

Governance und Akteure in Wirtschaftspolitik und



Institutionen – haft, Gesellschaft kennen



Wer entscheidet eigentlich, wie unsere Umwelt genutzt wird?

S. 72

⇒ Internationale Wasserkonflikte

S. 76

⇒ Akteure und Konflikte im Stadtumbau

S. 78

Ökonomen, Juristen, Soziologen und Politikwissenschaftler am UFZ analysieren, wie verschiedene Akteure innerhalb bestimmter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen zusammen wirken. Dazu müssen sie zunächst identifiziert und verstanden werden. Die Wissenschaftler untersuchen die Aushandlungsprozesse zwischen den Akteuren – auch Governance genannt –, die über die Nutzung und Gestaltung von Landschaften entscheiden. Sie entwickeln Politikinstrumente wie Auflagen, Abgaben oder Zertifikate und versuchen zu klären, wer worüber informiert oder beraten werden muss, damit Wissen und Erkenntnisse in Entscheidungsprozessen auch angewendet werden.

Sprecherin des Forschungsthemas „Governance, Institutionen und Nachhaltigkeitsstrategie“:
Dr. Heidi Wittmer, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Departments Ökonomie



Heidi Wittmer und Doris Böhme

Wer entscheidet eigentlich, wie unsere Umwelt genutzt wird?



Haben Sie schon einmal versucht herauszufinden, wer in einem Amt oder einer Behörde für welche Entscheidung zuständig ist? Sie wurden von Pontius zu Pilatus geschickt? Es hat Sie viel Zeit gekostet? Nun stellen Sie sich vor, Wissenschaftler haben neue Erkenntnisse darüber gewonnen, wie Landschaften nachhaltiger genutzt werden können. Also so, dass die biologische Vielfalt erhalten bleibt, Wasserressourcen geschützt werden, weniger Flächen versiegelt werden, sich Städte nachhaltig entwickeln können – damit unsere Kinder und Enkelkinder zukünftig genauso viel von der Umwelt haben, wie wir heute. Wie kommt das Wissen nun dorthin, wo es gebraucht wird, um Entscheidungen darüber zu treffen, wie unsere Umwelt genutzt wird? Wer muss eigentlich informiert und beraten werden, damit die Erkenntnisse in den relevanten gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen verwendet werden können? Welche Informationen werden gebraucht? Und wer entscheidet? Keine triviale Sache.

Eine Vielzahl von gesellschaftlichen Akteuren aus Staat, Privatwirtschaft und ziviler Gesellschaft – zum Beispiel Gemeinden, Regional- und Verkehrsplaner, Wasserversorgungsunternehmen, Privathaushalte, Land- und Forstwirte, Bürgerinitiativen oder Umweltverbände – bestimmt, wie Umweltressourcen genutzt und Landschaften gestaltet werden. Wer glaubt, dass in erster Linie staatliche Stellen über Politik entscheiden und die übrigen Akteure den politischen Vorgaben zu folgen haben, liegt falsch. Seit etwa zehn Jahren sind die Grenzen eines solchen Politikverständnisses deutlich geworden. Heute werden immer mehr Entscheidungen in kollektiven Aushandlungsprozessen zwischen den genannten Akteuren getroffen. Diese Prozesse – unter dem Stichwort Governance diskutiert – verlangen von Wissenschaftlern

und Beteiligten eine neue Herangehensweise. Wenn sie verstehen wollen, warum die Umwelt von wem wie genutzt wird, müssen sie die Entscheidungsprozesse durchleuchten, die relevanten Akteure identifizieren und wissen, wie diese innerhalb gesellschaftlicher Rahmenbedingungen zusammenwirken. Mit dieser Basis können Politikmaßnahmen und -empfehlungen für eine nachhaltigere Nutzung der Umwelt entwickelt werden.

Das A und O der Umweltforschung: Vernetzen

Trifft ein einzelner Mensch Entscheidungen darüber, wie er die Umwelt nutzt, orientiert er sich an Regeln oder Institutionen, also Gesetzen und Verordnungen, aber auch an Politikinstrumenten, wie der Eigenheimzulage oder der Kilometerpauschale. Regeln und Politik-

instrumente sowie individuelle und kollektive Entscheidungen sind Gegenstände der Sozialwissenschaften – dazu gehören im UFZ die Rechts-, Politik- und Planungswissenschaften, die Soziologie und die Ökonomie. Im Forschungsthema „Governance und Institutionen“ erarbeiten die Sozialwissenschaftler Vorschläge, wie einzelne Regeln und Instrumente verändert werden sollten oder wo es Abstimmungsbedarf zwischen verschiedenen Bereichen gibt.

Sollen Instrumente und Regeln den Umweltproblemen besser gerecht werden, sind allerdings auch naturwissenschaftliche Kenntnisse erforderlich: beispielsweise ökologisches Wissen zum Artenschutz, hydrologische Modelle für das Gewässermanagement oder Kenntnisse über die Ausbreitung und Wirkung von Schadstoffen, um Altlasten zu sanieren. ↗

An dieser Stelle wird sehr deutlich, dass Sozialwissenschaften und Naturwissenschaften aufeinander angewiesen sind. Die Voraussetzungen für einen intensiven Austausch zwischen den unterschiedlichen Disziplinen sind am UFZ hervorragend – sie sind alle unter einem Dach versammelt.

Von A wie Ausgleich bis Z wie Zielkonflikte

Im Rahmen der *Biodiversitätsforschung* am UFZ untersuchen die Sozialwissenschaftler, welche Instrumente und Koordinierungsmechanismen im Naturschutz existieren und wie diese verbessert werden können. Wie kann beispielsweise ein Ausgleich für die Kommunen und Landnutzer geschaffen werden, die vor Ort die

Naturschutz und Biodiversität untersucht. Zweitens wollen sie herausfinden, welche Art von Fragen Politik und Naturschutzverwaltung an die Wissenschaft haben. Und drittens soll die interessierte Öffentlichkeit darüber informiert werden, warum es notwendig ist und wie es möglich ist, die biologische Vielfalt zu schützen.

Flüsse oder ganze *Flussgebiete* zu *managen*, ist nicht simpel. Nicht bei kleineren Flussgebieten wie der Weißen Ester; erst recht nicht bei solchen, die Landesgrenzen überschreiten wie die Elbe oder der Jordan. Wie können diese Gewässer vernünftig genutzt werden, ohne sie über die zulässigen Grenzen hinweg zu belasten? Nicht selten stehen sich verschiedene Nutzer mit sehr unterschiedlichen Interessen gegenü-



Verhalten der Menschen auswirken, mit der Ressource Wasser umzugehen.

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland nimmt täglich um etwa 120 Hektar zu – das entspricht etwa der Fläche von 120 Fußballfeldern. Ziel der Bundesregierung ist es, den *Flächenverbrauch* auf 30 Hektar pro Tag zu



Kosten von Naturschutzgebieten zu tragen haben, deren Nutzen aber weit über deren Grenzen hinaus wirksam ist? Darüber hinaus bauen die Wissenschaftler gemeinsam eine „nationale Bioplattform“ auf, um erstens zusammenzutragen, was die Wissenschaft in Deutschland zu den Themen

ber. Die Wissenschaftler nehmen typische Konflikte – beispielsweise zwischen Ober- und Unterliegern an einem Fluss – genau unter die Lupe, um sie zu verstehen und Lösungen vorzuschlagen. Sie untersuchen außerdem, ob und wie sich Politikinstrumente wie Wasserrechte oder Wasserpreise auf das

begrenzen. Deshalb beschäftigen sich die Wissenschaftler mit der Frage, welche neuen Instrumente am besten geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen. Sind es handelbare Flächenausweisungsrechte, Kooperationslösungen, Abgaben oder auch Änderungen des bestehenden Planungsrechts? (Siehe Beitrag S. 16)



Wir befinden uns im Zeitalter schrumpfender Städte – ein Phänomen, das nicht nur Ostdeutschland oder Osteuropa betrifft. Wie können sich Städte trotz anhaltender Bevölkerungsabnahme nachhaltig entwickeln? Wissenschaftler untersuchen, welche Möglichkeiten und Grenzen die unterschiedlichen politischen Steuerungs-

konzepte bieten, die in Wachstumszeiten entwickelt wurden, welche Akteure wie in den *Stadtumbau* involviert sind und welche Konfliktstrukturen bestehen.

Sie analysieren außerdem an Beispielen der politischen Entscheidungsunterstützung, wie so genannte *partizipative Entscheidungsprozesse*

funktionieren können, damit Interessensvertreter oder die betroffene Bevölkerung an öffentlichen Entscheidungen im Umweltbereich besser beteiligt werden können.

Der rote Faden

In politischen Entscheidungsprozessen – insbesondere im Umweltbereich – spielen naturwissenschaftliche Erkenntnisse eine immer größere Rolle. Das macht deutlich, dass sich Governanceforschung wie ein roter Faden durch die Umweltforschung ziehen muss – ganz gleich, ob es um Biodiversität, Flussgebietsmanagement, Flächenversiegelung oder Stadtumbau geht. Andererseits bedeutet das wachsende Interesse der Politik, dass sich Forschung noch stärker am gesellschaftlichen Bedarf ausrichten muss. ■

Die Agrarwissenschaftlerin und Sozioökonomin Dr. Heidi Wittmer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Department Ökonomie.





Ines Dombrowsky und Doris Böhme

Internationale Wasser- konflikte

Weltweit gibt es 263 internationale Flussgebiete – wichtige Wasserressourcen, die mehr und mehr in das Bewusstsein öffentlicher und wissenschaftlicher Debatten treten. Zum einen, weil sie ausgebeutet werden. Zum anderen, weil sie Grenzen überschreiten und damit Ursache für zwischenstaatliche Konflikte werden können. Besonders kritisch ist die Situation in ariden Gebieten wie dem Nahen Osten. Aber auch in wasserreichen Regionen gibt es häufig Konflikte, wenn die Nutzung internationaler Gewässer geregelt werden soll.

Können Verträge und institutionelle Regelungen dabei helfen, dass an grenzüberschreitenden Wasserressourcen kooperiert wird? Welche Interessen und Anreize haben die betroffenen Gewässeranlieger und Akteure? Wie sind die bereits abgeschlossenen internationalen Wasserverträge gestaltet? Funktionieren sie? Diesen und vielen anderen Fragen gehen Ökonomen des UFZ nach. Sie analysieren die Situation nicht nur politisch-ökonomisch, sondern berücksichtigen auch naturwissenschaftliche Zusammenhänge und völkerrechtliche Rahmenbedingungen. Ziel ist es, die zuständigen Gremien

bei der Ausgestaltung solcher Verträge zu beraten.

Um typische Konfliktstrukturen an internationalen Gewässern aufzudecken, haben die Wissenschaftler verschiedene Wassernutzungen und deren Auswirkungen unter die Lupe genommen. Wird beispielsweise Wasser für industrielle oder landwirtschaftliche Zwecke aus dem Fluss entnommen, Abwasser eingeleitet oder werden Böden überdüngt, ist das eine Belastung für das Gewässersystem, also ein negativer Effekt. Infrastrukturmaßnahmen wie die Abwasseraufbereitung oder Wasserrückhaltung für den Hochwasserschutz haben dagegen positive Effekte. Die entscheidende Frage ist: Für wen?

Ober sticht Unter?

Der Unterlieger an einem Fluss dürfte sich über Abwasserreinigung, weniger Dünger und Hochwasserschutz des Oberlieggers freuen, über Schadstoffe hingegen nicht. Aber welches Interesse sollte der Oberlieger daran haben, seine Wasserentnahme oder die Einleitung von Schadstoffen über das Notwendige hinaus zu verringern? Hier hilft eine ökonomische Betrachtung: Schränkt der

Oberlieger zum Beispiel seine Nutzung in gewissem Umfang ein, verursacht die dazu notwendige Maßnahme Kosten. Fallen die Kosten geringer aus als der Nutzen, den der Unterlieger davon hat, entsteht Spielraum für Verhandlungen. Der Unterlieger könnte sich an der Maßnahme des Oberlieggers finanziell beteiligen. Im Falle der Kläranlage kann man darüber streiten, da der Oberlieger laut Verursacherprinzip sein eigenes Abwasser reinigen sollte, um einen negativen Effekt zu beseitigen oder zu verhindern. Im Hochwasserschutz ist eine Beteiligung des Unterlieggers denkbar, wenn er damit die Planungen des Oberlieggers in seinem Sinne beeinflussen kann. Schließlich würden beide davon profitieren.

Wasserrecht und Völkerrecht

Die ökonomische Betrachtung zeigt, dass es auch im Falle negativer Effekte häufig Kooperationspotenziale gibt, sofern sich die Parteien auf Wasserrechte einigen. Die Ökonomie kann jedoch nicht zeigen, wie eine solche Einigung über Wasserrechte aussehen sollte. In diesem Zusammenhang verweist das Völkerrecht auf das Prinzip einer gerechten Wasser-



Wassernutzung in
Santiago de Chile



aufteilung. Das Problem ist allerdings, dass es im internationalen System keine Instanz gibt, die die Wasserrechte von Staaten definiert. Das bedeutet, dass sich Anrainerstaaten schon selbst darüber einigen müssen. Dabei gibt das Völkerrecht Kriterien an die Hand; ob diese aber berücksichtigt werden, hängt von den jeweiligen Staaten ab.

Die bisherige Bestandsaufnahme der Wissenschaftler hat ergeben: In knapp der Hälfte der 263 internationalen Flussgebiete wurden bislang Verträge zur grenzüberschreitenden Wassernutzung

WISSENSWERTES

Das **Wasserrecht** ist ein Teilgebiet des öffentlichen Rechts, das die Bewirtschaftung von Gewässern regelt. Bewirtschaftung heißt in diesem Zusammenhang die Gestaltung von Gewässern, die Nutzung von Wasser als Trinkwasser oder zur Bewässerung in der Landwirtschaft, für industrielle Prozesse oder zur Kühlung von Brauchwasser. Das Wasserrecht hat die Aufgabe, sauberes Wasser – Flüsse, Seen, Grundwasser – vor nachteiligen Eingriffen und Belastungen zu schützen und bereits verunreinigte Gewässer zu sanieren. Das Wasserrecht regelt auch den Schutz von Mensch und Eigentum vor Wassergefahren (Hochwasserschutz).

Das **deutsche Wasserrecht** wird in das Wasserhaushaltsrecht und das Wasserwegerecht unterteilt. Im Wasserhaushaltsrecht besitzt der Bund nur die Kompetenz für die Rahmengesetzgebung, die Wassergesetze sind Ländersache. Neue Impulse erhält das Wasserrecht durch die **Europäische Wasserrahmenrichtlinie** (WRRL), die 2000 in Kraft trat und die Bewirtschaftung von Flussgebietseinheiten auf eine völlig neue Grundlage stellt. Vorrangiges Umweltziel der WRRL ist es, bis zum Jahre 2015 einen „guten Zustand“ für alle Gewässer zu erreichen.

Das **Völkerrecht** identifiziert Prinzipien einer zwischenstaatlichen Wassernutzung. In diesem Zusammenhang wurde 1997 die UN-Konvention über das Recht der nicht-schiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe verabschiedet.

abgeschlossen. In etwa einem Viertel gibt es zwischenstaatliche Kommissionen. Es bleibt an dieser Stelle offen, ob das Glas damit halb voll oder halb leer ist. ■

Die Ökonomin und Ingenieurin Ines Dombrowsky ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Department Ökonomie.



Matthias Bernt und Doris Böhme

Akteure und Konflikte im Stadtumbau

Stadtschrumpfung – noch vor wenigen Jahren ein nahezu unbekannter Begriff – ist heute ein Topthema der nachhaltigen Stadtentwicklung. Der Leerstand wächst, nicht nur in ostdeutschen Städten, sondern auch im Ruhrgebiet, in Nordengland oder Lothringen. Wie kann dem Wohnungsleerstand begegnet werden? Welche Teile der Stadt werden auch in Zukunft noch gebraucht? Wo entstehen neue Grünzüge? Welche Veränderungen sind bei Nahverkehr und Wasserversorgung nötig? Was passiert auf leer fallenden

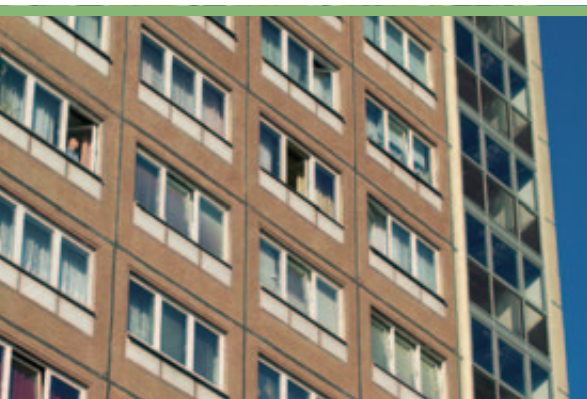
re Wege, mehr Grün und ein besseres Wohnumfeld. Bund und Länder haben deshalb vor vier Jahren ein Programm

Noch 40.000 Einwohner zählt Leipzig Grünau. Einst lebten dort 90.000. In den letzten Jahren wurden bereits 3.500 Wohnungen abgerissen.

„Stadtumbau Ost“ ins Leben gerufen, mit dem schrumpfende Städte für weniger Bewohner fit gemacht werden sollen.

Ob dabei mehr Stadt durch weniger Häuser entsteht oder einfach nur die Abrissbirne regiert, hängt jedoch nicht nur von guten oder schlechten Ideen der Stadtplaner ab. Denen fehlt es an Erfahrungen – entsprechend groß ist ihre Unsicherheit. Stadtumbau tangiert eine Vielzahl von Akteuren, die sich mit ihren eigenen Interessen und Zielstellungen in den Prozess einmischen. Ob Nachhaltigkeitsziele nicht nur aufgestellt, sondern auch umgesetzt werden können, hängt daher nicht allein von klugen Konzepten ab, sondern vor allem davon, wie die verschiedenen Interessen unter einen Hut gebracht werden.

Nahezu paradigmatisch können diese Governanceprobleme derzeit im „Stadtumbau Ost“ studiert werden: Denn hier werden in über 260 ostdeutschen



Brachen? Und wer sitzt am Tisch, wenn diskutiert, geplant und entschieden wird, wie sich Städte entwickeln werden? Wohnungsleerstand verursacht auf der einen Seite zwar eine ganze Reihe von Problemen – auf der anderen Seite bietet die Schrumpfung aber auch die Chance, Wohnviertel neu zu strukturieren: kürze-

Kommunen Pläne für den neuen Typ Stadt entwickelt, und dabei findet eine Vielzahl von Aushandlungsprozessen statt, in denen Wohnungsunternehmen, Banken und Stadtverwaltungen den Umbau ganzer Wohnviertel verhandeln.

Abriss oder Sanierung?

Um diese Aushandlungen besser zu verstehen, haben Sozialwissenschaftler des UFZ im Rahmen des Projektes „Akteurskonstellationen und Konfliktstrukturen im Stadtumbau“ am Beispiel des Leipziger Stadtteils Grünau erstmals die politische Seite des Stadtumbaus unter die Lupe genommen. Dafür beobachteten die Wissenschaftler zwei Jahre lang den Stadtumbau in Grünau, führten Interviews mit Verwaltungsangestellten, Bankern und Wohnungsunternehmen, analysierten Dokumente und nahmen an wichtigen Treffen zwischen Entscheidungsträgern teil. Sie



Unter dem Label „Stadtumbau“ läuft fast ausschließlich der Abriss leer stehender Wohnhäuser – Aufwertungsmaßnahmen dagegen unterbleiben.

stießen auf erhebliche Steuerungsprobleme, die dazu führen, dass der Stadtumbau bislang nicht besonders nachhaltig ausfällt. Warum ist das so? Über Nachhaltigkeit im Stadtumbau wird zwar viel geredet, aber in der Praxis findet kaum eine Operationalisierung von Nachhaltigkeitszielen statt. Um ein möglichst hohes Maß an Flexibilität für die nötigen Aushandlungsrunden zu erhalten, verzichten öffentliche und private Akteure fast vollständig darauf, die erklärte Bereitschaft zu einem „nachhaltigen Stadtumbau“ mit konkreten Zielstellungen zu verbinden.

Eine weitere Ursache sehen die Wissenschaftler darin, dass eine ganze Anzahl wichtiger Akteure bislang nicht an den Planungen für den Stadtumbau beteiligt ist. Infrastrukturbetreiber, private Vermieter und Bewohner fehlen meist am Verhandlungstisch. Infolge dessen gehen auch die Interessen dieser

Akteure kaum in die Aushandlungen ein. Die Planung ist lückenhaft und beschränkt sich vor allem darauf, wohnungswirtschaftliche Probleme zu bewältigen. Auf diese Weise entstehen zwar neue Frei- und Grünflächen – sie sind aber kaum in eine Grünplanung eingeordnet und gehorchen in ihrer Gestaltung vor allem dem Imperativ möglichst geringer Pflegekosten.

Unter dem Label „Stadtumbau“ läuft zudem fast ausschließlich der Abriss leer stehender Wohnhäuser – Aufwertungsmaßnahmen dagegen unterbleiben. Hier schlagen vor allem die Förderprogramme von Bund und Ländern zum Stadtumbau negativ zu Buche, denn diese sind so konstruiert, dass Abriss profitabler ist als Umbau oder Sanierung. Ambitionierte Ideen einiger Grünauer Genossenschaften verschwanden aus Mangel an Geld schnell wieder in der Schublade.

Geld allein reicht nicht

Gefangen in einem engen Korsett finanzieller „Sachzwänge“ bleibt so vom Anspruch auf Nachhaltigkeit in der Praxis nur wenig übrig. Soll der Stadtumbau nicht nur die wirtschaftlichen Probleme der Wohnungsunternehmen lösen, sondern tatsächlich auch zu einer „nachhaltigeren“ Stadt mit mehr Grün, mehr Lebensqualität, kürzeren Wegen und weniger Schadstoffen führen, sind deutliche Veränderungen nötig. Hierfür müssen Nachhaltigkeitsziele konkretisiert, das Netzwerk der am Stadtumbau Beteiligten über die Wohnungsunternehmen und die Verwaltung hinaus erweitert und die Förderung überarbeitet werden. Dazu braucht es vor allem politischen Willen. ■

Der Politikwissenschaftler Dr. Matthias Bernt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Department Stadt- und Umweltsoziologie.