderne wesentlich an die gesetzlich gewährleistete Freiheit und aktive, selbständige Beteiligung der Bürger (Immanuel Kant) sowie die Öffentlichkeit gebunden.<sup>12</sup>

Im Gegensatz zum angloamerikanischen Raum spielte die ‚neoklassische Wende‘ in der dominierenden deutschen Nationalökonomie, vor allem der Historischen Schule, und Staatsphilosophie bis weit ins 20. Jahrhundert hinein kaum eine tragende Rolle bzw. wurde im Rahmen einer Individualismus- und Egoismuskritik explizit zurückgewiesen.<sup>13</sup> Das Ideal des

---

<sup>11</sup> “He generally, indeed, neither intends to promote the public interest, nor knows how much he is promoting it. [...] [He] intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention. [...] By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it.” – Smith, Adam: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Bd. 2. London 1776 (= [http://oll.libertyfund.org/Texts/LFBBooks/Smith0232/GlasgowEdition/WealthOfNations/0141-02\\_Bk.html](http://oll.libertyfund.org/Texts/LFBBooks/Smith0232/GlasgowEdition/WealthOfNations/0141-02_Bk.html)).

<sup>12</sup> Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe. In: *Gemeinwohl und Gemeinsinn I* (2001), S.8-30; Fischer, Karsten: Das öffentliche Interesse am Privatinteresse und die ‚ausgefranzte Gemeinnützigkeit‘. In: *WZB-Jahrbuch 2002*, S.65-70; Weidner, Helmut: Gemeinwohl und Nachhaltigkeit – ein prekäres Verhältnis (= *WZB-Discussion Paper FS II 02-303*). Berlin 2002, S.6; Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Gemeinwohlvorstellungen bei Klassikern der Rechts- und Staatsphilosophie. In: *Gemeinwohl und Gemeinsinn III* (2002), S.43-65.

<sup>13</sup> Wurz, Antje: Naturproduktivität, Nachhaltigkeit und Gemeinwohl. Bestimmungsgründe des Waldwertes aus theoriegeschichtlicher Perspektive. Remagen-Oberwinter 2001, S.IV, 67-92.

Staats und der Verwaltung als Hort und Hüter der allgemeinen Belange, das sich unter anderem bei Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Lorenz von Stein und Otto von Guericke finden lässt,<sup>14</sup> lebte bis in die Bundesrepublik hinein fort, verlor aber in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts an ideologischem Gepränge. An seine Stelle trat meist eine funktionalere Sicht auf die Verantwortung des Staats für das Gemeinwohl, bei der insbesondere dem Recht eine wesentliche Aufgabe bei der Gemeinwohlkonkretisierung zugewiesen wurde.<sup>15</sup> Anschließend an Habermas' Demokratieauffassung rückten so in einem deliberativen Modell die prozeduralen Abläufe bei der Aushandlung und Abwägung verschiedener Gemeinwohlbelange innerhalb des öffentlichen Diskurses in den Vordergrund.<sup>16</sup> Auch die Rolle des einzelnen, im Sinne des allgemeinen Wohls tätig zu werden, wurde nun schärfer prononciert, aber auch als Verpflichtung und emanzipatives Recht von Seiten der Zivilgesellschaft in Anspruch genommen. Jedoch kehrten spätestens mit dem Kommunitarismus Vorstellungen einer auf Gemeinschaftswerten basierenden ‚guten und gerechten Ordnung‘ in die Debatte zurück.<sup>17</sup> Es kann demnach allgemein zwischen einer normativ-apriorischen Konzeption von Gemeinwohl, welche für den Einzelnen wie für die Gesellschaft verpflichtende Werte aufstellt, und einem aposteriorischen Verständnis, das dieses als Ergebnis eines vernünftigen Interessenausgleichs begreift, unterschieden werden. Beide existierten meist nebeneinander, ihre jeweilige Dominanz unterlag im Laufe der Zeit aber erheblichen Schwankungen.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Hegel sah es als wesentliche Aufgabe des Staats in dessen Funktion als ‚Polizey‘, zwischen Gemeinwohl und Partikularinteressen zu vermitteln. Jedoch dienten bei ihm auch die Korporationen – mithin also die Zivilgesellschaft – der Abmilderung der partikularistischen Tendenzen der bürgerlichen Gesellschaft. - Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn I (2001), S.25ff.; Schade, Jeanette: INEF Report. ‚Zivilgesellschaft‘ – eine vielschichtige Debatte. Duisburg 2002, S.12f.

<sup>15</sup> Erstmals traten Gerichte Ende des 19. Jahrhunderts mit der Formulierung der Grundpflicht der Enteignung in die bisher politisch geführte Auseinandersetzung um die Definition des Gemeinwohls ein. – Bumke, Christian: Eigentum – Paradigma für ein dem Gemeinwohl verpflichtetes Rechtsinstitut. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn III (2002), S.180; Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten: Einleitung: Gemeinwohl-Konkretisierungen und Gemeinsinn-Erwartungen im Recht. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn III (2002), S.15ff.; Grimm, Dieter: Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn III (2002), S.125-139.

<sup>16</sup> Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn I (2001), S.9f; Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn zwischen Normativität und Faktizität. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn IV (2002), S.16; Buchstein, Hubertus: ‚Gretchenfrage‘ ohne klare Antwort – Ernst Fraenkels politikwissenschaftliche Gemeinwohlkonzeption. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn IV (2002), S.217-240.

<sup>17</sup> Beyme, Klaus von: Gemeinwohlorientierung und Gemeinwohrrhetorik bei Partieliten und Interessengruppen. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn II (2002), S.141.

<sup>18</sup> Weidner, Helmut: Gemeinwohl und Nachhaltigkeit – ein prekäres Verhältnis (= WZB-Discussion Paper FS II 02-303). Berlin 2002, S.18.

## 1.2. Das ‚Gemeinwohl‘ in der Debatte um die Zivilgesellschaft

Ähnlich wie das ‚Gemeinwohl‘, erfuhr auch die ‚Zivilgesellschaft‘ in jüngster Zeit gesteigerte Aufmerksamkeit und Beliebtheit in der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion.<sup>19</sup> Das Konzept, dessen Ursprünge ebenfalls bis in die Antike zurückverfolgt werden können,<sup>20</sup> erlebte seine erste Blüte im 18. und frühen 19. Jahrhundert in der Aufklärung, wo es als emanzipatorisches Gegenbild zum absolutistischen Staat diente, verlor jedoch im Laufe des 19. Jahrhunderts im Vergleich zu alternativen Vorstellungen des ‚guten‘ oder ‚richtigen‘ Lebens, wie Sozialismus oder Nationalismus, an Attraktivität. Im deutschen Sprachraum desavouierte die bissige Karl-Marx'sche Kritik an ihren elitär-exklusiven Tendenzen den Begriff der ‚bürgerlichen Gesellschaft‘ so nachhaltig, dass er als positiver Bewegungs- und Zielbegriff unbrauchbar wurde. Abgesehen von Gramscis Überlegungen zur Zivilgesellschaft als Ort der Aushandlung hegemonial geprägter Kompromisse wurde das Konzept nach einer fast das gesamte 20. Jahrhundert umfassenden Latenzperiode erst in den 1980er Jahren wieder zu einem theoretischen und politischen Schlüsselbegriff. Von osteuropäischen und lateinamerikanischen Dissidenten als antitotalitärer Kampfbegriff verwendet, wurde ‚Zivilgesellschaft‘ damit auch wieder für den Westen interessant und fand Eingang in kommunitaristische, liberale und radikal-demokratische Gesellschaftstheorien.<sup>21</sup>

Die seit den 1980er Jahren zu verzeichnende wissenschaftliche Renaissance und allgemeine Popularität von ‚Gemeinwohl‘ wie ‚Zivilgesellschaft‘ beruhte offenbar auf ähnlichen Grundvoraussetzungen, die auf ein weit verbreitetes Bedürfnis nach leitenden gesellschaftlichen Normen, Gemeinschaft und Solidarität zurückgeführt werden können. Beide Begriffe stehen für Werte und Lebenskonzepte, die sowohl der Vereinzelung und Fragmentierung pluralistischer Gesellschaften als auch der Übermacht des Staates und der Ellenbogenmentalität des aus dem Wettstreit mit dem Kommunismus siegreich hervorgegangenen Kapitalismus entgegengestellt werden können.<sup>22</sup> Folgerichtig werden ‚Zivilgesellschaft‘ und ‚Gemeinwohl‘

---

<sup>19</sup> Exemplarisch: Gosewinkel, Dieter/ Rucht, Dieter/ van den Daele, Wolfgang/ Kocka, Jürgen (Hg.): Zivilgesellschaft – national und transnational (= WZB-Jahrbuch 2003), Berlin 2004. – Einen Überblick über die aktuelle wissenschaftliche Debatte bietet der in diesem Band enthaltene Aufsatz „History meets sociology‘. Zivilgesellschaft als Prozess“ von Dieter Gosewinkel und Dieter Rucht (S.29-60). – Siehe weiter u.a.: Cohen, Jean L./ Arato, Andrew: Civil Society and Political Theory. Cambridge/ London 1992; Klein, Ansgar: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen. Opladen 2001.

<sup>20</sup> Als Ausgangspunkt wird meist die aristotelische Idee der ‚politiki koinonia‘ oder ‚polis‘ angeführt, die als civil society, société civile bzw. bürgerliche Gesellschaft in die jeweiligen Landessprachen übertragen wurde und für ein emphatisches, auf das Gemeinwohl bezogenes Verständnis von Politik stand.

<sup>21</sup> Ehrenberg, John: Civil Society. The Critical History of an Idea. New York / London 1999; Kocka, Jürgen: Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen. In: Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen. Hg. v. Manfred Hildermeier, Jürgen Kocka und Christoph Conrad. Frankfurt/ New York 2000, S.14-20; Schade, Jeanette: INEF Report. ‚Zivilgesellschaft‘ – eine vielschichtige Debatte. Duisburg 2002.

<sup>22</sup> Fuchs, Dieter: Gemeinwohl und Demokratieprinzip. In: WZB-Jahrbuch 2002, S.87; Beyme, Klaus von: Gemeinwohlorientierung und Gemeinwohrrhetorik bei Partieliten und Interessengruppen. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn II (2002), S.139ff.; Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn zwischen Normativität und Faktizität. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn IV (2002), S.14; Portinaro, Pier Paolo: Über die Rehabilitierung des Gemeinwohldiskurses. Pro und Contra. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn IV

oft in einem Atemzug genannt. So wird die Zivilgesellschaft im populären Sprachgebrauch normativ mit Wünschen nach einer guten Gesellschaft verbunden, die mit Begriffen wie Bürgerengagement, Verständigung, Zivilität oder eben Gemeinwohl in Verbindung gebracht wird. Gerechtigkeit und Solidarität bilden Schlüsselemente beider Konzepte.<sup>23</sup> Diese harmonieren umso besser, als sich beide durch eine inhaltliche Offenheit, um nicht zu sagen Vagheit auszeichnen und sich, wenn auch nicht beliebig, so doch mit einer breiten Palette an Werten und gesellschaftlichen Idealvorstellungen füllen lassen. In der jüngeren Debatte um die Zivilgesellschaft spielt das Gemeinwohl sowohl in seiner prozeduralen, entsubstantialisierten Version, etwa in Habermas' deliberativer Demokratieauffassung, als auch moralisch aufgeladen im Sinne einer tugendhaften Wertorientierung, beispielsweise im Kommunitarismus, eine wichtige Rolle. Die Verbindung zwischen privatem und öffentlichem Nutzen wurde dagegen von Robert Putnam in seiner Deutung des Sozialkapitals erneut in den Vordergrund gestellt.<sup>24</sup>

Eine unmittelbare Beziehung zwischen den Konzepten des Gemeinwohls und der Zivilgesellschaft scheint in der Tat zunächst auf der Hand zu liegen. Zwar kann eine rein bereichslogische Definition der Zivilgesellschaft, welche diese als eigene Sphäre neben Markt, Staat und Familie begreift, die primär durch das Vorhandensein von Organisationen bestimmt ist, die keinen wirtschaftlichen Gewinn anstreben, auf den ersten Blick auf einen expliziten Gemeinwohlbezug verzichten. Doch selbst wenn man die Zivilgesellschaft mit dem Dritten Sektor gleichsetzt und ohne weitere normative Festlegungen alle diesem Merkmal entsprechenden Vereinigungen darunter subsumiert, schleicht sich das Gemeinwohl über die Begrifflichkeit in die Definition hinein: werden doch ‚Non-Profit‘-Organisationen auch unter der Bezeichnung ‚gemeinnützig‘ erfasst.

In eine noch zentralere Stellung rückt das Gemeinwohl bei Definitionen, welche die Zivilgesellschaft mit einer normativen Komponente versehen und von deren Mitgliedern bestimmte Handlungsweisen und Zielausrichtungen verlangen. So beinhalten die Charakteristika, die Jürgen Kocka in seiner Bereichs- und Handlungslogik verbindenden Definition als kennzeichnend für den spezifischen Modus sozialer Interaktion zivilgesellschaftlicher Akteure anführt, neben Kompromissorientierung bei Konflikten, individuelle Selbständigkeit und gesellschaftliche Selbstorganisation, Anerkennung von Pluralität, Gewaltfreiheit und Zivilität auch die Orientierung auf das Gemeinwohl: „Zivilgesellschaftliches Verhalten zielt über den Tellerrand des eigenen, egoistischen Interesses und der eigenen partikularen Erfahrung ein

---

(2002), S.305-320; Kocka, Jürgen: Gewerkschaften und Zivilgesellschaft – Dimensionen eines Konfliktverhältnisses. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 10/ 11 (2003), S.612f.

<sup>23</sup> Beyme, Klaus von: Gemeinwohlorientierung und Gemeinwohrrhetorik bei Partieliten und Interessengruppen. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn II (2002), S.144ff.; Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn zwischen Normativität und Faktizität. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn IV (2002), S.10.

<sup>24</sup> Etzioni, Amitai: The Spirit of Community. The Reinvention of American Society. New York u. a. 1993; Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn I (2001), S.10f.; Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn zwischen Normativität und Faktizität. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn IV (2002), S.16f.

Stück weit hinaus, um sich um allgemeinere Dinge zu kümmern und sich dafür zu engagieren.“<sup>25</sup>

Die Auffassung, Zivilgesellschaft trachte direkt oder indirekt das allgemeine Wohl und weniger die spezifischen Partikularinteressen ihrer Mitglieder zu befördern, teilt Kocka vor allem mit den Philosophen der Aufklärung sowie deren Schülern. Daneben steht jedoch, wie in Kapitel 2.1. dargelegt, mit der wirtschaftsliberalen Theorie die im angloamerikanischen Raum einflussreiche Ansicht, das Gemeinwohl gehe aus der Verfolgung des individuellen Nutzens hervor. Weiter war bis weit ins 20. Jahrhundert hinein gerade in Deutschland eher eine Denktradition vorherrschend, welche die Befähigung, das allgemeine Wohl in die Tat umzusetzen, beim Staat verortete. Je stärker sich die einzelnen Theorien zur Zivilgesellschaft vom Staat (oder Markt) abgrenzten, desto ausgeprägter wurde dagegen offenbar die Quelle des Gemeinwohls in der Bürgerschaft selbst prozedural und/ oder normativ verortet bzw. dieses dem Eigennutz diametral gegenübergestellt. Umgekehrt ist, je nachdem, auf welche Vorstellung von Gemeinwohl rekurriert wird – die liberal-republikanische, auf den Beitrag des einzelnen Bürgers abzielende oder die etatistische Denkrichtung –, auch ein Gegensatz zwischen der Ausrichtung von Zivilgesellschaft und der des Gemeinwohls denkbar. So kontrastiert etwa der obrigkeitstaatliche Gemeinwohlbegriff der preußischen Staatslehre oder Hobbes Vorstellung vom Staat als Hüter des Gemeinwohls mit einer emanzipativ gegen den fürsorglich-gängelnden Staat gerichteten Auffassung von Zivilgesellschaft, die weniger den Staat als die einzelnen Bürger mit ihren Tugenden als Wurzeln des Gemeinwohls denkt.

Vereinfachend und idealtypisch gesprochen kann das allgemeine Wohl zum einen von oben zur Legitimation und Festigung herrschender Machtverhältnisse dienen, indem widerstreitende Ansprüche als egoistische Partikularinteressen diffamiert werden oder selbsttätiges gesellschaftliches Engagement unter der paternalistischen Hand des Staates unnötig gemacht wird (Gefahr der normativen Hegemonie und individuellen Unterforderung). Karsten Fischer bezeichnete daher das Gemeinwohl eher als Regierungs- denn als Oppositionsbegriff.<sup>26</sup> Auf der anderen Seite kann es von unten, aus der Zivilgesellschaft, als Mobilisierungsideologie und kritisches Instrument zur Herrschaftslimitation eingesetzt werden, um eine Überprüfung gesellschaftlicher Werte und politischer Prioritäten einzufordern. Der Freiheitsgedanke als Teil des Gemeinwohls nimmt so speziell bei Bartolomé de Las Casas und Immanuel Kant eine prominente Position ein.<sup>27</sup> Jedoch mag eine übergroße Häufung des Topos auf Seiten der Zivilgesellschaft ebenso als Warnzeichen auf eine gesellschaftliche oder politische Krise hindeuten (z.B. Fragmentierung) sowie zu große Ansprüche an den Gemeinsinn der Bürger die

---

<sup>25</sup> Kocka, Jürgen: Gewerkschaften und Zivilgesellschaft – Dimensionen eines Konfliktverhältnisses. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 10/ 11 (2003), S.612; Kocka, Jürgen: Zivilgesellschaft in historischer Perspektive. In: Forschungsjournal NSB, Jg. 16, 2 (2003), S.29-37; Gosewinkel, Dieter/ Rucht, Dieter/ van den Daele, Wolfgang/ Kocka, Jürgen: Einleitung: Zivilgesellschaft – national und transnational. In: Zivilgesellschaft – national und transnational (= WZB-Jahrbuch 2003). Hg. v. Dieter Gosewinkel, Dieter Rucht, Wolfgang van den Daele und Jürgen Kocka. Berlin 2004, S.11ff.

<sup>26</sup> Fischer, Karsten: Das öffentliche Interesse am Privatinteresse und die ‚ausgefranzte Gemeinnützigkeit‘. Konjunkturzyklen politischer Semantik. In: WZB-Jahrbuch 2002, S.77.

<sup>27</sup> Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Gemeinwohlvorstellungen bei Klassikern der Rechts- und Staatsphilosophie. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn III (2002), S.55-62.

Zivilgesellschaft überfordern. Unter kritischen Vorzeichen reflektierte auch Gramsci das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Gemeinwohl. Dabei interpretierte er die Zivilgesellschaft unter anderem als Ort der Umwandlung und damit Legitimation von Eigeninteressen in allgemeingültige Werte und reflektierte damit skeptisch die Missbrauchsgefahr des ‚allgemeinen Wohls‘ im Widerstreit um die Festigung und Erlangung kultureller, gesellschaftlicher und politischer Hegemonie sowie die Rolle der Zivilgesellschaft in diesem Prozess.<sup>28</sup> Gemeinwohl kann somit ebenso zur Aktivierung wie zur Passivierung der Bürger verwandt werden und vermag inkludierend wie exkludierend zu wirken. Das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Gemeinwohl weist daher auf der normativen Ebene eine mobilisierend-emanzipative wie eine gängelnd-destruktive Seite auf.<sup>29</sup>

Aufgrund der verschiedenartigen Konzeptualisierungsweisen von Zivilgesellschaft muß unterschieden werden zwischen ihrer Verwendung als (politik-) wissenschaftliches Konzept, als politisch-philosophische Gesellschaftsvision und als deskriptiv erfassbare Realität. Die folgenden Überlegungen fokussieren auf Zivilgesellschaft als wissenschaftliches Analyseinstrument und ziehen diese hierzu zudem als empirisches Untersuchungsobjekt heran. Dabei soll auf der Basis ausgewählter Fallstudien zum Gemeinwohldiskurs in Umweltkonflikten unter anderem diskutiert werden, welchen analytischen Gewinn das Kriterium ‚Gemeinwohlbezug‘ für die Erforschung zivilgesellschaftlicher Phänomene bietet, oder ob es, aufgrund seiner Instrumentalisierbarkeit und normativen Aufladung, lieber zugunsten anderer Aspekte in den Hintergrund treten sollte. Zentral für den Rekurs auf die Interessen der Allgemeinheit scheinen hierbei die Eigenschaften der jeweils umstrittenen Güter zu sein, vor allem die Frage, ob diese als Kollektivgüter charakterisiert werden können.<sup>30</sup> Aus diesem Grunde werden im folgenden zunächst Unterscheidungsmerkmale von privaten und Kollektivgütern benannt sowie die wichtigsten Probleme, die sich aus ihren Eigenschaften ergeben, skizziert.

## **2. Kollektivgüter**

### **2.1. Verschiedene Arten von Gütern**

Als Güter im ökonomischen Sinne bezeichnet man sämtliche Mittel oder Leistungen, die direkt oder indirekt der Bedürfnisbefriedigung dienen. Die verschiedenen Arten von Gütern werden je nach Kontext voneinander abgegrenzt. Von besonderem Interesse sind im vorliegenden Zusammenhang die Aspekte der Ausschließbarkeit und der Rivalität. Dabei können

---

<sup>28</sup> Schade, Jeanette: INEF Report. ‚Zivilgesellschaft‘ – eine vielschichtige Debatte. Duisburg 2002, S.15f.

<sup>29</sup> Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn I (2001), S.14, 20, 28.

<sup>30</sup> Siehe auch: Weidner, Helmut: Gemeinwohl und Nachhaltigkeit – ein prekäres Verhältnis (= WZB-Discussion Paper FS II 02-303). Berlin 2002, S.20.

vier idealtypische Arten von Gütern herausgearbeitet werden. Anhand der Frage, ob es möglich ist, potentielle Interessenten von der Nutzung eines bestimmten Gutes zu exkludieren, kann zwischen Individual- bzw. privaten Gütern, deren Allokation nach dem Ausschlussprinzip erfolgt, sowie Kollektivgütern unterschieden werden. Kollektivgüter zeichnen sich neben der Unmöglichkeit, andere von ihrem Konsum abzuhalten (oder auf diesen zu verzichten), durch die Verbundenheit bzw. Unteilbarkeit des Angebots aus. Während bei Individualgütern der Konsum rivalisierend ist, und diese somit nicht von mehreren Personen gleichzeitig oder zusätzlich in Anspruch genommen werden können, reduziert ihre Nutzung im Falle der reinen Kollektivgüter bzw. öffentlichen Güter die vorhandene Menge oder Qualität nicht.<sup>31</sup> Beispielfähig können so etwa Besitz und Nutzung eines Schlafanzugs, der im Normalfall nur von jeweils einer Person zur selben Zeit getragen und mit eindeutigen Eigentumsrechten versehen werden kann, mit der öffentlichen Sicherheit, dem Klima oder dem Sonnenschein kontrastiert werden, die jedem gleichermaßen offen stehen, ohne in ihrer Substanz beeinflusst zu werden.

Jedoch können nicht alle Arten von Gütern diesen beiden polaren Kategorien zugeordnet werden. So existieren auf der einen Seite Güter, die zwar von dem Gebrauch durch mehrere Akteure nicht beeinträchtigt werden, bei denen es aber möglich ist, die Nutzung auf einen bestimmten Personenkreis zu beschränken. Beispiele für derartige Club(kollektiv)güter sind das Kabelfernsehen oder Telefonnetze. Andererseits stehen Quasikollektivgüter zwar allen offen, weisen aber eine Knappheitskomponente auf. Überschreitet ihre Nutzung eine Grenze, so stehen sie anderen Konsumenten nicht mehr in der gleichen Menge oder Qualität zur Verfügung. Zu diesen Allmendegütern gehören öffentliche Straßen, besonders aber Umweltmedien wie Wasser, (reine) Luft oder der Genuss landschaftlicher Schönheit.<sup>32</sup>

Es ist zu beachten, dass die Einordnung eines Guts in diese Kategorien nicht zwangsläufig eine unumstößliche Festlegung bildet, sondern historischen und kulturellen Wandlungen unterliegt. Veränderungen können sich so ergeben, wenn die kennzeichnenden Faktoren eines Kollektivguts (fehlende Knappheit und Ausschließbarkeit) eine – technische oder politische – Lösung erfahren und/ oder sich das Verständnis dessen, was als privates oder Kollektivgut aufgefasst wird, verschiebt. So kann etwa die Ausschließbarkeit anderer durch Änderungen der Eigentums- und Verfügungsrechte<sup>33</sup> erreicht werden. Die theoretische und praktische Un-

---

<sup>31</sup> Die Kollektivgüter können dabei nach der Zahl ihrer Konsumenten noch in Kollektivgüter unterschiedlicher Größen untergliedert werden, z.B. internationale, nationale, regionale, lokale und gruppenspezifische Kollektivgüter. - Wicke, Lutz: Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung. München 1989<sup>2</sup>, S.80; Arnold, Volker: Theorie der Kollektivgüter. München 1992, S.3.

<sup>32</sup> Ostrom, Elinor: How types of goods and property rights jointly affect collective action. In: Journal of Theoretical Politics 15, 3 (2003), S.239-270; Gut (ökonomisch). In: <http://de.wikipedia.org/wiki/G%C3%Bcter>.

<sup>33</sup> Das Recht des Eigentums lässt sich in unterschiedliche Aspekte untergliedern, die bei Privatgütern meist im höherem Umfang vorliegen als bei Kollektivgütern. Wesentlich für die gegenseitige Abgrenzung der Güter sind Zugangsrechte (access), Entnahme- bzw. Nutzungsrechte (withdrawal), Management- bzw. Verwaltungsrechte (management), Ausschlussrechte (exclusion) sowie Weitergaberechte (alienation). Auf diese Weise können fünf mit unterschiedlichen Rechten ausgestattete Eigentümer- und Nutzerklassen unterschieden werden: volles Eigentum (full owner), Eigentum mit Veräußerungsbeschränkungen (proprietor), beschränktes Miteigentum (authorized claimant), freie Nutzung (authorized user) und freier Zugang (authorized entrant). - Ostrom, Elinor: How types of goods and property rights jointly affect collective action. In: Journal of Theoretical Politics 15, 3 (2003), S.249-252.

terscheidung zwischen privaten und kollektiven Gütern spiegelt damit wertorientierte Entscheidungen über den gesellschaftlich erwünschten Zugang zum jeweiligen (potentiellen) Kollektivgut ebenso wider wie die gesellschaftlichen Machtverhältnisse, die zu dieser Setzung beigetragen haben und durch welche die Interessen bestimmter Personengruppen befördert werden sollen. Zudem empfiehlt es sich, die Differenz zwischen materiellen und nichtmateriellen Kollektivgütern im Auge zu behalten.

Während die beschriebene Definition der Kategorien private Güter bzw. Clubgüter im (wirtschafts-) wissenschaftlichen Sprachgebrauch relativ stringent durchgehalten wird, verschwimmen in der Debatte um die Kollektivgüter die eigentlich gut voneinander abgrenzbaren Bereiche der öffentlichen Güter bzw. reinen Kollektivgüter mit denen der Allmendegüter. Da reine Kollektivgüter seltene Erscheinungen sind und zudem Phänomene betreffen, die aufgrund ihrer Unveränderbarkeit für Ökonomen wenig Relevanz aufweisen (wie etwa das Sonnenlicht), bezeichnen die Begriffe zumeist Güter, die streng genommen als Allmendegüter tituliert werden müssten. ‚Kollektivgüter‘ fungiert nicht nur oft als Oberbegriff für öffentliche und Allmendegüter, die drei Wörter werden zudem nicht selten synonym verwendet.

Die Verwirrung wird noch dadurch gesteigert, dass mit ‚Allmende‘ auch eine bestimmte, historisch gewachsene Wirtschaftsform verbunden wird, bei der das im Besitz der Dorfgemeinschaft befindliche Grundeigentum von allen Gemeindemitgliedern genutzt werden kann. Zudem schlägt eine weitere Denkschule vor, den Begriff der Allmende von den jeweiligen Eigentums- und Verfügungsrechten sowie der Organisation ihrer Nutzung abhängig zu machen und zwischen frei zugänglichen gemeinsam genutzten Ressourcen, die für alle beliebig ausbeutbar sind (*res nullius*, *open access*), und zugangsbeschränkten gemeinsam genutzten Ressourcen im Sinne des Gemeineigentums mit genau definierten Rechten und Pflichten (*res communes*, *common pool resources*) zu unterscheiden.<sup>34</sup>

Analog dem gängigen wirtschaftswissenschaftlichen Usus werden die Begriffe ‚Kollektivgüter‘ bzw. ‚öffentliche Güter‘ hier ebenfalls für Phänomene verwendet, die nach der vorgestellten Typologisierung als Allmendegüter bezeichnet werden müssten. Sollte im folgenden von einem Gut die Rede sein, das sich sowohl durch Nichtgeltung des Ausschlussprinzips als auch durch Verbundenheit des Angebots auszeichnet, so wird dieses als ‚reines Kollektivgut‘ abgegrenzt. Im Falle der ‚Allmende‘ orientiere ich mich, sofern nicht explizit anders angegeben, an der von Bromley und Ostrom vorgeschlagenen Differenzierung nach ‚open access‘ bzw. ‚common pool resources‘ und fasse nur letztere als Allmende auf. Wie noch zu zeigen sein wird, spielt die Frage nach dem Charakter des jeweiligen Gutes nicht nur für Organisation und Realisierungschancen kollektiven Handelns, sondern auch für die jeweils angewandte Rhetorik eine wichtige Rolle.

---

<sup>34</sup> Bromley, Daniel W.: *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*. Oxford/ Cambridge 1991, S.28-31; Richter, Rudolf/ Furubotn, Eirik G.: *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*. Tübingen 1999, S.108f.; Ostrom, Elinor: *How types of goods and property rights jointly affect collective action*. In: *Journal of Theoretical Politics* 15, 3 (2003), S.249.

## 2.2. Probleme im Umgang mit Kollektivgütern

Im Umgang mit Kollektivgütern tritt eine Reihe von Problemen auf, die sich vor allem aus dem Umstand ergeben, dass niemand ohne weiteres von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden kann. Hierzu zählen zum einen externe Effekte bei der Produktion eines Gutes, zum anderen Schwierigkeiten, die sich aus der Spannung zwischen kollektiver und individueller Rationalität ergeben und die unter den Schlagworten ‚Trittbrettfahreffekt‘<sup>35</sup> und ‚Tragödie der Allmende‘<sup>36</sup> subsumiert werden können. Des Weiteren entstehen Konflikte bei der Kollision mehrerer einander beeinträchtigender oder ausschließender Nutzungsinteressen an einem Kollektivgut. Diese Phänomene spielen in der einen oder anderen Form bei dem Großteil der Auseinandersetzungen um öffentliche Güter eine Rolle. Von Belang für die in Kapitel 4 vorgestellten Fallstudien sind dabei vor allem konkurrierende Nutzungsinteressen sowie externe Effekte.

Als externe Effekte bzw. Externalitäten werden (meist negative) Nebenprodukte bei der Nutzung oder Erstellung eines Gutes bezeichnet, die nicht den Produzenten selbst, sondern unbeteiligte Dritte betreffen.<sup>37</sup> Sie können alle Arten von Gütern berühren.<sup>38</sup> Die sich bei der Klärung externer Effekte ergebenden Probleme, die Betroffenen zu motivieren, sich zu engagieren, oder die Verursacher zu veranlassen, von einer Verschmutzung abzusehen, lassen sich auf die von Mancur Olson und Garrett Hardin analysierten Phänomene des ‚Trittbrettfahreffef-

---

<sup>35</sup> Ausgehend von der Annahme, Handlungen würden von rationalen Entscheidungen bestimmt, erklärte Mancur Olson 1965 die Frage, warum für alle erstrebenswerte kollektive Güter trotzdem oft nicht produziert würden, mit dem Trittbrettfahreffekt. Danach erweist es sich für den Einzelnen als nutzenmaximierend, nicht selbst an der Bereitstellung eines kollektiven Gutes, von dessen Nutzung er nicht ausgeschlossen werden kann, zu partizipieren, sondern darauf zu warten, dass andere diese Aufgabe übernehmen. Kollektive Güter werden nach Olson nur produziert, wenn ihre Vorteile trotz potentieller Trittbrettfahrer größer sind als ihre Kosten oder selektive Anreize einen zusätzlichen individuellen Vorteil versprechen bzw. Nachteile androhen. - Olson, Mancur: Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen 1992<sup>3</sup> (erstmalig 1965: *The Logic of Collective Action*).

<sup>36</sup> Während Olson Schwierigkeiten bei der Bereitstellung kollektiver Güter in den Mittelpunkt rückte, widmete sich Garrett Hardin 1968 ihrer übermäßigen Ausbeutung. Ebenfalls einen rational-choice-Ansatz verfolgend, prognostizierte er, die Nutzer eines Guts, das allen uneingeschränkt zur Verfügung stehe, suchten für sich auch dann den größtmöglichen Ertrag zu erwirtschaften, wenn dieses so langfristig in seiner Existenz bedroht sei. Kurzzeitige Vorteile würden höher bewertet als mögliche negative Langzeitfolgen, die sich auf alle Nutzer verteilen. Bei einer großen Nutzergruppe werde des Weiteren der individuelle Beitrag am Problem (oder an seiner Lösung) als zu gering eingeschätzt, um eine Verhaltensänderung zu motivieren. - Hardin, Garrett: *The Tragedy of the Commons*. In: *Science* 162 (1968), S.1243-1248.

<sup>37</sup> Kirsch, Guy: *Neue Politische Ökonomie*. Düsseldorf 1997<sup>4</sup>, S.148, 357.

<sup>38</sup> Handelt es sich um private Güter, bestehen höhere Chancen, durch Verhandlungen zu einer Lösung zu gelangen, als im Falle öffentlicher Güter, da hier zum Teil keine eindeutigen Eigentums- und Verfügungsrechte bestehen, eine große Personenzahl betroffen ist und sich die Probleme über den Zeitablauf akkumulieren können. Zu den verschiedenen Strategien zur Lösung derartiger Externalitätenprobleme (Auflagen und Verbote, Internalisierung, Selbstverpflichtungen, Aushandlungen zwischen den Betroffenen) siehe: Bromley, Daniel W.: *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*. Oxford/ Cambridge 1991; Ring, Irene: *Marktwirtschaftliche Umweltpolitik aus ökologischer Sicht. Möglichkeiten und Grenzen*. Stuttgart/ Leipzig 1994; Sukopp, Herbert: *Selbstverpflichtungen der Wirtschaft als Instrument der Umweltpolitik*. In: *Gemeinwohl und Gemeinsinn II* (2002), S.227-241.

fekts' bzw. der ‚Tragödie der Allmende‘ zurückführen. Trotz aller Kritik an ihren Modellen<sup>39</sup> bleiben die von ihnen herausgearbeiteten Problematiken fundamental, will man das Handeln oder Nichthandeln (zivilgesellschaftlicher) Akteure in Situationen verstehen, in denen Kollektivgüter betroffen sind. Interessant an ihren Überlegungen im Zusammenhang mit der Diskussion um das Gemeinwohl ist zudem, dass beide letztlich von der Prämisse ausgehen, rationales, auf persönliche Gewinnmaximierung abzielendes Handeln im Umgang mit Kollektivgütern vermöge nicht, die von der klassischen Ökonomie prognostizierten Wohlfahrtseffekte zu erbringen. Insbesondere Hardin grenzte sich explizit von Adam Smiths Ideal der ‚unsichtbaren Hand‘ ab und sah dieses als verantwortlich für eine unheilvolle Laissez-faire-Politik im Umgang mit Kollektivgütern.<sup>40</sup> Möglichkeiten und Wege, beim Umgang mit Kollektivgütern an die Stelle des eigennutzorientierten Handelns ein dem Gemeinwohl verpflichtetes Vorgehen zu setzen, spielten bei ihnen – im Gegensatz zu jüngeren Untersuchungen zur Bedeutung ‚weicher‘ ökonomischer Faktoren<sup>41</sup> – keine Rolle.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> In der Olson-Rezeption wurden Faktoren herausgearbeitet, die – inner- oder außerhalb der Logik kollektiven Handelns – diesem förderlich oder hinderlich sind (Gruppengröße, Ressourcen, subjektive Präferenzen, Veränderungen der politischen Gelegenheitsstruktur, Werte, Emotionen, Zwänge, Bedürfnisintensitäten, Leitfiguren). Gegen Hardin und den zur Lösung der ‚Tragödie der Allmende‘ abgeleiteten Strategien einer Privatisierung oder Verstaatlichung wurde eingewandt, diese ignorierten Unterschiede zwischen der Allmende als gemeindlichem Gemeinschaftsbesitz und open-access-Phänomenen sowie die soziale Einbettung der Nutzer. - Bromley, Daniel W.: *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*. Oxford/ Cambridge 1991, S.25-39; Diekmann, Andreas: *Homo ÖKOnomicus. Anwendungen und Probleme der Theorie rationalen Handelns im Umweltbereich*. In: *Umweltsoziologie*. Hg. v. Andreas Diekmann und Carlo C. Jaeger. Opladen 1996, S.89-118; McCay, Bonnie/ Jentoft, Svein: *Allmende-Probleme. Unvertrautes Gelände: Gemeineigentum unter der sozialwissenschaftlichen Lupe*. In: ebenda, S.272-291; Willems, Ulrich: *Restriktionen und Chancen kollektiven Handelns. Eine Einführung in die Diskussion um Olsons ‚Logik kollektiven Handelns‘ und ihre Probleme für Theorien der rationalen Wahl*. In: Druwe, Ulrich/ Kunz, Volker: *Handlungs- und Entscheidungstheorie in der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Konzepte und Forschungsstand*. Opladen 1996, S.127-153; Kirsch, Guy: *Neue Politische Ökonomie*. Düsseldorf 1997<sup>4</sup>, S.150-156.

<sup>40</sup> Hardin, Garrett: *The Tragedy of the Commons*. In: *Science* 162 (1968), S.1244.

<sup>41</sup> Deren Einfluss wurde durch spieltheoretische Untersuchungen bestätigt, wonach kooperative Strategien sich im wiederholten Zwei-Personen-Gefangenendilemma bei genügend hohen Zukunftserwartungen in der Summe erfolgreicher als permanent egoistische Entscheidungen erweisen, wenn Individuen mit ihrem Handeln identifiziert werden können und eine Möglichkeit zur Kommunikation besteht. - Axelrod, Robert: *Die Evolution der Kooperation*. München/ Wien 1995<sup>3</sup>; Frey, Bruno S./ Bohnet, Iris: *Tragik der Allmende. Einsicht, Perversion und Überwindung*. In: *Umweltsoziologie*. Hg. v. Andreas Diekmann und Carlo C. Jaeger. Opladen 1996, S.292-307; Mosler, Hans-Joachim/ Gutscher, Heinz: *Kooperation durch Selbstverpflichtung im Allmende-Dilemma*. In: ebenda, S.308-323; Simon, Claus Peter/ Wilhelm, Klaus: *‚Rücksichtslosigkeit wird bestraft‘. Interview mit Ernst Fehr*. In: *GEO* 11 (2004), S.92-98.

<sup>42</sup> Im Gegenteil lehnte Hardin Appelle an das Gewissen des Einzelnen sogar explizit ab, da auf diese Weise langfristig für ethische Argumente zugänglichere Menschen einen Evolutionsnachteil hätten und kurzfristig psychologisch ungesunde Angstzustände ausgelöst würden. Stattdessen sprach er sich für Zwangsmittel aus, um die tragische Dynamik des Allmendeproblems aufzulösen. Mögliche gesellschaftliche Vorteile wertorientierten Handelns oder dessen Förderung durch positive selektive Anreize wurden von Hardin nicht erwogen. - Hardin, Garrett: *The Tragedy of the Commons*. In: *Science* 162 (1968), S.1248.

### 3. Zivilgesellschaft, Gemeinwohl und Kollektivgüter

Wie in den vorangegangenen Kapiteln erläutert, bestehen eine Reihe Verknüpfungspunkte und Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft, Gemeinwohl und Kollektivgütern: Das Gemeinwohl spielt so nicht nur für die Konzeptualisierung der ‚Zivilgesellschaft‘, sondern auch für das Selbstbild und die Legitimation derer, die seine Verteidigung für sich in Anspruch nehmen, eine wichtige Rolle. Es wird hier die Hypothese vertreten, dass der Bezug auf das Gemeinwohl darüber hinaus wesentlich durch die Eigenschaften des jeweils umstrittenen Guts mitbedingt wird.

Im folgenden sollen an exemplarischen Nutzungskonflikten typische Argumentationsweisen der Akteure herausgearbeitet und mit den Charakteristika der betroffenen Güter in Beziehung gesetzt werden. Zusätzliche Aufmerksamkeit wird der Größe der Öffentlichkeiten sowie dem rechtlichen Umfeld geschenkt. Darüber hinaus sollen die Aushandlungsergebnisse kurz vorgestellt werden. Die zur Analyse herangezogenen Fallstudien stammen aus dem Bereich der bayerischen Natur- und Umweltschutzbewegung zwischen 1945 und 1980. Es wurde versucht, typische Arten von Gütern und Umweltmedien sowie unterschiedliche Öffentlichkeiten zu berücksichtigen. ‚Öffentlichkeit‘ ist dabei primär über ihre äußere Verortung (lokal, regional, Bundesland) definiert.<sup>43</sup>

Die zentrale These, die anhand der folgenden Fallbeispiele illustriert und belegt werden soll, lautet dabei, dass gerade der Kollektivgutcharakter der umstrittenen Objekte und Ansprüche den Verweis auf das Gemeinwohl bedingte. Das Gemeinwohl wurde von den Streitgruppen vor allem dann als Argument herangezogen, wenn konkurrierende Nutzungsansprüche an einem Kollektivgut auftraten bzw. die Einordnung eines Gutes als privates oder öffentliches Gut umstritten war. Im Umweltbereich gewann der Gemeinwohldiskurs weiter an Dynamik, wenn mit besonderen Schutztiteln ausgestattete Objekte und/ oder kommunaler bzw. Staatsbesitz betroffen waren. Beispiele bildeten etwa die Konflikte um den Ausbau der bayerischen Wasserkraft zur Energieerzeugung oder die zu einem bayerischen ‚Bergbahnkrieg‘ hochstilisierten Auseinandersetzungen um die Errichtung von Seil- und Bergbahnen in den Alpen und Mittelgebirgen,<sup>44</sup> aber auch der freie Zugang zu landschaftlichen Schönheiten.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Die nationale, transnationale und globale Ebene wurden aus der Untersuchung ausgeklammert, da sie durch das vorliegende Quellenmaterial, das im Rahmen einer Dissertationsarbeit gesammelt wurde, nicht ausreichend gefüllt werden können. Die innere Öffentlichkeit der aktiven Organisationen oder weitere Arenen, wie etwa die Medienöffentlichkeit, werden in dieser Studie nicht berücksichtigt.

<sup>44</sup> Neben allgemeinen Texten zum Thema wurden im Falle der Wasserkraft besonders die Konflikte um den Ausbau des Lechs (1940-84), der Salzach (1974-78), der Partnachklamm (1948-50), der Kraftwerksgruppe Wendelstein (1949-54), der Rißbachüberleitung (1947-49) und des Waginger Sees (1949-51) herangezogen. Für den Abschnitt um die Errichtung weiterer Bergbahnen wurden u. a. Unterlagen zu Jenner (1949-55), Watzmann (1966-73) und Rotwand (1969-72) berücksichtigt. – Bayerisches Hauptstaatsarchiv (BHStA), Bayerische Staatskanzlei (StK) 13773-13775, 17020, 17021, 17387, 17389-17393; Landesstelle für Naturschutz (LfN) 37-49, 51-56, 62-65; Staatsarchiv München (StAM), Landratsamt Garmisch-Partenkirchen (LRA GP) 199586; Bayerisches Ministerium für Wirtschaft und Verkehr (MWiV) 22181, 22183, 22314, 22315; Archiv Bund Naturschutz in Bayern (BN) Kreisgruppe Miesbach; Archiv Deutscher Alpenverein.

<sup>45</sup> Siehe auch die Berichterstattung in den Blättern für Naturschutz, der Mitgliedszeitschrift des BN. Als Fallstudien wurden die Errichtung von Wochenend- und Bootshäusern am Waginger See Anfang der 1950er Jahre (LfN

Ähnliche Tendenzen können im Umgang mit negativen externen Effekten ausgemacht werden.<sup>46</sup>

### 3.1. Konkurrierende Nutzungsansprüche an Kollektivgütern

Sowohl in den Auseinandersetzungen um die energiewirtschaftliche Ausnutzung der bayerischen Wasserkräfte als auch in denjenigen um die Errichtung von Bergbahnen standen sich die Forderungen des Naturschutzes nach einer unverbauten, möglichst urtümlichen Landschaft auf der einen, sowie wirtschaftliche Zielsetzungen auf der anderen Seite zumindest in der Argumentationsweise unversöhnlich gegenüber.<sup>47</sup> Das Wohl der Allgemeinheit spielte in der Argumentation der jeweiligen Konfliktparteien, vor allem im Bereich der Wasserkraft, eine tragende Rolle und wurde von den Kontrahenten mit den eigenen Interessen gleichgesetzt. Die jeweilige Betonung des Gemeinwohls hing aufs engste mit dem rechtlichen Rahmen zusammen, der wiederum dem Kollektivgutcharakter der umstrittenen Objekte geschuldet war.

#### 3.1.1. Rechtlicher Rahmen

Die Frage der Verwendung der Wasserkräfte stellt einen besonders anschaulichen Fall konkurrierender Nutzungsansprüche an einem Kollektivgut dar. Zwar besteht die Möglichkeit, Gewässer als Privateigentum zu besitzen, doch sind die Eigentums- und Verfügungsrechte hierbei eingeschränkt.<sup>48</sup> So erstreckt sich das Eigentum an einem Grundstück nur auf das dort oberirdisch vorhandene Wasser, nicht aber auf das Grundwasser (§ 4 Bayerisches Wassergesetz (BayWG)).<sup>49</sup> Zudem müssen die Eigentümer dessen Benutzung durch Dritte dulden, sollte sie im Rahmen der Pflegemaßnahmen der öffentlichen Hand nötig sein,<sup>50</sup> im öffentlichen

---

38) sowie die Beseitigung der Schwarzbauten am Niedersonthofener See 1973-82 (Staatsarchiv Augsburg (StAA), Regierung von Schwaben (RS) 20941) gewählt.

<sup>46</sup> Beschwerde der Interessengemeinschaft Maxhütte-Haidhof (Lkr. Burglengenfeld) wegen Rauch- und Schwelgasverseuchung durch die Siterbims GmbH in Ponholz (Lkr. Burglengenfeld) 1959-67 (BHStA, Bayerisches Staatsministerium des Innern (MInn), Repertorium (Rep) 30, 92175); Widerstand gegen das Kohlekraftwerk Frauenaaurach (Franken II) 1964/ 65 (BHStA, StK 14659, LfN 42).

<sup>47</sup> In der Realität sah sich der Naturschutz in der Mehrzahl der Streitfälle aufgrund seiner schwächeren Position zu Zugeständnissen und Kompromissen gezwungen, wollte er nicht auf die Möglichkeit verzichten, Auflagen durchzusetzen. Nur bei wenigen, als grundsätzlich eingeschätzten Objekten wie der Litzauer Schleife am Lech, der Partachklamm oder dem Watzmann beharrte er (erfolgreich) auf einer prinzipiell verneinenden Position.

<sup>48</sup> Nach § 1a, 1 des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG) vom 27.7.1957 (zitiert nach Stand 6.1. 2004) berechtigt das Grundeigentum beispielsweise nicht zum Ausbau eines oberirdischen Gewässers oder zu einer Benutzung, die nach WHG oder Landesgesetzen einer Bewilligung bedarf.

<sup>49</sup> Hier wie im folgenden zitiert nach der Fassung vom 18.7.1994.

<sup>50</sup> Die Unterhaltung der Gewässer ist eine öffentlich-rechtliche Aufgabe. In Bayern ist bei Gewässern 1. Ordnung (große, überregional bedeutsame Flüsse) hierfür der Freistaat zuständig, für Gewässer 2. Ordnung (regional bedeutende Gewässer) der jeweilige Bezirk sowie für diejenigen 3. Ordnung (alle anderen) die Gemeinden (§ 42

Interesse liegen<sup>51</sup> oder in den Bereich des Gemeingebrauchs<sup>52</sup> fallen. Mit der Figur des Gemeingebrauchs, die deutlich auf den früheren Allmendecharakter gerade der kleineren Gewässer hinweist, und der durch das WHG bundesweit vorgeschriebenen staatlichen Aufsicht über die Gewässer (inklusive Grundwasser und Küstengewässer) tritt deren Kollektivgutcharakter klar zu Tage. Außerhalb des Gemeingebrauchs bedarf ihre Benutzung grundsätzlich einer behördlichen Zulassung. Sie können somit nicht beliebig zur Verwirklichung von Privatinteressen herangezogen werden, sondern es muss eine Vielzahl an Aspekten berücksichtigt und gegeneinander abgewogen werden.<sup>53</sup> Be- oder verhindert die angestrebte Nutzungsweise andere Interessen, so muß im wasserrechtlichen Verfahren ein übergeordnetes allgemeines Anliegen an ihr nachgewiesen werden. Ist eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten, die nicht durch Auflagen zu verhüten ist, kann die Erlaubnis verweigert, beschränkt oder widerrufen werden (§ 16 BayWG).<sup>54</sup> Die Nutzung der öffentlichen Gewässer zur Elektrizitätserzeugung sowie deren möglichst naturnahe Erhaltung bilden daher zwei konkurrierende Nutzungsinteressen, die beide für sich den Charakter eines Gemeinwohlbelangs in Anspruch nehmen können.

Ähnlich, wenn auch nicht ganz so eindeutig, gestaltete sich die Situation auch beim zweiten untersuchten Fall, der Errichtung von Bergbahnen. Das fragliche Kollektivgut war hier die Landschaft, um deren Erschließung mit Infrastruktureinrichtungen bzw. Bewahrung im Sinne des Naturschutzes gestritten wurde. Die potentiellen Betreiber der Bergbahnen stießen bei deren Projektierung auf das Problem, dass es nur gelegentlich – und auch dann nur bei kleinen Objekten – möglich war, den von diesen überspannten Grund vollständig in Privatbesitz zu bringen. Vielmehr befand sich dieser zu einem wesentlichen Teil in Staatsbesitz. Bevor er vom Staat aber für eine Nutzung zur Verfügung gestellt werden konnte, musste im Rahmen des Verfahrens für eine Bau- und Betriebsgenehmigung nachgewiesen werden, dass das Vorhaben keinen öffentlichen Interessen zuwiderlief.<sup>55</sup> Zudem wurden von den Projekten nicht

---

BayWG); [http://www.bayern.de/swbapan/seiten/s\\_wasser/s\\_fl\\_bae/geword.htm](http://www.bayern.de/swbapan/seiten/s_wasser/s_fl_bae/geword.htm); <http://www.bayern.de/lfw/daten/zahlen/welcome.htm>.

<sup>51</sup> Explizit nennt § 16 BayWG die öffentliche Wasserversorgung, öffentliche Abwasserbeseitigung, öffentliche Energieversorgung sowie die Bewässerung oder Entwässerung landwirtschaftlich genutzter Flächen durch eine Körperschaft öffentlichen Rechts.

<sup>52</sup> Jeder darf etwa, sofern hierfür keine rechtswidrige Benutzung fremder Grundstücke nötig ist, außerhalb von Schilf- und Röhrichtbeständen oberirdische Gewässer zum Baden, Waschen, Tränken, Schwimmen, Schöpfen mit Handgefäßen, Betrieb von Modellbooten ohne Verbrennungsmotor, Eisssport und Befahren mit kleinen Fahrzeugen ohne eigene Triebkraft benutzen (§ 21 BayWG). Die Kreisverwaltungsbehörden können den Gemeingebrauch einschränken oder verbieten, beispielsweise um Beeinträchtigungen und Gefahren für Leben, Gesundheit, Naturhaushalt, Verkehr oder Eigentum zu verhüten (§22 BayWG).

<sup>53</sup> So sind negative Wirkungen auf die Ordnung des Wasserhaushalts, öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Gewässer, Bergbau, öffentliche Gesundheit, Sport und Erholung, gewerbliche Wirtschaft, Fischerei, Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau, Natur- und Landschaftsschutz, Verkehr sowie Wohnungs- und Siedlungswesen zu verhüten oder auszugleichen. (§ 15 BayWG).

<sup>54</sup> Siehe auch: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.): Wasserwirtschaft in Deutschland. Teil 1. Grundlagen. Bonn 2001, S.13-17.

<sup>55</sup> § 21, 5 Bayerisches Eisenbahn- und Seilbahngesetz (BayESG) nach der Fassung vom 9.8.2003. – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Hg.): Seilbahnen in Bayern. München 2004, S.24; siehe weiter: BHStA, LfN 62: Regierung von Schwaben an LfN 3.1.1950.

selten Landschafts- und Naturschutzgebiete betroffen, in denen die Errichtung von Bergbahnen meist untersagt war. Ausnahmegenehmigungen waren davon (eigentlich) nur möglich, wenn ein zwingender allgemeiner Bedarf nachgewiesen werden konnte.<sup>56</sup>

### 3.1.2. Das Gemeinwohl in der Argumentation der Akteure

Analysiert man die Verwendung des Gemeinwohltopos in der Argumentation der Akteure, so fällt auf, dass beide Seiten nicht nur differierende Vorstellungen vom Inhalt des Gemeinwohls vertraten, sondern sich zudem in ihrer räumlichen, sozialen und zeitlichen Perspektive zum Teil grundsätzlich unterschieden.

Die Befürworter der Wasserkraftwerke und Bergbahnen konzentrierten sich meist auf die räumliche und soziale Dimension des Gemeinwohls, indem sie die Vorteile ihrer Vorhaben für breite Schichten der jetzt lebenden Bevölkerung herausstrichen (landesweite Öffentlichkeit). Im Falle der Wasserkraftwerke wurde hauptsächlich das Interesse der Bevölkerung an einer sicheren und preisgünstigen Energieversorgung herausgestellt, welche direkt durch mehr Wohnkomfort sowie indirekt durch Ankurbelung der bayerischen Wirtschaft die Lebensverhältnisse der Bürger verbessern würde.<sup>57</sup> Der Gesichtspunkt der landesweiten Elektrizitätsversorgung war von besonderer Wichtigkeit, als seine Sicherstellung in § 152 der Bayerischen Verfassung (BV) als Staatsaufgabe festgeschrieben war<sup>58</sup> und damit als wesentlicher Gemeinwohlbelang interpretiert werden konnte. Die zeitnahe Ausrichtung des Gemeinwohls wies eine mittelfristige Perspektive auf, erforderten die langen Bauzeiten doch eine Planung, die zumindest die nächste Dekade in den Berechnungen berücksichtigte. Das Hauptargument einer gesicherten Energieversorgung wurde zudem mit dem Hinweis auf die ästhetischen, ökologischen und sportlichen Vorteile der Stauseen um weitere Gemeinwohlaspekte erweitert.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Allerdings wurden die möglichen wirtschaftlichen Vorteile der geplanten Anlagen zumeist in diesem Sinne interpretiert und – nicht nur im Falle der Bergbahnen – großzügig Ausnahmegenehmigungen von den Schutzverordnungen erteilt. – Siehe hierzu auch Kapitel 3.1.3.

<sup>57</sup> Dabei bildete in den 1940er und frühen 1950er Jahren die Energienot der Nachkriegszeit den Hintergrund, von Mitte der 1950er Jahre an stand die Notwendigkeit, den ständig steigenden Energiebedarf zu decken, im Zentrum. Exemplarisch: „Denken Sie an die vielen Arbeiter in der Industriegegend Nordbayern, denken Sie an den notwendigen Aufbau zerstörter Städte wie Würzburg, Nürnberg und München und denken sie einmal nicht nur an eine unwahrscheinliche Beeinträchtigung landschaftlicher Schönheiten eines kleinen Winkels, der im Vergleich zu den schweren Zerstörungen in Städten und anderen Gebieten vom Bombenkrieg so viel wie nichts verspürt hat. [...] Wo kein Strom, da keine Arbeit. [...] Nicht die eigenen Interessen des Bayernwerks zwingen zur Durchführung des Rissbachprojektes, sondern das allgemeine gesamtbayerische Interesse an der Linderung der furchtbaren Stromnot.“ - BHStA, StK 13775: Rundfunkvortrag Wächter: Die Einleitung des Rissbaches in den Walchensee 30.5.1947; siehe weiter: Privataarchiv (PA) Kastner: Harlander, Josef: Umweltschutz durch Kraftwerke in der Salzach. In: ANA vom 3.9.1977; Jaumann an 2. Klasse Berufsschule Altötting 26.9.1977.

<sup>58</sup> „Die geordnete Herstellung und Verteilung der wirtschaftlichen Güter zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfes der Bevölkerung wird vom Staat überwacht. Ihm obliegt die Sicherstellung der Versorgung des Landes mit elektrischer Kraft.“ – BV vom 2.12.1946 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998.

<sup>59</sup> „Diese neue Perle im Kranze der oberbayerischen Naturschönheiten wird so zum hervorragenden Anziehungspunkt für den Fremdenverkehr.“ - Bayerische Wasserkraftwerke AG: Speicherkraftwerk Rosshaupten. München 1961, S.16; siehe weiter: PA Doering: Bernatz, A.: Stellungnahme zur Broschüre ‚Die Partnachklamm

Obwohl den Advokaten von Seil- und Bergbahnen keine ähnlich schlüssigen Argumente zur Verfügung standen, um ihre Pläne mit dem Gütezeichen des Gemeinwohls zu versehen, ging es doch zumeist um die Förderung des örtlichen Fremdenverkehrs, wurde auch hier gelegentlich eine Gegenüberstellung von allgemeinen und Partikularinteressen bemüht. Dabei behauptete man, mit der Erschließung der Berggipfel auch für Alte, Kranke und Kinder im Sinne der Allgemeinheit zu handeln, während die Gegner der Bahnen nur die Belange der kleinen Gruppe Aufstieghilfen ablehnender Bergsteiger und Wanderer vertreten würden.<sup>60</sup>

Der Naturschutz stellte mit den segensreichen Auswirkungen einer unberührten Natur für Erholung und Fremdenverkehr in beiden Debatten ebenfalls die soziale Dimension seiner Anliegen heraus. Die angesprochenen Öffentlichkeiten umfassten somit potentiell ebenfalls mindestens das Land Bayern. Da der Kreis der Naturliebhaber in der Realität kleiner war als die Zahl derer, die von der allgemeinen Elektrizitätsversorgung oder dem Massentourismus profitierten, rückte hier jedoch die Zeitdimension in den Vordergrund. Der Naturschutz vertrat eine intergenerationelle Sicht auf das Gemeinwohl.

Dieses verortete er zum einen in der Bedeutung einer urtümlichen Landschaft („Oasen der Stille“) für das ökologische Gleichgewicht bzw. die seelische und körperliche Gesundheit, Erholung und das Heimatgefühl der Bevölkerung.<sup>61</sup> Das nicht aufgelöste Spannungsverhältnis zwischen dem propagierten Gemeinwohlbelang der Erholung in der Natur und den sich bei dessen massenhafter Wahrnehmung ergebenden Problemen für die Qualität des Gutes zeigt, dass die zeitliche Perspektive des Naturschutzes durchaus selektiv-funktional war. Zukünftige Bedrohungen traten hinter dem Bemühen, zunächst die unmittelbare Gefahr abzuwenden, zurück, wenn auf diese Weise ein wirkungsvolles Argument oder ein viel versprechender Verbündeter gewonnen werden konnte, um die wirtschaftliche Übermacht und meist besseren politischen Beziehungen der Gegenseite auszugleichen.

---

ist in Gefahr“. Eine sachliche und zeitgemäße Beurteilung des Projektes KRAFTWERK WERDENFELS. Garmisch-Partenkirchen 1.5.1949; PA Kastner: Salzach – Lebensader. Positives zum Staustufenprojekt und zu der Frage, welche Möglichkeiten Laufen-Oberndorf im Fremdenverkehr hat. In: Südostbayerische Rundschau vom 17./ 18.4.1975.

<sup>60</sup> Der Fremdenverkehrsverband Oberbayern bestätigte 1953, weitere Bergbahnen seien vor allem deshalb nötig, „weil eine größere Anzahl von Fremdenverkehrsorten noch in die Klasse der Orte aufrücken will, die dem Gast etwas Spezielles bieten“. Gleichzeitig betonte er, die Einrichtungen dienten nicht nur Sportlern, sondern auch kranken und gebrechlichen Menschen. Gelegentlich wurde auch die Förderung des Fremdenverkehrs generell als förderlich für die Allgemeinheit bezeichnet. – BHStA, LfN 62: Scholl, Eugen: Wald und Gebirge. Eine Sendung für Bergsteiger und Naturfreunde (Sendeprotokoll). Bayr. Rundfunk 26.11.1953; LfN 65: Markt Berchtesgaden an Berchtesgadener Bergbahn AG 19.3.1968.

<sup>61</sup> „Sehnt man sich doch gerade in der jetzigen Nachkriegszeit immer mehr nach Gottes reiner Schöpfung sowie nach der Stille und Schönheit der Urnatur und zieht dies bei weitem den materiellen Schöpfungen von Bergbahnen vor, welche die heimische Natur und Landschaft einseitig auszunützen und der Allgemeinheit den Segen des Landschaftserlebnisses und des Naturgenusses vorzuenthalten drohen.“; - BHStA, LfN 64: Naturschutzbeauftragter von Oberbayern an Regierung von Oberbayern 9.2.1949; siehe weiter: Leserbrief Spindler. In: Hochland-Bote vom 30.6.1949, S.8; Alarm bei den Naturfreunden. In: Landsberger Nachrichten vom 1.12.1955; PA Kastner: Stellungnahme der Kreisgruppe Altötting des BN zum ROV für Ausbau der Unteren Salzach zwischen Einmündung in Salzach und Inn (o.J.); BHStA, LfN 63: Lense an Hoegner 3.11.1959; LfN 65: Stellungnahme der Naturschutzvereinigungen zum Projekt einer Seilbahn auf den Watzmann vom 1.3.1968.

Während die auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes (Stromversorgung) bzw. der Region (Bergbahnen) ausgerichteten Absichten der Gegenseite als profitorientierte Partikularinteressen abgewertet sowie deren Ausrichtung auf aktuelle wirtschaftliche Vorteile als kurzfristig kritisiert wurde,<sup>62</sup> betonte man darüber hinaus auch speziell den Wert der Natur für zukünftige Generationen, als deren Sachwalter man sich präsentierte.<sup>63</sup> Die in den Äußerungen konstruierte Allgemeinheit wurde so um die unbestimmt große Menge der noch ungeborenen Menschen erweitert. Der Naturschutz argumentierte, angesichts zunehmender Industrialisierung und Verstädterung handele es sich bei der Ressource ‚unberührte Natur‘ um ein zunehmend knapper werdendes Kapital, das den später Lebenden nicht vorenthalten werden dürfe.<sup>64</sup> Auch wenn die Begrifflichkeit in den Quellen kaum in Erscheinung tritt, umfasste der Gemeinwohlbegriff des Naturschutzes damit – entgegen der Ergebnisse Helmut Weidners zum Verhältnis von Gemeinwohl und Nachhaltigkeit<sup>65</sup> – hier auch die Dimension der nachhaltigen Entwicklung<sup>66</sup> sowie der intergenerationellen Vorsorge und Gerechtigkeit. Dieser

---

<sup>62</sup> „Es ist wichtiger dem ganzen deutschen Volk diese unberührte Natur zu erhalten, als pro Kopf der bayerischen Bevölkerung die winzige Menge von 10 Kilowattstunden im Jahr zu gewinnen, die auch durch andere Maßnahmen erreicht werden kann.“; „Wir bitten den Staat, mitzuhelfen, dass die auf dem Spiel stehenden ewigen Werte unserer Natur nicht weiterhin einer kurzsichtigen Interessenpolitik geopfert werden. Noch ist es nicht zu spät!“; „Den wahren Bedürfnissen der Nichtbergsteiger ist durch das bereits vorhandene Netz von Bergbahnen und Sessellifts wahrlich genug Rechnung getragen. Neue Projekte dienen nur rein örtlichen Interessen und den Wünschen geschäftstüchtiger Manager.“ - StAM, LRA GP 199586: BN an Bayr. Landtag 19.5.1947; BHStA, LfN 62: Scholl: Eugen: Wald und Gebirge. Eine Sendung für Bergsteiger und Naturfreunde (Sendeprotokoll). Bayr. Rundfunk 26.11.1953; Enzensperger, Ernst: Die bergwandernde Jugend und die Bergbahnen (Leserbrief). In: Münchner Merkur vom 6./ 7.11.1954.

<sup>63</sup> „Wie würden spätere Generationen über uns urteilen, wenn wir in die Fußstapfen früherer Naturzerstörer treten würden? Die Verantwortung vor der Natur, der Geschichte und Kultur sowie vor kommenden Generationen kann nur eine Entscheidung bringen: Hände weg von der Salzach!“ – PA Kastner: Informationsblatt zum ‚Tag der Salzach‘: Pro und Contra (Mai 1975); siehe weiter: DAV-Sektion Garmisch-Partenkirchen e.V. (Hg.): Die Partnachklamm ist in Gefahr! Garmisch-Partenkirchen 1949; Kraus, Otto: Bis zum letzten Wildwasser. Gedanken über Wasserkraftnutzung und Naturschutz im Atomzeitalter. Aachen 1960, S.18-21; BHStA, LfN 65: LfN an MInn 9.7.1964; Niemals Watzmann-Bahn. Eine Stellungnahme der Sektion München des Deutschen Alpenvereins (1968).

<sup>64</sup> Exemplarisch: „Jahrzehnte werden vergehen, es wird wieder elektrischen Strom in Überfluß geben, die verstümmelte Landschaft wird den kommenden Generationen hinterlassen.“ – BHStA, StK 13775: Flugblatt Wiedemann, Anton: Das Ende des Rißbaches! München Juli 1947; siehe weiter: BHStA, LfN 37: K. an L. 13.1.1950; LfN 46: M. an Bürgermeister von Burggen 27.11.1959; LfN 63: Lense, Fritz: Naturschutz und Bergbahnen. München 23.1.1964; Kraus, Otto: Bis zum letzten Wildwasser. Gedanken über Wasserkraftnutzung und Naturschutz im Atomzeitalter. Aachen 1960, S.21, 34.

<sup>65</sup> Weidner stellte die These auf, der Gemeinwohlbezug sei überwiegend auf diejenigen ausgerichtet, die innerhalb eines historisch-kulturell gewachsenen, meist national bestimmten Gemeinwesens lebten, und beziehe nur die nahe liegende Zukunft ein. Ein Verweis auf das Nachhaltigkeitsideal sei dagegen selten. Diese Beobachtung kann für die Natur- und Umweltschutzbewegung über den gesamten untersuchten Zeitraum, zumindest was die temporale Dimension anbelangt, nicht bestätigt werden, ging deren Vorstellung von ‚Gemeinwohl‘ doch über eine bloße ‚Enkelperspektive‘ oft hinaus und berücksichtigte immer wieder Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung, noch bevor diese in den 1980er und 1990er Jahren allgemein salonfähig wurden. – Weidner, Helmut: Gemeinwohl und Nachhaltigkeit – ein prekäres Verhältnis (= WZB-Discussion Paper FS II 02-303). Berlin 2002, S.24f., 32.

<sup>66</sup> Nachhaltigkeit kann nach der Definition des Brundtlandberichts verstanden werden als diejenige Form ökonomischer, ökologischer und sozialer Entwicklung, welche „die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“ – Hauff, Volker/

konnte sich gleichfalls auf die Bestimmungen der BV berufen, nach der dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen der Rang eines Gemeinwohlbelangs zukam.<sup>67</sup>

### 3.1.3. Ergebnisse der Auseinandersetzungen

Der Naturschutz vermochte sich mit seinem idealistischen Verständnis vom allgemeinen Wohl gegenüber der wirtschaftszentrierten Ausrichtung des Gemeinwohlbegriffs seiner Gegner nur in den wenigsten Fällen durchzusetzen. In der übergroßen Mehrzahl der Fälle stimmten Politik, Verwaltung und meist auch die direkt betroffene Bevölkerung vor Ort dem Primat der Ökonomie vor der Ökologie zu.<sup>68</sup> Das allgemeine Interesse an einer sicheren und preiswerten Energieversorgung wurde von den Entscheidungsträgern höher eingeschätzt als das an naturnahen Flussläufen. Erfolge konnte der Naturschutz am ehesten dann verzeichnen, wenn die Kraftwerke zu klein angelegt waren, um die Energieerzeugung wesentlich zu verbessern oder eine bedeutsame Zahl neuer Arbeitsplätze schaffen zu können, andererseits aber beträchtliche Eingriffe in die Landschaft nach sich gezogen hätten.<sup>69</sup> Damit war ihr Grenznutzen für die örtliche Wirtschaft und die allgemeine Energieversorgung zu gering, um ihre Grenzkosten auszugleichen. In diesem Falle wurde den Vorteilen einer intakten Naturlandschaft für die Entfaltung des Fremdenverkehrs bisweilen Vorrang eingeräumt.<sup>70</sup> Letztlich ging es bei Niederlagen wie Erfolgen des Naturschutzes meist um wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnungen.

Auch im Bereich der Bergbahnen konnte der Naturschutz einige Erfolge erringen, wenn Natur- und Landschaftsschutzgebiete oder Gipfel mit hoher symbolischer Bedeutung betroffen waren wie Watzmann oder Rotwand.<sup>71</sup> Hier kann, im Vergleich zu den Ergebnissen bei der Wasserkraft, eher davon ausgegangen werden, dass dem Naturschutz als einem Gemein-

---

Bechtolsheim, Barbara von (Hg.): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven 1987, S.46.

<sup>67</sup> „Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist, auch eingedenk der Verantwortung für die kommenden Generationen, der besonderen Fürsorge jedes einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft anvertraut.“ – Bayerische Verfassung vom 2.12.1946 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998.

<sup>68</sup> Exemplarisch: Falter, Reinhard: Achtzig Jahre ‚Wasserkrieg‘: Das Walchensee-Kraftwerk. In: Von der Bittschrift zur Platzbesetzung. Konflikte um technische Großprojekte. Laufenburg, Walchensee, Wyhl, Wackersdorf. Hg. v. Ulrich Linse u.a. Berlin/ Bonn 1988, S.63-127; Bergmeier, Monika: Umweltgeschichte der Boomjahre 1949 – 1973. Das Beispiel Bayern. Münster/ New York/ München/ Berlin 2002; Hasenöhr, Ute: Conflicts between economic and conservation interests concerning hydroelectric power plants. The case of the river Lech (Germany). In: Proceedings of the 3rd conference of the International Water History Association in Alexandria (Egypt), 11-14 December 2003.

<sup>69</sup> So etwa im Falle der Partnachklamm, Salzach, Kraftwerksgruppe Wendelstein oder dem Waginger See.

<sup>70</sup> BHStA, LfN 45: Naturschutzbeauftragter von Schwaben an Oberste Baubehörde 23.2.1949; Stadtrat Füssen an Landratsamt Füssen 23.2.1949; Murat, Joachim: Es geht um die Partnachklamm. In: Süddeutsche Sonntagspost 46 (1949), S.5ff; Ehrhardt, Hans: Der Füssener Lech. Ökologie und Naturschutz. In: Nasemann, Peter (Hg.): Lebensraum Füssener Lech – Eine kleine Heimatkunde. Füssen 1994, S.58f.

<sup>71</sup> BHStA, LfN 65; Archiv BN Kreisgruppe Miesbach; Archiv Deutscher Alpenverein.

wohlbelang bewusst Vorrang gegenüber der Wirtschaft eingeräumt wurde<sup>72</sup> (da es, im Gegensatz zu den Erfordernissen einer allgemeinen Elektrizitätsversorgung, in diesem Bereich oft schwer möglich war, private Profitinteressen mit dem Prädikat ‚Gemeinwohl‘ zu versehen). Insgesamt wurde das allgemeine Wohl aber zumeist zugunsten der Wirtschaft ausgelegt. Jedoch kann – hier ebenso wie in den übrigen beschriebenen Konfliktfeldern – spätestens seit Beginn der 1970er Jahre im Zuge der allgemein wachsenden Wertschätzung der Natur, des zunehmenden Umweltbewusstseins, der weitgehenden Saturiertheit mancher Felder (so bestand mittlerweile eine große Zahl Bergbahnen und die meisten wirtschaftlich nutzbaren Wasserkraftwerke waren ausgebaut) sowie der aktiveren zivilgesellschaftlichen Meinungsartikulation im Rahmen von Bürgerinitiativen als Tendenz eine höhere Wahrscheinlichkeit festgestellt werden, dass der Naturschutz sein Anliegen erfolgreich umzusetzen oder missliebige Planungen zumindest zu verzögern vermochte.

### 3.2. Privat- oder Kollektivgut?

Einen deutlichen Hinweis darauf, in welcher enger Beziehung die Verwendung des Gemeinwohls mit den Eigenschaften des jeweils umstrittenen Guts steht, liefert – neben der im vorhergehenden Kapitel beschriebenen tragenden Rolle, welche der Topos bei konkurrierenden Nutzungsansprüchen um Kollektivgüter spielte – auch dessen Bedeutung in Konflikten, bei denen der Charakter des fraglichen Guts von den Kontrahenten unterschiedlich interpretiert wurde. Während keine Situationen ermittelt werden konnten, in denen bei Uneinigheiten um die Allokation ‚reiner‘ privater Güter – zumindest im Umweltbereich – das Gemeinwohl als Argument sinnvoll herangezogen wurde, lassen sich mehrere Umstände herauspräparieren, in denen auch bei Individualgütern der Bezug auf das allgemeine Wohl Relevanz erlangte:

Dies war erstens bei Externalitätenproblemen der Fall, wenn die Nutzung eines privaten Guts (negative) Folgen auf Kollektivgüter oder Individualgüter Dritter zeitigte. Dieser Fall wird anhand der Luftverschmutzung kurz diskutiert. Zweitens dürften Überlegungen zum Gemeinwohl in der Diskussion um die Privatisierung von Kollektivgütern relevant sein. Hierfür konnte im vorliegenden Quellenmaterial aber kein aussagekräftiges Beispiel ausgemacht werden. Unter umgekehrten Vorzeichen gewann das Gemeinwohl drittens Diskussionsmacht, wenn die absoluten Eigentums- und Verfügungsrechte an einem privaten Gut in Frage gestellt wurden und – oft mit Verweis auf die Sozialbindung des Eigentums – argumentiert wurde, ein bestimmtes Individualgut weise Kollektivgutcharakter auf. So etwa in der Auseinandersetzung um die Errichtung von Wochenend- und Bootshäusern an landschaftlich schönen Stellen und, damit verbunden, um den freien Zugang zu den Seeufern. Dabei wird gezeigt, dass der Gemeinwohltopos dann eine wichtige Rolle in der Argumentationsweise der Streitenden einnahm, wenn Personen ohne spezielle Eigentums- oder Verfügungsrechte Ansprüche an einem Gut geltend machen wollten oder im Falle negativer externer Effekte Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten ausgehandelt wurden.

---

<sup>72</sup> Exemplarisch BHStA, LfN 65: LfU an Bayerisches Ministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (MLU) 11.8.1972; MLU an Regierung von Oberbayern 9.2.1973.

### 3.2.1. Der freie Zugang zu landschaftlichen Schönheiten

Betrachtet man in der Debatte um den freien Zugang zu landschaftlichen Schönheiten die Einschätzung des umstrittenen Gutes ‚Landschaft‘, so zeigt sich, dass dessen Einordnung je nach Interessenslage schwankte. Während die Privateigentümer von Grundstücken an landschaftlich herausragender Stelle diese offenbar als klare Individualgüter mit entsprechenden absoluten Eigentums- und Verfügungsrechten betrachteten, betonten Naturschutz sowie zeit- und fallweise auch Kommunen, Staat und Fremdenverkehrsverbände mit Verweis auf § 141, 3 BV deren Kollektivgutcharakter. Entsprechend bezogen sich letztere immer wieder in ihrer Argumentationsweise auf das allgemeine Wohl, während dieser Gesichtspunkt von Seiten der Grundstückseigner so gut wie nicht herangezogen wurde.

#### 3.2.1.1. Rechtlicher Rahmen

Aufgrund seiner begrenzten Verfügbarkeit zählt Grundbesitz zu den begehrtesten Ressourcen überhaupt. Verteilung und Ausgestaltung der Eigentums- und Verfügungsrechte über das Land sind vom jeweiligen Herrschafts- und Wirtschaftssystem abhängig. Der Boden kann den Charakter eines privaten oder eines Kollektivguts aufweisen. Letzteres findet sich im vorliegenden Fall sowohl in Form der klassischen Allmende (z.B. Almwirtschaft) wie als Staats- und Körperschaftsbesitz. Die Existenz einer rechtsfreien, ‚wilden‘ Allmende im Hardinschen Sinne konnte für das Nachkriegsbayern unter den analysierten Konflikten nicht ausgemacht werden.

Wegen seiner großen Bedeutung für das Wirtschafts- und Gemeinschaftsleben sind Verteilung und Nutzung des Bodens rechtliche Schranken auferlegt. So schreibt § 161 BV deren Überwachung durch den Staat vor. Analog zu § 14, 2 des Grundgesetzes (GG) sieht die BV zudem die Sozialbindung des Eigentums vor (§ 158).<sup>73</sup> Als bayerische Besonderheit ordnet § 141,3 BV mit der Festlegung des freien Zugangs zu den Naturschönheiten dem Boden in seiner Eigenschaft als Landschaft Kollektivgutcharakter zu:

Der Genuss der Naturschönheiten und die Erholung in der freien Natur, insbesondere das Betreten von Wald und Bergweide, das Befahren der Gewässer und die An eignung wildwachsender Waldfrüchte in ortsüblichem Umfang ist jedermann gestattet. [...] Staat und Gemeinden sind berechtigt und verpflichtet, der Allgemeinheit die Zugänge zu Bergen, Seen und Flüssen und sonstigen landschaftlichen Schönheiten freizuhalten und allenfalls durch Einschränkungen des Eigentumsrechtes freizumachen sowie Wanderwege und Erholungsparks anzulegen.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> „Eigentum verpflichtet gegenüber der Gesamtheit. Offenbarer Missbrauch des Eigentums- und Besitzrechts genießt keinen Rechtsschutz.“ – BV vom 2.12.1946 (Stand 1.10.1987); vgl. GG vom 23.5.1949 (Stand 1.10.1987). - Die Sozialbindung des Eigentums wurde erstmals in der Weimarer Verfassung von 1919 festgeschrieben (§ 152, 3 RV). - Bumke, Christian: Eigentum – Paradigma für ein dem Gemeinwohl verpflichtetes Rechtsinstitut. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn III (2002), S.184-187.

<sup>74</sup> Bayerische Verfassung vom 2.12.1946 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998.

Dieser Paragraph, 1946 auf Initiative des SPD-Politikers Wilhelm Hoegner in die Verfassung aufgenommen,<sup>75</sup> bildete das Resultat der langjährigen Bemühungen der Arbeiterschaft, nicht vom Genuss der Naturschönheiten des Landes, die mehr und mehr von Privatpersonen in Beschlag genommen wurden, ausgeschlossen zu werden.<sup>76</sup> Seine Umsetzung in die Realität führte jedoch zu Schwierigkeiten, waren landschaftlich bevorzugte Örtlichkeiten doch gleichzeitig begehrte Bauplätze. Insbesondere die Ufer der größeren bayerischen Seen waren bereits in den unmittelbaren Nachkriegsjahren von zahlreichen privaten Anwesen in Beschlag genommen worden, längst nicht alle davon legal.<sup>77</sup> Davon waren auch eine Reihe Natur- und Landschaftsschutzgebiete betroffen, in denen substanzielle Veränderungen entweder untersagt oder zumindest rechtlich stark eingeschränkt sind.

### *3.2.1.2. Das Gemeinwohl in der Argumentation der Kontrahenten*

Die Streiter für einen freien Zugang zu landschaftlichen Schönheiten arbeiteten, indem sie forderten, die Rechte der Grundbesitzer zugunsten der Erholungsbedürfnisse der Allgemeinheit einzuschränken, und die Sozialbindung des Eigentums betonten,<sup>78</sup> mit einer primär sozial verstandenen Definition des Gemeinwohls. Die Landschaft müsse für die Allgemeinheit in ihrer ursprünglichen Form erhalten bleiben und dürfe nicht zum alleinigen Spielplatz einiger finanziell begüterter Menschen werden.<sup>79</sup> Auch wenn die Verantwortung gegenüber späteren Generationen bei diesen Überlegungen ebenfalls eine gewisse Rolle spielte, war die zeitliche

---

<sup>75</sup> Brenner, Eduard: Herrn Ministerpräsident Professor Dr. Wilhelm Hoegner zum 70. Geburtstag. In: Blätter für Naturschutz 37, 3/4 (1957), S.29.

<sup>76</sup> So initiierte der Touristenverein ‚Die Naturfreunde‘, die Naturschutz- und Wanderorganisation der deutschen Arbeiterbewegung, 1906 die Aktion ‚Verbotener Weg‘, bei der bewusst private Grundstücksgrenzen übertreten wurden, um freien Zugang zu Bergen, Wäldern und Seen zu erzwingen. - Touristenverein Die Naturfreunde, Landesverband Bayern: Wir Naturfreunde. Nürnberg 1989, S.5ff.

<sup>77</sup> In den Nachkriegsjahren sollen in Oberbayern nach Berichten der Landratsämter durchschnittlich jährlich 20-35 Schwarzbauten, an besonders schönen Ausflugsorten nahe Münchens bis zu 65 entstanden sein. Am Niedersonthofener See standen im Dezember 1974 insgesamt 41 Hütten, von denen 32 ohne Baugenehmigung errichtet wurden. – StAM, Regierung von Oberbayern (RO) 102561: Sepp: Landschaftsverunstaltung durch Schwarzbauten 18.5.1951; StAA, RS 20941: Verzeichnis der Hütten am Niedersonthofener See, Stand Dezember 1974; BHStA, LfN 49: LRA Weilheim an Regierung von Oberbayern 11.9.1959.

<sup>78</sup> BHStA, LfN 62: Bericht über die Besprechung am 29.4.1949 in Kempten veranstaltet vom Bayerischen Landesverein für Heimatpflege und der Regierung von Schwaben für den Landbauamtsbezirk Kempten; StAA RS 20919: Regierung von Schwaben an LRA Augsburg 2.6.1969; Hüttenbesitzer sollen nicht länger den freien Zugang zum Wasser versperren. In: Allgäuer Zeitung vom 18.7.1973; Für 1 Pfennig ein Platz am See. In: WT (vermutlich Weilheimer Tageszeitung) vom 5./ 7.6.1976, S.5.

<sup>79</sup> Z.B.: „Seeufer für Millionen – nicht für Millionäre“ (Zitat Plakat bei DKP-Seeuferaktion vom 5.9.1970 - BHStA, StK 13614: Fernschreiben 7.9.1970); „Wie kann man lauter kleine Parzellen an jeweils ein, zwei oder drei Personen abgeben und die anderen minderbemittelten Bürger unseres Sozialstaates km-lang über die Hecke sehnsüchtig zum Wasser schauen lassen, in dem es ihnen verwehrt ist, zu schwimmen, da sie ja nicht dorthin gelangen können.“ – BHStA, LfN 49: F. an Gemeinde Steinebach 11.6.1970; Siehe weiter: BHStA, LfN 49: LRA Traunstein an Regierung von Oberbayern 5.9.1959; LfN 38: K. an Institut für Gesteinsprüfung (TH München) 10.1.1952; BN an BR 18.2.1952; LfN 73: Naturschutzsachberater von Oberbayern an Sachgebiet II A 2b 19.6.1964; Innenminister Hoegner nimmt Stellung zur Frage des Landschaftsschutzes am Waginger See. In: Salzachbote vom 28./ 29.3.1952.

Dimension des Gemeinwohlbegriffs hier nicht so ausgeprägt wie etwa in der Auseinandersetzung um den Ausbau der bayerischen Wasserkräfte. Dabei mag zum einen ausschlaggebend gewesen sein, dass die Auswirkungen von (Schwarz-) Bauten auf Natur und Landschaft zu meist weniger gravierend oder irreversibel waren als umfangreiche Flussumgestaltungen, zum anderen war der Einschluss zukünftiger Menschen verzichtbar, da die angesprochene (bzw. zu mobilisierende) Öffentlichkeit auch ohne diese bereits deutlich umfangreicher war als die Zahl derjenigen, die im einzelnen Fall aus dem Privatbesitz Nutzen zogen. Die fehlende zeitliche Perspektive zeigt sich darüber hinaus, wie in allen Fällen, in denen mit den Vorteilen einer unberührten Landschaft für Erholung und Fremdenverkehr gewuchtet wurde, in dem Ausblenden der sich aus dieser Funktion ergebenden möglichen Langzeitfolgen.<sup>80</sup> Die Rechte und Interessen der vage gehaltenen, vermutlich aber regional bis national gedachten Allgemeinheit (Ausflugsverkehr, Tourismus), die aus dem Kollektivgutcharakter abgeleitet wurden, welchen die BV der Landschaft verliehen hatte, konnten so den Partikularinteressen einzelner Personen bzw. einer lokalen Öffentlichkeit gegenübergestellt werden.<sup>81</sup>

In der Tat finden sich in den Begründungen der Gegenseite kaum Verweise auf die Allgemeinheit. In der unmittelbaren Nachkriegszeit wurde zwar gelegentlich auf den Umstand verwiesen, schwarz errichtete Häuser könnten aufgrund des Wohnraummangels nicht abgerissen werden, da sie armen Flüchtlingen Unterschlupf böten, oder die Schwarzbauten zu Volksvermögen erklärt, das nicht einfach zerstört werden könne.<sup>82</sup> Im Grunde zielten Argumente, welche die soziale und wirtschaftliche Zumutbarkeit von Baubeschränkungen oder Abrissen von Schwarzbauten thematisierten, aber ebenfalls auf die Belange einer kleinen Gruppe Betroffener und nicht auf die größere Allgemeinheit. In der Mehrzahl der Fälle wurden Befugnisse dagegen aus den Verfügungsrechten des Privateigentums abgeleitet.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Erst in den 1970er Jahren wurde das Spannungsverhältnis zwischen den Ansprüchen des Naturschutzes und denen der Erholungssuchenden auch öffentlich reflektiert. Zwar trat der BN nach wie vor dafür ein, die Seeufer der Allgemeinheit zugänglich zu machen. Auf der anderen Seite forderte er mittlerweile auch, ein Drittel für den allgemeinen Publikumsverkehr zu sperren, um die negativen Folgen eines ungehemmten Erholungsbetriebs einzudämmen. Der BN-Vorsitzende Hubert Weinzierl bezeichnete daher die privaten, eingezäunten Seeufer sogar als ‚praktischen Naturschutz‘. Der Widerspruch zwischen dieser Sicht und dem fortlaufenden Einsatz für eine Umsetzung des § 141, 3 BV wurde nicht aufgelöst. – Schneider, Christian: Empfehlung der Naturschützer: Ein Drittel der Seeufer sperren. In: SZ vom 25.6.1977, S.23.

<sup>81</sup> Exemplarisch: Sepp: Landschaftsschutz am Waginger See. In: Salzachbote vom 16./ 17.1.1952. – Der Regierungsbeauftragte für Naturschutz in Oberbayern strich heraus, das Bauverbot in Landschaftsschutzgebieten richte sich nicht gegen arme Flüchtlinge, sondern gegen Sommerwohnungen der Reichen. Der Gebrauch des Eigentums müsse dem Gemeinwohl dienen. Der Natur- und Landschaftsschutz werde den Fremdenverkehr nicht hemmen, sondern heben, indem die Reize der Landschaft für alle erhalten und zugänglich blieben.

<sup>82</sup> StAA RS 20941: K. an R. 17.12.1974; BHSStA, LfN 38: B. an K. 29.12.1951.

<sup>83</sup> „Nein – von meinem Grundstück lasse ich mich nicht vertreiben und werde es auch mit allen Mitteln – und sei es mit Gewalt – zu verhindern wissen, dass die Hütte abgerissen wird.“ - StAA, RS 20919: B. an LRA Augsburg 26.4.1969; Als der Uferbereich des Waginger Sees unter Landschaftsschutz gestellt wurde, bezeichnete ein erzürnter Gemeindebewohner diesen Akt als „entschädigungslosen Eingriff in das Privateigentum zugunsten von Utopien“. – Beeker: Übertriebene Forderungen des Naturschutzes am Waginger See. In: Südost-Kurier vom 15.12.1951, S.16. Bei länger stehenden Bauten wurde aus der stillschweigenden Duldung gerne ein Bestandschutz gefolgert. Bei der Weigerung, ihr widerrechtlich errichtetes Eigentum abreißen zu lassen, zogen sich die Besitzer nicht selten auf die von Hardin prognostizierten Argumente zurück: Solange andere Schwarzbauten nicht ebenfalls vernichtet würden, gedachten auch sie auf ihr Eigentum nicht zu verzichten. Man wolle nicht allein „der Dumme sein, der behördliche Anordnungen befolgt, während die benachbarten Hütten [...] bleiben

### 3.2.1.3. Ergebnisse der Auseinandersetzungen

Obwohl die rechtliche Situation eigentlich die Position des Naturschutzes begünstigte, konnten sich die Grundbesitzer mit dieser Strategie zumindest in den 1950er und 1960er Jahren selbst im Falle von Natur- und Landschaftsschutzgebieten zumeist durchsetzen, bestanden doch gerade bei den kommunalen Entscheidungsträgern Hemmungen, gegen konkretes materielles Eigentum eindeutig identifizierbarer (und oft gut bekannter) Personen zugunsten wenig greifbarer immaterieller Rechte einer unbestimmten anonymen Allgemeinheit vorzugehen. Entsprechend erteilten sie oft großzügig und auch nachträglich Ausnahmegenehmigungen und verfolgten Schwarzbauten selten konsequent.<sup>84</sup> Selbst als in den 1970er Jahren die Verwaltung konsequenter auf eine Beseitigung drang, zog sich die Umsetzung aufgrund von Einsprüchen der Betroffenen vor Gericht und Einflussnahmen zugunsten einzelner Sünder von Seiten der Politik teilweise über Jahre hin.<sup>85</sup>

### 3.2.2. Luftverschmutzung als Externalitätenproblem

Externalitäten können alle Arten von Gütern betreffen, vom Kollektivgut der Atemluft bis hin zu Individualgütern wie Privatwald oder (nunmehr verschmutzte) Fensterscheiben und leidende Lungenflügel. Zwar wurde von der Opferseite in der Diskussion um die Lösung derartiger negativer Externalitäten primär mit konkreten, sich aus dem Eigentumsrecht des privaten Besitzes ableitbaren individuellen Ansprüchen argumentiert, etwa um Schadensersatz zu erwirken. Diese wurden darüber hinaus aber durch die Figur eines allgemeinen Anspruchs auf reine Luft zusätzlich unterstrichen.<sup>86</sup> Auch die Luft stellt letzten Endes ein Allmendegut dar,

---

können.“ - StAA, RS 20941: LRA Oberallgäu an Regierung von Schwaben 2.1.1975; siehe weiter: LRA Oberallgäu an Regierung von Schwaben 4.2.1975; RS 20919: B. an LRA Augsburg 26.4.1969.

<sup>84</sup> StAM, RO 102561: Naturschutzbeauftragter von Oberbayern an Regierung von Oberbayern 7.12.1949; Naturschutzstelle Oberbayern an Untere Naturschutzbehörden und Kreisbeauftragte für Naturschutz in Oberbayern 4.2.1950; BHStA, StK 13601: Gutachten der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung zur Frage der Gestaltung des Bodenseeuferes, München 15.6.1955; LfN 38: Regierung von Oberbayern an MInn 31.1.1952; LfN an Naturschutzstelle Oberbayern 23.8.1952; LfN 49: LRA Traunstein an Regierung von Oberbayern 5.9.1959; MWiV 22314: Regierungsstelle Naturschutz in Oberbayern an Regierung von Oberbayern 28.11.1951.

<sup>85</sup> Im Falle des Niedersonthofener Sees griff zur größten Frustration der Regierung von Schwaben selbst der damalige Ministerpräsident Franz Josef Strauß zugunsten einer Familie ein und veranlasste das MInn, im Falle eines Nichtvollzugs der Abbruchsverfügung durch das LRA Oberallgäu die Angelegenheit nicht weiter zu verfolgen. Jedoch zeigte der betroffene Landrat Rückgrat und setzte schließlich trotz des politischen Drucks aus der Staatskanzlei 1982 den Abriss der Hütten durch. Der Vorgang war 1973 eingeleitet worden. - StAA, RS 20941: Hüttenbesitzer sollen nicht länger den freien Zugang zum Wasser versperren. In: Allgäuer Zeitung vom 18.7.1973; K. an R. 17.12.1974; LRA Oberallgäu an Regierung von Schwaben 4.2.1975; Strauß an K. 28.12.1979; Strauß an D. 11.12.1979; H. an Regierung von Schwaben 17.4.1980; Vormerkung 22.5.1980; Regierung von Schwaben an MInn 14.8.1980; Regierung von Schwaben an LRA Oberallgäu 10.12.1980; Schlösser, Klaus: Als der Bagger kam, fiel die letzte Hütte. In: Allgäuer Anzeigblatt/ Allgäuer Rundschau vom 26.11.1982.

<sup>86</sup> So wehrte sich die „Interessengemeinschaft gegen Rauchgasbelästigung Maxhütte-Haidhof“ 1959 nicht nur gegen die Wertminderung von Haus- und Grundbesitz, sondern sprach weiter von einem „Recht der Bevölkerung auf freie, weder durch Rauch noch durch Lärm belästigte, ungefährdete Beweglichkeit und Entfaltung“ und der „sittlichen Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf Mensch und Natur, insbesondere auf den werdenden und gealterten, den schaffenden und kranken Menschen, die sich alle dem Einfluss der Rauchgase nicht entziehen

dessen Eigentums- und Verfügungsrechte zwar in Deutschland im Sinne einer ‚common pool resource‘, meist mittels gesetzlich festgelegter Grenzwerte, zu regeln versucht wurden, das aber in der Praxis teilweise eher den Charakter eines ‚open-access-Gutes‘ inne hatte. Die Strategie der Produzenten und ihrer Unterstützer lief dagegen darauf hinaus, Entstehung und Ausmaß negativer Externalitäten herunterzuspielen oder mit der parallelen Produktion von Gemeinwohlbelangen wie Arbeitsplätzen oder eines allgemein wünschenswerten Gutes (z.B. Elektrizität) zu kontrastieren.<sup>87</sup>

Obwohl es beiden Seiten überwiegend um partikulare oder Eigeninteressen ging, wurde die Diskussion mit dem Verweis auf das Allgemeinwohl auf eine höhere Ebene gehoben, um Legitimität zu erzeugen, die eigenen Ansprüche auf eine größere Öffentlichkeit zu projizieren (und diese im Idealfall zu mobilisieren) und so die eigene Position zu stärken. Der Anteil auf das Gemeinwohl hin orientierter Argumente<sup>88</sup> war dabei für die ‚Opferseite‘ offenbar vor allem dann von Bedeutung, wenn man mit großen Fabriken oder Kraftwerken konfrontiert war, die auf eine entsprechende Unterstützung durch Staat und Verwaltung rechnen konnten.

Auch wenn dieser Punkt nicht explizit erwähnt wurde, zielte die Debatte letztlich auf die Grundsatzfragen, wer und in welchem Maße die Kosten der Erhaltung eines Kollektivguts zu tragen hätte und ob Externalitäten wie Schmutzpartikel als privates Gut des Erzeugers betrachtet und damit allein in seine Verantwortung fallen, oder als Kollektivgut der Gesellschaft überantwortet werden. Zwar sprach sich die deutsche Umweltpolitik spätestens seit dem Umweltprogramm der Bundesregierung 1971 mit der Festschreibung des Verursacherprinzips für eine Internalisierung derartiger Nebeneffekte aus,<sup>89</sup> in der Praxis herrschte aber zumeist das Prinzip vor, sie – zumindest innerhalb gewisser Grenzwerte – der Allgemeinheit aufzuerlegen (Gemeinlastprinzip).<sup>90</sup> Entsprechend konnten in den untersuchten Konflikten die Betroffenen zwar nach zum Teil langen Verhandlungen gelegentlich Schadensersatz oder strengere

---

können.“ - BHStA, MInn Rep 30, 92175: Interessengemeinschaft gegen Rauchgasbelästigung Maxhütte-Haidhof an Bayr. Landtag 28.7.1959; ähnlich: StK 14659: Erlanger Interessengemeinschaft zur Abwehr der durch das geplante Großkraftwerk drohenden Gefahren: Denkschrift zum geplanten Bau eines Kohle-Dampfkraftwerks der Großkraftwerk Franken AG bei Frauenaaurach, Lkr. Erlangen, und zu einer Flussregulierung der Regnitz beim Ortsteile Erlangen-Bruck. Erlangen 1964.

<sup>87</sup> Die Großkraftwerk Franken AG betonte so bei der Kontroverse um das Dampfkraftwerk Franken II die dringende Notwendigkeit eines Ausbaus der Elektrizitätsversorgung für die Industrialisierung Bayerns und behauptete, „die Universitäts- und Industriestadt Erlangen [könne] sich glücklich schätzen, wenn sie in ihrer Nachbarschaft immer so saubere und geruchlose Betriebe beherbergt.“ - BHStA, StK 14659: Großkraftwerk Franken AG 17.8.1964; ähnlich: MInn Rep 30, 92175: Regierung der Oberpfalz an MInn 25.8.1959.

<sup>88</sup> „Diese Entwicklung im Interesse der gesamten Öffentlichkeit zu verhindern ist unser vordringlichstes Anliegen. Nur dieser Allgemeinheit diene unser Protest an sämtliche Behörden.“; „Wir meinen, dass die verfassungsmäßig garantierte Stellung dieser Menschen, des ‚Volkes‘ also, stärker sein müsste, als das auf Gewinn bedachte Interesse eines Elektrizitätsunternehmens.“ - BHStA, MInn Rep 30, 92175: Interessengemeinschaft gegen Rauchgasbelästigung an LRA Burglengenfeld 16.1.1960; StK 14659: Interessengemeinschaft der Wiesenbesitzer im Regnitzgrund 30.10.1964.

<sup>89</sup> Bundesministerium des Innern (Hg.): Umweltprogramm der Bundesregierung. Bonn 1971.

<sup>90</sup> Hartkopf, Günter/ Bohne, Eberhard: Umweltpolitik 1. Grundlagen, Analysen und Perspektiven. Opladen 1983, S.112f.

Grenzwerte erwirken,<sup>91</sup> die Argumentation, reiner Luft sei im Sinne des Gemeinwohls Priorität einzuräumen, konnte sich gegenüber wirtschaftlichen Interessen aber höchstens in touristisch geprägten Regionen mit starken alternativen Wirtschaftskonzepten durchsetzen.<sup>92</sup>

### 3.3. Schlussfolgerungen aus den Fallstudien

Die vorgestellten Fallstudien zu Art und Stellenwert des Gemeinwohlbezugs in Konflikten um verschiedene Arten von Gütern bestätigen die eingangs aufgestellten Thesen. Während aus den Quellen keine Fälle herauspräpariert werden konnten, in denen bei Uneinigheiten um die Allokation ‚reiner‘ privater Güter das Gemeinwohl sinnvoll als Argument herangezogen wurde, bildete dieses, wie die Auseinandersetzungen um den Ausbau der bayerischen Wasserkraft bzw. die Errichtung von Bergbahnen demonstrieren, bei Verteilungs- bzw. Nutzungskonflikten im Umgang mit Kollektivgütern einen wesentlichen Gesichtspunkt. Darüber hinaus spielte es eine Rolle, sobald Akteure den Charakter eines Guts als Privateigentum in Frage stellten (wie etwa von Seiten des Naturschutzes in der Debatte um den freien Zugang zu landschaftlichen Schönheiten) oder negative externe Effekte (die selbst, wie im Falle der Luftverschmutzung, die Form eines kollektiven Gutes annehmen können) private wie öffentliche Güter betreffen. Es kann als Ergebnis festgehalten werden, dass offenbar, wenn in Konflikten Kollektivgüter beteiligt oder angesprochen waren und zumindest ein Akteur die jeweiligen Ansprüche als konkurrierend empfand, das Gemeinwohl zu einem Teil der Argumentation der Streitparteien wurde.

Betrachtet man die Ergebnisse der vorgestellten Konflikte, so fällt auf, dass die Entscheidungsträger ökonomischen Gemeinwohlbelangen bzw. Kollektivgütern in den meisten Fällen Vorrang einräumten. Auch in der Frage Eigentümerfreiheit vs. Gemeinwohlbindung schlug das Pendel häufig zugunsten ‚konkreter‘ materieller Interessen aus. Nichtökonomische Ansprüche zogen dagegen meist den Kürzeren und konnten sich im allgemeinen nur Geltung

---

<sup>91</sup> Im Konflikt um die Siterbims GmbH zogen sich die Verhandlungen etwa von 1959 bis 1967 hin, ohne dass in diesem Zeitraum – trotz der Ankündigung diverser Auflagen durch die Behörden – offenbar eine spürbare Verbesserung für die Rauchgeschädigten durchgesetzt werden konnte. Beim Kraftwerk Franken II erreichten die Proteste eine Erhöhung des Schornsteins von 130 auf 200m. - BHStA, MInn Rep 30, 92175; LfN 42: Am Dampfkraftwerk wird mit Hochdruck gearbeitet (11.11.1964, Quellenangabe fehlt).

<sup>92</sup> Im Falle der Siterbims GmbH äußerte Regierungsdirektor Koch: „Zu einer Untersagung der ferneren Benützung der Anlage wegen überwiegender Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl nach §51 Abs. 1 GewO kann sich die Regierung [...] nicht entschließen.“ Im Detail standen sich dabei innerhalb der bayerischen Regierung durchaus unterschiedliche Auffassungen gegenüber. Während das Bayerische Wirtschaftsministerium (MWiV) das große volkswirtschaftliche Interesse an einer Verwertung minderwertiger Tone unterstrich und insgesamt eher die Position der Unternehmen einnahm, tendierte das Innenministerium offenbar dazu, eine Durchsetzung des jeweiligen Stands der Technik zugunsten der Bevölkerung zu fordern („Etwas Bedenken dahin, dass durch Nachverbrennung der Rauchgase die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens ungünstig beeinflusst werden könnte, sollten auch deshalb zurückgestellt werden, weil das berechnete Schutzbedürfnis der Allgemeinheit hier den Vorrang verdient.“). - BHStA, MInn Rep 30, 92175: Regierung der Oberpfalz an MInn 25.8.1959; Schedl an Landtagsamt 25.11.1959; MInn an MWiV 29.11.1963 ; zur Ablehnung von Fabriken in Luftkurorten siehe beispielhaft StK 13601: O. an Gemeinde Ebenhausen-Schäftlarn 6.2.1947; MInn an StK 17.7.1947.

verschaffen, wenn sie mit anderweitigen wirtschaftlichen Belangen verbunden werden konnten. Allerdings wurden im Falle einiger Bergbahnen und Flussabschnitte von staatlicher Seite auch deshalb keine Ausnahmegenehmigungen für die Errichtung von Bauten in Natur- und Landschaftsschutzgebieten erteilt, um die Regelungen des Naturschutzrechtes nicht ad absurdum zu führen.

Die inhaltliche Füllung des allgemeinen Wohls unterschied sich je nach Konfliktfeld und Akteur. Es wurde jeweils mit den eigenen Interessen identifiziert. Diese Setzung diente allerdings nicht nur einer strategischen Legitimation bzw. Mobilisierung von Verbündeten. Sie ist ebenfalls dem Umstand geschuldet, dass das Gemeinwohl in modernen, pluralen Gesellschaften nicht mehr auf einzelne Werte oder Anliegen zugespitzt werden kann, sondern eine Reihe, je nach Ziel- und Interessensgruppe unterschiedliche Gemeinwohlbelange neben- und miteinander existieren. Die Kontrahenten suchten im Rahmen dieser Pluralisierung des Gemeinwohls die Priorität der eigenen Anliegen nachzuweisen, indem deren existenzielle oder zumindest vorrangige Bedeutung für eine möglichst große Öffentlichkeit behauptet wurde. Sie agierten teils auf unterschiedlichen Reflexionsebenen, so dass räumlich-soziale Auffassungen des Gemeinwohls mit solchen konkurrieren konnten, die durch ihre intergenerationelle Sicht eine Zeitebene einbezogen. Die Zeitdimension wurde dabei gegen die Sozialdimension ausgespielt und umgekehrt.<sup>93</sup> In den vorgestellten Fallbeispielen konzentrierten sich die Befürworter der (Wasser-) Kraftwerke, Bergbahnen und Fabriken meistens, in dem Bewusstsein, die Naturliebhaber verträten nur die Überzeugungen einer kleinen Teilmenge der Bevölkerung, auf die soziale Dimension des Gemeinwohls und berücksichtigten höchstens eine mittelfristige, auf wenige Jahrzehnte beschränkte zeitliche Perspektive, während der Naturschutz, gelegentlich verbunden mit Forderungen nach einer nachhaltigen Entwicklung, gerade die Verantwortung für zukünftige Generationen herausstrichen, um die Relevanz seiner Aussagen zu erhöhen.

Insgesamt scheint das allgemeine Wohl, obwohl staatliche und wirtschaftliche Akteure es ebenfalls für sich in Anspruch nahmen, in der Argumentation der zivilgesellschaftlichen Akteure eine größere Bedeutung innegehabt zu haben. Dies mag damit zusammenhängen, dass diese zu den hauptsächlich wirtschaftlichen Argumenten der Gegenseite einen Ausgleich schaffen wollten und ihnen angesichts ihres meist niedrigeren Status und ihrer geringeren Machtposition oft keine alternativen Druckmittel zur Verfügung standen.<sup>94</sup> Der Umstand, dass gerade in der Frage des Ausbaus der Wasserkräfte auch Staat und Energiewirtschaft gerne auf die wohltätigen Auswirkungen ihrer Vorhaben für die Allgemeinheit verwiesen, deutet jedoch auf einen weiteren Aspekt der Gemeinwohrrhetorik in der Auseinandersetzung um Kollektivgüter hin: Da im Unterschied zu Individualgütern meist keine absoluten Eigentums- und Verfügungsrechte vorliegen, ist im Falle konkurrierender Nutzungsansprüche bzw. beim Auftreten externer Effekte für deren Abwägung der Nachweis eines übergeordneten Interesses nicht nur zweckdienlich, sondern zum Teil, wie etwa im Falle öffentlicher Gewässer, sogar recht-

---

<sup>93</sup> Offe, Claus: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: Gemeinwohl und Gemeinwohl II (2002), S.70.

<sup>94</sup> Siehe hierzu auch: Mayntz, Renate: Interessenverbände und Gemeinwohl – Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung. In: Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Hg. v. Renate Mayntz. Gütersloh 1992, S.28.

lich zwingend vorgeschrieben. Der Bezug auf das Gemeinwohl kann daher als feststehender inhaltlicher Topos in Nutzungskonflikten um Kollektivgüter verstanden werden.

#### **4. Schlussbetrachtung: Gemeinwohl und Kollektivgüter in der Konzeptualisierung der Zivilgesellschaft im Sinne eines wissenschaftlichen Analyseinstruments**

Wie in den ersten Kapiteln dargelegt, erlebten Gemeinwohl wie Zivilgesellschaft als Topoi und wissenschaftliche Konzepte in den letzten zwei Jahrzehnten eine Renaissance als positive, inhaltlich aber vage Gegenpositionen zur Trias autoritärer Staat, übermächtiger Markt und gesellschaftliche Fragmentierung. Der Zivilgesellschaft wurde nicht nur oft eine gemeinwohlfördernde Funktion zugeordnet. Auch in Konzepten, die sie als wissenschaftliches Analyseinstrument nutzen, findet sich der Bezug auf das allgemeine Wohl als kennzeichnendes Merkmal. Es sprechen jedoch aufgrund der vorgestellten Überlegungen einige Aspekte gegen die Aufnahme des Gemeinwohls in eine derartige Definition von Zivilgesellschaft, wie sie etwa Jürgen Kocka im Rahmen der AG ‚Zivilgesellschaft‘ am WZB entwickelte:

Erstens ist das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Gemeinwohl nicht immer und zwangsläufig ein positives. Vielmehr kann es sich in beide Richtungen mobilisierend-emanzipativ, aber auch gängelnd-destruktiv auswirken. Zweitens weist das Konzept des Gemeinwohls, mehr noch als die Zivilgesellschaft, als wissenschaftliches Instrument Mängel auf, die sich aus seinem normativen Charakter und seiner inhaltlichen Offenheit ergeben. Der Hinweis auf letztere bildet in Analysen oder Kommentaren zum Gemeinwohl, egal, ob wissenschaftlicher oder populärer Natur, fast schon einen Pavlovschen Reflex. Auch aus den angeführten Fallbeispielen tritt hervor, wie unterschiedlich von den Akteuren das allgemeine Wohl verstanden wurde. Zum einen lässt sich eine klare Trennung zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl, von der bei einigen Definitionen zur Zivilgesellschaft implizit (und den auf Adam Smith zurückgehenden Traditionsstrang, der Eigen- und Gemeinnutz für miteinander vereinbar hält, völlig ausblendend) ausgegangen wird, empirisch kaum halten. Zum anderen erfordert die für moderne Gesellschaften typische Pluralisierung des Gemeinwohls sowie dessen divergierende soziale und zeitliche Ortung, wenigstens stärker herauszuarbeiten, dass dieses Koordinatensystem sowohl eine räumliche wie auch eine zeitliche Achse aufweist, sollte es als Definitionsmerkmal einer wissenschaftlichen Konzeption von Zivilgesellschaft aufrecht erhalten werden.

Weitere Probleme für seine Verwendung als qualitatives normatives Kennzeichen zivilgesellschaftlichen Handelns ergeben sich drittens aus den Möglichkeiten, das Gemeinwohl zu instrumentalisieren. Über die Missbrauchsgefahr und den strategischen Charakter des Gemeinwohldiskurses ist viel geschrieben worden.<sup>95</sup> Der Verweis auf das allgemeine Wohl, so

---

<sup>95</sup> Siehe etwa: Mayntz, Renate: Interessenverbände und Gemeinwohl – Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung. In: Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Hg. v. Renate Mayntz. Gütersloh 1992,

herrscht breiter wissenschaftlicher und wohl auch allgemeiner Konsens, dient oft dem Zweck, die eigene Legitimität nach innen (zur Selbstbestätigung eines positiven Eigenbildes und Selbstimmunisierung gegen Kritik) und außen (im Sinne der Identifikation des Gemeinwohls mit den eigenen Partikularinteressen und damit dessen Monopolisierung und Entpolitisierung) zu verstärken.<sup>96</sup> Der Streit um die Deutungsmacht über das ‚Gemeinwohl‘ ist somit Teil des Kampfes um die politische und gesellschaftliche Entscheidungsmacht und damit im Sinne Gramscis um normative Hegemonie.

Somit stellt sich insgesamt die Frage, ob das wegen seiner normativen Aufladung bzw. Aufladbarkeit ohnehin wissenschaftlich problematische Konzept der Zivilgesellschaft durch ein noch stärker normativ aufgeladenes und inhaltlich höchstens durch eine konsequente Historisierung und Kontextualisierung bestimmtes Merkmal wie das Gemeinwohl noch zusätzlich belastet werden sollte. Auch wenn dieses eine lange Tradition in der theoretischen und allgemeinen Diskussion um die Zivilgesellschaft aufweist, erscheint es überlegenswert, bei der Konzeptualisierung von Zivilgesellschaft im Sinne eines wissenschaftlichen Analyseinstruments auf den Gemeinwohltopos als kennzeichnendes Merkmal zu verzichten und an seine Stelle den Bezug auf kollektive Güter zu setzen.

Betrachtet man, in welchen Fällen zivilgesellschaftliche Akteure in der öffentlichen Debatte zum Argument des Gemeinwohls greifen, so fällt ins Auge, dass es sich dabei fast immer um Verteilungsfragen, die Kollektivgüter betreffen, handelt.<sup>97</sup> Dies liegt im Umweltbereich auf der Hand, doch liegt der Verdacht nahe, dass sich diese Kategorisierung auch darüber hinaus für die überwiegende Mehrheit zivilgesellschaftlichen Engagements bewahrheiten könnte, so im Bereich der Bürgerinitiativen und der sozialen Bewegungen, aber auch bei einer großen Zahl weiterer Assoziationen und Vereine. Als Beispiele für derartige Kollektivgüter seien Frieden, soziale Gleichheit, Freiheit oder, auf einer weniger ideellen Ebene, nahezu alle Einrichtungen und Aktivitäten des Erholungs- und Unterhaltungssektors sowie des Verkehrswesens genannt.<sup>98</sup>

Der Bezug auf Kollektivgüter ist zwar nicht spezifisch für den Bereich der Zivilgesellschaft, tritt doch gerade der Staat häufig als Produzent und Verwalter öffentlicher Güter in Erscheinung, und auch die Wirtschaft nutzt und erzeugt Kollektivgüter materieller und immaterieller Art oder beeinflusst diese durch externe Effekte. Andererseits ist der Hinweis auf das Gemeinwohl, wie die Beispiele aus dem Umweltbereich zeigen, auch kein alleiniges Kennzeichen zivilgesellschaftlicher Gruppen sowie ihrer Handlungen und Diskurse, auch wenn

---

S.25; Offe, Claus: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: Gemeinwohl und Gemeinsinn II (2002), S.55-76; Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten: Einleitung: Gemeinwohl-Konkretisierungen und Gemeinsinn-Erwartungen im Recht. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn III (2002), S.9.

<sup>96</sup> Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn zwischen Normativität und Faktizität. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn IV (2002), S.9-18; Portinaro, Pier Paolo: Über die Rehabilitierung des Gemeinwohldiskurses. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn IV (2002), S.309.

<sup>97</sup> Neidhardt, Friedhelm: Öffentlichkeit und Gemeinwohl. Gemeinwohrrhetorik in Pressekommentaren. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn II (2002), S.162.

<sup>98</sup> Arnold, Volker: Theorie der Kollektivgüter. München 1992, S.222.

diese – vermutlich aufgrund ihrer geringeren Machtposition – häufiger diesen Faktor für sich in Anspruch nahmen.

Im Gegenteil zeigen die vorgestellten Konfliktbereiche, dass gerade der Kollektivgutcharakter der umstrittenen Objekte und Ansprüche bei konkurrierenden Nutzungsinteressen an Kollektivgütern oder beim Auftreten externer Effekte fast automatisch und notwendig den Verweis auf das Gemeinwohl nach sich zieht. Der Nachweis eines übergeordneten Interesses ist für deren Abwägung nicht nur zweckdienlich, sondern zum Teil, wie etwa im Falle öffentlicher Gewässer, sogar rechtlich zwingend vorgeschrieben. Zwar demonstrieren die präsentierten Beispiele, dass das allgemeine Wohl nicht nur in diesen Fällen, sondern auch dann bemüht wurde, wenn es sich bei dem Streitobjekt um ein Privatgut handelte, so bei negativen externen Effekten auf individuelles Eigentum oder in der Auseinandersetzung um den freien Zugang zu den Seeufern. Jedoch waren hier Kollektivgüter entweder in Form negativer Externalitäten beteiligt oder der Charakter des Gutes als privates oder Kollektivgut war umstritten. Der Bezug auf das Gemeinwohl sollte daher – so die zentrale These – nicht als normatives Qualitätsmerkmal des spezifischen Modus sozialer Interaktion der Zivilgesellschaft aufgefasst werden, sondern als feststehender inhaltlicher Topos in Nutzungskonflikten um Kollektivgüter. Dies schließt nicht aus, dass über den Gemeinwohlrekurs erfolgreich der Gemeinsinn der angesprochenen Akteure aktiviert und im Sinne des Sozialkapitals eine über Privatinteressen hinausgehende Handlungsweise erreicht werden könnte – etwa im Sinne einer Selbstverpflichtung der Akteure, um einen bei Nichteinhaltung der eigenen Gemeinwohrrhetorik möglicherweise eintretenden Glaubwürdigkeitsverlust zu verhindern<sup>99</sup> – oder das Gemeinwohl von den Akteuren auch aus der Überzeugung vertreten wurde, tatsächlich in dessen Sinne zu agieren.

Zusammenfassend kann aus der Untersuchung des Verhältnisses zwischen Kollektivgütern und Gemeinwohl die Schlussfolgerung gezogen werden, den Verweis auf das allgemeine Wohl *nicht* als Merkmal zivilgesellschaftlichen Handelns zu werten, denn dieser bildet in Nutzungskonflikten um Kollektivgüter einen feststehenden inhaltlichen Topos, der zwar nicht beliebig gefüllt werden kann, aber doch für eine breite Palette von Belangen unterschiedlicher räumlicher, sozialer und zeitlicher Reichweite anschlussfähig ist. Bedenkt man, dass zivilgesellschaftliche Akteure fast immer im Falle von Verteilungsfragen, die Kollektivgüter betreffen, in die öffentliche Debatte eingreifen, dann bietet es sich an, alternativ die Ausrichtung auf Kollektivgüter in ein wissenschaftliches Konzept der Zivilgesellschaft zu integrieren.

Eine analytische Verknüpfung von zivilgesellschaftlichem Handeln und öffentlichen Gütern hätte nicht nur den Vorteil, über die Abgrenzung von privaten Gütern trennschärfer zwischen individuellen und kollektiven Belangen unterscheiden zu können und die Pluralität moderner Gesellschaften besser erfassen zu können – immerhin kann der Begriff des ‚Guts‘ problemlos in den Plural gesetzt werden und gibt somit das Nebeneinander (auch gleichwerti-

---

<sup>99</sup> Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten: Einleitung: Rhetoriken des Gemeinwohls und Probleme des Gemeinsinns. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn II (2002), S.14.

ger) Ansprüche und Objekte bereits auf der verbalen Ebene anschaulicher wieder als das zu-  
meist hierarchisch und singularisch gedachte ‚Gemeinwohl‘.

Für die Ersetzung des Merkmals ‚Gemeinwohlrekurs‘ durch ‚Bezug auf Kollektivgüter‘  
in der wissenschaftlichen Konzeptualisierung der Zivilgesellschaft spräche darüber hinaus  
und hauptsächlich, dass auf diese Weise der normative Überhang und die inhaltliche Vagheit  
des ‚Gemeinwohls‘ reduziert und durch ein Kriterium ersetzt werden könnte, das – unter Be-  
rücksichtigung der jeweiligen rechtlichen und politischen Festlegung dessen, was als Kollektiv-  
und was als Individualgut zu verstehen ist – eindeutig definiert werden kann. Zwar spie-  
gelt die Einschätzung dessen, was als Kollektivgut zu rechnen ist, ebenfalls zum Teil gesell-  
schaftliche Wertvorstellungen und Machtverhältnisse wider und ist damit als zumindest parti-  
ielles Konstrukt Veränderungen unterlegen. Andererseits entbehrt die auch in der Ökonomie  
noch relativ junge Terminologie insgesamt der starken normativen Aufladung des Gemein-  
wohlbegriffs und ist im Gegensatz zu diesem noch nicht zu einer rhetorischen Formel geron-  
nen. Der moralische Impetus des ‚allgemeinen Wohls‘, der zu dessen Ge-, aber auch Miss-  
brauch einlädt, müsste beim Terminus des Kollektivguts erst noch geformt werden. Indem das  
allgemeine Wohl nicht mehr als Kennzeichen von Zivilgesellschaft gesetzt wird, könnte es im  
jeweiligen Kontext auf seine Inhalte befragt und effektiver in seiner Pluralität erkannt und  
historisiert werden. So wäre etwa zu fragen, in welchen historischen Konstellationen und  
durch welche Faktoren sich ein bestimmtes Gut zu einem Gemeinwohlobjekt entwickelte. Das  
Gemeinwohl würde damit operationalisiert, aber auch ein Stückweit entzaubert.

## 5. Bibliographie

### 1. Quellenverzeichnis

#### 1.1. Archivbestände

Archiv des Bundes Naturschutz in Bayern, Kreisgruppe Miesbach.

Archiv des Deutschen Alpenvereins, München.

Bayerisches Hauptstaatsarchiv München:

Bayerische Staatskanzlei 13601, 13614, 13773-13775, 14659, 17020, 17021, 17387, 17389-17393.

Bayerisches Staatsministerium des Innern, Repertorium 30, 92175.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr 22181, 22183, 22314, 22315.

Landesstelle für Naturschutz 37-49, 51-56, 62-65.

Privatarchive: Axel Doering (Garmisch-Partenkirchen); Paul Kastner (Burgkirchen).

Staatsarchiv Augsburg: Regierung von Schwaben 20919, 20941.

Staatsarchiv München: Landratsamt Garmisch-Partenkirchen 199586; Regierung von Oberbayern 102561.

#### 1.2. Gedruckte Quellen

Alarm bei den Naturfreunden. In: Landsberger Nachrichten vom 1.12.1955.

Am Dampfkraftwerk wird mit Hochdruck gearbeitet (11.11.1964, Quellenangabe fehlt).

Blätter für Naturschutz. Hg. v. Bund Naturschutz in Bayern. Jg. 28 (1945) – 51 (1971).

Blätter für Natur und Umweltschutz (vormals: Blätter für Naturschutz). Hg. v. Bund Naturschutz in Bayern. Jg. 52 (1972) – 55 (1975).

Für 1 Pfennig ein Platz am See. In: WT (vermutlich Weilheimer Tageszeitung) vom 5./7.6.1976, S.5.

Hüttenbesitzer sollen nicht länger den freien Zugang zum Wasser versperren. In: Allgäuer Zeitung vom 18.7.1973.

Innenminister Hoegner nimmt Stellung zur Frage des Landschaftsschutzes am Waginger See. In: Salzachbote vom 28./29.3.1952.

Natur und Umwelt. Vierteljahresschrift für Ökologie und Umweltpolitik. Ausgabe Bayern (vormals: Blätter für Naturschutz/ Blätter für Natur- und Umweltschutz). Hg. v. Bund Naturschutz in Bayern. Jg. 56 (1976) – 60 (1980).

- Salzach – Lebensader. Positives zum Staustufenprojekt und zu der Frage, welche Möglichkeiten Laufen-Oberndorf im Fremdenverkehr hat. In: Südostbayerische Rundschau vom 17./18.4.1975.
- Beeker, Dr.: Übertriebene Forderungen des Naturschutzes am Waginger See. In: Südost-Kurier vom 15.12.1951, S.16.
- Brenner, Eduard: Herrn Ministerpräsident Professor Dr. Wilhelm Hoegner zum 70. Geburtstag. In: Blätter für Naturschutz 37, 3/4 (1957), S.29.
- Enzensperger, Ernst: Die bergwandernde Jugend und die Bergbahnen (Leserbrief). In: Münchner Merkur vom 6./7.11.1954.
- Harlander, Josef: Umweltschutz durch Kraftwerke in der Salzach. In: ANA vom 3.9.1977.
- Murat, Joachim: Es geht um die Partnachklamm. In: Süddeutsche Sonntagspost 46 (1949), S.5ff.
- Schlösser, Klaus: Als der Bagger kam, fiel die letzte Hütte. In: Allgäuer Anzeigblatt/ Allgäuer Rundschau vom 26.11.1982.
- Schneider, Christian: Empfehlung der Naturschützer: Ein Drittel der Seeufer sperren. In: SZ vom 25.6.1977, S.23.
- Sepp, Dr.: Landschaftsschutz am Waginger See. In: Salzachbote vom 16./17.1.1952.
- Spindler, Herr: Leserbrief. In: Hochland-Bote vom 30.6.1949, S.8.

## 2. Literatur

- <http://www.bayern.de/lfw/daten/zahlen/welcome.htm>.
- [http://www.bayern.de/swbapan/seiten/s\\_wasser/s\\_fl\\_bae/geword.htm](http://www.bayern.de/swbapan/seiten/s_wasser/s_fl_bae/geword.htm).
- Arnold, Volker: Theorie der Kollektivgüter. München 1992.
- Axelrod, Robert: Die Evolution der Kooperation. München/ Wien 1995<sup>3</sup>.
- Bayerische Wasserkraftwerke AG: Speicherkraftwerk Rosshaupten. München 1961.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Hg.): Seilbahnen in Bayern. München 2004.
- Bergmeier, Monika: Umweltgeschichte der Boomjahre 1949 – 1973. Das Beispiel Bayern. Münster/ New York/ München/ Berlin 2002.
- Beyme, Klaus von: Gemeinwohlorientierung und Gemeinwohrrhetorik bei Parteiliten und Interessengruppen. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetorik und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Hg. v. Herfried Münkler und Karsten Fischer. Berlin 2002, S.137-156.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Gemeinwohlorientierung bei Klassikern der Rechts- und Staatsphilosophie. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen. Hg. v. Herfried Münkler und Karsten Fischer. Berlin 2002, S.43-65.

- Bromley, Daniel W.: Environment and Economy. Property Rights and Public Policy. Oxford/ Cambridge 1991.
- Buchstein, Hubertus: ‚Gretchenfrage‘ ohne klare Antwort – Ernst Fraenkels politikwissenschaftliche Gemeinwohlkonzeption. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn IV (2002), S.217-240.
- Bumke, Christian: Eigentum – Paradigma für ein dem Gemeinwohl verpflichtetes Rechtsinstitut. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen. Hg. v. Herfried Münkler und Karsten Fischer. Berlin 2002, S.179-229.
- Bundesministerium des Innern (Hg.): Umweltprogramm der Bundesregierung. Bonn 1971.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.): Wasserwirtschaft in Deutschland. Teil 1. Grundlagen. Bonn 2001.
- Cohen, Jean L./ Arato, Andrew: Civil Society and Political Theory. Cambridge/ London 1992.
- Deutscher Alpenverein, Sektion Garmisch-Partenkirchen e.V. (Hg.): Die Partnachklamm ist in Gefahr! Garmisch-Partenkirchen 1949.
- Diekmann, Andreas: Homo ÖKOnomicus. Anwendungen und Probleme der Theorie rationalen Handelns im Umweltbereich. In: Umweltsoziologie. Hg. v. Andreas Diekmann und Carlo C. Jaeger. Opladen 1996, S.89-118.
- Ehrenberg, John: Civil Society. The Critical History of an Idea. New York / London 1999.
- Ehrhardt, Hans: Der Füssener Lech. Ökologie und Naturschutz. In: Lebensraum Füssener Lech – Eine kleine Heimatkunde. Hg. v. Peter Nasemann. Füssen 1994.
- Etzioni, Amitai: The Spirit of Community. The Reinvention of American Society. New York u.a. 1993.
- Falter, Reinhard: Achtzig Jahre ‚Wasserkrieg‘: Das Walchensee-Kraftwerk. In: Von der Bittschrift zur Platzbesetzung. Konflikte um technische Großprojekte. Laufenburg, Walchensee, Wyhl, Wackersdorf. Hg. v. Ulrich Linse u.a. Berlin/ Bonn 1988, S.63-127.
- Fischer, Karsten: Das öffentliche Interesse am Privatinteresse und die ‚ausgefranzte Gemeinnützigkeit‘. Konjunkturzyklen politischer Semantik. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz (= WZB-Jahrbuch 2002). Hg. v. Gunnar Folke Schuppert und Friedhelm Neidhardt. Berlin 2002, S.65-86.
- Frey, Bruno S./ Bohnet, Iris: Tragik der Allmende. Einsicht, Perversion und Überwindung. In: Umweltsoziologie. Hg. v. Andreas Diekmann und Carlo C. Jaeger. Opladen 1996, S.292-307.
- Fuchs, Dieter: Gemeinwohl und Demokratieprinzip. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz (= WZB-Jahrbuch 2002). Hg. v. Gunnar Folke Schuppert und Friedhelm Neidhardt. Berlin 2002, S.87-106.
- Gosewinkel, Dieter/ Rucht, Dieter: ‚History meets sociology‘. Zivilgesellschaft als Prozess. In: Zivilgesellschaft – national und transnational (= WZB-Jahrbuch 2003). Hg. v. Dieter Gosewinkel, Dieter Rucht, Wolfgang van den Daele und Jürgen Kocka. Berlin 2004, S.29-60.
- Gosewinkel, Dieter/ Rucht, Dieter/ van den Daele, Wolfgang/ Kocka, Jürgen: Einleitung: Zivilgesellschaft – national und transnational. In: Zivilgesellschaft – national und transnational.

- onal (= WZB-Jahrbuch 2003). Hg. v. Dieter Gosewinkel, Dieter Rucht, Wolfgang van den Daele und Jürgen Kocka. Berlin 2004, S.11-26.
- Gosewinkel, Dieter/ Rucht, Dieter/ van den Daele, Wolfgang/ Kocka, Jürgen (Hg.): Zivilgesellschaft – national und transnational (= WZB-Jahrbuch 2003), Berlin 2004.
- Grimm, Dieter: Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen. Hg. v. Herfried Münkler und Karsten Fischer. Berlin 2002, S.125-139.
- Gut (ökonomisch). In: <http://de.wikipedia.org/wiki/G%C3%Bcter>.
- Hardin, Garrett: The Tragedy of the Commons. In: Science 162 (1968), S.1243-1248.
- Hartkopf, Günter/ Bohne, Eberhard: Umweltpolitik 1. Grundlagen, Analysen und Perspektiven. Opladen 1983.
- Hasenöhrl, Ute: Conflicts between economic and conservation interests concerning hydroelectric power plants. The case of the river Lech (Germany). In: Proceedings of the 3rd conference of the International Water History Association in Alexandria (Egypt), 11-14 December 2003.
- Hauff, Volker/ Bechtolsheim, Barbara von (Hg.): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven 1987.
- Kirsch, Guy: Neue Politische Ökonomie. Düsseldorf 1997<sup>4</sup>.
- Klein, Ansgar: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen. Opladen 2001.
- Kocka, Jürgen: Gewerkschaften und Zivilgesellschaft – Dimensionen eines Konfliktverhältnisses. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 10/ 11 (2003), S.610-616.
- Kocka, Jürgen: Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen. In: Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen. Hg. v. Manfred Hildermeier, Jürgen Kocka und Christoph Conrad. Frankfurt/ New York 2000, S.13-39.
- Kocka, Jürgen: Zivilgesellschaft in historischer Perspektive. In: Forschungsjournal NSB, Jg. 16, 2 (2003), S.29-37.
- Kraus, Otto: Bis zum letzten Wildwasser. Gedanken über Wasserkraftnutzung und Naturschutz im Atomzeitalter. Aachen 1960.
- Mayntz, Renate: Interessenverbände und Gemeinwohl – Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung. In: Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Hg. v. Renate Mayntz. Gütersloh 1992, S.11-35.
- McCay, Bonnie/ Jentoft, Svein: Allmende-Probleme. Unvertrautes Gelände: Gemeineigentum unter der sozialwissenschaftlichen Lupe. In: Umweltsoziologie. Hg. v. Andreas Diekmann und Carlo C. Jaeger. Opladen 1996, S.272-291.
- Mosler, Hans-Joachim/ Gutscher, Heinz: Kooperation durch Selbstverpflichtung im Allmende-Dilemma. In: Umweltsoziologie. Hg. v. Andreas Diekmann und Carlo C. Jaeger. Opladen 1996, S.308-323.
- Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe. Hg. v. Herfried Münkler und Harald Bluhm. Berlin 2001, S.9-30.

- Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten: Einleitung: Rhetoriken des Gemeinwohls und Probleme des Gemeinsinns. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetorik und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Hg. v. Herfried Münkler und Karsten Fischer. Berlin 2002, S.9-17.
- Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten: Einleitung: Gemeinwohl-Konkretisierungen und Gemeinsinn-Erwartungen im Recht. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen. Hg. v. Herfried Münkler und Karsten Fischer. Berlin 2002, S.9-23.
- Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald: Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn zwischen Normativität und Faktizität. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität. Hg. v. Herfried Münkler und Harald Bluhm. Berlin 2002, S.9-18.
- Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe (= Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe ‚Gemeinwohl und Gemeinsinn‘ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Hg. v. Herfried Münkler, Harald Bluhm und Karsten Fischer. Bd. I). Berlin 2001.
- Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetorik und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung (=Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe ‚Gemeinwohl und Gemeinsinn‘ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Hg. v. Herfried Münkler, Harald Bluhm und Karsten Fischer. Bd. II). Berlin 2002.
- Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen (=Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe ‚Gemeinwohl und Gemeinsinn‘ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Hg. v. Herfried Münkler, Harald Bluhm und Karsten Fischer. Bd. III). Berlin 2002.
- Münkler, Herfried/ Bluhm, Harald (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität (=Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe ‚Gemeinwohl und Gemeinsinn‘ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Hg. v. Herfried Münkler, Harald Bluhm und Karsten Fischer. Bd. IV). Berlin 2002.
- Neidhardt, Friedhelm: Öffentlichkeit und Gemeinwohl. Gemeinwohrrhetorik in Pressekommentaren. In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetorik und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Hg. v. Herfried Münkler und Karsten Fischer. Berlin 2002, S.157-175.
- Neidhardt, Friedhelm: Zur Einführung: Fragen zum Gemeinwohl. In: Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz (= WZB-Jahrbuch 2002). Hg. v. Gunnar Folke Schuppert und Friedhelm Neidhardt. Berlin 2002, S.13-16.
- Offe, Claus: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetorik und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Hg. v. Herfried Münkler und Karsten Fischer. Berlin 2002, S.55-76.
- Olson, Mancur: Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen 1992<sup>3</sup> (erstmals 1965: The Logic of Collective Action).
- Ostrom, Elinor: How types of goods and property rights jointly affect collective action. In: Journal of Theoretical Politics 15, 3 (2003), S.239-270.

- Portinaro, Pier Paolo: Über die Rehabilitierung des Gemeinwohldiskurses. Pro und Contra. In: *Gemeinwohl und Gemeinsinn IV* (2002), S.305-320.
- Richter, Rudolf/ Furubotn, Eirik G.: *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung.* Tübingen 1999.
- Ring, Irene: *Marktwirtschaftliche Umweltpolitik aus ökologischer Sicht. Möglichkeiten und Grenzen.* Stuttgart/ Leipzig 1994.
- Schade, Jeanette: *INEF Report. 'Zivilgesellschaft' – eine vielschichtige Debatte.* Duisburg 2002.
- Schuppert, Gunnar Folke: *Gemeinwohl, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen.* In: *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz (= WZB-Jahrbuch 2002).* Hg. v. Gunnar Folke Schuppert und Friedhelm Neidhardt. Berlin 2002, S.19-64.
- Schuppert, Gunnar Folke: *Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat.* In: *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen.* Hg. v. Herfried Münkler und Karsten Fischer. Berlin 2002, S.67-98.
- Schuppert, Gunnar Folke/ Neidhardt, Friedhelm (Hg.): *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz (= WZB-Jahrbuch 2002).* Berlin 2002.
- Simon, Claus Peter/ Wilhelm, Klaus: *'Rücksichtslosigkeit wird bestraft'.* Interview mit Ernst Fehr. In: *GEO 11* (2004), S.92-98.
- Smith, Adam: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations.* Bd. 2. London 1776.
- Sukopp, Herbert: *Selbstverpflichtungen der Wirtschaft als Instrument der Umweltpolitik.* In: *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetorik und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung.* Hg. v. Herfried Münkler und Karsten Fischer. Berlin 2002, S.227-241.
- Touristenverein Die Naturfreunde, Landesverband Bayern: *Wir Naturfreunde.* Nürnberg 1989.
- Weidner, Helmut: *Gemeinwohl und Nachhaltigkeit – ein prekäres Verhältnis (= WZB-Discussion Paper FS II 02-303).* Berlin 2002.
- Wicke, Lutz: *Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung.* München 1989<sup>2</sup>.
- Willems, Ulrich: *Restriktionen und Chancen kollektiven Handelns. Eine Einführung in die Diskussion um Olsons 'Logik kollektiven Handelns' und ihre Probleme für Theorien der rationalen Wahl.* In: *Druwe, Ulrich/ Kunz, Volker: Handlungs- und Entscheidungstheorie in der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Konzepte und Forschungsstand.* Opladen 1996, S.127-153.
- Wurz, Antje: *Naturproduktivität, Nachhaltigkeit und Gemeinwohl. Bestimmungsgründe des Waldwertes aus theoriegeschichtlicher Perspektive.* Remagen-Oberwinter 2001.

## Veröffentlichungsreihe der Forschungsgruppe Zivilgesellschaft, Citizenship und Politische Mobilisierung in Europa\*

\*Am 1. Januar 2005 wurde die Forschungsgruppe "Zivilgesellschaft, Citizenship und politische Mobilisierung in Europa" (ZCM) eingerichtet. Sie geht hervor aus der Zusammenlegung der Arbeitsgruppen "Zivilgesellschaft: historisch-sozialwissenschaftliche Perspektiven" (ZG) und "Politische Öffentlichkeit und Mobilisierung" (PÖM) und ist in den Forschungsschwerpunkt "Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie" (ZKD) eingegliedert.

### 2001

P01-801 JÜRGEN KOCKA, PAUL NOLTE, SHALINI RANDERIA, SVEN REICHARDT:  
Neues über Zivilgesellschaft aus historisch-sozialwissenschaftlichem  
Blickwinkel, 104 S.

### 2002

P02-701 ZORN, ANNIKA: Wie die Löffelente bis nach Brüssel kam - oder: Wie  
sucht man nach europäischen Bewegungen?

### 2003

SP IV 2003-401 JESUS CASQUETE: From Imagination to Visualization: Protest Rituals  
in the Basque Country, 37 S.

SP IV 2003-402 RUUD KOOPMANS, JESSICA ERBE: Towards a European Public Sphere?  
Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanised Political Com-  
munication, 25 S.

SP IV 2003-403 RUUD KOOPMANS, ANN ZIMMERMANN: Internet: A New Potential for  
European Political Communication?, 28 S.

SP IV 2003-501 GABRIELLA ROSEN: Science and Civil Society: Lessons from an Or-  
ganization at the Borderland, 53 S.

- SP IV 2003-502 SHALINI RANDERIA: *Between Cunning States and Unaccountable International Institutions: Social Movements and Rights of Local Communities to Common Property Resources*, 30 S.
- SP IV 2003-503 SVEN REICHARDT: *Soziales Kapital "im Zeitalter materieller Interessen". Konzeptionelle Überlegungen zum Vertrauen in der Zivil- und Marktgesellschaft des langen 19. Jahrhunderts (1780-1914)*, 20 S.
- SP IV 2003-504 NINA VERHEYEN: *Diskutieren in der frühen Bundesrepublik: Zur Kulturgeschichte des „besseren Arguments“ zwischen Re-education und Studentenbewegung*, 22 S.
- SP IV 2003-505 DIETER GOSEWINKEL: *Zivilgesellschaft – eine Erschließung des Themas von seinen Grenzen her*, 31 S.
- SP IV 2003-506 UTE HASENÖHRL: *Zivilgesellschaft und Protest. Zur Geschichte der Umweltbewegung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1945 und 1980 am Beispiel Bayerns*, 25 S.

## 2004

- SP IV 2004-401 CHRISTIAN GALONSKA, MARIA BERGER, RUUD KOOPMANS: *Über schwindende Gemeinsamkeiten: Ausländer- versus Migrantenforschung. Die Notwendigkeit eines Perspektivenwechsels zur Erforschung ethnischer Minderheiten in Deutschland am Beispiel des Projekts „Die Qualität der multikulturellen Demokratie in Amsterdam und Berlin“*. 78 S.
- SP IV 2004-501 DIETER GOSEWINKEL, SVEN REICHARDT: *Ambivalenzen der Zivilgesellschaft. Gegenbegriffe, Gewalt und Macht*, 86 S.
- SP IV 2004-502 JÜRGEN SCHMIDT: *Zivilgesellschaft und nicht-bürgerliche Trägerschichten. Das Beispiel der frühen deutschen Arbeiterbewegung (ca. 1830-1880)*, 51 S.
- SP IV 2004-503 MARTIN LENGWILER: *Privacy, justice and equality. The history of privacy legislation and its significance for civil society*, 20 S.
- SP IV 2004-504 MANFRED GAILUS: *Contentious Food Politics: Sozialer Protest, Märkte und Zivilgesellschaft (18.-20. Jahrhundert)*, 75 S.

SP IV 2004-505 HEINRICH HARTMANN: Unternehmen organisieren im gesellschaftlichen Umfeld – deutsche und französische Erfahrungen zwischen 1890 und 1914, 31 S.



