

## Thema: Der gesellschaftliche Wert der Gemeingüter und wie diese erhalten werden können

Referat Jochen Schemel am 13. Juli 2011 im AK Grundlagen von Attac München

Kurzfassung: Referat über ein Buch der Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom: "Was mehr wird, wenn wir teilen" (2011, oecom-Verlag). Ostrom setzt sich mit Problemen kollektiven Handelns bei gemeinschaftlich genutzten, jedoch knappen natürlichen Ressourcen auseinander. Am Beispiel der Wälder und Meere zeigt sie, unter welchen Rahmenbedingungen es gelingen kann, dass alle Menschen ihre Bedürfnisse langfristig befriedigen können. Dabei spielen gemeinschaftlich gesetzte Regeln (Selbstorganisation), Transparenz und Sanktionen eine wichtige Rolle. So kann Respekt, Zusammenhalt und Verantwortlichkeit für die Gemeingüter dieser Welt entstehen - lokal und global.

Es geht um Grundsätzliches, nämlich um die Verantwortung des Einzelnen: unter welchen Bedingungen zeigt sie sich bei der Nutzung und Erhaltung von Gemeingütern? Fühlt der Einzelne sich vor allem (oder sogar ausschließlich) nur verantwortlich, wenn es um seine privaten Angelegenheiten geht (z.B. um die Familie, um Beruf, Auto oder Haus), oder auch dann, wenn es um Gemeingüter („Allmende“) geht, die von vielen Menschen kollektiv genutzt werden, z.B. Umweltgüter (wildlebende Tiere und Pflanzen, biologische Vielfalt, sauberes Grundwasser, hohe Luftqualität) oder gemeinschaftlich genutzte Ressourcen wie eine dörfliche Schafweide, Fischgründe eines Sees oder der Meere.

Da wir alle auf den Gebrauch und die Erhaltung von Gemeingütern angewiesen sind, soll auch die Frage beantwortet werden, ob es als Instanz der Organisation der Nutzung von Gemeinschaftsgütern neben der Alternative „Markt oder Staat“ auch eine dritte Alternative gibt, die unter bestimmten Rahmenbedingungen funktioniert: die Selbstorganisation der Nutzer.

In einem viel beachteten Artikel „The Tragedy of the Commons“ (Die Tragik der Allmende) hat der einflussreiche US-amerikanische Ökologe Garrett Hardin das Bild einer Weide verwendet, auf die alle Herdenbesitzer ihre Schafe treiben. Laut Hardin nutzt jeder Herdenbesitzer die Gelegenheit, sich an der Weide schadlos zu halten, indem er seiner Herde ein Schaf nach dem anderen hinzufügt. Das geht so lange, bis die Weide übernutzt ist und niemandes Schafe mehr ernährt.

Verallgemeinert heißt das: Bei gemeinschaftlicher Nutzung einer Ressource (Gemeinschaftsgut, Allmende) schwindet beim einzelnen Nutzer das Verantwortungsgefühl für diese Ressourcen. Jeder nutzt die ihm zur Verfügung stehende Ressource ohne Rücksicht auf ihre Belastbarkeit - mit der Folge von Übernutzung und Zerstörung.

Daraus folgern die Neoliberalen: Der Mensch als geborenen Nutzenoptimierer richtet jede gemeinschaftlich genutzte Ressource zugrunde, es sei denn, sie wird durch Privatbesitz oder staatliche Maßnahmen davor bewahrt. Mit dem Argument des verantwortungslosen Umgang des Einzelnen mit Gütern, die allen gehören, wird entweder die Privatisierung von Gemeingütern oder werden staatlich „von oben“ verordnete und überwachte Schutzmaßnahmen für Gemeingüter propagiert.

Elinor Ostrom weist jedoch in ihrem Hauptwerk „Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt“ auf einen Denkfehler Hardins hin. Hardin habe die von ihm geschilderte Situation, in der alle Zugang zu Ressourcen haben (eine sog. Open-Access-Situation) mit Gemeingütern verwechselt, die in der Regel einer Gemeinschaft gehören. Gemeingüter sind kein Niemandsland (das niemandem gehört), sondern haben klar definierte Nutzergruppen. Diese Nutzer einigen sich auf Regeln, mit denen die Nutzung auf die Tragfähigkeit und Regenerationsfähigkeit der Ressource abgestimmt wird. Das Problem der „Trittbrettfahrer“ (eines Nutzers, der die Vorteile des Gemeinguts nutzt, ohne sich wie die anderen um dessen Erhalt zu bemühen) tritt dann nicht auf, wenn es Regeln gibt, deren Einhaltung überwacht wird.

### Beispiele

Ostrom hat zahlreiche Beispiele untersucht. Am Beispiel der Probleme „Überfischung der Meere“ und „Abholzung von Wäldern“ geht sie der Frage nach, wie eine nachhaltige Nutzung von Gemeingütern gelingen kann.

## I. **Überfischung der Meere** (Zitat auf S. 54-55 über das Problem der Überfischung)

Ein Großteil der Gebiete, in denen Hochseefischerei betrieben wird, steht ohne Zugangsbegrenzung allen offen. Die UN nahm 1982 mit dem Seerechtsübereinkommen rund ein Drittel der Weltmeere aus dem internationalen Fangbereich, indem es sog. „Ausschließliche Wirtschaftszonen“ (AWZ) auswies. Seitdem dürfen sich Hochseefischer nur bis auf 200 Meilen dem Festlandsockel der Küstenländer nähern. Diese küstennahen Fangbereiche fallen unter das Hoheitsrecht der Küstenländer, die für das Ressourcenmanagement verantwortlich sind. Es hat sich allerdings gezeigt, dass auf verschiedenen Gründen diese Begrenzung der Zugänglichkeit und Zuordnung der Verantwortlichkeit nicht ausgereicht hat und daher Erfolge ausblieben.

Die folgenden Beispiele verdeutlichen die Notwendigkeit zusätzliche Regeln und ihrer Überwachung.

1. Selbstverwaltete Bewässerungsanlagen in Nepal: Systeme, die von den Bauern selbst gebaut und gepflegt werden, sind im Durchschnitt besser in Schuss und können mehr Wasser für die Landwirtschaft liefern als jene, die vom Staat verwaltet werden. Auch die Wasserverteilung ist in den traditionellen Systemen gerechter als in den modernen Systemen, die von einer Behörde kontrolliert werden.

Forschungsfrage: Wie ist es möglich, dass „primitive“ Bewässerungssysteme eindeutig mehr leisten als moderne (letztere wurden durch unverwüsthliche Stahlbetonkonstruktionen stabilisiert, wurden bis ins Detail finanziert und von professionellen Ingenieurbüros geplant und gebaut.)

Antwort: In den selbst verwalteten Bewässerungsanlagen bestimmen die Bauern, die zugleich die Ressourcennutzer sind, ihre Regeln selbst. Solche Regeln können für Außenstehende nahezu unsichtbar sein, vor allem, wenn sie von den Nutzern sehr gut angenommen werden. Sie halten die dann einfach für wenig bemerkenswert. Wurden die Bewässerungssysteme jedoch von einer Behörde kontrolliert, dann wurden die alt hergebrachten Regeln außer Kraft gesetzt und das Verantwortungsgefühl der Nutzer schwand.

Folgerungen für Entwicklungsprojekte: In der Planung und Durchführung wird die meiste Kraft in das Sachkapital gesteckt (Dämme, Wasserleitungen, Überläufe, Kanäle). Aber: Technisch weit entwickelte Systeme sind oft nicht nachhaltig, weil die geschaffenen Anreize und die zum Erhalt der Systeme geschaffenen Institutionen häufig versagen. Die organisatorischen Aspekte werden vernachlässigt, die vorhandenen Sozialstrukturen missachtet. Daher die Forderung: Die Anreize sollen so gestaltet sein, dass es sich für die beteiligten Ingenieure lohnt, sich auf lokal verfügbares Wissen zu stützen und direkt mit den Bauern zusammenzuarbeiten. Es müssen Regelwerke entwickelt werden, die die Betroffenen auch wirklich verstehen und denen sie folgen können. Sie müssen wissen, dass die anderen Nutzer dies auch tun und dass Regelverletzungen entsprechend geahndet werden.

### 2. Hummerbestände im US-amerikanischen Bundesstaat Maine

Die Hummerfischerei erlebte 1930 einen harten Schlag – die Bestände gingen stark zurück. Behörden und Fischer verständigten sich auf Schutzgesetze und Nutzungsregeln, die von den Fischern selbst gewünscht wurden. Regeln: Die Anzahl der Hummerfallen wurde begrenzt. Für die Fischer gab es bestimmte Fangplätze. Die Fischer mussten immer von einem bestimmten Hafen ausfahren – so konnten sich die Fischer gegenseitig im Blick haben. Der Erfolg der Maßnahmen (Stabilisierung der Hummerbestände) hing davon ab, dass die ausgehandelten Nutzungsregeln auch überwacht wurden.

### 3. Schildkröten auf den Philippinen

Die unverantwortliche Ausbeutung von Schildkröteneiern konnte gestoppt werden, indem ein Schutzkonzept umgesetzt wurde, das Beamte und Fischer gemeinsam konzipiert hatten. Die Anzahl der Schildkröteneier nahm wieder zu, ohne dass es zu größeren Konflikten zwischen den Beteiligten kam.

Tragische Wende: Zu einem späteren Zeitpunkt haben die übergeordneten Behörden diese lokalen Vereinbarungen nicht mehr anerkannt. Mit einem generellen Schutzgesetz wurde ganz allgemein die Jagd auf bedrohte Tierarten völlig verboten – auch das Sammeln von Schildkröteneiern. Nach Verabschiedung dieses Gesetzes gab es auf der Insel keinen Schutz mehr für die Eier. Die Bestände schwanden in alarmierendem Tempo. Denn die Einführung eines externen Regelwerkes, das nicht durchsetzbar war, hat die vorhandenen lokalen Vereinbarungen zerstört. Erkenntnis: Das Durchdrücken von Regeln von oben nach unten in Unkenntnis lokaler Normen, Regeln und gewachsener Institutionen führt zum Misserfolg.

#### 4. Reglementierte Küstenfischerei in Kanada, Neuseeland und Island

Nach der Methode ITQ (Individuell transferierbare/übertragbare Quotensysteme) setzen die Regierungen (auf der Basis genauer Informationen) die Gesamtfangmenge und die erlaubte Fangmenge pro Fischer oder Fischereibetrieb fest und vergeben danach Quoten an die einzelnen Fischer. Diese können sie entweder ausschöpfen oder die ihnen zugewiesene Fangmenge an andere Fischer verkaufen. Entscheidend ist, dass die Begrenzung der Gesamtfangmenge auch tatsächlich durchgesetzt wird. Das hat erst nicht geklappt – bis ein strenges Überwachungsprogramm eingeführt wurde.

In Neuseeland ist es gelungen, ein Managementsystem zu entwickeln, das auf die ökologischen Bedingungen sowie auf die Praktiken, Normen und langfristigen Bedürfnisse der Nutzer abgestimmt ist.

#### II. Raubbau an Wäldern: (Zitat auf S. 67 unten über den Schwund der Wälder)

„In 25 Ländern sind die Wälder verschwunden, weitere 29 Länder haben mehr als 90 Prozent ihrer Waldfläche verloren, dabei haben diese in der einen oder anderen Weise mit der Regulierung von 57 Prozent der gesamten Wasserkirkulation an der Erdoberfläche zu tun. Die Wasserversorgung von mehr als 4,6 Milliarden Menschen hängt zumindest teilweise von den Wäldern ab.“

Während der freie Zugang zum Meer (verbunden mit „Streunenden Banden“ und ineffizienter Verwaltung) in den Ausschließlichen Wirtschaftszonen eine der Hauptursachen der Überfischung ist, kann man fehlende Eigentumsrechte für das maßlose Einschlagen von Nutzholz und für die Entwaldung nicht verantwortlich machen. Die meisten Wälder befinden sich in Staatseigentum, erst danach kommen die Wälder in Privateigentum und der Gemeinschaftswald.

Die Abholzung durch Kleinbauern und in kleinen Gemeinden fällt insgesamt sehr viel weniger ins Gewicht als die großflächigen privaten Rodungen, die von der Dynamik auf den internationalen Warenmärkten vorangetrieben werden.

Die Internationale Union für Naturschutz (IUCN) schätzt, dass etwa zehn bis zwölf Prozent der bewaldeten Gebiete bereits (staatlich festgesetzte) Schutzgebiete sind (479 Millionen Hektar Wald). Zusätzliche staatliche Schutzgebiete sind jedoch kein Allheilmittel. Viele Schutzgebiete sind von Entwaldung bedroht, da sie nicht ausreichend mit Geld und Sachmitteln ausgestattet sind.

Eine sehr breit angelegte internationale Forschung (mit Daten aus 163 Wäldern) hat ein interessantes Ergebnis gebracht: „Es gab keinen statistisch relevanten Unterschied zwischen der Vegetationsdichte in den Staatswäldern, die in Schutzgebieten lagen, und all den anderen nicht geschützten Wäldern in unterschiedlichen Eigentumsformen.“

Frage: Wie können Wälder am besten geschützt werden?

Ergebnis: Wirksame Regeln müssen aufgestellt und ihre Einhaltung muss überwacht werden. Es macht einen großen Unterschied, ob die Überwachung eines Waldgebietes durch Verwaltungsbeamte oder durch die Nutzer selbst geschieht. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit von Beamten und Nutzern ist anzustreben.

Eine große Rolle für die Stabilität der Institutionen spielt ein funktionierendes Monitoring und die Kohärenz (Übereinstimmung mit den lokalen Gegebenheiten). „Wenn Entnahmeregeln wirksam überwacht und durchgesetzt werden – etwa wie viele und welche Bäume in welchem Zeitraum gefällt werden dürfen und welche nicht – dann verhindern diese Regeln nicht nur Trittbrettfahrer, sie festigen auch das Vertrauen in die Gemeinschaft.“ Privateigentum an Wald garantiert nicht den langfristigen Schutz. Ein Großteil der Abholzungen in der ganzen Welt wurde von privaten Landwirten verursacht, die ihre ehemaligen Waldgrundstücke nun landwirtschaftlich nutzen.

#### Zusammenfassung der Erkenntnisse:

Wie kann es gelingen, dass Menschen kollektive Ressourcen miteinander nutzen und sie dabei erhalten? Menschen, die Ressourcen gemeinsam nutzen, müssen sich darüber verständigen, wie sie das tun: Regeln der Ressourcennutzung müssen vereinbart und festgelegt werden. Deren Einhaltung ist zu kontrollieren und ihre Übertretung muss sanktioniert werden. Vor allem die Nutzer lokaler Ressourcen können sich Regeln geben und die Einhaltung der Regeln überwachen, um eine

nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung zu garantieren. Und sie tun das überall auf der Welt. Bei globalen Ressourcen (wie die Fischbestände der Meere oder die Erdatmosphäre) ist das sehr viel schwieriger und komplexer.

Was ist zu tun, damit Entwicklungsprojekte gelingen? Die Begriffe „Selbstorganisation“ und „Selbstverwaltung“ sind von zentraler Bedeutung. Das Vorgehen muss den Bedingungen vor Ort angepasst werden, also keine Patentrezepte. Nicht Experten haben das Sagen (sie dürfen beraten, mehr nicht), sondern es geht um Kooperation zwischen Experten der Verwaltung und den Leuten vor Ort. Diese müssen den Sinn und Nutzen der Maßnahmen für sich begreifen, damit sie sich mit den Lösungsschritten identifizieren können. So entstehen praxistaugliche Regeln, die auch eingehalten werden. Damit das gelingt, müssen konkrete Anreize geschaffen werden, die die Beiträge und Verantwortungsübernahme der Einzelnen verbessern.

Zitat: „Genau hinschauen, Kommunikation von Angesicht zu Angesicht ermöglichen, Vertrauen aufbauen, Regeln und Sanktionen gemeinsam entwickeln, Monitoring ernst nehmen und Ausstiegsmöglichkeiten bieten, wenn die einen kooperieren, die anderen aber nicht.“

#### **Grundsätzliche Erfahrungen und Empfehlungen (S. 77-78):**

- Es gibt kein Patentrezept: Verwaltungen und Bürger müssen gemeinsam Institutionen aufbauen, die auf präzisen Daten beruhen und die auf die entsprechenden Ressourcen abgestimmt sind. Solche Institutionen müssen wir auf mehreren Ebenen ansiedeln, von der kommunalen bis zur internationalen Ebene.
- Daten erheben und Komplexität aushalten: Ökosysteme sind vielfältig, komplex und unsicher. Ihre nachhaltige Bewirtschaftung erfordert erhebliche Investitionen in die Erhebung präziser Daten, damit die Maßnahmen den konkreten Situationen vor Ort gerecht werden.
- Lokal und flexibel ist Trumpf: Jede Regel muss die räumlichen und zeitlichen Bedingungen sowie den Charakter des Umgangs der Menschen vor Ort berücksichtigen. Es ist besser, über lokale Institutionen Kooperation zu stimulieren, als es mit Anordnungen aus der Ferne zu versuchen.
- Vertrauen ist wichtig, Kontrolle desgleichen: Ein wirksames Monitoring durch die Verwaltung und die Nutzer selbst ist ein wesentlicher Bestandteil nachhaltiger Commons-Institutionen. Aber ohne aktive Überwachung kann der Anreiz für Trittbrettfahrer, die von der Kooperationsleistung anderer profitieren, tatsächlich eine Tragik der Allmende auslösen.

#### **Gestaltungsprinzipien für Gemeingüter (S. 85-87, Zitate)**

1. Grenzen zwischen den Nutzern und Ressourcengrenzen: Es existieren klare und lokal akzeptierte Grenzen zwischen legitimen Nutzern und Nichtnutzungsberechtigten. Es existieren klare Grenzen zwischen einem spezifischen Gemeinressourcensystem und einem größeren sozioökologischen System.
2. Übereinstimmung mit lokalen Gegebenheiten (Kohärenz): Die Regeln für die Aneignung und Reproduktion einer Ressource entsprechen den örtlichen Bedingungen, sie überfordern die Menschen nicht und sind aufeinander abgestimmt, das heißt müssen aufeinander bezogen sein. Die Verteilung der Kosten ist proportional zur Verteilung des Nutzens.
3. Gemeinschaftliche Entscheidungen: Die meisten Personen, die von einem Ressourcensystem betroffen sind, können an Entscheidungen zur Bestimmung und Änderung der Nutzungsregeln teilnehmen.
4. Monitoring der Nutzer und Monitoring der Ressource: Personen, die mit der Überwachung der Ressource und deren Aneignung betraut sind, sind selbst Nutzer oder den Nutzern rechenschaftspflichtig.
5. Abgestufte Sanktionen: Die Bestrafung von Regelverletzungen beginnt auf niedrigem Niveau und verschärft sich, wenn Nutzer eine Regel mehrfach verletzen. Die Sanktionen sind glaubhaft.
6. Konfliktlösungsmechanismen: Sie müssen schnell, günstig, direkt sein. Es gibt lokale Räume für die Lösung von Konflikten zwischen Nutzern sowie Nutzern und Behörden.
7. Anerkennung: Es ist ein Mindestmaß staatlicher Anerkennung des Rechtes der Nutzer erforderlich, ihre eigenen Regeln zu bestimmen.
8. Eingebettete Institutionen: Wenn eine Gemeinressource eng mit einem großen Ressourcensystem verbunden ist, sind Governance-Strukturen auf mehreren Ebenen miteinander verknüpft (polyzentrische Governance).

### Aus der Diskussion im Anschluss an das Referat:

Es wird immer deutlicher, dass jetzt alles darauf ankommt, an allen möglichen Ecken, Enden und Lagen das herrschende Prinzip der maximalen Rendite durch ein anderes zu ersetzen: Nachhaltigkeit, sozial und ökologisch. Ostrom zeigt, dass es geht, dass Gruppen von Menschen die Tragik der Allmende überwinden können und das Gemeinwohl als erstes Ziel anstreben können. Es geht dabei um die Herrschaft der Politik über die Wirtschaft.

Skeptisch wurde die Frage gestellt, ob die genannten Beispiele, die sich auf lokale, relativ überschaubare Gemeingüter bezogen (und hier recht einleuchtend sind), in ihren Schlussfolgerungen auf die globale Situation bedrohter Gemeingüter übertragen lassen. Kehrt die „Tragik der Allmende“ zurück, sobald die Menge der Nutzer unüberschaubar und die Einhaltung beschlossener Regeln kaum noch kontrollierbar ist? Wenn die Nutzer und politisch Verantwortlichen nur noch anonym wahrgenommen werden: schwindet dann das Verantwortungsgefühl? Uns fiel nur eine Antwort ein: die Verantwortlichkeiten für globale Gemeingüter müssen möglichst kleinräumig-regional organisiert sein, um die Tragik zu vermeiden. Die von unten nach oben organisierte Entscheidungs- und Kontrollkompetenz muss funktionieren, um globale Gemeingüter vor ihrer Übernutzung zu schützen. Voraussetzung ist natürlich, dass das Bewusstsein vom Wert und von der Schutzwürdigkeit des jeweiligen Gemeingutes allgemein verbreitet ist und ein ehrlicher politischer Wille zur Erhaltung der Ressource besteht.

Erwähnt wird das Beispiel Chile, wo Vorkommen wertvoller Erze von ausländischen Firmen über alle Maße ausgebeutet werden. Die Firmen erkaufen sich ihr Schürfrecht, indem sie der Bevölkerung viel bieten (Arbeitsplätze, teure Infrastruktur und sonstige Vorteile). Weil bei der Abwägung zwischen höherem Einkommen/ mehr Wohlstand einerseits und dem Schutz von Naturressourcen andererseits die Natur leicht auf der Strecke bleibt, könnte eine angemessene Antwort auf diese Problem darin bestehen, für natürliche Ressourcen ein „Eigenrecht“ festzusetzen. Dann ist Natur ein Rechtssubjekt und nicht mehr nur Rohstoff. In Ecuador wird ein Gebiet mit vielen Ölreserven, das den Indianern gehört, nicht ausgebeutet. In Bolivien gibt es die Bewegung „Mutter Erde“ und die Auffassung, ein gutes Leben und der Respekt vor dem Eigenrecht der Natur gehören zusammen.

Wie ist unser eigener Umgang mit den natürlichen Ressourcen? Macht es Sinn, möglichst schonend mit den Ressourcen umzugehen, wenn die gültigen Regeln denjenigen materiell belohnen, der verschwenderisch lebt? Oft ist hier das Problem des Trittbrettfahrers ungelöst. Beispiel: Wenn viele Menschen aus Umweltgründen auf den Gebrauch ihres Autos in der Stadt verzichten, machen sie auf den (sonst überfüllten) Straßen Platz frei für die Autofahrer, die sich keinen Dreck um die Vermeidung des Individualverkehrs scheren.

Die Erfahrung zeigt, dass fast jeder von uns sehr flexibel auf die Forderung nach umweltschonendem Verhalten reagiert: Wenn ein umweltschädliches Verhalten uns sehr wichtig ist, drücken wir uns selbst gegenüber ganz gern mal beide Augen zu (z.B. Fahrt mit Flugzeug oder Auto in den Urlaub) und nur dort sind wir umweltfreundlich, wo es nicht besonders weh tut. Was uns weh tun und was uns leicht fällt, ist natürlich sehr unterschiedlich.

Aktuelle Bemerkung der Nobelpreisträgerin:

Aus aktueller Literatur von Elinor Ostrom: „Handeln statt Warten: Ein mehrstufiger Ansatz zur Bewältigung des Klimaproblems“ (Leviathan 2011 Jg. 39, S. 267-278) geht zum Thema Klimawandel hervor, dass sie davor warnt, auf die Lösung im Zuge großer Treffen von Regierungschefs zu warten. „Die Reduktion von Emissionen – *jetzt* – ist dringlicher als ein internationales Abkommen über Reduktionsverpflichtungen, das noch einige Zeit auf sich warten lassen könnte... In Anbetracht der wichtigen Rolle technologischer Innovationen bei der Lösung des Klimaproblems würden wir ohne den Start technologischer und institutioneller Anstrengungen auf mehreren Ebenen nicht einmal beginnen zu lernen, welches Bündel an Maßnahmen für die Abwendung der langfristigen Bedrohung massiven Klimawandels letztlich am effektivsten ist. Zusätzlich zum Problem eines langen Abwartens müssen global verhandelte Lösungen in jedem Fall durch Anstrengungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ergänzt werden, um erfolgreich zu sein.“