

Öffentliche Infrastrukturen: gesellschaftliche Konflikte und staatliche Gewährleistung

Hans-Jürgen Bieling, Matthias Möhring-Hesse

Über Infrastrukturen wird seit einiger Zeit wieder intensiv diskutiert, auch weil in einer neuen Konjunktur der Infrastrukturpolitik gegenwärtig die Bereitstellung, Organisation und Nutzung von öffentlichen Infrastrukturen neu ausgehandelt werden. In ihrem Beitrag legen Hans-Jürgen Bieling und Matthias Möhring-Hesse dar, dass Infrastrukturen die Gesellschaft strukturieren, selbst aber fortwährend produziert werden müssen. Infrastrukturen sind demzufolge mit einer spezifischen gesellschaftlichen Produktions- und Lebensweise verknüpft und werden dabei staatlich verantwortet oder gewährleistet. Ihre Produktion, Bereitstellung und Nutzung sind oft kontrovers, wobei sich die Konflikte in den unterschiedlichen infrastrukturpolitischen Handlungsfeldern zumeist spezifisch darstellen. Jenseits dieser Besonderheiten sind aber auch einige, die unterschiedlichen Bereiche übergreifende Gemeinsamkeiten erkennbar, die der neuen infrastrukturpolitischen Konjunktur ihren Stempel aufdrücken. ■

Über öffentliche Infrastrukturen wird seit einiger Zeit intensiv diskutiert. Mal geht es um den öffentlichen Personennah- und Fernverkehr, mal um den Straßen-, Luft- und Schiffsverkehr, mal um eine sichere und ökologische Energieversorgung, dann auch um Kulturangebote, Kindergärten, Hochschulen, Gesundheitsdienstleistungen oder bezahlbaren Wohnraum. Zuletzt sind die informationstechnologischen Infrastrukturen, vor allem das Internet und die zu dessen Nutzung erforderliche Hard- und Software, in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. In der Covid-19-Pandemie haben sich diese Infrastrukturdebatten nochmals verstärkt. So ist eine Politisierung der öffentlichen Infrastruktur zu beobachten. Das dürfte damit zu tun haben, dass die bestehenden Infrastrukturangebote von vielen als defizitär und störungsanfällig wahrgenommen werden. Wenn ein Kontrollverlust und eine Unterbrechung gesellschaftlicher Routinen drohen, ist häufig von „systemrelevanten“ oder „kritischen“ Infrastrukturen die Rede (Folkers 2014). Aber auch wenn diese Adjektive nicht ins Spiel gebracht werden, wird gegenwärtig in vielen Feldern darum gerungen, wie eine angemessene Bereitstellung und Organisation und auch die Nutzungsbedingungen der Infrastrukturen aussehen sollten. Dazu gehört auch die Frage, wer für diese Aufgaben die Verantwortung tragen sollte.

Offenkundig befinden sich die infrastrukturpolitischen Debatten inmitten einer neuen Konjunktur: Nach einer Phase der Liberalisierung und Privatisierung, des zumindest semantischen Rückzugs des Staates werden in vielen Feldern die Mängel der verfügbaren Infrastrukturen öffentlich bewusst – und darüber deren jeweilige Besonderheiten im Vergleich mit anderen Gütern und Dienstleistungen, was die Nutzung, aber auch die Produktion und Bereitstellung

betrifft. Diese Erfahrungen und Wahrnehmungen stehen im Widerspruch zur vormals hegemonialen Vorstellung, Infrastrukturen würden qualitativ besser, innovativer und preiswerter, wenn sie der privatkapitalistischen Produktions- und Marktlogik unterliegen. Tatsächlich ist es aber keineswegs trivial, dass es nicht um private, sondern um öffentliche Infrastrukturen geht. Das Adjektiv „öffentlich“ verweist in mehrfacher Hinsicht auf deren politischen Charakter: Erstens prägen sie die grundlegende Ordnung und Operationsweise der Gesellschaft. Zweitens übernimmt in der Regel der Staat die – unmittelbare oder mittelbare – Verantwortung für deren Bereitstellung. Die hiermit verbundenen Ziele und Modalitäten sind drittens durch konfligierende Interessenlagen bestimmt, die in politischen Debatten oft heftig aufeinanderprallen. Nachdem in den vergangenen Jahrzehnten die Infrastrukturpolitik durch ein erhebliches Misstrauen in die staatlichen Institutionen geprägt war, wird seit einiger Zeit vor allem die kapitalistische Inwertsetzung der öffentlichen Infrastrukturen, also deren profitorientierte Reorganisation kritisiert. Der Weg weist dabei keineswegs zurück in die Vergangenheit. Schließlich geht es vermehrt darum, die gesellschaftspolitische Modernisierung durch eine veränderte Operationsweise der Infrastrukturen – durch deren ökologische Modernisierung und Verfahren der demokratischen Partizipation und dezentral-kommunalen Organisation – voranzutreiben.

Im Angriffskrieg gegen die Ukraine zerstört die russische Armee die soziale Infrastruktur in ukrainischen Städten, um die Zivilbevölkerung zu bezwingen. Damit betreibt der russische Staat Infrastrukturpolitik – mit militärischen Mitteln und zu imperialen Zwecken.

picture alliance / ASSOCIATED PRESS | Evgeniy Maloletka



Zwar verlaufen die jüngeren Infrastrukturdebatten je nach Problemlage und Themenfeld unterschiedlich, es scheint aber auch einige Gemeinsamkeiten, zumindest Ähnlichkeiten, Berührungspunkte und wechselseitige Verweise zwischen den Diskussionen zu geben. Denen werden wir uns zunächst konzeptionell nähern, um auf dieser Grundlage dann Gemeinsamkeiten in den unterschiedlichen, jeweils spezifischen Infrastrukturdebatten zu betrachten.

Was sind Infrastrukturen?

Ungeachtet aller Differenzen zeichnen sich Infrastrukturen dadurch aus, dass sie, wie der aus den beiden lateinischen Wörtern *infra* (unterhalb) und *struktura* (Zusammenführung) zusammengesetzte Begriff bereits sagt, gesellschaftliche Handlungsräume und soziale Praktiken miteinander verbinden. Sie ermöglichen es Menschen, gemeinschaftlich und dazu auch außerhalb ihrer jeweils eigenen vier Wände am gesellschaftlichen Leben in materieller, sozialer und kultureller Hinsicht teil zu nehmen und teil zu haben. Dirk van Laak (2018) spricht von Infrastrukturen als den „Lebensadern unserer Gesellschaft“; wie der zusammengesetzte Begriff bereits nahelegt, handelt es sich um Lebensadern, die Potenziale einer tiefen Vergesellschaftung in sich bergen, da sie sich in die alltäglichen Abläufe eingraben, diese strukturieren und die menschlichen Aktivitäten häufig unbewusst, aber auf Dauer – vermittelt über Konventionen und Routinen – miteinander vernetzen. Durch Infrastrukturen wird Gesellschaft maßgeblich strukturiert. Dabei erfolgt über infrastrukturpolitische Entscheidungen eine mittel-, häufig langfristige Festlegung von Zukunft. Diese wird durch die Materialität von Infrastrukturen, also deren physische und technische Beschaffenheit in hohem Maße geprägt (Hansen 2021). So ermöglichen Eisen-

bahnschienen den Zugverkehr, nicht aber den Flugverkehr oder die Schifffahrt. Das Internet ermöglicht die rasche Übertragung unzähliger Daten, nicht aber den Transport von Energie oder anderer Güter. In einem gut ausgestatteten Krankenhaus können Verletzte oder Kranke operiert und medizinisch versorgt werden, Operationsäle eignen sich aber nicht zur Kindererziehung. Was bei einer Fokussierung auf die physische oder technische Beschaffenheit leicht übersehen wird, sind die besonderen – technischen, administrativen und fachlich definierten – Normen, Standards und politische Regeln, die den Zugang, die Qualität und Quantität sowie die Nutzung von Infrastrukturen mitbestimmen. Physische oder technisch gleiche oder ähnliche Infrastrukturen können sich durch gesellschaftliche Regelwerke erheblich unterscheiden. Mehr noch: Entsprechende Differenzen, etwa die (Qualitäts-) Standards oder die Verfügbarkeit und Zugangsregeln, haben gravierende Auswirkungen auf die praktische Nutzung von Infrastrukturen – und damit auch auf die infrastrukturell erzeugten sozialen Beziehungen. Diese werden nicht allein angebotsseitig definiert, sondern auch durch die Nutzer:innen, durch deren Gewohnheiten und Praktiken – Eva Barlösius (2019: 76 ff.) spricht von einer „infrastrukturellen Sozialität“ – mitgeprägt.

All dies verdeutlicht: Infrastrukturen sind nicht einfach gegeben. Sie müssen politisch aktiv gestaltet und ökonomisch produziert werden. Dabei haben sich bereichsspezifische Infrastrukturregime, also jeweils besonders institutionalisierte Prinzipien und Praktiken herausgebildet, gemäß der Infrastrukturen organisiert werden. Wichtige Komponenten dieser Infrastrukturregime sind:

- Erstens die Formen ihrer materiellen Produktion und Bereitstellung, etwa durch eine öffentliche oder private Finanzierung und Herstellung;
- zweitens die Prinzipien ihrer Operationsweise, die die gesellschaftlichen Leistungen bestimmen, die Infrastrukturen erbringen sollen;
- drittens die handlungsanleitenden Normen und Regeln, also die Verhaltensstandards für die Betreiber, Regulierer und Nutzer von Infrastrukturen;
- und viertens die Verfahren, durch die diese Regeln in verbindliches Recht – unter Einschluss von Sanktionen im Fall von Fehlverhalten – umgesetzt und für die alltägliche Praxis konkretisiert werden.

Infrastrukturregime sind keineswegs starr, sondern wandeln sich stetig. Für Veränderungen sorgt nicht zuletzt der Staat in der Erbringung und Gewährleistung von Infrastrukturen. Bei den netzgebundenen Infrastrukturen wie Post, Telekommunikation oder Bahn basierte die Gewährleistung in vielen Ländern und über eine lange Zeit hinweg auf einer unmittelbaren staatlichen Produktion und Erbringung. War für das Regime dieser Infrastrukturen der Produktions- oder Leistungsstaat zentral, zog sich dieser im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung zurück (Bieling et al. 2008) und mutierte zu einem Regulierungsstaat, wobei dieses Regime in Deutschland unter dem Begriff „Gewährleistungsstaat“ beworben wurde.¹ Zugleich wandelten sich damit auch die Prinzipien dieses Infrastrukturregimes. Nun ging es verstärkt um die Effizienz und Profita-



bilität der privatkapitalistisch organisierten Infrastrukturunternehmen. Ebenfalls veränderten sich die handlungsanleitenden Normen, Regeln, Verfahren und alltäglichen Praktiken, insofern durch die Liberalisierung ein Markt für Infrastrukturleistungen geschaffen wurde: Unternehmen konkurrieren nun untereinander und werben um Kund:innen, und diese wiederum sehen sich mit unterschiedlichen – preislich und qualitativ häufig nicht leicht zu überblickenden – Angeboten konfrontiert und haben grundsätzlich die Option, ihre Verträge zu kündigen und Anbieter zu wechseln.

Infrastrukturregime sind mithin politisch. Sie sind politisch gestaltbar und dadurch veränderbar. In öffentlichen Auseinandersetzungen wird immer wieder darüber gestritten und gerungen, ob Infrastrukturen zu schaffen oder zu erneuern sind und auf welche Art und Weise dies erfolgen soll. In manchen Phasen beschränken sich die Kontrahent:innen darauf, die verfügbaren politischen Instrumente und Verhaltensvorschriften zu modifizieren. In anderen stellen sie hingegen die materiellen Erbringungsformen, Prinzipien und Normen zur Disposition. Geht es um letztere, etwa um die Privatisierung von Infrastrukturen oder um deren Vergemeinschaftung, um deren Verstaatlichung, Kommunalisierung oder Überführung in genossenschaftliches Eigentum, so sind die Konflikte besonders heftig. Schließlich verändern sich mit der Art und Weise der Produktion, Bereitstellung und Aneignung von Infrastrukturdienstleistungen auch die Strukturen und die Reproduktionsformen der Gesellschaft. Mehr noch, viele Infrastrukturen – öffentliche Verkehrsmittel, Kindergärten, eine gute Schulbildung oder ein funktionsfähiges Internet – sind maßgeblich dafür, ob und in welchem Maße unterschiedliche soziale Gruppen am gesellschaftlichen Leben, so auch an den zivilgesellschaftlich gestützten Prozessen der politischen Kommunikation, partizipieren.

Konfligierende Interessen und Gestaltungslogiken

Über öffentliche Infrastrukturen wird in politischen Auseinandersetzungen mal mehr, mal weniger heftig gerungen. Dabei variieren die konkreten Interessenlagen und normativen Überzeugungen, entsprechend auch die Konfliktkonstellation, je nachdem um welche Infrastruktur, welchen Ort und welche Zeit es konkret ging und geht. Jedoch lassen sich einige allgemeine Gestaltungslogiken identifizieren, die – freilich in unterschiedlichem Maße – in allen infrastrukturpolitischen Handlungsfeldern relevant sind. Mit diesen Gestaltungslogiken korrespondieren Interessensdifferenzen und entzünden sich infrastrukturpolitische Kontroversen.

Ökonomische Gestaltungslogik

Eine erste Gestaltungslogik ist ökonomisch: Um Infrastrukturen herzustellen und sie zu betreiben, müssen die dafür notwendigen Ressourcen aufgebracht, effizient eingesetzt und mit der Nachfrage in Übereinstimmung gebracht werden. Dies kann unterschiedlich organisiert werden, entsprechend unterschiedlich sind auch die Ökonomien der Infrastrukturen. Allerdings ist die ökonomische Gestaltung der Infrastrukturen – in einer kapitalistisch verfassten Volkswirtschaft – kapitalistisch eingefärbt. Selbst wenn sie nicht von profitorientierten Unternehmen hergestellt werden, sind die öffentlichen Infrastrukturen – etwa die Stra-



ßen und Verkehrswege, die Post, das Internet, aber auch das Schul- und Universitätssystem und selbst das Gesundheitssystem – für die Funktionsweise der kapitalistischen Ökonomie von großer Bedeutung. Darüber hinaus haben Unternehmen entdeckt, dass sich zahlreiche der vormals staatlich oder gemeinnützig betriebenen Infrastrukturen auch privatkapitalistisch organisieren lassen. Dementsprechend drängen sie darauf, Infrastrukturen zu privatisieren, um die Sphäre potenzieller Investitionen und Profite zu erweitern. Von den Regierungen wird dieser Prozess insofern unterstützt, als sie erhebliche Privatisierungserlöse und eine Entlastung der öffentlichen Haushalte erwarten dürfen.

Demgegenüber bestehen erhebliche Bedenken: Viele der Infrastrukturen lassen sich privatwirtschaftlich – zumindest auf Dauer – nicht gut und auch nicht effizient erbringen, weil etwa die Nutzer:innen ihre Bedarfe nicht angemessen befriedigt sehen, Unternehmen nicht die erhofften Renditen erzielen und sich für die Beschäftigten der Druck erhöht, schlechtere Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zu akzeptieren. Setzen sich diese Bedenken durch, wird die Bewirtschaftung von Infrastrukturen öffentlich oder sozialwirtschaftlich, womöglich sogar gemeinnützig organisiert.

Soziale Gestaltungslogik

Die unterschiedlichen Vorstellungen zur ökonomischen Gestaltung der Infrastrukturen verweisen auf eine zweite, soziale Gestaltungslogik: Öffentliche Infrastrukturen sollen allgemein und bei guter Qualität zur Verfügung stehen, um gleichwertige Lebensverhältnisse und gesellschaftliche Teilhabe zu fördern. Der räumliche und zugleich soziale Ausgleich wird nicht nur von benachteiligten sozialen Gruppen eingefordert. Auch Privilegierte sprechen sich für eine Stärkung der sozialen Gestaltungslogik aus, wenn sie



Soziale Gestaltungslogiken begleiten die Debatte um Infrastrukturen. Im Wohnungsbau wird etwa durch Hausbesetzungen ein gleiches Recht auf bezahlbaren Wohnraum gefordert.

picture-alliance / dpa |
DB Markus Proßwitz

eine solidarische Grundorientierung haben oder negative Folgen für die gesellschaftliche Entwicklung befürchten. Neben den Nutzer:innen ist auch den Beschäftigten in den jeweiligen Infrastrukturen daran gelegen, qualitativ hochwertige Dienstleistungen zu erbringen (Lehweß-Litzmann et al. 2020). Zudem sprechen sich staatliche Akteure – vor allem dann, wenn sie von den Nutzer:innen und potenziellen Wähler:innen öffentlich in die Pflicht genommen werden – für eine soziale Gestaltung aus.

Bezieht sich die soziale Gestaltungslogik auf die Verfügbarkeit und Qualität von Infrastrukturdienstleistungen und Beschäftigung, so thematisiert die demokratische Gestaltungslogik die Möglichkeiten für die Betroffenen – die Beschäftigten und Nutzer:innen –, auf die Operationsweise der Infrastrukturregime politisch einzuwirken. Hier haben sich die Bedingungen insofern verschlechtert, als die – nationalen, regionalen und kommunalen – Parlamente oft nur noch den allgemeinen Rahmen definieren, z. B. gewisse Mindeststandards in der Versorgung, in vielen Bereichen ansonsten aber regulative Ausschüsse, in Deutschland etwa die Bundesnetzagentur, die Infrastrukturregime steuern. Diese Formen einer marktbasierter Technokratie mögen zwischenzeitlich den Trend zu postdemokratischen Verhältnissen begünstigt haben (Crouch 2008: 119 ff.). In vielen Bereichen – etwa der Mobilität, des Wohnens oder der stationären Gesundheitsversorgung – sind aber ebenso Initiativen entstanden, die eine neue demokratische Kontrolle einfordern.

Ökologische Gestaltungslogik

Die demokratische Gestaltungslogik ist in den vergangenen Jahren durch eine weitere, d. h. ökologische Gestaltungslogik stimuliert worden.² Lange setzten sich vor allem die Organisationen und Netzwerke der Umweltbewegung hierfür ein. Zuletzt war es die *Fridays-for-Future*-Bewegung,

die über Proteste und den Diskurs über die Klimakrise ein politisches Umsteuern einforderte. Der Diskurs über die Klimakrise ist seitdem diffundiert. Zahlreiche Akteure und Organisationen diskutieren intensiv darüber, die Infrastrukturen unter ökologischen Gesichtspunkten zu reorganisieren. Infrastrukturen werden so als ein wichtiger Hebel betrachtet, um die bestehende, das Klima gefährdende Produktions- und Lebensweise zu verändern.

Geopolitische Gestaltungslogik

Stehen die soziale, die demokratische und die ökologische Gestaltungslogik im Widerspruch, zumindest im Spannungsverhältnis zur ökonomischen Gestaltungslogik, so wird deren geopolitische Gestaltungslogik als deren Ergänzung gesehen³: Diese kommt zumeist dann zum Tragen, wenn Infrastrukturen explizit als Vehikel der Globalisierung operieren – etwa der Luftverkehr, die Schifffahrt, Öl- und Gaspipelines, das Internet, die Telekommunikation oder Zahlungsverkehrssysteme – oder wenn global agierende Konzerne um den Zugriff auf privatkapitalistisch organisierte Infrastrukturen konkurrieren, so z. B. in der Energie- oder auch der Gesundheits- oder Wohnraumversorgung. In dem Maße, wie die bestehende Produktions- und Lebensweise durch Globalisierungsprozesse geprägt wird (Energiezuflüsse, Warenexporte etc.), wirken sich geopolitische Interessenlagen und Konflikte auf das öffentliche Infrastrukturangebot aus. Dies gilt vor allem dann, wenn durch eine Störung der Wertschöpfungsketten wichtige Infrastrukturen beeinträchtigt werden, etwa wenn es keine Chips oder Halbleiter für die Digitalisierung gibt, keine Gesundheitsmasken oder keine Impfstoffe in der Covid-19-Pandemie.

Konjunkturen der Infrastrukturpolitik

Auch wenn Infrastrukturen aus politischen Auseinandersetzungen heraus entstehen, gerät dieser Aspekt, nachdem sie erkämpft und in der Folge eingerichtet wurden, für gewöhnlich ins Vergessen. Selbst diejenigen, die sie nicht oder anders gewollt hatten, richten ihr Handeln und Leben auf sie aus und nutzen sie im eigenen Interesse. Man gewöhnt sich daran, dass sie zur Verfügung stehen und dafür laufend hergestellt werden. Erst unter diesen Bedingungen entfalten Infrastrukturen ihre strukturierende Kraft: Still-schweigend wecken sie bestimmte Bedarfe und erfüllen diese – und ignorieren andere; sie legen bestimmte Lebensformen im Gegensatz zu anderen nahe und fördern diese; sie ermöglichen bestimmte soziale Beziehungen und geben sie den Menschen auf, be- oder verhindern hingegen andere. Infrastrukturen werden zum Alltag – und in diesem wird vergessen, dass sie vormals umstritten waren (Foundational Economy Collective 2019). So werden sie zur einer Art zweiten Natur der Gesellschaft. Werden jedoch Mängel erkennbar, werden also Gewohnheiten nicht bedient und Erwartungen nicht erfüllt, dann verlieren Infrastrukturen ihre Selbstverständlichkeit – und werden wieder zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Diese Mängel werden – zumeist im Modus der Empörung und als scharfe Kritik – öffentlich angesprochen. Was

zuvor selbstverständlich war und dadurch jenseits der öffentlichen Aufmerksamkeit lag, wird repolitisiert. Dadurch verlieren Infrastrukturen ihre scheinbare Natürlichkeit; ihr politischer Charakter und damit auch ihre Gestalt- und Veränderbarkeit wird manifest.

Infrastrukturen unterliegen somit politischen Konjunkturen: Phasen der politischen Auseinandersetzungen werden abgelöst von Phasen der Depolitisierung, denen wiederum Phasen der Repolitisierung folgen. Diese Konjunkturen sind konkret und betreffen jeweils bestimmte Infrastrukturen. Man führt Auseinandersetzungen über Wasserversorgung und über Kitas, über Wohnraum und Pflege, über Glasfasernetze und übers Internet. Häufig kommt in den politischen Auseinandersetzungen typischerweise nicht zur Sprache, dass die jeweils verhandelten Infrastrukturen untereinander vernetzt sind, dass sie gemeinsam – mehr oder weniger konsistent – die Infrastruktur der Gesellschaft ausmachen und dadurch Gesellschaft strukturieren. Das Ganze der öffentlichen Infrastrukturen wird für gewöhnlich nicht politisiert und – wenn überhaupt – nur als Dimension der jeweils besonderen Infrastrukturen verhandelt. Abseits von Grundsatzdebatten innerhalb von Parteien und anderen politischen Akteuren bestehen zumeist keine Anlässe, die Infrastruktur zu besprechen. Zudem lässt sich die Infrastruktur, eine Vielzahl unterschiedlicher Infrastrukturen und deren Zusammenhang, in dieser Allgemeinheit politisch nur schwer besprechen und – noch weniger – über die Interessendifferenzen der Beteiligten hinweg aushandeln. Dass unterschiedliche Infrastrukturen gegenwärtig zur selben Zeit politisiert werden, dürfte an einer Gemeinsamkeit in der jüngeren Vergangenheit liegen: Im Zuge staatlicher Modernisierung wurden seit den 1970er Jahren Infrastrukturen auf unterschiedliche Weise, etwa durch Liberalisierung und Privatisierung, aber auch durch einen staatlich verordneten Wettbewerb auf Sozialmärkten, unter dieselbe ökonomistische Logik gebracht (Bieling 2008; Engartner 2016). Sowohl die Herstellung der Infrastrukturen als auch deren Nutzung wurden so privatwirtschaftlichen

Spielregeln unterstellt – und dies auch dann, wenn die Herstellung im staatlichen Auftrag erfolgte und die Nutzung durch staatliche Zuweisung eingeräumt wurde. Bei vielen der in dieser Weise dynamisierten Infrastrukturen zeigen sich inzwischen Mängel. Alte, aber auch neue Erwartungen an deren gesellschaftlichen oder individuellen Nutzen, deren angemessene Bereitstellung und Verfügbarkeit, an eine gute Qualität und akzeptable Arbeitsbedingungen werden frustriert – und all diese Frustrationen werden öffentlich verhandelt. Dies geschieht zeitgleich in verschiedenen infrastrukturpolitischen Arenen. Die angesprochenen Mängel werden auf die vorgängigen Reformen mit einem übergreifenden ökonomistischen Konzept zurückgeführt; zugleich wird dessen Scheitern festgestellt. Im Widerspruch dazu werden – auch dies über die verschiedenen Arenen hinweg, über Pfade der wechselseitigen „Ansteckung“ – alternative Vorstellungen davon vorgebracht, wie zeitgemäße und zukunftsfähige Infrastrukturen aussehen sollten.

Den politischen Akteuren bleibt zumeist nicht verborgen, dass sie über die verschiedenen Arenen hinweg in ähnliche Konstellationen geraten, ihre politischen Auseinandersetzungen zumindest recht ähnlich ablaufen. Die Gemeinsamkeit der unterschiedlichen Infrastrukturen wird ihnen hierdurch bewusst. Politische Inhalte und Argumente können sie deshalb zwischen den verschiedenen Arenen, in denen sie aktiv sind, hin- und herschieben; zudem können sie ihre gegenstandsbezogenen Inhalte und Argumente verschmelzen. Über die verschiedenen politischen Arenen hinweg sind daher ähnliche Koalitionen erkennbar, die einen allgemeinen Trend anzeigen: War in vergangenen Konjunkturen der Infrastrukturpolitik die ökonomische Gestaltungslogik hegemonial, ist es in den gegenwärtigen Infrastrukturpolitiken die soziale Gestaltungspolitik. Oder vorsichtiger: Zumindest ist die ökonomische Gestaltungslogik nicht mehr hegemonial.

In der aktuellen infrastrukturpolitischen Konjunktur lassen sich für die verschiedenen Infrastrukturen gemeinsame



In Infrastrukturpolitischen Debatten wird immer wieder um die ungleiche Versorgung unterschiedlicher Städte und Regionen gerungen, so etwa um die Verkehrsanbindung. Einige Gemeinden reagieren darauf mit neuen Mobilitätskonzepten wie Bürgerbussen.

picture alliance / dpa | Friso Gentsch

Merkmale und Bezugspunkte beobachten. Eine erste Gemeinsamkeit besteht in der Aufwertung oder stärkeren Gewichtung der sozialen Gestaltungslogik: So wird etwa in der Frage der medizinischen Versorgung, aber auch beim Wohnen gefordert, über die jeweiligen Infrastrukturen gleichwertige Lebensverhältnisse über die Bundesrepublik hinweg zu gewährleisten. Infrastrukturen werden hierbei konzeptionell mit einem Ideal einer nach innen hochintegrierten Gesellschaft aufgeladen. Die Menschen sollen sich in vergleichbaren Lebenslagen befinden und über gleiche Teilhaberechte verfügen. Um eine solche Gesellschaft zu schaffen, sollen die Menschen durch die Nutzung ihrer Infrastrukturen geeint werden. Dazu sind soziale und regionale Ungleichheiten auszugleichen. Demgegenüber wird skandalisiert, dass bestehende Infrastrukturen soziale und regionale Ungleichheiten verstärken, dass etwa bestimmte Städte und Regionen infrastrukturell unterversorgt sind, während andere aus dem Vollen schöpfen können. Hatte es vor einigen Jahrzehnten den Anschein, die Vorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wäre zu teuer und unerreichbar, also illusionär, so ist sie in den gegenwärtigen Infrastrukturpolitiken wieder in hohem Maße präsent.

Eine zweite Gemeinsamkeit besteht darin, dass die Nutzer:innen wie auch die unmittelbaren Produzent:innen in den politischen Auseinandersetzungen hohe Ansprüche an die Infrastrukturen anmelden. Sie bestehen auf einer hohen Qualität dessen, was sie als ihre Infrastrukturen nutzen, und auf bessere Arbeitsbedingungen bei deren Herstellung. In beiden Hinsichten zielen die Ansprüche auf Teilnahme und Teilhabe: Nutzer:innen drängen auf eine partizipative Nutzung. Sie wollen jeweils ihre eigenen Vorstellungen verwirklichen und Einfluss auf die ihnen zur Verfügung stehenden Infrastrukturen nehmen können. Die unmittelbaren Produzent:innen, allen voran die Beschäftigten in „SAHGE-Berufen“ (Soziale Arbeit und Heilpädagogik, Gesundheit und Pflege sowie Erziehung und Bildung), fordern, mit anderen Beschäftigten in anderen Wirtschaftssektoren gleichzuziehen. Der Geschlechterbias gerade bei diesen Berufen soll überwunden und die Arbeitsbedingungen den professionellen Anforderungen entsprechend gestaltet werden. Mit Hinweis auf die Koproduktion eines Teils der öffentlichen Infrastruktur werden diese unterschiedlichen Ansprüche verknüpft. So versammeln sich Nutzer:innen und unmittelbare Produzent:innen in einer Koalition, die qualitativ anspruchsvolle Infrastrukturen einfordert und sich gegen staatliche Institutionen oder die im staatlichen Auftrag tätigen Anbieter positioniert.

Über die verschiedenen Arenen hinweg wird drittens die Nachhaltigkeit der bestehenden Infrastrukturen bestritten; stattdessen wird deren ökologische Transformation und darüber die der Gesellschaft gefordert. So tritt in den aktuellen Infrastrukturpolitiken die ökologische Gestaltungslogik von Infrastrukturen politisch stärker hervor. Dabei wird ökologische Nachhaltigkeit oft als Moment der sozialen Ausgestaltung von Infrastrukturen vertreten. Tatsächlich werden aber – paradigmatisch in der Wohnungspolitik, bei der öffentlichen Mobilität oder auch der Energieversorgung – Interessenkonflikte zwischen diesen beiden Achsen der Infrastrukturpolitik offenbar: Was von den einen zur ökologischen Transformation von Infrastrukturen im Interesse der Menschheit oder zukünftiger Generationen gefordert wird, fällt bei anderen als soziale

Benachteiligung auf und wird deshalb politisch abgelehnt. Was hingegen die anderen für notwendig halten, um die auseinander getretenen Lebensverhältnisse wieder auszugleichen und Gleichwertigkeit über das Land hinweg zu gewährleisten, das erscheint den Ersteren als unhaltbare Belastung kommender Generationen oder als Verweigerung dringender ökologischer Beschränkungen. Diese Hinweise verdeutlichen: Die soziale, die demokratische und die ökologische Gestaltungslogik stehen nicht nur im Widerspruch zur ökonomischen Gestaltungslogik, sondern weisen auch untereinander zahlreiche Spannungen auf. Hierdurch geraten Verfechter:innen von öffentlichen Infrastrukturen mitunter in ungewohnte Konflikte, aber auch in ebenso ungewohnte Allianzen.

Perspektiven der staatlichen Gewährleistung

Infrastrukturen können privatwirtschaftlich, gemeinnützig oder genossenschaftlich, sozialwirtschaftlich oder staatlich erstellt werden. Selbst im Fall der privatwirtschaftlichen Bereitstellung bleibt der Staat – als die entsprechend mächtige Institution moderner Gesellschaften – in der Verantwortung. Auch dann hat er dafür Sorge zu tragen, dass die politisch gewollten Infrastrukturen in ausreichender Menge und Qualität produziert werden. Außerdem gewährleistet er für alle Anspruchsberechtigten den allgemeinen Zugang zu diesen Infrastrukturen und setzt die ausgehandelten Bedingungen der Herstellung und Nutzung durch. Die staatliche Gewährleistung ist Infrastrukturen inhärent und unterstreicht ihren genuin politischen Charakter. Der „Staatsbedürftigkeit“ (Vogel 2007) von Infrastrukturen liegt der ökonomische Sachverhalt zugrunde, dass Märkte bei Infrastrukturen typischerweise allokativ und distributiv versagen: U. a. weil entsprechende Bedarfe nicht hinreichend in kaufkräftige Nachfrage übersetzt werden können, werden die zur Deckung dieser Bedarfe eigentlich notwendigen wirtschaftlichen Ressourcen nicht mobilisiert, werden Güter in der eigentlich notwendigen Menge und Qualität nicht hergestellt und können von all denen, die diese Bedarfe haben, nicht angeeignet und damit auch nicht genutzt werden. Außerdem ergibt sich die Staatsbedürftigkeit der Infrastrukturen aus den sozialen Abhängigkeiten einer zunehmend individualisierten Lebensführung. Beides, das Marktversagen und soziale Abhängigkeiten infolge von Individualisierung, machen die Gewährleistung von Infrastrukturen zu einer staatlichen Aufgabe. Oft werden diese Abhängigkeiten jedoch erst in politischen Konflikten bemerkt. Erst über diesen politischen Filter werden sie dem Staat zum Problem; und erst dadurch werden staatliche Institutionen für die Lösung dieses Problems und damit für die Gewährleistung von Infrastrukturen in Dienst genommen.

Unter dem Fokus der Staatsbedürftigkeit fallen weitere Gemeinsamkeiten in der aktuellen infrastrukturpolitischen Konjunktur auf. War man erstens in den vergangenen Jahrzehnten erfolgreich darum bemüht, die staatliche Gewährleistungsverantwortung und die daraus erwachsende Staatstätigkeit zurückzufahren, so wird in den gegenwärtigen Infrastrukturpolitiken eine massive Indienstnahme



In der Coronapandemie sind auch die Kommunen gefordert, kritische Infrastrukturen zu gewährleisten oder neue Infrastrukturaufgaben, etwa zur Gesundheitspolitik, zu übernehmen.

picture alliance/dpa/
dpa-Zentralbild | Sebastian Willnow

des Staates verfolgt. Dabei handelt es sich um eine Gegenbewegung zur vorhergehenden Entlastung des Staates: Der Staat wird in ausdrücklicher Kritik am vergangenen Rückzug und der darauf zurückgeführten Versorgungsmängel in die Pflicht gerufen. Nicht selten wird dabei die politische Semantik dieses Rückzugs, etwa die des „Gewährleistungsstaates“, benutzt, um ihn nun wieder stärker in Anspruch zu nehmen. Das mag mit ein Grund dafür sein, dass staatliche Institutionen diese Indienstnahme gegenwärtig nicht gut, zumindest nicht erfolgreich abwehren können. Akteuren in den staatlichen Institutionen wird es dadurch erleichtert, entsprechende Anliegen aufzugreifen und in ihren Institutionen unterzubringen.

Parallel zur Inanspruchnahme des Staates ist in den politischen Arenen zweitens aber auch ein starkes Misstrauen ihm gegenüber präsent. In den Auseinandersetzungen werden Vorkehrungen diskutiert, um das staatliche Engagement den politischen Konjunkturen zu entziehen und so zu verstetigen. So wie Infrastrukturen auf Dauer konzipiert werden, soll auch deren staatliche Gewährleistung in der Zukunft festgelegt werden. Misstrauisch stimmt politische Akteure die Erfahrung, dass sich der Staat in jüngerer Zeit erfolgreich aus der Gewährleistungsverantwortung zurückziehen oder diese in Richtung gesellschaftlicher Aktivierung umdrehen konnte. Selbst wenn sie nun auf eine Reaktivierung staatlicher Gewährleistung setzen, schließen sie eine Pendelbewegung in der weiteren Zukunft nicht aus – und bemühen sich deswegen um Vorkehrungen dagegen. Ein probates Mittel, das man dafür in Anschlag bringt, sind Stiftungen, deren Zwecke die staatlichen Institutionen auch in ferner Zukunft binden, oder Verträge, die sie langfristig verpflichten. Auf diesem und auf anderen Wegen sucht man den Staat für die Zukunft festzulegen. Das bedeutete aber auch, dessen Gewährleistungsverantwortung der politischen Gestaltung zu entziehen und sie für die Zukunft zu depolitisieren.

Drittens lässt sich in den unterschiedlichen Arenen eine Vorliebe für den kommunalen Staat entdecken: Kommunen werden – etwa im Rahmen der Gesundheitspolitik – selbst auf Infrastrukturen angesprochen, für die sie im föderalen Staat keine angestammten Pflichten und deshalb auch keine institutionalisierten Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten haben. Mit der Anrufung von Kommunen werden

damit etablierte Verantwortliche umgangen, deren Versagen und Trägheit kompensiert. Die Komplexität der über mehrere Ebenen hinweg aufgeteilten Gewährleistungsverantwortung wird so reduziert; der Einfachheit halber werden Bürgermeister:innen und Gemeinderäte in die Pflicht genommen. Obgleich die politischen Moden der Vergangenheit auch auf lokaler Ebene vollzogen wurden, genießt der lokale Staat ein größeres Vertrauen als der Staat auf der Landes- und Bundesebene. Womöglich lassen sich aber Infrastrukturen auch nur einfacher politisieren, wenn man sie zu einer lokalen Frage macht; und womöglich können sich kommunale Institutionen weniger leicht dagegen wehren, dass sie für deren Beantwortung verantwortlich gemacht werden. Zudem passt die Verantwortung für lokale Infrastrukturen hervorragend zum Bild, das man sich im föderalen Staat von den Städten und Gemeinden macht. Grundgesetzlich geschützt tragen sie eine eigene Verantwortung für „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 29 GG) – und haben deshalb die Aufgabe, die „für das soziale, kulturelle und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen“ (§ 2 der sächsischen Gemeindeordnung) zu schaffen und zu erhalten.

An der Wohnungspolitik lässt sich exemplarisch sehen, dass der lokale Staat erfolgreich in Anspruch genommen wird. Doch verfügen die Städte und Gemeinden nicht über die notwendigen Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten, diesem Anspruch zu genügen. Weder bei der Wohnraumversorgung noch bei anderen Infrastrukturen sind sie mit den notwendigen Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten ausgestattet, um vor Ort die dem Staat zugeschriebene Gewährleistungsverantwortung zu erfüllen. Förderprogramme seitens des Bundes haben daran systematisch nichts geändert, haben allenfalls die Länder als die für die Kommunen prioritär zuständige Staatsebene umgangen (Scheller 2019). Weil von den Ländern und vom Bund in dieser Frage abhängig, zugleich von beiden aber auch im Stich gelassen, sind die Städte und Gemeinden gut beraten, die Kommunalisierung der staatlichen Gewährleistung abzuwehren und auf die Länder und den Bund umzulenken – wenn ihnen das in der politischen Gemengelage vor Ort möglich ist.

LITERATUR

- Barlösius, Eva (2019): Infrastrukturen als soziale Ordnungsdienste. Ein Beitrag zur Gesellschaftsdiagnose. Frankfurt a. M.
- Bieling, Hans-Jürgen (2008): Liberalisierung und Privatisierung in Deutschland: Versuch einer Zwischenbilanz. In: WSI-Mitteilungen 61, Heft 10/2008, S. 541–547.
- Bieling, Hans-Jürgen/Möhring-Hesse, Matthias (2020): Den Staat in die Pflicht nehmen: Staatliche Gewährleistung der öffentlichen Infrastruktur. In: Politikum 6, Heft 3/2020, S. 10–17.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (2008): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in Europa. Münster.
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Frankfurt a. M.
- Engartner, Tim (2016): Staat im Ausverkauf. Privatisierung in Deutschland. Frankfurt a. M.
- Folkers, Andreas (2014): „Kritische Infrastruktur“. In: Marquardt, Nadine/Schreiber, Verena (Hrsg.): Ortsregister. Ein Glossar zu Räumen der Gegenwart. Bielefeld, S. 154–159.
- Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik. Berlin.
- Hansen, Jan (2021): Toward a Material History of Infrastructure. In: ICON: Journal of the International Committee for the History of Technology 26, Heft 1/2021, S. 67–89.
- Lehweß-Litzmann, René/Krebs, Bennet/Maier, Tobias/Sonnenburg, Anja/Thobe, Ines/Vogel, Berthold/Wolter, Marc Ingo (2020): Was sind gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen? Eine konzeptionelle und empirische Eingrenzung. Grundlagen des Projekts GenDis. SOFI Arbeitspapier/SOFI Working Paper 2020–20. Göttingen. URL: https://sofi.uni-goettingen.de/fileadmin/Rene_Lehwess_Litzmann/Material/WP_2020-20.pdf [10.01.2022].
- Scheller, Henrik (2019): Jenseits von „Zentralisierung“ und „Vertikalisierung“. Schleichende „Kommunalisierung“ des deutschen Föderalismus? In: Jahrbuch des Föderalismus 20, S. 217–232.
- Van Laak, Dirk (2018): Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft. Frankfurt a. M.
- Vogel, Berthold (2007): Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft. Hamburg.

ANMERKUNGEN

- 1 Die Rede vom „Gewährleistungsstaat“ ist insofern irreführend, als auch der Produktions- oder Leistungsstaat die Erbringung von Infrastrukturdienstleistungen gewährt hat, nur eben auf eine unmittelbare Art und Weise. Die staatliche Gewährleistung von Infrastrukturen erfolgt prinzipiell auf unterschiedlicher Weise – und dies über die verschiedenen Infrastrukturen hinweg sogar gleichzeitig (Bieling/Möhring-Hesse 2020: 12).
- 2 Dies gilt für die meisten westlichen Gesellschaften, nicht aber unbedingt im globalen Maßstab. In China liegt der Prozess der ökologischen Transformation z. B. in der Hand einer autoritären Staatsführung.
- 3 Die Invasion Russlands in die Ukraine und die westlichen Sanktionen, etwa der Ausschluss aus dem Zahlungssystem SWIFT, zeigen aber auch, dass die geopolitische Praxis der ökonomischen Gestaltungslogik entgegenstehen kann.

ÖFFENTLICHE INFRASTRUKTUREN: GESELLSCHAFTLICHE KONFLIKTE UND STAATLICHE GEWÄHRLEISTUNG

UNSER AUTORENTEAM



Hans-Jürgen Bieling ist Professor für Politische Ökonomie am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen der Internationalen Politischen Ökonomie, Europäischen Integration sowie der Staats-, Politik- und Gesellschaftstheorie.



Matthias Möhring-Hesse ist Professor für Theologische Ethik/Sozialethik an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen der Sozialpolitik, Wohlfahrtsstaatsanalyse sowie der sozialen Ungleichheits- und Gerechtigkeitsforschung.

IMPRESSUM

Die Zeitschrift »Bürger & Staat« wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktion der Landeszentrale: Lothar Frick, Sibylle Thelen

Redaktion: Maike Hausen, Lautenschlagerstraße 20, 70173 Stuttgart, Fax (07 11) 16 40 99-77

Druckvorbereitung: Neue Süddeutsche Verlagsdruckerei GmbH, Nicolaus-Otto-Straße 14, 89079 Ulm,

Tel.: 07 31/94 57-0, Fax: 07 31/94 57-2, www.suedvg.de

Druck: Druckhaus Waiblingen, Remstal-Bote GmbH, Albrecht-Villinger-Straße 10, 71332 Waiblingen,

Tel.: 071 51/5 66-0, Fax: 071 51/5 66-330

Versand: Braun Direktwerbung GmbH, Postweg 7, 89155 Erbach, Tel.: 073 05/9 66-130, Fax: 073 05/9 66-136

»Bürger & Staat« erhalten Sie über den Online-Shop der LpB: www.lpb-bw.de/shop

Schulen und andere Bildungseinrichtungen können auf Anfrage in den kostenfreien Erstverteiler der Zeitschrift aufgenommen werden.

Anfragen dazu bitte an: barbara.bollinger@lpb.bwl.de

Für die inhaltlichen Aussagen der Beiträge tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.