

Commons und das Öffentliche

Wem gehören öffentliche Dienstleistungen?

Brigitte Kratzwald

Wenn wir in Europa von Commons sprechen, taucht regelmäßig die Frage auf, ob öffentliche Dienstleistungen auch Commons seien. Um diese Frage zu beantworten, ist es notwendig, sich einerseits mit dem Verständnis von (Sozial-)Staat und andererseits mit dem Begriff des »Öffentlichen« auseinanderzusetzen.

Vom Sozialstaat zum neoliberalen Wettbewerbsstaat¹

Der Sozialstaat, wie er seit Ende des Zweiten Weltkriegs bis in die 1980er-Jahre für Westeuropa typisch war, erfüllte drei Funktionen: die Umverteilung des Reichtums durch Steuern, die Absicherung gegenüber individuellen Risiken durch Versicherungs- und Transferleistungen und die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, die allen Menschen gratis oder zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung stehen sollten.² Der Staat erlangte dadurch auch ein hohes Maß an Kontrolle, was häufig Anlass für Kritik am »allmächtigen« Staat war. Als sich das neoliberale Wirtschaftsmodell durchsetzte, wurden die Rolle und die Aufgaben des Staates neu bestimmt. Seither besteht die wichtigste Aufgabe des Staates darin, die Wettbewerbsfähigkeit abzusichern. Die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen musste nach Marktkriterien erfolgen oder wurde gänzlich an private Unternehmen übertragen, wodurch sie effizienter und kundenorientierter werden sollte – ein Versprechen, das sich nicht erfüllte. Lebensnotwendige Güter und Dienstleistungen wurden teurer und ihre Qualität mitunter schlechter. Zudem stehen sie oft nicht mehr flächendeckend zur Verfügung. Der Staat ist also kein neutraler Akteur, der Allgemeininteressen vertritt, sondern er spiegelt gesellschaftliche Kräfteverhältnisse wider. Soziale Bewegungen beschränkten sich lange Zeit darauf, vom Staat einzufordern, sich für den Erhalt öffentlicher Dienstleistungen einzusetzen. Das galt für die Stop-GATS-Kampagne (die Kampagne gegen die Dienstleistungsrichtlinie der EU) genauso wie für verschiedene Initiativen gegen die Privatisierung der Wasserversorgung, des öffentlichen Verkehrs

1 | Dieser Begriff stammt von Joachim Hirsch, vgl. z.B. Hirsch 2002: S. 110ff.

2 | Diese Elemente traten allerdings in den verschiedenen Typen des Wohlfahrtsstaates, wie sie Esping-Andersen (1990: 9ff) unterschieden hat, in unterschiedlichem Ausmaß auf.

oder von Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen. Sie konzentrierten sich auf die Notwendigkeit ausreichender Finanzierung, waren aber aufgrund öffentlicher Sparprogramme bis auf wenige Ausnahmen kaum erfolgreich. Wenn wir uns nun überlegen, wie die Idee der Commons die Frage der öffentlichen Dienstleistungen neu stellen könnte, müssen wir zunächst zu einer Neubestimmung des Begriffs des »Öffentlichen« kommen.

Nur Staat oder Markt?

In der Güterdefinition der klassischen Ökonomie sind öffentliche Güter solche, die von Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit gekennzeichnet sind. Da Ausschließbarkeit aber sozial verhandelbar ist, erfolgt die Übereinkunft darüber, was »öffentlich« (im Sinne von »vom Staat«) erbracht werden sollte, auf politischer Ebene.³ Bereits Adam Smith hatte festgestellt, dass der Staat bestimmte Dinge bereitstellen müsse, weil sie nicht marktgängig, aber doch im Interesse der Allgemeinheit seien. Er nannte dabei neben anderen die Erziehung und Unterrichtung der Jugend (Smith o.J.: 743). Im Sozialstaat wurden viele Bereiche, von der Energie- und Wasserversorgung oder dem öffentlichen Verkehr über den Wohnungsbau und öffentliche Medien bis hin zu Gesundheitsversorgung und Bildung, aufgrund politischer Entscheidungen dem Staat überantwortet. Er sollte dafür sorgen, dass diese Dinge für alle zur Verfügung stehen. Es handelt sich gleichermaßen um politische Entscheidungen, wenn heute immer mehr dieser Bereiche wieder dem Markt überlassen werden. Durch diesen Markt-Staat-Dualismus ist die Wahrnehmung entstanden, »öffentlich« bedeute, etwas sei im Eigentum des Staates oder werde von diesem erbracht, wobei der Staat als Dienstleistungs-Institution angesehen wird, die den Bürgern gegenübersteht.

Die Öffentlichkeit sind wir!

In der Geschichte finden wir jedoch ein anderes Verständnis von Staat und Öffentlichkeit. Für Aristoteles etwa war der Mensch als *zoon politikon*, als soziales Wesen, von seiner Natur aus »darauf ausgerichtet, sich als Gesellschaft zu organisieren und in ihr zu agieren«. Daraus leitet sich das Ideal des Staatsbürgers ab, der dadurch definiert ist, »dass er am Richten (*krisis*) und an der Regierung (*arché*) teilnimmt«. Beides geschieht in der öffentlichen Versammlung aller Bürger, die dort Rechte und Pflichten wahrzunehmen haben (alle Zitate nach Schmidt 2007: 39ff).⁴ Dieses bürgerschaftliche Engagement konstituierte den Staat und geschah nicht jenseits staatlicher Strukturen (ebd.: 13).

Der Zugang zu den Commons, dem gemeinsam genutzten Land, sicherte im historischen England nicht nur den Lebensunterhalt, sondern auch die Unabhän-

3 | Vgl. die Beiträge von Silke Helfrich, James Quilligan und Josh Tenenbergen in diesem Band (Anm. der Hg.).

4 | Allerdings war die Teilnahme an diesem öffentlichen Disput nur freien Männern möglich, die von der für die gesellschaftliche Reproduktion notwendigen Arbeit freigestellt waren, da diese von Sklaven und Frauen erledigt wurde.

gigkeit derer, die kein eigenes Land besaßen, und gab ihnen die Möglichkeit, ihre politischen Rechte in Anspruch zu nehmen. Die Einhegung der Commons war daher eine Entmachtung der Commoners, denn Commons waren die Öffentlichkeit der Besitzlosen. Dort versammelten sie sich, um ihre Rechte zu verteidigen, dort war der Raum, in dem Aufstände und Umstürze geplant wurden.⁵ Noch 1795 nahm ein Knappenaufstand im kärntnerischen Hüttenberg von einer Versammlung auf einer Tratte seinen Ausgang.⁶ In einigen Schweizer Kantonen gibt es noch heute die Landsgemeinde. »Die wahl- und stimmberechtigten Bürger eines Kantons versammeln sich an einem bestimmten Tag unter freiem Himmel, um die legislativen Arbeiten zu erledigen.«⁷

Fragen öffentlichen Interesses wurden in all diesen Fällen nicht von der Institution Staat bearbeitet, sondern von allen Menschen, die sich an der Gestaltung eines Gemeinwesens beteiligen. Ein solches Verständnis des Öffentlichen umfasst auch die Aspekte der Aneignung und Selbstermächtigung und bestimmt »das Öffentliche« als Ort des Commoning. Auch aktuelle Diskussionen über den öffentlichen Raum weisen in diese Richtung (Kruse/Steglich 2006: 87).

Damit können wir die Frage nach öffentlichen Dienstleistungen aus der Perspektive der Commons stellen.

Das Öffentliche – jenseits von Staat und Familie

Auch der Begriff »privat« bedarf einer näheren Betrachtung. Er besitzt eine Doppelbedeutung, die im Zusammenhang mit Privatisierungen im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich besonders sichtbar wird. Einerseits bezieht er sich auf die Erbringung marktgängiger Leistungen durch profitorientierte *private* Unternehmen, also den Markt, andererseits auf die Rückführung von Leistungen, die nicht marktgängig sind, in die Sphäre *des Privaten*. Neben dem Dualismus Staat oder Markt wird hier ein zweiter Dualismus Staat oder Privat im Sinne von Familie oder Ehrenamt sichtbar. In Analogie zu den Commons können wir also auch das Öffentliche als einen Bereich »jenseits von Staat und Familie« wahrnehmen, der für die soziale Reproduktion einer Gesellschaft von großer Bedeutung ist. Dort werden Leistungen für das Gemeinwesen von Betroffenen oder Nutzern selbst erbracht, wie es in vielen Vereinen bis hin zu Schulen und Kindergärten geschieht, die von engagierten Eltern selbst betrieben werden. Durch die starke Zentrierung auf den fürsorglichen, aber patriarchalen Sozialstaat ist dieser Bereich aus dem Blick geraten. Seine Bedeutung wurde kaum wahrgenommen, weil wir unsere Forderungen an den Staat gerichtet und die Wohlstandssicherung an ihn delegiert haben. Mit dem Wegbrechen sozialstaatlicher Sicherungen wird dieser Bereich nun wieder wichtiger. Doch zugleich ist er bedroht, weil die Menschen immer weniger Zeit für Ehrenamt haben.

Den Sozialstaat aus der Perspektive der Commons neu zu denken heißt also, dass wir aus der Privatheit heraustreten und uns den Staat und das Öffentliche

5 | Vgl. den Beitrag von Peter Linebaugh in diesem Buch (Anm. der Hg.).

6 | Vgl. <http://sabitzer.wordpress.com/tag/bergwesen/> (Zugriff am 06.02.2012). »Tratte« war eine in Österreich übliche Bezeichnung für die Allmende.

7 | Siehe unter: <http://de.wikipedia.org/wiki/Landsgemeinde> (Zugriff am 06.02.2012).

wieder aneignen, wobei Staat alle Verwaltungsebenen umfasst, auch Bundesländer und Gemeinden. Das heißt, dass wir uns wieder als Teil der Öffentlichkeit verstehen müssen, in der Politik gemacht wird.⁸

Sich den Staat aneignen («Reclaiming the State»)

Die Regierungen als Repräsentanten des Staates haben sich in vielen Fällen als schlechte Treuhänder der Dinge erwiesen, die ihnen anvertraut wurden. Die Unzufriedenheit darüber steigt. Menschen stehen auf, sie übernehmen Verantwortung, sie sagen »das ist unseres, und wir wollen darüber entscheiden«. Dadurch erst entstehen wahre *öffentliche* Güter und Dienstleistungen. Solche Aneignungsprozesse, die weit über die Forderung nach ausreichender Finanzierung von öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen hinausgehen, erleben wir in den letzten Jahren in großer Zahl, etwa beim Berliner Wassertisch⁹, bei der Energiewende Hamburg¹⁰ oder der österreichischen Initiative Pro Bahn¹¹.

Da selbstbestimmtes Engagement auf lokaler Ebene am leichtesten umzusetzen ist, sind es vor allem Kommunen, die von der Idee der Commons profitieren können.¹² Eine Möglichkeit dazu sind »Gemeindengenossenschaften« als Alternative zu Public Private Partnerships. Solche Genossenschaften entstehen derzeit häufig im Bereich erneuerbarer Energien. Die Mittel für die Finanzierung öffentlicher Einrichtungen kommen dann von den Bürgern selbst. Dafür erhalten sie Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten. Das kann manchmal sinnvoll sein, ist aber nicht universell anwendbar, schließlich geht es auch darum, ausreichende Mittel für öffentliche Dienstleistungen bereitzustellen und diese nicht einfach durch die verstärkte finanzielle Beteiligung aller zu ersetzen. Hilary Wainwright beschreibt in ihrem Buch *Reclaim the State* (Wainwright 2009: 190ff), wie es Menschen aus benachteiligten Stadtteilen gelingen kann, über die Mittel für die Stadtteilentwicklung selbstbestimmt zu verfügen, anstelle der ursprünglich damit beauftragten Immobilienunternehmen.

Mit Commons gemeinsam haben solche Initiativen die aktive Aneignung von Prozessen durch die Nutzer selbst, die Festlegung der Regeln von unten und dass Menschen die Kontrolle über ihre Lebensbedingungen einfordern und dafür Verantwortung übernehmen. Hinzu kommt, dass sie in solchen Arrangements verschiedene Aufgaben an den Staat oder die Kommune delegieren können. Diese sind ihnen aber rechenschaftspflichtig, und es muss Verfahren der Entscheidungsfindung geben, in die Nutzer und Mitarbeiter einbezogen sind. Staatliche Institutionen können etwa als Treuhänder agieren. Sie können verschiedene Bereiche

8 | Für eine solche Definition von Öffentlichkeit könnten die drei Aspekte öffentlicher Güter, wie sie Inge Kaul in einem anderen Zusammenhang entwickelt hat, Anregungen bieten (vgl. Kaul u.a. 2003: 21ff).

9 | Siehe unter: <http://berliner-wassertisch.net/> (Zugriff am 13.01.2012).

10 | Siehe unter: <http://unser-netz-hamburg.de/> (Zugriff am 13.01.2012).

11 | Siehe unter: <http://www.probahn.at/> (Zugriff am 13.01.2012).

12 | Vgl. <http://kratzwald.wordpress.com/2011/03/23/commons-und-kommunalpolitik/> und <http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Kategorie:Commons> (Zugriff am 13.01.2012).

entsprechend den Entscheidungen der Bürger verwalten, über diese aber nicht frei verfügen und sie auch nicht beliebig verkaufen. Sie können im Konfliktfall Mediation anbieten sowie Räume und Mittel für partizipative Entscheidungsverfahren zur Verfügung stellen, wie dies in Porto Alegre für die Erstellung des Bürgerhaushalts (Wainwright 2009: 117ff) oder in Mexiko City geschieht.¹³ Und sie sollten jene gesellschaftlichen Gruppen unterstützen, für die aus verschiedenen Gründen die Teilnahme an solchen Entscheidungsprozessen schwierig ist. Wie Dienstleistungen erbracht werden – durch den Staat unter Kontrolle der Betroffenen, durch Bürger mit unterschiedlichen Formen staatlicher Förderung und Finanzierung oder selbstorganisiert in sozialen Netzwerken –, muss für jeden Einzelfall neu entschieden werden.

Die Schaffung und Erhaltung von öffentlichen Dienstleistungen ist, wie jene der Commons, zeitaufwändig und nicht gratis zu haben. Wir müssen uns daher dagegen wehren, wenn die Idee der Commons zur Rechtfertigung der Kürzung öffentlicher Ausgaben benutzt wird, wie dies in England geschieht, wo Premierminister David Cameron von der »Big Society« spricht.¹⁴ Der Rechtsanspruch auf bestimmte Angebote (etwa im Bildungs- und Gesundheitsbereich) muss gewährleistet bleiben. Dieses Verständnis von öffentlichen Aufgaben wendet sich gegen beide Arten der Privatisierung, also auch dagegen, Dinge wie Erziehung, Bildung und Pflege wieder in den Bereich der Familie und damit der Frauen zurückzudrängen.

Dass Kinder, Jugendliche, alte oder behinderte Menschen sich in einer Gesellschaft wohl fühlen, ihre Fähigkeiten entfalten und ihre Potentiale einbringen können, kann weder der Staat leisten noch die Familie alleine. Diese integrative Funktion ist eine Aufgabe des gesamten Gemeinwesens.¹⁵ Nicht umsonst lautet ein afrikanisches Sprichwort: »Es braucht ein Dorf, um ein Kind großzuziehen.«

Literatur

Esping-Andersen, Gösta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.

Hirsch, Joachim (2002): *Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen*, Hamburg.

Kaul, Inge/Conceicao, Pedro/Le Goulve, Kattel/Mendoza, Ronald (2003): *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, UNDP, Oxford/New York.

13 | Unter der Mitte-links-Regierung der mexikanischen Hauptstadt wurde seit Anfang des Jahrhunderts im Rechnungshof von Mexiko-City eine sogenannte »Contraloría Ciudadana« eingerichtet. Bürgerinnen und Bürger bewerben sich dort auf Beteiligung in sämtlichen Gremien der Millionenstadt, in denen über die Verausgabung öffentlicher Mittel entschieden wird, mit Sitz und Stimme. Siehe unter: www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/contraloria_ciudadana.

14 | Vergleiche den Beitrag von Massimo de Angelis in diesem Band (Anm. der Hg.).

15 | Symptomatisch dafür die sinkenden Kinderzahlen und die zunehmenden sozialen Probleme von Kindern in Deutschland, vgl. <http://www.freitag.de/politik/1131-kinderarmes-deutschland>.

Kruse, Sylvia/Steglich, Anja (2006): »Temporäre Nutzungen – Stadtgestalt zwischen Selbstorganisation und Steuerung«, in: Möller, Carola/Peters, Ulla/Vellay, Irina: Dissidente Praktiken. Erfahrungen mit herrschafts- und warenkritischer Selbstorganisation, Königstein/Taunus.

Schmidt, Jürgen (2007): Zivilgesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement von der Antike bis zur Gegenwart, Reinbek bei Hamburg.

Smith, Adam (o. Jahreszahl, Original 1776): Reichtum der Nationen, Paderborn.

Wainwright, Hilary (2009): Reclaim the State. Experiments in Popular Democracy, London/New York/Calcutta.

Links¹⁶

Energie

(Wieder-)Verstaatlichung der Energieversorgung:

<http://unser-netz-hamburg.de/>

Für eine selbstbestimmte Energieproduktion:

<http://www.rettetdiemur.at>

<http://www.atomausstieg-selber-machen.de/>

Initiativen, die sich allgemein für eine »Energiewende« einsetzen:

<http://www.gegenstromberlin.net/>

<http://www.transition-initiativen.de/>

Mobilität

Gegen die Privatisierung des öffentlichen Verkehrs und für den Erhalt von Nebenbahnen:

<http://www.probahn.at/>

<http://www.muehlkreisbahn.at/verein.htm>

Kostenloser öffentlicher Nahverkehr:

<http://www.freepublictransports.com>

<http://www.schwarzfahren.de/>

Wasser

Wasserversorgung und Abwasserentsorgung gehören in öffentliche Hand:

<http://berliner-wassertisch.net/>

<http://www.acquabenecomune.org/>

Brigitte Kratzwald (Österreich) ist Sozialwissenschaftlerin und unabhängige Commons-Aktivistin. Sie betreibt die Website <http://www.common.at> und bloggt auf <http://kratzwald.wordpress.com>.