

Hermann-Josef Große Kracht / Jonas Hagedorn

Politik und Ökonomie der Gemeingüter

Bericht zu den 11. Heppenheimer Tagen zur christlichen Gesellschaftsethik

Der Fokus der am 2. und 3. Juli 2021 durchgeführten Online-Tagung lag auf Gemeingütern, mit deren Bereitstellung ein großer Teil der Volkswirtschaften im Globalen Norden beschäftigt ist. Im Zuge der Dynamisierungspolitik der vergangenen Jahrzehnte und der Reorientierung staatlicher Politik in Richtung des *Gewährleistungsstaates* haben die Gemeingüter Schaden genommen. Gegenwärtig – nicht zuletzt aufgrund der pandemischen Lage – sind die Gemeingüter allerdings wieder in aller Munde.

Gleich zu Beginn der Tagung wurde deutlich, dass sich bis heute keine gemeinsame Begrifflichkeit für die Gemeingüter durchgesetzt hat. Ständig kommen neue Begriffe hinzu, die auf durchaus unterschiedliche, z. T. direkt konkurrierende inhaltliche Schwerpunkte verweisen: öffentliche Güter (ÖG), öffentliche Infrastruktur, Daseinsvorsorge oder meritokratische Güter – und nicht zuletzt seit einiger Zeit Commons.

Einig waren sich die Teilnehmer*innen darin, dass sich das, was als öffentliches Gut gelten kann und soll, stets politisch-moralischen Aushandlungsprozessen verdankt und niemals ein für allemal feststeht. Es gibt hier keinen einem bestimmten Gut gleichsam inhärenten Charakter – etwa den der Nichtausschließbarkeit und der Nichtrivalität im Konsum –, der vorab festlegt, was ÖG sind und was nicht. Diese Kriterien werden nur von einer relativ kleinen Menge an ÖG erfüllt (z. B. Leuchtturmlicht, Landesverteidigung und saubere Luft); seit jeher haben reale Gesellschaften die Menge der ÖG, die allen gleichermaßen zur Verfügung stehen sollen, aber wesentlich breiter gefasst.

Getragen wurde die Tagung diesmal vor allem von drei aktuellen Forschungsprojekten: dem Göttinger, am SOFI durchgeführten Projekt *Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sicherstellen: Ist Arbeit am Gemeinwohl attraktiv?* (GenDis), dem an der Universität Stuttgart und der Bauhaus-Universität Weimar angesiedelten Projekt *Städtische*

Ko-Produktion von Teilhabe und Gemeinwohl (KoopWohl) und dem Tübinger Projekt Gemeinwohl-relevante öffentliche Güter – die politische Organisation von Infrastrukturaufgaben im Gewährleistungsstaat (GroeG).

Das Referat von *Silke Helfrich* (Neudenu), freie Publizistin und Aktivistin zu Gemeingütern und Commons, bildete den Auftakt des *ersten Panels* unter dem Titel *Ökonomie der Gemeingüter: Die Besonderheiten der Erstellung und Bereitstellung von Gütern, die allgemein und gemeinsam genutzt werden können sollen*. Als Ausgangspunkt wählte die Referentin die französische Kooperative L'Atelier Paysan, die sich der gemeinsamen Entwicklung und Nutzung von Maschinen für eine postfossile Landwirtschaft verschrieben habe. Auch in Deutschland sei ein deutlicher Zuwachs an Initiativen zu verzeichnen, die einer solidarischen Landwirtschaft folgten. Dabei handle es sich um eine Ökonomie, die zwar mit Geld umgehe, aber ohne Markt(werte) und Preise auskäme. Die gemeinsamen Praktiken konstituierten erst die Commons, so führte Helfrich aus. Das Commoning bedürfe zudem öffentlicher Partnerschaften, wobei die Schnittstellen zwischen staatlichen und selbstorganisierten Strukturen so gestaltet werden, dass den lokal verankerten Commons-Vereinigungen nicht die Entscheidungshoheit aus der Hand genommen wird. Deutlich wurde, dass in der Commons-Perspektive die Steuerungslogik der Public Private Partnerships (PPPs) radikal zugunsten der Logik der Commons Public Partnerships (CPPs) verworfen wird.

Andrea Futterer (Uni Tübingen) ging in ihrem Korreferat auf die Bereitstellung ambulanter medizinischer Versorgung ein. In der Vergangenheit habe diese in Deutschland auf korporatistischen Regulierungsmustern beruht. Diese Tradition sei jedoch Anfang der 1990er-Jahre von einer marktförmig-wettbewerblichen Steuerung abgelöst worden, die u. a. zum aktuellen Landarztmangel und zur entsprechenden Unterversorgung der Patient*innen im ländlichen Raum geführt habe. *Melanie Nagel* (Uni Tübingen) komplettierte das erste Panel, indem sie den Gemeingutstatus sauberer Luft thematisierte. Hier bestünde ein Zielkonflikt mit dem Mobilitätsbedürfnis vieler Menschen bzw. dem Verkehrsaufkommen in städtischen Ballungsräumen. Bei sauberer Luft sei aber weniger die Er- und Bereitstellung dieses Gutes als vielmehr die Beseitigung von „public bads“ im Blick – ein lokal wie grenzüberschreitend zu lösendes Unterfangen. Weil „Armut an der Autobahn wohnt“, sei die Interessenartikulation in dieser Sache jedoch schwächer.

In der Diskussion wurden übergreifende Aspekte der Koproduktion von Gemeingütern angesprochen. Dabei wurde nicht zuletzt die Bedeutung

des *kommunalen Staates* betont, der oft als Kristallisationspunkt fungiere. In einer gewissen Spannung dazu stand nicht nur die Commons-Perspektive, sondern auch das abschließende Plädoyer, zum ursprünglichen Korporatismus zurückzukommen, um jenseits staatlich-hierarchischer Steuerung die Versorgungsprobleme im ländlichen Raum zu lösen.

Das *zweite Panel* stand unter dem Titel *Die Produktion der Gemeingüter: Die alltägliche Arbeit an Gemeingütern und mit deren Nutzer*innen*. Den Eingangsimpuls lieferte *René Lehweß-Litzmann* (SOFI Göttingen), der einen empiriegesättigten Überblick über die Situation derjenigen Erwerbstätigen gab, die gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen (GNDs) erbringen. Dazu zählte er neben den sozialen Diensten in den Feldern Erziehung, Bildung, Gesundheit und Pflege den Öffentlichen Dienst in Politik, Verwaltung, Justiz und Sicherheit. Bei den GNDs gehe es um Leistungen, um die sich „eine demokratische und auf Teilhabe bedachte Gesellschaft besonders sorgen muss“. In der Pandemie seien die Arbeitsbedingungen der in den GNDs beschäftigten, überwiegend weiblichen Erwerbspersonen neu in den öffentlichen Fokus geraten. Lehweß-Litzmann richtete das Augenmerk vor allem auf die motivationalen Beweggründe der Beschäftigten in den GNDs (*public service motivation*). Die Bereitschaft, etwas für das Gemeinwesen zu tun, sei in den sozialen Diensten und im Öffentlichen Dienst überdurchschnittlich hoch ausgeprägt. Allerdings seien auch die Belastungen hoch. Gleichzeitig werde das Einkommen von 63 % der Beschäftigten als zu gering empfunden, und in bestimmten Branchen sei die Sorge um die Rente groß. Der Referent verdeutlichte, dass die gesellschaftlich notwendigen Dienste zukünftig verstärkt um Arbeitskräfte werben müssten, was mittelfristig die Verhandlungsposition der (potenziell) Beschäftigten stärke.

Im Korreferat von *Michael Brugger* (Uni Tübingen) ging es dann um die Frage nach einer möglichen *Ethik der Gemeinwohl-Produzent*innen*, genauer gesagt: nach einer Ethik, die von den Beschäftigten gelebt und getragen werden kann. Eine solche Ethik habe beim Implementieren von Modellen eines New Public Managements (NPM) und von PPPs aber keine systematische Rolle gespielt. Stattdessen seien die intrinsische Arbeitsmotivation vieler Beschäftigter und ihre jeweiligen Berufsethiken durch den strukturellen Vorwurf der Ineffizienz unter Druck geraten und teils verloren gegangen. Die aktuellen Arbeitsbedingungen stünden den internalisierten berufsethischen Standards auf Arbeitnehmerseite jedenfalls deutlich entgegen. So laute ein kritischer Kommentar von

Pflegenden zum aktuell geflügelten Wort ihrer Systemrelevanz zu Recht: *Im falschen System relevant.*

In der Diskussion wurde hervorgehoben, dass die Prozesse der letzten Jahre tatsächlich das „Problem der Ausbeutung der intrinsischen Motivation“ der Arbeitskräfte befördert hätten. Es sei aber zu berücksichtigen, dass Professionalisierung und Modernisierung auch zu einer Stärkung der sozialen Dienste und des Öffentlichen Dienstes führen könnten, zumal dann, wenn sich die Beschäftigten in deutlich höherem Maße als bisher gewerkschaftlich zu organisieren begännen.

Das *dritte Panel* stand unter der Überschrift *Staatliche Gewährleistung der Gemeingüter: Die staatliche Verantwortung für Gemeingüter und die Wege, sie zu erfüllen und ihr auszuweichen.* Detlef Sack (Uni Bielefeld) beschäftigte sich mit den Konzepten des Gewährleistungsstaates und der PPPs. Die als moderne Verwaltungsinnovation angepriesenen Modelle seien vor allem als „politische Erscheinungsformen der Ökonomisierung und Kommodifizierung“ zu verstehen, die sich nicht einfach aus gegebenen Notwendigkeiten, sondern vor allem „aus Konflikten um Charakter, Finanzierung und Erbringung“ öffentlicher Leistungen entwickelt hätten. Das Konzept des Gewährleistungsstaates – als Alternative zum leistungsreduzierend-minimalistischen und zum leistungserbringend-vorsorgenden Staat – beruhe auf der Idee einer *Verantwortungsstufung* im Sinne staatlich zu übernehmender Kernaufgaben, staatlich zu gewährleistender Aufgaben und rein privat-marktwirtschaftlicher Aufgaben bzw. Verantwortlichkeiten. Die Handlungsoptionen der Politik seien durch vertragliche Verabredungen zu PPPs mit oft jahrzehntelangen Laufzeiten aber nachhaltig eingeschränkt; und so seien die Erfahrungen mit PPPs in vielen Fällen fragwürdig. Dies führe aber – entgegen einem deutlichen Stimmungswechsel in der Öffentlichkeit – nicht zu einer breitenwirksamen Beendigung der PPPs in der Praxis der öffentlichen Verwaltung. Im Gegenteil: Nur 10 % der auslaufenden PPPs seien durch Rekommunalisierungen beendet worden; hingegen liefen 90 % unverändert weiter. Heute müsse es, so Sack, vor allem um neue Formen nicht-ökonomisierter Leistungserbringung gehen, wie sie etwa im Genossenschaftswesen vorlägen.

Zwei ergänzende Kommentare aus dem Tübinger Forschungsprojekt führten das Thema des Gewährleistungsstaates weiter aus. *Hans-Jürgen Bieling* plädierte dafür, dass das Spektrum öffentlicher Infrastrukturen öffentlich ausgehandelt und verantwortet werden müsse. Gebraucht werde heute mehr denn je ein neuer Mix aus marktlichen,

genossenschaftlichen und staatlichen Leistungserbringungen. *Johanna Betz* konkretisierte dies am Beispiel des Wohnungsbaus, bei dem statt PPPs vor allem CPPs gefragt seien. Hier gebe es zukunftsfähige Beispiele im Kontext von Mieter*innen-Syndikaten u. ä. Allerdings, so wurde in der Diskussion deutlich, müsse man berücksichtigen, dass viele neue und kreative Wohnprojekte, die man im Rahmen von CPPs fördern könnte, von den Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten sozial und ökonomisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen oft weit entfernt seien.

Im *vierten Panel* zur „Politisierung von Gemeingütern: Wie man Gemeingüter *macht* und welche Rolle dabei der Gewährleistungsstaat spielt“ widmete sich *Lisa Vollmer* (Bauhaus-Uni Weimar) den kommunalen Kämpfen und Aushandlungsprozessen zwischen Zivilgesellschaft und kommunalen Verwaltungen. Zunächst beleuchtete sie den „Dritten Weg“ zwischen Markt und Staat, der, so Vollmer, mehr bürgerschaftliche Mitwirkung auf lokaler Ebene verspreche. Jedoch gerate oft aus dem Blick, dass er informelle Netzwerkbildungen und intransparente Entscheidungsprozesse befördere und privatwirtschaftlichen Eliten in die Hände spiele. Soziale Bewegungen würden bei den PPPs zudem nur dann einbezogen, wenn sie sich dadurch strategisch einhegen ließen. Insgesamt falle die Bilanz also negativ aus, weil die gegenwärtig zu beobachtende Koproduktion von Gemeingütern realiter mit einer Schwächung demokratischer Strukturen einhergehe. Heraus kämen Pseudo-Partizipationsformen, die von der Referentin als „Konsensbeschaffungsmaschinen“ oder „konsensuale Scheinbeteiligung“ bezeichnet wurden.

Daran anknüpfend gingen *Silke van Dyk* und *Tine Haubner* (Uni Jena) auf die zivilgesellschaftliche Kompensation von Defiziten in der sozialen Daseinsvorsorge ein. Sie diagnostizierten eine fundamentale Funktions- und Legitimationskrise des neoliberalen Kapitalismus gerade im Blick auf die Strukturen der Daseinsvorsorge. Allerdings sei fraglich, ob der Neoliberalismus wirklich am Ende sei. Denn es sei eine Zunahme von Freiwilligenarbeit und die Eröffnung immer neuer Engagementfelder zur Kompensation mangelhafter Daseinsvorsorge zu beobachten, bei der sich der Staat als „Treiber dieser neuen Freiwilligen-Gesellschaft“ betätige. Als Beispiele führten die Referentinnen die häusliche Pflege an, in der die Informalisierung von Arbeit bis hin zum illegalen Einsatz formal nicht qualifizierter Helfer*innen um sich greife. Auch werde die Ausdünnung kommunaler Infrastruktur bei Bibliotheken und Schwimmbädern sichtbar, die nur noch über engagierte Freiwillige am Laufen gehalten werden könnten. Vor diesem Hintergrund entfalteten van Dyk

und Haubner ihre These von der Verzivilgesellschaftlichung der sozialen Frage im Community-Kapitalismus (vgl. van Dyk/Haubner 2021), bei der Aufgaben, die vormals staatlich gewährleistet und professionell bereitgestellt wurden, in die Zivilgesellschaft ausgelagert und nunmehr – jenseits verberuflichter Erwerbsarbeit – informell erbracht würden. Das Gros der Kräfte in dieser informalisierten Posterwerbsarbeit bildeten Frauen mit „Klasseneinschlag“, vor allem Niedrigrentnerinnen („Arme helfen Armen“).

In der Diskussion wurde auf die Zwiespältigkeit der These von der (Wieder-)Entdeckung der Gemeinschaft im Krisenkapitalismus hingewiesen, denn der Staat habe immer schon gemeinschaftliche Ressourcen mobilisiert, um die öffentliche Daseinsvorsorge zu organisieren. Das Neue sei nun aber, dass der Wohlfahrtsstaat bei der Aktivierung von sozialen Sorgeleistungen die „Suchmaschine“ angeworfen habe, um bislang womöglich unentdeckt gebliebene Community-Ressourcen systematisch zu heben und einer für den Staat vorteilhaften (Aus-)Nutzung zuzuführen – und dies gerade an der Schnittstelle zwischen formeller und informeller Arbeit.

Im *fünftten Panel* ging es erneut um die GNDs. *Berthold Vogel* (SOFI Göttingen) rekurrierte auf die Begrifflichkeit der ÖG, die aus dem ökonomischen Klammergriff befreit werden müssten. Er plädierte für eine weite Definition der ÖG, die deren Beitrag zur freien Entfaltung einer jeden Person und zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse ins Zentrum rückt. Medizinische und pflegerische Dienstleistungen sowie die Leistungen der öffentlichen Verwaltung und der Justiz seien in einem weiten Sinne selbstverständlich ÖG, die über den Grad sozialer Kohäsion und Integration einer modernen Gesellschaft und damit über die Resilienz ihrer demokratischen Ordnung maßgeblich bestimmten (vgl. Kallhoff 2011). Ausführlicher behandelte Vogel das „Amtsethos“ und – mit Hegel ausgedrückt – den „Institutionenverstand“, bei denen es um die Frage gehe, mit welchen intrinsischen Überzeugungen Menschen bestimmten Berufen nachgingen. Es sei schließlich entscheidend, mit welcher Haltung und in welcher Form Menschen in sozialen Diensten und im Öffentlichen Dienst GNDs erbrächten. Vogel mahnte zudem eine Analyse der Wirkmechanismen des Staates an, auch wenn eine solche gegenwärtig soziologisch nicht en vogue sei.

Anschließend widmete sich *Matthias Möhring-Hesse* (Uni Tübingen) der Moral der Gemeingüter. Der politische Liberalismus habe Vorstellungen von Grundgütern entwickelt, die der Verfolgung plural aufgefächerter

Lebenspläne Einzelner zuträglich seien. Dagegen stehe die eher soziologische Herangehensweise des Kommunitaristen Michael Walzer; „hier gilt etwas als gut, weil es bereits einen normativen Bedeutungsgehalt trägt“. Dieser zweiten Spur folgte Möhring-Hesse und wies darauf hin, dass für eine Theorie der Gemeingüter die Einsicht entscheidend sein müsse, dass Gemeingüter auf gemeinsam geteilten Erwartungen der Bürger*innen beruhen und insofern über das normative Selbstverständnis einer Gesellschaft Auskunft gäben.

In der Diskussion wurde abermals die relationale Kopplung von Gemeingütern an ein gesellschaftliches Gemeinwohlverständnis betont und vertieft. Dabei wurde auch die Gefahr identitätspolitischer Zuspitzungen angesprochen, wenn Gemeingüter hauptsächlich über ihre Bedeutungszuschreibungen bestimmt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die 11. Heppenheimer Tage eine komplexe Sicht auf die Gemeingüter boten, deren Bedeutung für demokratische Gesellschaften nicht hoch genug veranschlagt werden kann. Da die Ökonomie des Alltagslebens (vgl. Foundational Economy Collective 2019) von Gemeingütern geprägt ist, verfolgen sie uns auf Schritt und Tritt. Heute verlangen sie eine verstärkte sozialtheoretische Anstrengung. Die Christliche Sozialethik kann hier einen wichtigen Beitrag leisten, gerade weil sie die (Wohlfahrts-)Staatsaversion in einzelnen sozialwissenschaftlichen Disziplinen nicht teilen kann und nicht teilen will.

Literaturverzeichnis

- Foundational Economy Collective** (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik. Berlin: Suhrkamp.
- Kallhoff, Angela** (2011): Why democracy needs public goods. Lanham: Lexington Books.
- van Dyk, Silke; Haubner, Tine** (2021): Community-Kapitalismus. Hamburg: Hamburger Edition.

Über die Autoren

Hermann-Josef Große Kracht, apl. Prof., Dr. phil., theol. habil., Akademischer Oberrat am Institut für Theologie und Sozialethik (iths) der Technischen Universität Darmstadt. Email: grossekracht@theol.tu-darmstadt.de.

Jonas Hagedorn, Dr. rer. pol., Dipl.-Theol., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik (NBI) der Phil.-Theol. Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt am Main. Email: hagedorn@sankt-georgen.de.