

böll.brief

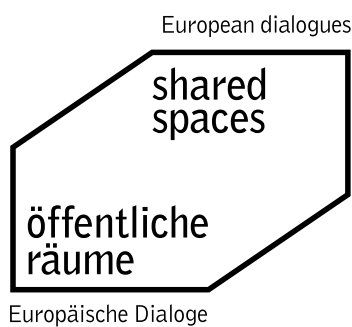
**ÖFFENTLICHE RÄUME #1**

2019

# Teilhabe ernst nehmen!

Konturen einer Politik  
der öffentlichen Räume  
und Netze

**PETER SILLER**



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
**STIFTUNGSVERBUND**

Das **böll.brief – Öffentliche Räume** bietet Analysen, Hintergründe und Impulse zur Stärkung und Erneuerung öffentlicher Räume als Schlüssel für das demokratische und soziale Zusammenleben. Neben Vorschlägen zu einer allgemeinen Strategie der öffentlichen Räume liegen die Schwerpunkte auf öffentlichen Bildungsräumen, Medienräumen, ästhetischen Räumen sowie Räumen in Stadt und Land.

Das **böll.brief** der Abteilung Politische Bildung Inland der Heinrich-Böll-Stiftung erscheint als E-Paper im Wechsel zu den Themen «Teilhabegesellschaft», «Grüne Ordnungspolitik», «Demokratie & Gesellschaft» und «Öffentliche Räume».

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Einleitung: Zur Orientierung	4
1 Stärkung und Erneuerung: Warum öffentliche Infrastrukturen?	8
1.1 Die infrastrukturelle Bedingung öffentlicher Güter	8
1.2 Infrastrukturen als Räume und Netze	11
1.3 Die «Öffentlichkeit» von Räumen und Netzen	18
1.4 Inklusive Qualität! Die «Big Four» guter Infrastrukturen	27
2 Investitionen und Handlungsfelder: Welchen Einsatz brauchen öffentliche Infrastrukturen?	32
2.1 Einsatz an der richtigen Stelle: Ein tragfähiger Investitionsbegriff und seine routinierten Verkürzungen	35
2.2 Infrastrukturen einer zukunftsgewappneten und inklusiven Produktivität	42
2.3 Ausgabenklarheit, Einnahmensolidarität und Priorisierung	46
2.4 Öffentliche Räume und Netze, auf die es ankommt	48
3 Zumutung und Zuversicht: Wie kann der Strategiewechsel gelingen?	61
3.1 Die Zumutung des Öffentlichen: Integration durch Auseinandersetzung	62
3.2 Blockaden: Die Widerstände	63
3.3 Zuwächse: Die Teilhabegewinne	67
3.4 Woher? Wohin? Eine neue Erzählung unserer öffentlichen Räume & Netze	70
Literatur	73
Der Autor	77
Impressum	77

# Zusammenfassung

Das vorliegende Papier befasst sich mit der Stärkung und Erneuerung der öffentlichen Räume und Netze als Schlüssel für gesellschaftliche Teilhabe und gelebte Selbstbestimmung. Intakte öffentliche Räume werden zudem als entscheidend für einen demokratischen Austausch vorgestellt, der durch die soziale Segregation und die digital befeuerte Fragmentierung in unverbundene Milieublasen zunehmend erschwert wird. In einer Politik der öffentlichen Räume und Netze entfaltet sich eine politische Erzählung der Zukunft, die demokratische und soziale, ökologische und ökonomische Handlungsbedarfe an einem entscheidenden Punkt zusammenbringt.

# Einleitung: Zur Orientierung

In der Gestaltung unserer öffentlichen Infrastrukturen, namentlich: unserer öffentlichen Räume und Netze, liegt ein Schlüssel für die Zukunft unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens. Selbstbestimmt, solidarisch, demokratisch, ökologisch wie auch ökonomisch. Es ist an der Zeit, den Schlüssel in die Hand zu nehmen. An vielen Türen, an vielen Orten. Warum das bislang nur so verzag passiert? Politik und Gesellschaft müssen die Bedeutung ihrer öffentlichen Infrastrukturen nochmals neu entdecken. Gefragt ist im Anschluss eine konkrete politische Agenda – und eine politische Erzählung als gemeinsamer gesellschaftlicher Bezugspunkt.

Die Zukunft der sozialen Integration wie der demokratischen Stabilität unserer Gesellschaft entscheidet sich im Zustand ihrer öffentlichen Räume und Netze. Die Stärkung und Erneuerung der öffentlichen Infrastrukturen ist der Schlüssel, um für alle Bürgerinnen und Bürger zu einem Maß an gesellschaftlicher Teilhabe und gelebter Selbstbestimmung zu kommen, auf das auch die demokratische Stabilität gründet. Intakte öffentliche Räume sind der Schlüssel für einen demokratischen Austausch, der durch die soziale Fragmentierung wie auch die digital befeuerte Fragmentierung in unverbundene Milieublasen unmöglich wird. In der Gestaltung unserer öffentlichen Netze – vorneweg der Mobilitäts- und Energienetze – liegt ein entscheidender Faktor für das Gelingen der ökologischen Wende. Eine zukunftstaugliche Ökonomie beruht ebenfalls auf infrastrukturellen Voraussetzungen, die sie selbst nicht garantieren kann. Kurzum: In einer Politik der öffentlichen Räume und Netze entfaltet sich – gerade aus grüner Perspektive – ein ganzes Programm, das die demokratischen und sozialen, ökologischen und ökonomischen Handlungsbedarfe an einem entscheidenden Punkt zusammenbringt.

In den öffentlichen Infrastrukturen liegt der Stoff für eine entscheidende politische Erzählung in die Zukunft. Hier konkretisiert sich eine Grundorientierung der allgemeinen Teilhabe, der gleichen Freiheit wie auch der gleichen politischen Freiheit in konkreten politischen Projekten, die überhaupt wieder Aussicht auf eine gesellschaftliche Verhandlung haben. Hier finden sich eine Reihe von politischen Projekten, die zur gesellschaftlichen Orientierung im Angesicht einer tiefgreifenden Transformation in der Lage sind. Eine gesellschaftliche Erzählung der Bildungsteilhabe und der gestärkten Demokratie durch öffentliches Zusammen-Leben. Eine gesellschaftliche Erzählung grüner Mobilitäts-, Energie-, und Digitalnetze, die klimaverträglich Anschlüsse für alle herstellen und nachhaltige Produktivität sichern. In den Ballungszentren – und in den Peripherien. In diesen Bereichen liegt ein entscheidender Stoff für eine politische Erzählung, die die gesellschaftlichen Möglichkeiten der Gegenwart für die Zukunft ergreift. Und hier liegt die Notwendigkeit ganz konkreter Etappen auf unterschiedlichen Feldern, um zu einer effektiven Eröffnung von allgemeiner Teilhabe und allgemeiner Begegnung zu kommen.

Die aktuellen Auseinandersetzungen um die öffentlichen Räume und Netze, vom Wohnen in Stadt und Land bis zu den Mobilitäts- und Energienetzen, von der Gestaltung der digitalen Räume bis zu den neuen «Klassenkämpfen» an den Schulen zeigen, dass diese gesellschaftliche Verhandlung längst eingefordert wird. Dies zeigt sich auch an der wieder aufgeflamten Debatte über die Rolle sozialer Herkunft und sozialer Lagen – verstärkt nicht nur durch wissenschaftliche Impulse, sondern auch durch eine Vielzahl künstlerischer Annäherungen (Despentes 2017–2018, Dröscher 2018, Ernaux 2019, Eribon 2016, Louis 2016, Rietzschel 2018, Vance 2018 u.v.m.). Dabei steht eine Beschreibung auf der Höhe der Zeit immer vor der Herausforderung, zum einen die Mechanismen der sozialen Exklusion ins Zentrum zu stellen, zum anderen kulturelle und ethnische Stigmatisierung als wichtigen Teil dieser Mechanismen des sozialen Ausschlusses in einer nicht-identitären Form mitzudenken. All das zeigt die Größe der Aufgabe, die politisch vor uns liegt. Aber es zeigt auch ihre Lösbarkeit. Denn Anpacken lassen sich Dinge dann, wenn sie auf dem Tisch liegen.

Es wird höchste Zeit, den politischen Streit für mehr gesellschaftliche Teilhabe ebenso wie für die Qualität dieser Teilhabe mit einer anderen «Philosophie», einer anderen Strategie und anderen Schlüsselprojekten zu versehen, als wir sie in den letzten Jahrzehnten vorgeführt bekommen haben. Quer durch die bundespolitischen Akteure erleben wir eine ritualisierte Engführung auf das bloße Bruttoinlandsprodukt, aber auch auf Steuersätze und Sozialtransferleistungen, die zu der entscheidenden Frage gar nicht mehr vordringt, wie sich gesellschaftliche Teilhabe überhaupt herstellt: nämlich wesentlich durch qualitativ hochwertige und inklusive Infrastrukturen im Sinne öffentlicher Räume und Netze. Die steuerpolitische Frage auf der Einnahmeseite ist dadurch alles andere als obsolet, aber sie ist nicht Selbstzweck, sondern hat auf der Ausgabenseite einen triftigen und transparenten Grund. Auch die Frage der Sozialtransfers wird dadurch nicht falsch, auch in diesem Bereich besteht immer wieder Änderungs- und Anpassungsbedarf. Doch der strategische wie der kommunikative Fokus verschiebt sich entlang dieses Ansatzes deutlich.

Diejenige politische Kraft, die sich eine solche Strategie der Teilhabe durch öffentliche Infrastrukturen aneignet, sichtbar und konkret, kann nicht nur einen «radikalen» – nämlich wirksamen – Ansatz vorweisen, sie hat auch ein echtes Alleinstellungsmerkmal in einem Diskurs über gesellschaftliche Teilhabe vorzuweisen, der nach wie vor zu oft im Symbolischen bleibt.

Die gesellschaftliche Bedeutung öffentlicher Infrastrukturen entspricht der lebensweltlichen Erfahrung vieler Menschen, denn hier liegen die Zugänge und Ausschlüsse, hier entscheidet sich die Qualität der Güter des Lebens. Eine politische Strategie beruht gleichzeitig auf Annahmen normativer und empirischer, grundsätzlicher und operativer Art. Fangen wir also nochmals von vorne an und gehen die wichtigsten Elemente einer solchen Strategie durch.

Auf der Suche nach einer effektiven Strategie der Stärkung tatsächlicher Teilhabe, also eines realen Zugewinns an allgemeinen Selbstbestimmungsmöglichkeiten, führt der Weg rasch von der bloßen Definition «öffentlicher Güter» (im Sinne grundlegender Güter eines selbstbestimmten Lebens) zu der Frage nach deren Produktions- und Verteilungsbedingungen (1.1). Das setzt nicht nur voraus, den Begriff der «Infrastruktur» genauer zu bestimmen, sondern auch die Begriffe der «öffentlichen Räume» und der «öffentlichen Netze» (1.2). Ebenso notwendig ist eine neue Befassung mit dem Begriff «Öffentlichkeit», der gleich drei entscheidende Dimensionen für das Gelingen der vorgeschlagenen Strategie aufruft: Zugänglichkeit, Begegnung und Gewährleistung (1.3). Auf der Grundlage dieser Überlegungen lässt sich klarer sagen, was die vier entscheidenden Kriterien für das Gelingen öffentlicher Infrastrukturen sind: die Qualität der jeweiligen öffentlichen Güter, Zugänglichkeit, Begegnung sowie eine Organisation, die Mitgestaltung ermöglicht, nach innen effektiv ist sowie nach außen gut vernetzt (1.4). Inklusive Qualität! Es ist die *Verbindung* von Qualität und Inklusivität, auf die es bei der Gestaltung öffentlicher Räume und Netze entscheidend ankommt. Jeder Ansatz alleine ist zum Scheitern verurteilt.

Die hier vorgeschlagene Strategie öffentlicher Teilhabe braucht Erneuerung und finanzielle Stärkung. Sie lässt sich nicht auf eine Strategie der monetären Stärkung öffentlicher Infrastrukturen reduzieren, aber auch nicht auf eine Erneuerung ohne finanzielle Stärkung. Hinsichtlich der Ausgabenfinanzierung und -priorisierung ist es notwendig, sich nochmals mit dem Begriff der öffentlichen Investitionen zu befassen, der mit Blick auf den Teilhabezweck nicht nur zu unscharf gebraucht wird, sondern sowohl in einer Hinsicht zu verkürzt als auch in anderer Hinsicht zu dominant (2.1). Spätestens an dieser Stelle gilt es, sich mit der Frage der ökonomischen Wertschöpfung zu befassen. Eine Strategie öffentlicher Teilhabe ohne das Gelingen der ökonomischen Transformation, ohne eine kompetente Politik der Ordnung und Anreizsetzung im Angesicht von Machtkonzentration, Digitalisierung und Klimazerstörung kann nicht gelingen (2.2). Auf dieser Grundlage lässt sich dann genauer beschreiben, wie die finanzpolitischen Konturen der vorgeschlagenen Strategie auf Einnahmen- und Ausgabenseite aussehen könnten (2.3). Im Folgenden wird anhand von sieben zentralen Feldern exemplarisch gezeigt, worin die zentrale Bedeutung öffentlicher Räume und Netze für eine glaubhafte Strategie der gesellschaftlichen Teilhabe liegt. Mit Bildungsräumen, Räumen in Stadt und Land, Medienräumen sowie ästhetischen Räumen werden vier zentrale öffentliche Räume aufgerufen. Mit den Mobilitäts-, Energie- und Digitalinfrastrukturen kommen drei entscheidende öffentliche Netze zur Sprache. Gerade in der praktischen Anschauung zeigt sich, wie eng beide Sphären strukturell miteinander verbunden sind. Zugleich wird deutlich, dass eine Strategie der öffentlichen Räume und Netze nicht auf den bundesrepublikanischen Raum beschränkt bleiben kann. Gefragt ist eine Strategie, die von vornherein insbesondere den europäischen Raum in Blick nimmt (2.4).

Eine Strategie der öffentlichen Räume und Netze bietet große gesellschaftliche Möglichkeiten, demokratisch und sozial, ökologisch und ökonomisch. Sie muss sich aber auch mit der Zumutung befassen, die in ihr liegt, um die richtigen Ansätze zu finden (3.1).

Dahinter stehen unterschiedliche Blockaden, die es zu verstehen gilt (3.2). Umso mehr kommt es auf der Grundlage dieser Analyse darauf an, die *Teilhabegewinne* deutlich zu machen, die mit der Stärkung und Erneuerung der öffentlichen Infrastrukturen verbunden sind (3.3). Erst eine bewusste Betrachtung der Blockaden und Gewinne ermöglicht es, eine Strategie zu beschreiben, die schrittweise Vertrauen in den einzuschlagenden Weg schafft. Am Ende ist nicht weniger gefragt als eine neue politische Erzählung der gesellschaftlichen Teilhabe, des gesellschaftlichen Zusammenlebens in Räumen und Netzen, durch die sich ein Leben in Freiheit überhaupt erst eröffnet. Gefragt ist nicht weniger als die Rückgewinnung einer gesellschaftlichen Fortschritts-erzählung auf der Höhe der Zeit. Eine Erzählung, die von der *begründeten* Hoffnung und der *tatsächlichen* Erfahrung getragen ist, dass wir es als Gesellschaft besser machen können (3.4).

# 1 Stärkung und Erneuerung: Warum öffentliche Infrastrukturen?

Auf der Suche nach einer wirksamen und glaubhaften Strategie der Stärkung der allgemeinen gesellschaftlichen Teilhabe führt der Weg rasch von der bloßen Definition «öffentlicher Güter» (im Sinne grundlegender Güter eines selbstbestimmten Lebens) zur Frage nach deren Produktions- und Verteilungsbedingungen. Hier liegt die eigentliche strategische Herausforderung: Wie kommen wir eigentlich zu einer Herstellung und Zugänglichmachung öffentlicher Güter, die tatsächlich alle in den Blick nimmt, für eine ausreichende Güterqualität sorgt und allgemeinen Zugang verschafft? An dieser Stelle gehört unsere Aufmerksamkeit fast automatisch den Infrastrukturen, durch die sich die Qualität und der Zugang zu öffentlichen Gütern entscheiden.

Doch was ist eigentlich eine öffentliche Infrastruktur? Und wie kommen wir innerhalb der öffentlichen Infrastrukturen auf die wichtige Unterscheidung zwischen «öffentlichen Räumen» und «öffentlichen Netzen» – zwei zentralen Kategorien, an denen man sich viel klarmachen kann und die zur strategischen Orientierung beitragen.

Weiterhin: Was genau ist das «Öffentliche» am «öffentlichen Raum», am «öffentlichen Netz»? Mit dieser Frage bewegen wir uns «ins Innere» der Frage nach einer Strategie der gesellschaftlichen Teilhabe, denn es öffnen sich über den Begriff der Öffentlichkeit gleich drei entscheidende Dimensionen für das Gelingen einer Teilhabestrategie: Zugänglichkeit, Begegnung und Gewährleistung. Auf der Grundlage dieser Überlegungen lässt sich klarer sagen, was die vier entscheidenden Kriterien für das Gelingen öffentlicher Räume und Netze sind: Qualität, Zugänglichkeit, Begegnung sowie eine Organisation, die Mitgestaltung ermöglicht, nach innen effektiv und effizient ist und nach außen gut vernetzt. Eine exemplarische Betrachtung von sieben zentralen Feldern zeigt, worin die ungeheure Bedeutung öffentlicher Räume und Netze für eine glaubhafte Strategie der gesellschaftlichen Teilhabe liegt: Bildungsräume, mediale Räume, Räume in Stadt und Land, ästhetische Räume sowie die Mobilitäts-, Energie- und Digitalnetze.

## 1.1 Die infrastrukturelle Bedingung öffentlicher Güter

Für die Herausbildung einer Strategie der gleichberechtigten Teilhabe an den entscheidenden Gütern eines selbstbestimmten Lebens liegt der springende Punkt weniger in dem Hinweis auf die Bedeutung öffentlicher Güter. Dazu ist viel Richtiges gesagt und geschrieben worden – weitgehend politisch folgenlos. Vielmehr sollte sich die politische wie auch intellektuelle Aufmerksamkeit darauf richten, unter welchen Produktions- und Zugangsbedingungen eigentlich öffentliche Güter tatsächlich in einer entsprechenden Qualität entstehen bzw. verhindert werden. Gefragt ist nicht weniger als eine neue Zündstufe,



in der aus der abstrakten Beschwörung öffentlicher Güter eine konkrete Strategie folgt, die durch die Stärkung und Erneuerung der öffentlichen Infrastrukturen, der öffentlichen Räume und Netze, einen tatsächlichen Fortschritt der allgemeinen Teilhabe bewirkt. Welche Formen der Herstellung und der Zugänglichmachung müssen wir forcieren, um das Versprechen öffentlicher Güter auch tatsächlich einzulösen? Grundsätzlich lassen sich – in der Theorie wie in der konkreten Politik – zwei «Philosophien», zwei grundlegende Ansätze der Herstellung und Zugänglichmachung unterscheiden: eine individualistische und eine kooperative.

**Individualistischer Ansatz:** Individualistische Perspektiven fokussieren die Frage der Teilhabe auf die Suche nach den monetären Spielräumen von Individuen, die sich dann mit ihrem Geld schon von allein Grundfähigkeiten und Grundgüter organisieren. Tägliche Praxis dieser Fokussierung ist die Fokussierung der Gerechtigkeitsforderung auf die Höhe und Länge von individuellen Sozialtransfers (Grundsicherung, Arbeitslosengeld, Rente). Sie ist weit verbreitet und durchaus populär, da sie zum einen das konservative Vertrauen in das bedient, was man «im eigenen Geldbeutel hat», und zum anderen auf klar definierte Interessengruppen zielt, die mit starken Wähler/innengruppen korrelieren. Seine symbolische Zuspitzung findet der individualistische Ansatz im Ruf nach einem bedingungslosen Grundeinkommen für alle, der sich mit dem starken Glauben verbindet, dass sich im Zuge dessen dann auch die anderen Teilhabeprobleme lösen werden. Zugrunde liegt dem wiederum in aller Regel die anthropologische Annahme, der Mensch sei «von Natur aus» gut, solidarisch und kooperativ – was bei genauerer Betrachtung keinem sinnvollen Freiheitsverständnis standhält, da es ja gerade um die Möglichkeit geht, sich so oder so zu entscheiden.

**Kooperativer Ansatz:** Kooperative Perspektiven verweisen hingegen darauf, dass die allgemeine Herstellung und Zugänglichmachung öffentlicher Güter in vielen Fällen von vornherein auf eine öffentlich-gesellschaftliche Koproduktion angewiesen ist, deren Bedingungen daher auch in gemeinsamer öffentlicher Verantwortung liegen. Die öffentlichen Infrastrukturen, die öffentlichen Räume und Netze müssen dabei nicht notwendigerweise in staatlicher Hand liegen, sondern können entlang definierter Kriterien etwa auch an gemeinnützige private Hände übertragen werden oder in bestimmten Fällen ganz auf das marktförmige Geschehen privater Akteure. In jedem Fall obliegt aber die *Gewährleistung* dieser öffentlichen Infrastrukturen der Demokratie und damit neben der Legislative auch den staatlichen Institutionen in ihrer Durchführung und Aufsicht. Der demokratische Staat ist aus Perspektive einer Politik der allgemeinen Teilhabe «unser Staat», weil die Demokratie «unsere Demokratie» ist, in der wir auf verschiedenen Ebenen Entscheidungen nicht nur treffen, sondern auch umsetzen.

Nach dem kooperativen Grundansatz liegt der entscheidende strategische Punkt darin, dass die allgemeine Zugänglichmachung öffentlicher Güter einen politischen Fokus erfordert, der an den öffentlichen Infrastrukturen ansetzt. Hier entscheiden sich in vielfacher Hinsicht die grundlegenden Bedingungen von Selbstbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe –

angefangen bei den öffentlichen Grundanforderungen der Zugänglichkeit und Qualität über ihre Trägerschaft und Aufsicht bis hin zu ihrer öffentlichen Finanzierung. Gute und inklusive öffentliche Infrastrukturen sind in modernen Gesellschaften die *Voraussetzung* für allgemeine Selbstbestimmung.

Die Vorstellung, dass sich die *allgemeine* Zugänglichkeit öffentlicher Güter in *guter Qualität* alleine durch den individualistischen monetären Einsatz der Bürger/innen als Marktteilnehmer/innen herstellt, ist nicht haltbar. Reale Freiheit stellt sich in vielen Fällen durch allgemeine, gesellschaftliche und politische Kooperation her – und geht ihr nicht voraus. Die gesellschaftliche Praxis zeigt, dass eine Politik des monetären Individualismus dazu führt, dass gerade diejenigen, die am dringendsten auf bestimmte öffentliche Güter angewiesen sind, am wenigsten für sich allein in Teilhabe-Infrastrukturen investieren können – während die besser ausgestatteten, selbstbewussten und gut vernetzten Bürger/innen im Zweifel ihren Vorsprung an guten Infrastrukturen noch weiter ausbauen.

Der kooperative Kerngedanke öffentlicher Infrastrukturen umfasst dabei durchaus auch einen Gedanken von Wettbewerb als Anreiz Dinge besser zu machen, voneinander zu lernen und die richtigen Anreize zu setzen. Der Wettbewerbsgedanke ist deshalb auch innerhalb öffentlicher Räume und Netze nicht erledigt, begründet sich aber aus dem Gedanken der Kooperation.

Mit dem Ansatz der kooperativen Ermöglichung von Selbstbestimmung verbindet sich zudem auch die Erwartung, dass sich die allgemeinen Voraussetzungen verbessern, über selbstbewusste Marktteilnehmer/innen zu einer gerechteren Primärverteilung von Einkommen und Vermögen zu kommen, die dann durchaus individualistisch für weitere auch öffentliche Kooperationen eingesetzt werden können. Der kooperative Ansatz beruht also nicht auf einem Entweder-oder, sondern auf einer klaren Fokussierung und Priorisierung öffentlicher Infrastrukturen mit dem Ziel, allgemeine Teilhabe wirksam zu gewährleisten.

**Verlust und Wiederentdeckung kooperativer Teilhabe-Infrastrukturen:** Die Einsicht, dass individuelle Freiheit mit Blick auf ihre Konstitutions- und Verwirklichungsmöglichkeiten auf kooperativen Voraussetzungen beruht, findet einen wichtigen Anknüpfungspunkt in der Geschichte, den auch die Linke der letzten Jahrzehnte vergessen zu haben scheint: Es war die Arbeiterbewegung, die in ihren Ursprüngen über Vereine und Genossenschaften an jener Herausbildung von Institutionen und Infrastrukturen arbeitete, in denen Befähigung, Ermöglichung und Ermächtigung stattfand: von den Bildungsvereinen, Sport-, Wander- und Gesangsvereinen, Arbeiterwohlfahrt und Arbeiter-Samariter-Bund bis zu Wohnungs- oder Nahrungsmittelgenossenschaften. Was hier zunächst als Selbstorganisation mangels staatlicher Gewährleistung in Angriff genommen wurde, bildete im Folgenden den Erfahrungsschatz für eine staatliche oder staatlich finanzierte und beaufsichtigte sukzessive Herausbildung öffentlicher Infrastrukturen. (Auch heute sollten wir bürgerschaftlich organisierte Ansätze, etwa mit Blick auf eine integrative Einwanderungsgesellschaft, als

Anstoß und Erfahrungsschatz für die Entwicklung veränderter oder neuer staatlich gewährleisteter Institutionen und Infrastrukturen im nächsten Schritt begreifen).

Die erste Phase der Herausbildung von Institutionen und Infrastrukturen der Teilhabe war entsprechend noch selbstorganisiert und schon allein deshalb auf das eigene Milieu beschränkt – verbunden mit der Entwicklung von Selbstbewusstsein und Stolz auf die eigene soziale Herkunft. In einer zweiten Phase wurde die Institutionenbildung sodann selbstbewusst mit einer Idee von Öffentlichkeit verbunden – und damit auch von Aufstieg und vom Durchbrechen der Milieu-, Schichten- und Klassenschranken. Infrastrukturen der Teilhabe wurden jetzt als «öffentlich» gedacht, also als Räume und Netze, die allen offenstehen, *unabhängig* von der sozialen Herkunft. Vom öffentlichen Bildungswesen bis zu öffentlichen Mobilitätsinfrastrukturen, von einem öffentlichen Gesundheitswesen bis zu öffentlichen Kultureinrichtungen. Hinzu kam die Entwicklung eines Sozialversicherungs- und Grundsicherungssystems, das die finanziellen Risiken in den verschiedenen Lebensphasen abfederte und so für eine gewisse monetäre Sicherheit als Voraussetzung eines Lebens in Freiheit sorgte.

Die Tatsache, dass sich die politische Fantasie in Gerechtigkeitsfragen nur noch auf den Punkt einer monetären Mindestsicherung reduziert, zeigt die ganze Misere eines politischen Gerechtigkeitsdiskurses, der die wirksamen Mittel und Wege für mehr gesellschaftliche Teilhabe aus den Augen verloren hat.

## 1.2 Infrastrukturen als Räume und Netze

Wenn also im Folgenden die Begriffe der öffentlichen Infrastrukturen und der öffentlichen Institutionen als Zentralbegriffe teilhabeorientierter Produktions- und Verteilungsbedingungen öffentlicher Güter eingesetzt werden, ist es zunächst notwendig, die Begriffe «Infrastruktur» und «Institution» näher zu betrachten. Beide werden nicht nur politisch, sondern auch je nach Fachdisziplin sehr unterschiedlich gebraucht – philosophisch, soziologisch, rechts- oder wirtschaftswissenschaftlich – und auch innerhalb dieser Disziplinen finden die Begriffe sehr unterschiedliche Verwendung. Was aber ist die politisch-strategisch geeignete Begrifflichkeit, um den kooperativen Orten und Strukturen einen Namen zu geben, an denen die entscheidenden öffentlichen Güter hergestellt und zugänglich gemacht werden?

Es ist nach wie vor ein kommunikationsstrategisches Problem, dass alle in Betracht zu ziehenden Oberbegriffe einer solchen Strategie im politischen Alltagsgebrauch etwas sperrig und abstrakt klingen, vielleicht auch einfach noch zu ungewohnt sind und zudem aufgrund ihrer Bedeutungsbreite erklärungsbedürftig. Deshalb werden im weiteren Verlauf die Unterfälle der «öffentlichen Räume» und der «öffentlichen Netze» eine entscheidende begriffsstrategische Rolle spielen. Und deshalb ist es zur Verdeutlichung

der Strategie wichtig, die konkreten Gestalten der Infrastrukturen bzw. Institutionen zu benennen und zu beschreiben: von der Schule bis zum Verkehrsnetz.

Gleichzeitig kommt eine politische Strategie in dem vorgeschlagenen Sinn aber nicht umhin, Oberbegriffe zu etablieren, die deutlich machen, was all diese Orte und Strukturen verbindet, was die strategische Klammer bildet. «Infrastructure Matters! Institution Matters!» – im Singular, um die gemeinsame Idee zu betonen. «Infrastructures Matter! Institutions Matter!» – im Plural, um die vielfältigen Konkretionen der Idee zu betonen.

**Der Begriff der «Infrastruktur»:** Im Begriff «Infrastruktur» ist der Gedanke der Bedingung bzw. der Voraussetzung (hier: von Teilhabe) bereits enthalten (lateinisch *infra*: unterhalb), ebenso der Gedanke der Vernetzung bzw. Verbindung (hier: als Zugänglichmachung) (lateinisch *structura*: Zusammenfügung). Als Unterbau in diesem Sinn beschreibt «Infrastruktur» nach allgemeiner Auffassung alle langlebigen Einrichtungen materieller oder institutioneller Art, die das Funktionieren einer Gesellschaft begünstigen. Das wird in den Wirtschaftswissenschaften oft eingeführt auf das «Funktionieren einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft», aber in einem weiteren Sinn umfasst der Begriff auch all diejenigen Einrichtungen, die etwa den Zielen eines demokratischen Gemeinwesens dienen. Unterschieden wird weiterhin zwischen staatlichen und privaten Infrastrukturen und Mischformen aus beiden.

Vor diesem Hintergrund ist der Begriff der Infrastruktur gut geeignet, um ihn für die kooperativen Voraussetzungen allgemeiner Teilhabe einzusetzen. Gleichzeitig liegt in ihm sowohl semantisch als auch im allgemeinen Gebrauch eine Betonung des Vernetzungsaspekts, weniger der kooperativen Orte. Der Begriff «Infrastruktur» wurde im militärischen Bereich schon früh für die im Boden befindlichen Leitungen, wie Pipelines, Rohrleitungen und Kabel, verwendet. Inzwischen hat sich sein Gebrauch deutlich verändert: einerseits auf allgemeine Transport- und Versorgungsnetze (Energienetze, Kommunikationsnetze, Netze der stofflichen Ver- und Entsorgung, Mobilitätsnetze), andererseits auf allgemeine Zugangsräume (Bildungseinrichtungen, Betreuungseinrichtungen, Medien, Gesundheitseinrichtungen, kulturelle Einrichtungen, Einrichtungen für Sport und Freizeit, Einrichtungen der öffentlichen Sicherheit etc.).

Soweit im Bereich *technischer Infrastrukturen* der Akzent bei den Leitungen liegt, sind damit immer auch die Orte zwischen den Leitungen gemeint, an denen Energie, Information etc. überhaupt erst produziert wird. Umgekehrt ist im Bereich sozialer Infrastrukturen, bei denen eher die Orte aufgerufen werden, auch klar, dass es hier ebenfalls um die Vernetzung dieser Orte geht, um das Zusammenspiel etwa unterschiedlicher Einrichtungen. Entsprechend dieser Vielfalt an Netzen und Orten handelt es sich beim Infrastrukturrecht um ein Querschnittsrecht, das in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen geregelt ist.

**Der Begriff der «Institution»:** Der Begriff «Institution» (lateinisch *institutio*: Einrichtung) ist hingegen noch weiter angelegt und entsprechend noch uneinheitlicher im Gebrauch. In einem weiten Sinne wird darunter ein Regelsystem verstanden, das soziales Verhalten und Handeln so formt, dass es im Ergebnis für andere Interaktionsteilnehmende erwartbar wird. In einem engen Sinne werden unter Institutionen die festen gesellschaftlichen Einrichtungen wie etwa demokratische Institutionen der Legislative, Exekutive und Judikative oder auch soziale Institutionen wie Schulen oder Krankenhäuser verstanden, also bestimmte räumliche Einrichtungen. Die Ideengeschichte des Institutionenbegriffs lässt sich an dieser Stelle nicht ausführlich darstellen. In jedem Fall lässt sich zwischen staatlichen Institutionen, privaten und Mischformen unterscheiden, ebenso zwischen formal und informell geregelten Institutionen. Während der Begriff «Institution» die allgemeine Ordnung mit Blick auf eine bestimmte Funktion bezeichnet (z.B. Schule als Bildungsinstitution), würde man eine bestimmte Erfüllungsgestalt dieser Institution eher als Einrichtung (oder auch Organisation) bezeichnen (z.B. die konkrete Schule).

**Infrastrukturen und Institutionen:** In ihren gängigen Definitionen und Beschreibungen stehen die beiden Oberbegriffe der öffentlichen Infrastrukturen und der öffentlichen Institutionen durchaus in einem großen Näheverhältnis. Der Oberbegriff «Institution» bietet die Möglichkeit, die demokratischen wie sozialen *Räume* öffentlicher Teilhabe stärker zu akzentuieren. Der Oberbegriff «Infrastruktur» bietet hingegen die Möglichkeit, die *Netze* öffentlicher Teilhabe stärker zu akzentuieren und zugleich dichter am politischen Sprachgebrauch zu sein, der sich eher an konkreten materiellen und personellen Strukturen orientiert als an der jeweils allgemeinen Zwecksetzung. Insgesamt ist der Begriff der Infrastrukturen in der politischen Praxis für die hier verhandelten Fragen anschlussfähiger – und wird deshalb im Folgenden als Oberbegriff bevorzugt. Nicht nur systematisches Denken, sondern auch politische Strategie braucht allgemeine Begriffe – auch wenn eine kommunikative Anforderung immer darin besteht, die unterschiedlichen Räume und Netze möglichst konkret und anschaulich zu benennen.

**Infrastrukturen und strukturelle Politik:** Eine Politik, die nicht an besondere Lebensstile und Lebensformen appelliert, sondern ihren gesellschaftlichen Auftrag in der Gestaltung der allgemeinen Regeln und Strukturen begreift, findet in der *Infrastruktur* einen Begriff für ihren strukturellen Ansatz der Gestaltung öffentlicher Räume und Netze.

**«Räume» und «Netze»:** Eine grundlegende Differenzierung innerhalb des Begriffs der öffentlichen Infrastrukturen liegt nun in der Unterscheidung zwischen öffentlichen «Räumen» und öffentlichen «Netzen»: Räume als geografisch (oder auch virtuell) eingegrenzte Orte, Netze als Verbindungen zwischen zwei Orten. Diese grundlegende Unterscheidung liegt nach den bisherigen Ausführungen nahe. Zugleich macht sie vieles konkreter und damit anschaulicher.

Zum einen werden öffentliche Güter in bestimmten Räumen zugänglich gemacht, produziert oder beides zugleich. Als Orte der Zugänglichmachung und Produktion sind sie in vielerlei

Hinsicht darüber hinaus potentielle Orte der gesellschaftlichen Begegnung, sei es als Produktionsbedingung, sei es als wichtiges Nebenprodukt. Der Unterbegriff «öffentliche Räume» ist in der politischen Debatte bereits etabliert und positiv besetzt, wenn auch oft zu enggeführt auf die uneingeschränkte Zugänglichkeit von öffentlichen Plätzen oder Grünflächen in Auseinandersetzung mit privatisierungsgetriebenen Schließungen von Zugänglichkeit. Die Kategorie des öffentlichen Raums ist aber auch überall dort gefragt, wo Zugänge aufgrund einer bestimmten Funktion durchaus eingeschränkt sind, aber gleichwohl ein allgemeiner, also nicht sozial bzw. kulturell selektiver Zugang notwendig ist. Auf eine Grundschule kommen nur Kinder – als öffentlichen Raum sollten wir sie dennoch begreifen, denn für diese Zielgruppe sollte sowohl das Gut «Bildung» allgemein zugänglich sein als auch der gemeinsame Bildungsraum. In einen Sportverein kommen nur diejenigen, die sich für einen bestimmten Sport interessieren – gleichwohl handelt es sich dabei um einen wichtigen öffentlichen Raum, soweit er einen allgemeinen, nicht selektiven Zugang bietet und, insbesondere bei Teamsportarten, soziale Begegnung ermöglicht. Im Zuge der Digitalisierung kommt es zudem darauf an, die digitalen Räume einzubeziehen und auf ihren «öffentlichen» Charakter zu befragen.

Öffentliche Güter brauchen zum anderen vielfache Netze, um öffentliche Güter zu transportieren und dadurch zugänglich zu machen. Auch der Unterbegriff der «öffentlichen Netze» ermöglicht nicht nur bereits ein höheres Maß an Anschaulichkeit. Er ist darüber hinaus in der politischen Auseinandersetzung auch bereits in Betrieb – sei es in der Auseinandersetzung um die Energieversorgung, den öffentlichen Nahverkehr oder die digitalen Anschlüsse. Nicht zuletzt können auch Sozialversicherungssysteme als öffentliche Netze begriffen werden, in denen die Koordination leistungsbezogener Ein- und Auszahlungen im Kontext sozialer Sicherung stattfindet.

**Teilhabe, nicht nur Dasein:** Die Frage, welcher Funktion öffentliche Infrastrukturen zu dienen haben, wurde in der Geschichte des institutionellen Denkens und Handelns ebenso unterschiedlich beantwortet wie zwischen und in den unterschiedlichen Fachdisziplinen. Betont wurden bei der Funktionsbestimmung etwa die Sicherheits- und Entlastungsaspekte für das individuelle Handeln (Gehlen 1986: 79), aber auch die Regelung elementarer gesellschaftlicher Bereiche wie Bildung und Ausbildung, Energie und Mobilität, Warenproduktion und Verteilung oder auch die Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Ordnung als Ganze.

Eine weit verbreitete, inhaltlich fragwürdige und zudem historisch belastete Funktionsbeschreibung aus den Verwaltungswissenschaften findet sich im Begriff «Daseinsvorsorge», der die Aufgabe einer staatlichen «Vorsorge» aus der Schwäche des modernen Lebens begründet und sich auf die für das menschliche «Dasein» als notwendig erachteten Güter und Leistungen bezieht (Forsthoff 1971: 75 f.). Genannt werden hier klassischerweise die Energieversorgung, das Beförderungswesen, die Wasserversorgung, die Müll- und Abwasserbeseitigung, aber auch Institutionen der öffentlichen Sicherheit.

In der Sache liegt «Daseinsvorsorge» nach diesem Verständnis ein paternalistischer Güterbegriff zu Grunde, der fernab der Idee eines selbstbestimmten Lebens platziert ist. Die Bestimmung des Menschen ist aus dieser Perspektive das bloße «Dasein», in jedem Fall kein «Wiessein». Es ist deshalb äußerst treffend, in dieser Position einen «Infrastruktur-existenzialismus» (Kersten 2009: 24) zu sehen. Hinzu kommt die Beschreibung von öffentlichen Infrastrukturen als die «Vorsorge» eines autoritären Staates. Auf der Strecke bleibt hier also sowohl ein Verständnis öffentlicher Infrastrukturen als Ergebnis *demokratischer* Auseinandersetzung wie auch ein Verständnis für das Zusammenspiel von demokratischer Staatlichkeit, bürgerschaftlichem Zusammenleben und auch produktivem Wettbewerb.

Das alles schwingt in der Rezeption des Begriffs der «Daseinsvorsorge» – bewusst oder unbewusst – vielfach noch mit. Und selbst da, wo er ganz anders gemeint ist, sind mit den Zentralbegriffen des «Daseins» und der «Vorsorge» zwei semantische Spuren ausgelegt, die einer Politik der infrastrukturellen Teilhabe keinen Gefallen tun. Hinzu kommen seine hölzerne Aura wie die grundlegende semantische Schwäche, dass der unmittelbare Wortlaut nicht ansatzweise auf den entscheidenden Punkt der öffentlichen Netze, Räume und Institutionen führt. Umso fahrlässiger ist es, dass auch grüne Kommunikation nach wie vor in hohem Maße auf einem äußerst fragwürdigen Begriff aufbaut, der vielleicht als etablierter Fachterminus noch eine gewisse Notwendigkeit hat, mit dem sich aber weder konzeptionell noch kommunikativ ein Blumentopf gewinnen lässt.

Vor dem Hintergrund der Deutungsoffenheit des Begriffs der öffentlichen Infrastrukturen kommt es im Folgenden darauf an, die allgemeine Teilhabe an den öffentlichen Gütern eines selbstbestimmten Lebens als entscheidende Funktion deutlich zu machen. Es geht darum, die Ausrichtung öffentlicher Infrastrukturen an dieser Funktion zu messen. Das erfordert vor allem eine intensivere Befassung mit dem öffentlichen Charakter von Infrastrukturen und anschließend mit der Qualität ihrer Güter, ihrer Zugänglichkeit, ihrer Begegnungsoffenheit sowie ihrer inneren und äußeren Organisation.

Das verbietet Interpretationen, die öffentliche Infrastrukturen und Institutionen auf die Sorge um das Dasein reduzieren, wie auch Verwendungen, nach denen Einrichtungen eher auf sozialen Ausschluss denn auf sozialen Einschluss angelegt sind. Und auch wenn öffentliche Infrastrukturen und Institutionen ohne Zweifel eine Sicherheitsfunktion in komplexen Gesellschaften haben, folgt ein sinnvoll verstandener Infrastrukturbegriff wie auch ein sinnvoll verstandener Institutionenbegriff doch einem anderen Zweck, nämlich der allgemeinen Freiheitsermöglichung, dem sich auch der Sicherheitsaspekt unterzuordnen hat.

**Produktion, Vorhaltung und Vertrieb:** Liegt ein Unterschied zwischen öffentlichen Räumen und öffentlichen Netzen entsprechend darin, dass in den Räumen ein öffentliches Gut produziert bzw. vorgehalten wird, während es in den Netzen verteilt und damit zugänglich gemacht wird? Das wäre in beide Richtungen zu kurz gedacht. Zum einen finden in

öffentlichen Räumen mitunter die Produktion bzw. Vorhaltung und die Distribution öffentlicher Güter zusammen. Zum anderen stellen sich bestimmte Güter erst durch ein Netz her. Das Gut «Energie» wird durch Netze verteilt, nicht aber erzeugt. Auch das Gut «Information» wird durch Netze verteilt und nicht hergestellt. Das Gut «Kommunikation» entsteht aber erst durch die Netze selbst, da es sich hier um ein Gut handelt, das sich intersubjektiv konstituiert. Ebenso wird zwar das Gut «An einem bestimmten Ort sein» nicht durch das Netz erzeugt, sondern nur durch den Transport (hier nicht des Guts, sondern des Subjekts) ermöglicht – das Gut «Mobilität» konstituiert sich jedoch ebenfalls im Netz selbst und nicht in einem vorgängigen Raum.

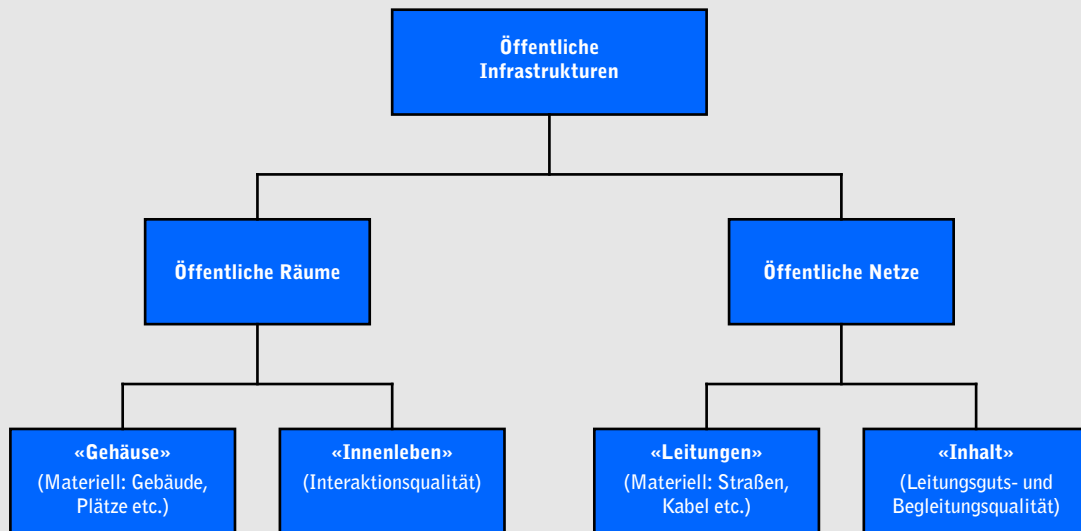
**Netze und Räume im Konflikt:** Dabei geraten die Strukturen öffentlicher Räume und öffentlicher Netze, die hier beide unter dem Dach des Infrastruktur-Begriffs firmieren, durchaus immer wieder in Konflikt. Begreift man öffentliche Räume in erster Linie als Orte einer gemeinsamen gesellschaftlichen Praxis und öffentliche Netze als Leitungen der gemeinsamen gesellschaftlichen Versorgung, so wissen wir natürlich auch um die Konkurrenzen dieser beiden Systeme. Wir wissen um die tiefen Eingriffe und auch die brachiale technokratische Gewalt, mit der etwa die Schneiden von Verkehrs- oder Energienetzen in die Praxis lokaler Lebensräume gehauen wurden (van Laak 2018; Richter 2018). Viele Städte und Regionen tragen die Wunden und Narben – etwa eines automobilitätsfixierten Beton-Modernismus – bis heute, und weitere kommen hinzu. Umgekehrt kennen wir auch die Widerstände aus dem lokalen Raum gegen allgemeine Infrastrukturen von höchster Bedeutung, etwa mit Blick auf die Trassenführung von Zugstrecken oder von Stromleitungen für Erneuerbare Energien. Am Ende kommt es in vernetzten Gesellschaften darauf an, gemeinsam über die Infrastrukturen zu entscheiden, durch die die allgemeinen Zugänge gesichert werden – auch entgegen den lokalen Einsprüchen. Gleichzeitig kommt es aber für eine kontextsensible Demokratie der allgemeinen Entscheidungen darauf an, genau zuzuhören, worin die konkreten Betroffenheiten bestehen, und dialogisch zu besprechen, worin Alternativen bestehen könnten.

**Mehr als Beton und Metall! Gehäuse und Innenleben, Leitung und Inhalt:** Eine weitere, entscheidende Differenzierung ist innerhalb der beiden Bereiche von Räumen und Netzen zu treffen. Weder handelt es sich bei öffentlichen Räumen nur um die materiellen Gehäuse (wie Gebäude, Plätze etc.) noch bei öffentlichen Netzen nur um materielle Leitungen (wie Straßen, Kabel etc.). Für die Zugänglichkeit und Qualität öffentlicher Räume kommt es entscheidend auf das Zusammenspiel von äußeren Gegebenheiten und den «Leben» *innerhalb* dieses Gehäuses an. Entscheidend ist die Qualität der Interaktion und damit auch der Dienstleistungen, die in dem Gehäuse erfolgen – und deren Möglichkeiten gleichzeitig mit der äußeren Form in Zusammenhang stehen. Ebenso kommt es für die Zugänglichkeit und Qualität öffentlicher Netze ebenso auf das Zusammenspiel von Leitungen und transportiertem Inhalt an wie auch auf die Anleitung und Begleitung zum Umgang mit diesen Netzen. Auch hier lässt sich von der Dienstleistungsqualität des Netzes mit Blick auf die zur Verfügung gestellten Güter sprechen – und auch diese hängt unter anderem von den materiellen Gegebenheiten der Leitung selbst ab. Auf diese wichtige Unterscheidung zwischen



Gehäuse und Innenleben bzw. zwischen Leitung und Inhalt ist noch vertieft einzugehen, denn hier liegt der politische Schlüssel für ein angemessenes Verständnis des Mitteleinsatzes und der Investitionen in öffentliche Infrastrukturen.

Abbildung 1: Grundlegende materielle und qualitative Dimensionen öffentlicher Institutionen/Infrastrukturen



Quelle: Eigene Darstellung.

## 1.3 Die «Öffentlichkeit» von Räumen und Netzen

Eine politische Strategie der allgemeinen Teilhabe durch öffentliche Infrastrukturen macht es notwendig, sich bewusst und differenziert mit dem Anspruch der Öffentlichkeit auseinanderzusetzen. «Öffentlichkeit» ist im politischen Alltagsgebrauch ein Allerweltswort, hat es aber bei genauerer Betrachtung in sich. Unter dem Gesichtspunkt der sozialen und demokratischen Einbeziehung, neudeutsch: Inklusion, kann die Pointe einer Minimaldefinition des Öffentlichkeitsbegriffs nur darin liegen, dass Öffentlichkeit auf Räume und Netze abzielt, zu denen innerhalb des jeweiligen Funktionsbereichs alle *jenseits* sozialer bzw. kultureller Merkmale Zugang haben. Daraus ergeben sich mit Blick auf die Strategie der allgemeinen Teilhabe durch öffentliche Infrastrukturen drei Schnittstellen, an denen der Begriff des Öffentlichen Wirkungsmacht entfaltet:

### 1) Öffentliche Zugänglichkeit

«Öffentlichkeit» weist zunächst einmal darauf hin, dass die Güter, die wir in gemeinsamen Infrastrukturen herstellen, auch allen zugänglich sein müssen. Infrastrukturen, zu deren Gütern bestimmte soziale Gruppen keinen oder einen erheblich erschwerten Zugang haben, werden wir zu Recht nicht als «öffentlich» adeln – auch wenn sie sich vielleicht das Etikett gern ankleben würden. Dabei meint Zugänglichkeit zunächst einmal, dass die Menschen überhaupt an das jeweilige öffentliche Gut kommen. Zugangsregeln, die nach sozialer Lage, nach sozialer Herkunft oder nach anderen gegebenen Eigenschaften wie Geschlecht oder Ethnie auf- oder ausschließen, verhindern «Öffentlichkeit».

**Faktoren der Zugänglichkeit:** Jenseits dieser grundlegenden Frage von Drinnen und Draußen gibt es jedoch entscheidende weitere Faktoren, an denen sich der Grad der Zugänglichkeit entscheidet: die Gestaltung von Gebühren und Preisen, von der viel für die Nutzung öffentlicher Infrastrukturen durch Menschen aus unterschiedlichen Lagen abhängt; die Unterstützung für diejenigen, die sich auf Grund der sozialen Herkunft oder aus anderen Gründen mit der Erlangung des Guts schwerer tun; die Offenheit für alle Lebenserfahrungen und Lebensstile – auch jenseits der etablierten Normierungen. Öffentliche Zugänglichkeit ist mehr als die Abwesenheit unüberwindlicher Grenzen, sie ist die reale und gute Möglichkeit ein öffentliches Gut zu erlangen und erfordert deshalb eine deutliche Absenkung von Barrieren.

**Ansprüche aus Gleichheit, nicht aus «Identität»:** Eine (inklusive) Politik der Teilhabe versucht, Hindernisse zu identifizieren, die die Teilhabe sozialer bzw. kultureller Gruppen an öffentlichen Räumen und Netzen behindern. Gruppenorientierte Unterstützung in diesem Sinn agiert deshalb nie identitär, vermeidet insbesondere kulturalistische Begründungen der Differenz, sondern zielt – ganz im Gegenteil – auf das Ideal der Gleichheit in Freiheit. Ihr geht es also darum, die Differenz ungleich verteilter Zugänge im Namen der Gleichheit abzumildern oder gar abzuschaffen – anstatt Differenz «identitär» zum ausschlaggebenden Kriterium sozialer Ansprüche (freiwillig oder unfreiwillig) auszubauen.

Der gleichberechtigte Zugang zu öffentlichen Räumen und Netzen setzt voraus, die sozialen Barrieren und ungleichen Artikulationschancen klar zu benennen und zu überwinden. Eine Politik der Überwindung dieser Barrieren erfordert ein Bewusstsein für die Mechanismen von gruppenbezogenen Ausschlüssen. Hier sind insbesondere zu nennen: Ein Bewusstsein für die Ausschlüsse auf Grund von sozialer Lage, auf Grund von Geschlecht, sexueller Orientierung, migrantischer Herkunft, Hautfarbe oder eben auch von sozialer Herkunft. Auch kommt es darauf an, die Kopplung verschiedener Merkmale im Blick zu behalten.

## 2) Öffentliche Begegnung

In dem Kriterium der Zugänglichkeit ist jedoch noch keine Aussage darüber enthalten, ob es in den Räumen der Zugänglichmachung auch zu einer öffentlichen Begegnung jenseits der sozialen Gruppen und Schichten kommt. «Öffentlichkeit» in diesem Sinn meint gerade nicht die Verstärkung des von vornherein Geteilten, meint nicht die «Blase», sondern erweist sich in der Möglichkeit des Aufeinandertreffens von Unterschieden, in der Möglichkeit des Nichtgeteilten, Nichterwarteten und Nichtgewollten. Wo sollten wir entgegen der Tendenz des gesellschaftlichen Sich-Auseinanderlebens das öffentliche Zusammenleben bestärken, wenn nicht dort, wo wir die Gewährleistung und Zugänglichmachung öffentlicher Güter als eine allgemeine und damit gemeinsame Aufgabe betrachten. Nicht generell, aber als grundsätzliche Stoßrichtung – mit begründeten Ausnahmen des besonderen separaten Empowerments. Diese Funktion der «öffentlichen Begegnung» ist für eine Gerechtigkeitsstrategie der allgemeinen Teilhabe durch öffentliche Infrastrukturen ein entscheidender Punkt und zugleich eine große Herausforderung – und bedarf deshalb einer genaueren Betrachtung.

**Begegnungslose Zugänge:** Öffentliche Güter lassen sich nicht nur theoretisch allgemein finanzieren und allgemein zugänglich machen, ohne dass sich die unterschiedlichen Schichten und Milieus jemals über den Weg laufen – dies ist tatsächlich nach wie vor die eher vorherrschende Praxis unserer Gesellschaft. Man kann in einem Schulsystem die Hauptschulen stärken – ohne dass es dort zu einer neuen sozialen Mischung kommt. Man kann an sozialen Brennpunkten Einrichtungen für die «Problemjugendlichen», für die Ausgegrenzten und Prekären stärken – ohne dass jemals eine Person aus einer anderen Schicht den Fuß in die Tür setzt. Man kann Sonderschulen für Menschen mit Handicaps stärken – ohne dass es zu einer Verstärkung der geteilten Praxis mit Schülerinnen und Schülern ohne Handicaps kommt. Das Gleiche gilt für Stadtviertel, Räume des öffentlichen Nahverkehrs, Kultureinrichtungen, Arztpraxen und Krankenhäuser etc.

**Der anspruchsvolle Anspruch der Inklusion:** Nun wissen wir etwa aus der Debatte um schulische Inklusion im engeren Sinn, also um das gemeinsame schulische Lernen von Menschen mit und ohne Handicaps, dass es durchaus Argumente dafür gibt, Menschen gezielt auch als Gruppe für sich zu unterstützen – auch im Sinne eines vorgängigen Empowerments für

ein Vordringen in die öffentliche Sphäre eines gemeinsamen Zusammenlebens und Zusammenarbeitens. Es wäre deshalb falsch, solchen Fällen der gezielten separaten Unterstützung per se das Attribut der öffentlichen Infrastruktur bzw. Institutionen abzusprechen. Die Möglichkeit zur Teilhabe braucht auch Orte der besonderen Bestärkung und Befähigung in getrennten Räumen. Gleichzeitig bleibt aber das Kriterium der öffentlichen Begegnung grundsätzlich aus Perspektive der allgemeinen Teilhabe ganz entscheidend. Die wachsende und hartnäckige Segregation (nicht nur) unserer Gesellschaft in stark isolierte soziale Schichten und soziokulturelle Milieus ist unter dem Gesichtspunkt allgemeiner sozialer Teilhabe eine alarmierende Entwicklung mit weitreichenden sozialen Grenzbeziehungen. Warum?

**Die soziale Kraft gesellschaftlicher Begegnung:** Die Zugänglichmachung von zentralen öffentlichen Gütern eines selbstbestimmten Lebens braucht aus starken Gründen wechselseitige Sichtbarkeit und wechselseitigen Austausch – und kann sich nicht auf die abstrakte Solidarität der Transferzahlungen und der isolierten Zugänglichmachung begrenzen. Erst wenn die sozialen Unterschiede im öffentlichen Raum auch sichtbar werden, besteht die Aussicht auf einen empathischen sozialen Ausgleich. a) Die ausreichende Bereitschaft zu wechselseitiger Solidarität und Unterstützung ist auf eine wechselseitige Anschauung und alltäglichen Dialog angewiesen – nur so öffnen sich Wissens- und Erfahrungshorizonte, stellt sich Empathie her. b) Erst wenn die Menschen mit ihren unterschiedlichen Ausgangslagen öffentlich sichtbar werden, treten die Fähigkeiten und Potenziale aller zutage, verlieren Stereotype und Stigmatisierungen ihre perfide Kraft, und setzt wechselseitiges Dazu-Lernen ein. c) Die abstrakte Unterstellung einer einseitigen Inanspruchnahme der Bessergestellten zugunsten der Unterschicht relativiert sich erst dann, wenn diese Sichtbarmachung aller Fähigkeiten und Potenziale erfolgt. d) Und noch grundsätzlicher: Erst dort, wo wir als Menschen jenseits der Milieugrenzen aufeinandertreffen, bekommen wir ein Gespür dafür, was uns im Kern verbindet, was den tieferen Grund sozialer Anerkennung darstellt: das bloße Menschsein, die bloße Subjekthaftigkeit.

**Die demokratische Kraft gesellschaftlicher Begegnung:** Was hier als «Politik der Begegnung» mit dem Schwerpunkt auf soziale Teilhabe ausbuchstabiert wird, lässt sich auch auf die Frage der demokratischen Teilhabe weiterdenken (Siller 2016) – die wiederum ein entscheidender Faktor für die Gestaltung der sozialen Verhältnisse ist. a) Der demokratische Streit um die richtige allgemeine Antwort – also um die Antwort, die versucht, allen gerecht zu werden – ist eben auch auf die wechselseitige Kenntnis und Sichtbarkeit der unterschiedlichen Lagen als Vorbedingung angewiesen. b) Die Überzeugung, dass die allgemein bessere Entscheidung durch den demokratischen Diskurs entsteht, durch das Wechselspiel der Argumente, verlangt die Einbeziehung derer, deren Hörbarkeit aus sozialen Gründen infrage steht – damit die entsprechenden Interessen überhaupt im demokratischen Diskurs Berücksichtigung finden können; aber auch, weil nur so Positionen der Allgemeinwohlinterpretation in den Diskurs finden, die anders kontextualisiert, anders geprägt sind als die aus anderen Schichten oder Milieus. c) Und noch grundsätzlicher: Erst dort, wo wir als Menschen jenseits der Milieugrenzen aufeinandertreffen,

bekommen wir ein Gespür dafür, was uns in der liberalen Demokratie – wenn man so will «republikanisch» – verbindet, was den tieferen Grund demokratischer Anerkennung darstellt: die Freiheit und Gleichheit als Bürgerinnen und Bürger. So enthält eine Strategie der Teilhabe durch öffentliche Infrastrukturen auch eine fundamentale Antwort auf die Krise des demokratischen Diskurses in Zeiten des Rückzugs in die eigenen digitalen und analogen Blasen und Echoräume, in denen sich Wut und Selbstgewissheit in einem selbstreferenziellen Modus hochschaukeln. Und sie führt auf die grundlegende Bedeutung demokratischer Repräsentation, die sicherstellt, dass alle bei limitierten Zeitressourcen diskursiv gut vertreten sind.

**Viele «eine Orte»:** Wenn hier vom öffentlichen Raum als Raum der allgemeinen, der inklusiven Begegnung und damit als Raum der nicht sozial oder kulturell vorbestimmten Heterogenität die Rede ist, so ist damit nicht der eine, große öffentliche Raum gemeint. Gemeint sind viele «eine Orte»: Bildungseinrichtungen und Arbeitsorte, öffentliche Verkehrsmittel und Krankenhäuser, Wohnhäuser und Straßenzüge, Stadtviertel und Parks, Kultureinrichtungen und Jugendzentren. Öffentlichkeit meint sinnvoll verstanden das Zusammenspiel dieser Vielzahl von «einen Orten».

**Welche Regeln braucht öffentliche Teilhabe?** Es gehört zu den Irrtümern eines Teils der gebildeten, Mittelschicht, dass sich Teilhabe im öffentlichen Raum am besten dann ereignet, wenn dieser Raum möglichst informell und ungeregelt bleibt. Nichts muss, alles kann. Dabei sind die informellen Gesetze dieser Räume in ihren Auslesemechanismen oft unerbittlich. Und umgekehrt wissen wir, wie stark bestimmte Verfahrensregeln dazu beitragen können, Menschen ins Spiel zu bringen, sie auch die Spielregeln mitbestimmen zu lassen. Am Beispiel des öffentlichen Bildungsraums Schule: Es macht einen großen Unterschied, ob der Unterricht von denen bestimmt wird, die stets selbstbewusst den Finger heben, oder auch von denen, die dieses Selbstbewusstsein – etwa aufgrund ihrer sozialen Herkunft – nicht aufbringen, aber keineswegs weniger begabt sind. Ausschlaggebend dafür sind Regeln, etwa der Sitzordnung, der Stoffauswahl, des Aufrufverfahrens oder der Teamkooperation – und an diesen Regeln entscheidet sich die inklusive Qualität des Bildungsraums Schule. Je höher die Teilhabekraft eines Raums von hoher Bildungsqualität ist, umso mehr sind dann auch kompetitive Elemente möglich, die zuvor oftmals nur die Privilegierten weiter bevorzugen.

**Das allgemeine Dritte:** Dabei kann ein Ansatz der Stärkung der allgemeinen Teilhabe darin bestehen, in bestimmten Zusammenhängen auf die Einführung der Unterschiedlichen über ihre besonderen Merkmale bewusst zu verzichten und ein allgemeines «Drittes» ins Zentrum der Interaktion zu stellen. Dieses Dritte kann ein Gespräch sein über Politik oder Film, kann der gemeinsame Sport sein oder das gemeinsame Singen. Natürlich werden auch so Unterschiede mit der Zeit deutlich, und manchmal müssen sie auch deutlich werden, um Barrieren zu überwinden. Unterschätzen sollte man aber die egalitäre Kraft einer Praxis des gemeinsamen Dritten nicht, die gezielt von den Unterscheidungen (und den damit einhergehenden Zuschreibungen) absieht, weil sie für das geteilte Dritte irrelevant sind.

**Ein entscheidendes «Nebenprodukt»:** Öffentliche Begegnung ist überall dort unmittelbar notwendig, wo die Produktion eines öffentlichen Guts – etwa beim gemeinsamen Lernen oder beim gemeinsamen Sport – von vornherein auf einer allgemeinen Kooperation im gemeinsamen Raum beruht. Öffentliche Begegnung ist jedoch oft auch dort ein entscheidendes «Nebenprodukt», wo es um die allgemeine Zugänglichmachung eines öffentlichen Gutes geht, das an und für sich nicht notwendigerweise auf kollektiver Intersubjektivität beruht: Menschen gehen ins Grüne – und treffen sich im Park. Menschen gehen zum Arzt – und treffen sich im Wartezimmer. Menschen wollen Kunst sehen – und treffen sich in der Ausstellung. Menschen wollen etwas essen – und treffen sich im Restaurant. Präziser formuliert ist es bei öffentlichen Infrastrukturen oft so, dass zu der Produktion und Zugänglichmachung eines bestimmten öffentlichen Gutes ein zweites öffentliches Gut hinzukommt, das aus diesem Anlass in der öffentlichen Begegnung selbst besteht. Gehen Menschen ins Café, um einen Kaffee zu trinken, oder trinken sie einen Kaffee, um sich zu sehen oder auszutauschen? Diese zusätzliche Dimension gilt es bei einer Strategie der Stärkung und Erneuerung öffentlicher Infrastrukturen im Auge zu behalten.

**Die Wechselbeziehung Begegnungsräumen und Netzen:** Die Form der öffentlichen Begegnung hängt dabei auch massiv von der Gestaltung der öffentlichen Netze ab. Oft wird übersehen, dass etwa mit der Gestaltung von Mobilitätsnetzen nicht nur alte durch neue Mobilitätsnetze ersetzt werden, sondern auch über die Gestaltung öffentlicher Räume als Begegnungsorte massiv mitentschieden wird. Begreift man eine Bahnverbindung lediglich als Transportnetz von A nach B, verkennt man, dass sich in diesem Netz gleichzeitig zentrale Räume der gesellschaftlichen Begegnung bewegen – deren Zugangsbedingungen entscheidend von der Netzgestaltung abhängen. Begreift man eine Autostraße lediglich als Transportnetz von A nach B, verkennt man, dass sich mit diesem Netz gleichzeitig der Charakter der gesamten städtischen Umgebung mitentscheidet – das öffentliche Geschehen auf den Bordsteinen und Plätzen, vor und in den Häusern und Läden. Den öffentlichen Raum unter dem Gesichtspunkt der Begegnung zu gestalten, betrifft also häufig auch die Gestaltung unserer öffentlichen Netze.

### 3) Öffentliche Gewährleistung

Schließlich verweist «Öffentlichkeit» auch auf die Gewährleistung von Infrastrukturen der Teilhabe durch die Allgemeinheit.

**Gewährleistung und Trägerschaft:** «Öffentliche Gewährleistung» meint nicht notwendiger Weise eine staatliche Trägerschaft, sie meint jedoch in jedem Fall eine staatliche Verantwortung dafür, dass die Infrastrukturen nachhaltig zur Verfügung stehen und mit einer entsprechenden Qualität zugänglich und offen sind. «Öffentliche Gewährleistung» meint auch nicht notwendiger Weise rein staatliche Finanzierung, sie meint jedoch wohl, dass das Bestehen guter öffentlicher Räume und Netze nicht vom Gutdünken privater Geldgeber abhängt. Die Tatsache, dass wir in diesen allgemeinen Angelegenheiten die Lasten als Gesellschaft gemeinsam tragen, ist ein wichtiger Aspekt des Begriffs der Öffentlichkeit.

**Unteilbare Grundinfrastrukturen:** Unteilbare Netz- oder Raum-Infrastrukturen, auf die alle angewiesen sind, gehören in die öffentliche Hand. Und auch bei teilbaren Infrastrukturen und den dazugehörigen Dienstleistungen kann es gute Gründe geben, das Eigentum in öffentlicher Hand zu halten und so dauerhafte Perspektiven zu gewährleisten. Gleichzeitig gibt es – je nach Ort oder Netz – wichtige und erfolgreiche Trägerschaften etwa in der Hand von gemeinnützigen Vereinen, Genossenschaften oder auch privatwirtschaftlichen Akteuren mit klar bestimmten öffentlichen Aufträgen. Unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Gewährleistung entlang der definierten Kriterien ist die Übertragung an private Träger wie auch die Wahl von Mischformen in öffentlich-privater Trägerschaft mit Blick auf die öffentlichen Zwecksetzungen differenziert zu bedenken.

**Anforderungen an nichtstaatliche Akteure:** Die öffentliche Gewährleistungspflicht hat allerdings weitreichende Konsequenzen für die Anforderungen an gemeinnützige oder privatwirtschaftliche Betreiber: Eine entscheidende Konsequenz der hier vorgeschlagenen Strategie liegt in einer deutlichen Verbesserung der Vergabe wie auch der Beaufsichtigung der privaten Träger unter dem Gesichtspunkt der Zwecksetzung der öffentlichen Förderung. Nur so kann sich auch hier ein Wettbewerb um inklusive Qualität in dem oben beschriebenen Sinn entfalten.

### **Öffentliche Infrastrukturen und ihr Preis**

**Die Öffentlichkeit eines «Raums»:** Eine sinnvolle gesellschaftliche und am Ende auch politische Definition des «Öffentlichen Raums» geht – zusammenfassend – deutlich über die stadtsoziologische Engführung auf öffentliche Flächen wie Plätze, Verkehrs- oder Grünflächen hinaus. «Öffentlicher Raum» steht sinnvoll verstanden vielmehr für all jene Räume, in denen ein öffentliches Gut allgemein zugänglich gemacht wird, von den allgemeinen Bildungs- und Kultureinrichtungen über die allgemeinen Gesundheitseinrichtungen bis hin zu den Räumen allgemeiner Mobilität. Nur so lässt sich die Tragweite der Teilhاتفunktion von Räumen der Allgemeinheit angemessen erfassen.

Allgemeine Zugänglichkeit heißt entsprechend auch nicht notwendigerweise freie Zugänglichkeit für alle, wie sie etwa bei einem Stadtpark gegeben ist. Sie meint vielmehr eine nicht-selektive Zugänglichkeit für all jene, an die das öffentliche Gut adressiert ist: Schulen für Schüler/innen, Arztpraxen für Kranke usw.

Da allgemeine Zugänglichkeit wie beschrieben noch nicht notwendigerweise zu allgemeiner Begegnung führt, ist zu fragen, inwieweit das Moment der allgemeinen Begegnung konstitutiv für den Begriff des öffentlichen Raums sein sollte. Hier ist eine Differenzierung sinnvoll: Dort wo die allgemeine Begegnung entscheidend ist für die Produktion des jeweiligen Guts oder wo sie als wichtiges Nebenprodukt hinzukommt, sollten wir sie in die Anforderungen an den öffentlichen Raum aufnehmen. Dort wo es gute Gründe gibt, auf die allgemeine Begegnung im Interesse der Produktion und Zugänglichmachung zu verzichten, kann auch die Anforderung allgemeiner Begegnung entfallen. In jedem Fall ist

der Aspekt der «Shared Spaces», der gemeinsamen Räume, ein «Stachel», der bei der Befassung mit dem öffentlichen Raum eine wichtige Rolle spielt.

Schließlich gehört ein «öffentlicher Raum» nicht zwingend dem Staat, einer Gemeinde oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Ein solches Eigentumsverhältnis ist zwar zur staatlichen Gewährleistung der Teilhabefunktion öffentlichen Raums in vielen Fällen ratsam, jedoch würde eine solche Engführung all die gemeinnützigen und auch privaten Initiativen übersehen, die ebenfalls für Räume sorgen, in denen öffentliche Güter allgemein zugänglich gemacht werden. Aus dieser Perspektive kann auch ein Sportverein ein entscheidender öffentlicher Raum sein. Eine Eckkneipe, ein Laden oder ein Café. Die Tatsache, dass dieser Raum privat organisiert ist, heißt auch nicht, dass der Staat mit Blick auf seine Gewährleistungspflichten in diesen Bereichen die Hände in den Schoß legen kann, vielmehr hat er von der Stadtplanung bis zur Mietpolitik viele Möglichkeiten, das Gelingen zu befördern.

**Die Öffentlichkeit eines «digitalen Raums»:** Eine sinnvolle gesellschaftliche und am Ende auch politische Definition des «Öffentlichen Raums» geht – zusammenfassend – deutlich über die stadtsoziologische Engführung auf öffentliche Flächen wie Plätze, Verkehrs- oder Grünflächen hinaus. «Öffentlicher Raum» steht sinnvoll verstanden vielmehr für all jene Räume, in denen ein öffentliches Gut allgemein zugänglich gemacht wird, von den allgemeinen Bildungs- und Kultureinrichtungen über die allgemeinen Gesundheitseinrichtungen bis hin zu den Räumen allgemeiner Mobilität. Nur so lässt sich die Tragweite der Teilhabefunktion von Räumen der Allgemeinheit angemessen erfassen.

In der digitalen Welt muss man sprichwörtlich gar nicht mehr vor die Tür. Dieser gravierende Mangel an öffentlichem digitalen Raum hat seine Ursache unter anderem darin, dass das Netz – anders als etwa der Rundfunk oder das Fernsehen – von vornherein als ein Netz privater Räume entstand und entsprechend zügig von den bekannten Großplayern und ihren unternehmensbezogenen Algorithmen dominiert wurde. Eine Strategie der Teilhabe durch die Stärkung und Erneuerung öffentlicher Infrastrukturen muss sich also der digitalen Frage annehmen – nicht nur unter dem Aspekt der Datenzugänglichkeit durch entsprechende Netze, sondern auch unter dem Aspekt der sozialen Begegnung im digitalen öffentlichen Raum. Es ist höchste Zeit, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag auch im Netz wahrgenommen wird.

**Die Öffentlichkeit eines «Netzes»:** Öffentliche Netze sind – zusammenfassend – all diejenigen Leitungen und Verbindungen, in denen öffentliche Güter bewegt und dadurch allgemein zugänglich gemacht werden, von Strom, Wärme oder Wasser über Mobilität bis hin zu digitalen Daten. Allgemeine Zugänglichkeit heißt auch hier nicht notwendigerweise freie Zugänglichkeit für alle, allerdings ist ein freier Zugang oftmals auf Grund der Unteilbarkeit vieler grundlegender Netz-Infrastrukturen geboten. Der Aspekt der allgemeinen Begegnung greift in Bezug auf Netze als Leitungen nicht, kann aber wohl eine Rolle spielen in Räumen (etwa Zügen), die in den Netzen bewegt werden oder auch mit



Blick auf Fragen der gemeinsamen Netzgestaltung. Auch öffentliche Netze stehen nicht zwingend in staatlichem Eigentum, allerdings ist eine staatliche Hand in jedem Fall dort geboten, wo es sich um unteilbare Infrastrukturen handelt, auf die alle angewiesen sind.

**Der Preis des Zugangs:** Mit Blick auf die soziale Inklusivität öffentlicher Infrastrukturen ist die Gestaltung der Gebühren und Preise ein politisch hoch relevanter und zugleich kontroverser Punkt. In aller Regel ist der Eintritt in öffentliche Räume und Netze jenseits grundlegender Dienstleistungen etwa im Gesundheits- oder Bildungsbereich grundsätzlich mit spürbaren Gebühren und Preisen belegt, Sozialhilfe- und Hartz IV-Empfänger/innen erhalten oft deutlich reduzierte Tarife. Diese Gebühren können – wie bei Kita- oder Hort-Gebühren – einkommensabhängig gestaffelt sein, sie können aber auch wie bei ÖPNV oder Bahn, Rundfunk, Theatern oder Schwimmbädern einen Einheitspreis haben. Gerade Letzteres führt dazu, dass die Barriere für eine allgemeine Nutzung relativ hoch ist. Gleichzeitig nutzt die vergleichsweise kleine Gruppe der Sozialermäßigten trotz der niedrigen Tarife die Angebote oftmals nur zu einem sehr geringen Prozentsatz.

Populär geworden ist der Ruf nach «kostenlosem Zugang». Der Koalitionsvertrag 2018 etwa reklamiert eine Entlastung von Eltern bei den (Kita-)Gebühren «bis hin zur Gebührenfreiheit», bei bundesgeförderten Kultureinrichtungen soll es regelmäßig «freien Eintritt» geben, hinzu kommt ein Vorstoß der alten Bundesregierung in Brüssel zur Verbesserung der städtischen Luftqualität, der einen «kostenlosen Nahverkehr» zunächst in den fünf Modellstädten Bonn, Essen, Herrenberg, Reutlingen und Mannheim vorschlägt. Weitere Vorschläge – etwa der EU-Kommission für ein kostenloses Interrail-Ticket für Europas Jugend – kommen hinzu. Ist der Ruf also unter dem Gesichtspunkt der Erhöhung von Teilhabe auch sinnvoll?

Ein entscheidendes Argument gegen die «For-Free-Philosophie» öffentlicher Infrastrukturen ist von jeher, dass es gar nicht einzusehen sei, warum sich liquide Bürger/innen nicht bei Nutzung entsprechend ihrer finanziellen Möglichkeiten beteiligen sollten. Eine Zugänglichmachung von Infrastrukturen für die Armen durch Gebührenverzicht oder Minimalsatz heiße ja nicht, dass der Rest keinen Beitrag pauschal oder relativ zum Einkommen leistet. Ein Impuls aus diesem Argument wäre in jedem Fall, die Preispolitik öffentlicher Einrichtungen mit Pauschalsätzen nochmals darauf zu befragen, ob sich nicht auch jenseits des unteren Rands eine stärkere Relation zu den finanziellen Möglichkeiten herstellen lässt. Andererseits ist das oftmals nur schwer umsetzbar und schwer zu kontrollieren – man kann ja nicht an jedem Schalter mit Einkommens- und Vermögensnachweis bezahlen.

Ein grundlegender Einwand gegen das Argument der Kostenbeteiligung durch Gebühren und Preise kann allerdings darin liegen, dass sich eine gerechte Tragung der Kosten öffentlicher Infrastrukturen ja schon über die Lasten eines fairen, progressiven Steuersystems herstellen lasse und dort auch hingehört. In einer Gesellschaft, in der die Finanzierung öffentlicher Räume und Netze einkommens- und vermögensabhängig über

Steuern getragen werde, werfe die allgemeine Kostenfreiheit kein weiteres Gerechtigkeitsproblem mehr auf.

Dieses Gegenargument darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein kostenloser Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen – in Folge einer deutlich erhöhten Nutzung – gleichzeitig erhebliche öffentliche Mehrkosten erzeugt und damit eine deutliche Erhöhung des Steueraufkommens notwendig macht, es sei denn die Qualität sinkt und der Verschleiß wächst. Das dürfte die Euphorie bei vielen für das Argument der Steuergerechtigkeit wieder drosseln.

An dieser Stelle zeigt sich ein allgemeines Problem der Proklamation von allgemeinen Zugangsrechten, gar kostenlosen: Mit dieser Proklamation ist noch überhaupt nicht sichergestellt, dass es auch eine entsprechende Infrastruktur in guter *Qualität gibt bzw. zeitnah geben kann*. *Schon alleine* deshalb kann eine solche Politik nur dann seriös sein, wenn sie sich *zuvor* um die Entwicklung und die Finanzierung dieser allgemeinen Infrastrukturen in guter Qualität gekümmert hat.

Neben der Finanzierung stellen sich noch weitere grundlegende Fragen: Gebühren und Preise für öffentliche Infrastrukturen sind auch bewusst gesetzte Hürden, um eine ungeprüfte oder gar dysfunktionale Nutzung zu verhindern: Die Nutzerin bzw. der Nutzer soll sich über die Gebühr bzw. den Preis vor der Nutzung bewusstmachen, dass die Nutzung öffentliche Kosten verursacht, übrigens oft auch ökologische Kosten. Sozialpsychologische Untersuchungen zeigen zudem, dass Menschen gegenüber Leistungen, für die sie nichts zahlen, oftmals auch keine besonders hohe Wertschätzung erbringen. Demgegenüber verhilft bereits ein kleiner Preis oftmals zu einer individuellen Prüfung, ob einer Leistung wirklich Wert zugesprochen wird. Hinzu kommt, dass kostenlose Zugänge auch einen notwendigen Wettbewerb unter den Anbietern öffentlicher Infrastrukturen erschweren kann, da die Vorteile des Mitteleinsatzes durch die Nutzer/innen bei einem guten Angebot wegfallen.

Gleichzeitig ist unübersehbar, dass die Nutzung öffentlicher Infrastrukturen in vielen Bereichen durch Gebühren und Preise bei der großen Gruppe geringer und mittlerer Einkommen oberhalb der Sozialhilfe deutlich eingeschränkt ist. Hier kann eine veritable Zugangsbarriere liegen. Hinzu kommt die Attraktivität Angebote wahrzunehmen, die unbürokratisch und unkompliziert zugänglich sind, ohne sich jedes Mal ein Ticket besorgen zu müssen. Was also tun?

Ein Ansatz könnten Flatrate-Modelle sein, nach denen jede/r eine monatliche oder jährliche Pauschale zahlt und dafür zu vielen verbundangeboten freien Zugang erhält. Augsburg macht es im Bereich öffentlicher Mobilität gerade vor – von Bus und Bahn über das Leihfahrrad bis zum Carsharing. Die Frage, ob man sich eine Nutzung noch leisten kann oder nicht, ist damit ebenso hinfällig wie die Trägheit, jede einzelne Aktion einzeln buchen zu müssen.

Gleichzeitig könnte es allerdings auf bestimmten Feldern einen Anreiz geben, jetzt erst Recht viel mitzunehmen, wo man doch schon extra bezahlt hat. Viele kennen diese Psychologie von den Brunch-Angeboten in Hotels und Cafés. Auf bestimmten Feldern ist es deshalb vielleicht eher so etwas wie eine kostenlose oder günstige Zehnerkarte, die einerseits Zugangsbarrieren deutlich absenkt und so eine neue soziale Inklusivität erzeugt, andererseits aber die Nutzung sinnvoll reguliert und Wettbewerb herstellt. Am Ende hängt es wohl von der Art der öffentlichen Räume und Netze ab, welcher Weg der Absenkung von Barrieren für untere und mittlere soziale Lagen der richtige ist: manche Dinge sollten kostenlos sein, andere brauchen niedrigere Gebühren und Preise, in dritten Fällen könnten mutige Schritte Richtung Flatrate oder Zehnerkarte die allgemeine Nutzung deutlich erhöhen. Bei den Dingen, bei denen wir gesellschaftlich davon ausgehen, dass sie allen immer zur Verfügung stehen sollten, vom alltäglichen warmen Essen in der Kita und Schule, bis hin zur alltäglichen Mobilität, ist am Ende sinnvoll auf eine steuerfinanzierte Kostentragung zu setzen, evtl. ergänzt um eine Zusatzfinanzierung durch Flatrate-Ansätze.

In jedem Fall erfordert der Anspruch einer höheren Inklusivität öffentlicher Räume und Netze nicht nur einen enormen quantitativen Ausbau der Infrastrukturen, er erfordert auch eine ganz andere Qualität, die die Anforderungen der «neuen Nutzer/innen» aufnimmt und neue Konstellationen der sozialen Zusammenkunft mitdenkt. Das alles ist ohne Geld nicht zu haben – und ebenso wenig ohne gute Ideen und Konzepte.

## 1.4 Inklusive Qualität! Die «Big Four» guter Infrastrukturen

Auf Grundlage der bisherigen Überlegungen lässt sich nun klarer sagen, was die vier Kernanforderungen an öffentliche Infrastrukturen sind. Die entscheidende Sequenz liegt hier zunächst in der *Verbindung von Qualität und Zugänglichkeit*. In der Formel der «Inklusiven Qualität» liegt ein wichtiger Merkposten dafür, Qualität und Zugänglichkeit als zwei entscheidende Aspekte der Teilhabefrage zusammen zu halten.

Unter dem Gesichtspunkt der Freiheitsermöglichung kommt es erstens ganz entscheidend auf die Qualität des Gutes (bzw. der Güter) an, die in dem jeweiligen Raum bzw. Netz im Mittelpunkt stehen (1). Des Weiteren kommt es zweitens darauf an, die qualitativ bestimmten Güter öffentlich *zugänglich* zu machen (2). Daran schließt sich die Anforderung, mit der Zugänglichmachung auch sozial und kulturell durchlässige Räume zu ermöglichen, in denen sich die Unterschiedlichen in einer gemeinsamen Praxis *begegneten* (3). Das alles führt viertens auf den grundlegenden Punkt der Notwendigkeit einer guten Organisation, die sich in Kooperation, aber auch im Wettbewerb um die besten Lösungen für Qualität und Zugänglichkeit befindet. Hier entscheiden sich auch die Möglichkeiten der Partizipation, der Mitgestaltung der Akteurinnen und Akteure – unter den

Vorgaben der jeweiligen Zwecksetzung (4). An diesen vier Kernanforderungen lassen sich die notwendigen Veränderungsprozesse für mehr Teilhabe und Bilder veränderter öffentlicher Räume und Netze konkret beschreiben.

## 1) Qualität

Ziel der Stärkung und Erneuerung öffentlicher Räume und Netze muss es sein, die Qualität der jeweils zur Verfügung gestellten Güter zu stärken. Um die Qualität welcher Güter geht es? Gemeint ist damit zunächst einmal das Gut, auf das der jeweilige Raum bzw. das jeweilige Netz primär zielt: Bildung in der Schule; Gesundheit im Krankenhaus; Mobilität im Verkehrsnetz usw. Gemeint sind darüber hinaus aber auch all diejenigen Güter, die für die Qualität des primären Guts mittelbar eine wichtige Funktion haben. Am Beispiel Schule: Ernährung, denn mit leerem Bauch lernt es sich schlecht; Sicherheit, denn mit Angst lernt es sich schlecht; Zusammenarbeit im Team, denn alleine lernt es sich schlecht; usw. Schließlich sind damit aber auch diejenigen Güter gemeint, die zwar nicht den primären Zweck der jeweiligen öffentlichen Infrastruktur beschreiben und diesem auch nicht mittelbar dienen, die aber in einem sinnhaften Zusammenhang mit ihr stehen.

Wieder am Beispiel Schule: Sicherheit, Ernährung oder Teamerfahrung sind auch dann wichtige zusätzliche Güter dieses Raums, wenn sie nicht mehr in einem mittelbaren Zusammenhang zum Lernerfolg stehen. Und natürlich sind Schulen etwa auch wichtige Orte in einem gesellschaftlichen Nahbereich an denen Freundschaften entstehen, an denen sich Austausch zwischen Eltern im Kiez organisiert, von denen gesellschaftliche Impulse ausgehen, usw. Das ließe sich für alle konkreten öffentlichen Räume und Netze durchspielen. Es geht also bei der Qualität einer öffentlichen Infrastruktur in aller Regel nicht nur um ein Gut, sondern um eine Güteranordnung mit einem Zentralgut, Sekundärgütern und weiteren verbundenen Gütern.

Worin die Qualität einer öffentlichen Infrastruktur jeweils liegt, lässt sich also nicht unabhängig von den Zwecken der konkreten Infrastruktur bzw. Institution bestimmen. Eine überzeugende Infrastrukturstrategie braucht insbesondere die Reflexion auf die Frage, worin eigentlich die Qualität eines bestimmten Zentralgutes besteht, denn es ist – gerade in der Debatte um die öffentlichen Infrastrukturen – alles andere als selbstverständlich, was ein Gut zu einem Gut macht und worin seine Qualität liegt. Worin begründet sich der Wert von Bildung und was heißt entsprechend «gute Bildung»? Worin begründet sich der Wert von Mobilität und was ist entsprechend «gute Mobilität»? In jedem Fall verbietet die Kernanforderung der Qualität des jeweils zentralen Gutes eines öffentlichen Raumes oder Netzes eine Engführung auf die Frage allgemeiner Zugänglichkeit. Quantität ist eben noch nicht Qualität. Die Qualität eines öffentlichen Raumes oder Netzes bestimmt sich nach der öffentlichen Zugänglichmachung eines Gutes in möglichst hoher Qualität, nicht schon durch die Zugänglichkeit alleine. (Über den Aspekt der Qualität verbindet sich auch die ökologische Frage eng mit der Infrastrukturfrage: Von welcher ökologischen Qualität ist der Strom, den wir in einem öffentlichen Netz befördern?).

Ein entscheidendes Gut für jeden öffentlichen Raum ist dabei die *Sicherheit* von Körper und Eigentum. Das gilt für die Schule ebenso wie für die U-Bahn, für den Stadtpark wie für das Schwimmbad. Dieser Sicherheitsaspekt wird von einigen Protagonist/innen des öffentlichen Raums gerade mit Blick auf seine soziale Funktion nicht klar genug gesehen: Zum einen sind es oftmals die sozial benachteiligten Gruppen, die am meisten unter der Gewalt verwehrloser (und übrigens auch polizeilich vernachlässigter) öffentlicher Räume leiden. Zu allererst Frauen, Migrant/innen, Menschen mit einer bestimmten sexuellen Orientierung oder einem bestimmten religiösen Glauben. Zum anderen ist mit der allgemeinen Akzeptanz öffentlicher Räume – gerade auf Grund ihrer notwendigen Zumutungen – nur zu rechnen, wenn sie mit der tatsächlichen Einhaltung grundlegender Regeln verbunden sind, gerade mit Blick auf den Schutz von körperlicher Unversehrtheit und persönlichem Eigentum. Natürlich lässt sich in Anbetracht der sozialen und kulturellen Durchlässigkeit öffentlicher Räume kein *Sicherheitsversprechen* abgeben. Öffentlichkeit, die Zusammenkunft Unterschiedlicher, führt zu Turbulenzen, kann stressig sein – und das ist auch gut so. Das ist aber kein Argument dafür, an diesen Orten weniger für die öffentliche Sicherheit zu tun. Ganz im Gegenteil: Das Gelingen von Öffentlichkeit in einem Raum hängt an klaren Regeln im Interesse der Menschen, die ihn lebendig machen.

## **2) Zugänglichkeit**

Hohe Güterqualität ist jedoch umgekehrt unter dem Gesichtspunkt der Öffentlichkeit wenig wert, wenn sie nicht mit allgemeiner Zugänglichkeit verbunden ist. Öffentliche Infrastrukturen bzw. Institutionen müssen unabhängig von sozialer Lage, unabhängig von Herkunft oder Geschlecht, für alle Menschen offen sein. Infrastrukturen der Kinderbetreuung beispielsweise, die nur für Berufstätige mit hohem Einkommen zugänglich sind, sind keine öffentlichen. Gleiches gilt etwa für Schulen oder Hochschulen, die nur für Schülerinnen und Schüler mit wohlhabenden oder bildungsstarken Eltern zugänglich sind, ob in staatlicher oder in privater Trägerschaft. In dem Begriff «Inklusion» kommt ein Gerechtigkeitsanspruch zum Ausdruck, nach dem die Zugänge allgemein offenstehen.

## **3) Begegnung**

Räume der allgemeinen Teilhabe erfordern in vielfacher Hinsicht einen Modus der allgemeinen Begegnung. Entscheidende öffentliche Güter lassen sich ohne den Modus der allgemeinen Begegnung gar nicht herstellen. Zudem ist das wertvolle Gut der allgemeinen Begegnung eine wichtige Möglichkeit, die sich in vielen Fällen aus der allgemeinen Zugänglichmachung ergibt. Das Kriterium der allgemeinen Begegnung erfordert Differenzierung, ist aber ein wichtiges Kriterium einer Strategie öffentlicher Infrastrukturen. In dem Begriff «Inklusion» kommt über die Zugänglichkeit öffentlicher Güter hinaus ein Gerechtigkeitsanspruch zum Ausdruck, nach dem auch die jeweiligen Räume zugänglich sind und gesellschaftliche Begegnung stattfindet.

#### 4) Organisation

Schließlich kommt es für öffentliche Infrastrukturen entscheidend auf eine gute Organisation an. Das betrifft sowohl eine gute Binnenorganisation, die Mitsprache und Beteiligung ermöglicht, Effizienz und Effektivität gewährleistet, Kooperation befördert und auch Wettbewerb herstellt. Das betrifft aber zum anderen auch eine gute organisatorische Aufstellung im Umfeld des öffentlichen Raums bzw. Netzes.

Für eine Strategie öffentlicher Infrastrukturen spielt die reale Möglichkeit zur Mitgestaltung eine wichtige Rolle. Für atmende und lernende Räume und Netze kommt es darauf an, die Standpunkte und Interessen der einzelnen Akteure ins Spiel zu bringen, statt sie in einer autoritären Struktur zu ersticken und ihnen mit Misstrauen zu begegnen. Eine Schule etwa braucht die Einbeziehung der Vorstellungen und Ideen von Lehrkräften, Schülerinnen und Schülern sowie Eltern. Eine gute Arbeitsvermittlung funktioniert nicht unter Absehung der Vorstellungen, Erfahrungen und Fähigkeiten der Arbeitsuchenden etc. Öffentliche Räume und Netze in hoher Qualität und Zugänglichkeit werden sich nur über eine gute Binnenorganisation erreichen lassen. Kooperation und Teamfähigkeit lassen sich so befördern, aber auch ein motivierender Wettbewerb. Gefragt ist eine möglichst hohe Autonomie der Binnenorganisation zur Erreichung des Ziels inklusiver Qualität. Anstatt die öffentlichen Räume und Netze in einer starren Bürokratie zu halten, kommt es darauf an, auch die organisatorischen Kompetenzen der jeweiligen Träger als Ausgangspunkt von Leistungsfähigkeit zu verstehen.

Hinzu kommt die Notwendigkeit einer guten Vernetzung nach außen, etwa einer Schule in ihrem Umfeld. Nur so lassen sich Synergien mit benachbarten Infrastrukturen, Institutionen und Initiativen herstellen. Nur so ist auch ein Wettbewerb möglich zwischen den einzelnen Einrichtungen und Organisationen um die beste Qualitätserreichung, um die beste Zugänglichkeit. Dieser Wettbewerb entlang der beschriebenen Kriterien ist nicht nur zwischen privaten Trägern zur Erfüllung öffentlicher Aufträge gefragt – er ist auch zwischen unmittelbar staatlichen Trägern notwendig.

#### Auf die «inklusive Qualität» kommt es an

Weiter verdichtet lässt sich der Strategie öffentlicher Infrastrukturen die Figur der «inklusive Qualität» voranstellen, in der sich die beiden entscheidenden Aspekte der *allgemeinen* Teilhabe und der *qualitativen* Teilhabe verbinden – als einfache Merkformel. Im Anschluss daran sind zwei Klarstellungen möglich, die auf den Zusammenhang von Qualität und Struktur sowie auf die Ausrichtung von monetären Transfers eingehen.

**Inklusive Qualität und Struktur:** Im politischen Diskurs wird die Qualitätsdebatte zu bestimmten öffentlichen Räumen und Netzen immer wieder alternativ zur Strukturdebatte gesetzt, nach dem Motto: Lasst uns erst mal über die Qualität sprechen, nicht über die Strukturen. Mit Blick auf die entscheidenden Kriterien der Güterqualität und der Zugänglichkeit lässt sich aber schnell erkennen, dass beide in einem engen Zusammenhang mit

der Gestaltung der institutionellen Strukturen stehen. Beispiel Schule: Die Forderung nach bestimmten Bildungsstandards ist ebenso ein Strukturvorschlag wie die nach neuen Formen eines gemeinsamen und zugleich stärker individualisierten Lernens oder nach mehr Schulautonomie. Tugendappelle mögen im privaten Mikrokosmos manchmal eine Wirkung haben, doch in öffentlichen Infrastrukturen kommt es auf die Strukturen an, innerhalb derer sich inklusive Qualität entfalten kann.

**Inklusive Qualität und infrastruktureller Transfers:** Die Erhöhung von inklusiver Qualität lässt sich entsprechend auch nicht gegen die Notwendigkeit einer Erhöhung infrastruktureller bzw. institutioneller Transfers ausspielen. Fortschritte in dem beschriebenen Sinn erfordern einen massiven monetären Einsatz, auch wenn Qualitätsverbesserung an bestimmten Punkten zu finanzieller Entlastung führen kann. Auch hier das Beispiel Schule: Eine deutliche Verbesserung der inklusiven Qualität dieser Infrastruktur ist nur über ein Bündel an Maßnahmen möglich, die teilweise in einem hohen Maß finanzrelevant sind. Klar ist, dass etwa eine Erhöhung des Betreuungsschlüssels als Grundvoraussetzung für ein stärker gemeinsames Lernen ohne individuellen Qualitätsverlust erhebliche zusätzliche Investitionen erfordert. Diese faktischen Zusammenhänge zwischen Qualitätsverbesserung, Zugänglichkeit und Strukturreformen auf der einen Seite und Investitionsbedarf auf der anderen Seite sind der Grund, warum eine Strategie öffentlicher Infrastrukturen das Augenmerk auf die Finanzierungsfrage lenken muss. Gerade in dieser Hinsicht ist das skandinavische Modell mit seinem Arrangement von öffentlichem Dienstleistungssektor und Steuerpolitik nach wie vor hochinteressant.

## 2 Investitionen und Handlungsfelder: Welchen Einsatz brauchen öffentliche Infrastrukturen?

Die hier vorgeschlagene Strategie öffentlicher Teilhabe braucht konzeptionelle Erneuerung und finanzielle Stärkung. Sie lässt sich nicht auf eine Strategie der monetären Stärkung öffentlicher Infrastrukturen reduzieren, aber auch nicht auf eine Erneuerung ohne finanzielle Stärkung. Eine Strategie der Ausgabenfinanzierung und Ausgabenpriorisierung erfordert ein neues Nachdenken über das Verständnis und die Praxis der öffentlichen Investitionen. Der Begriff der Investition wird im politischen Raum mit Blick auf den Zweck zukünftiger Teilhabe so unbestimmt oder unscharf gebraucht, dass er sowohl als gesellschaftlicher Orientierungsbegriff kaum Wirkung entfaltet, als auch als Begriff der demokratischen Rechtsetzung nicht adäquat eingesetzt wird. Sowohl unter dem Aspekt der öffentlichen Finanzkraft wie auch unter dem Aspekt der ökonomischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger gilt es, sich an dieser Stelle auch mit der Frage der ökonomischen Wertschöpfung und ihren infrastrukturellen Voraussetzungen zu befassen. Eine Strategie öffentlicher Teilhabe ohne das Gelingen der ökonomischen Transformation, ohne eine kompetente Politik der Ordnung, Anreizsetzung und Unterstützung kann nicht gelingen. Auf dieser Grundlage lässt sich sodann genauer beschreiben, wie die finanzpolitischen Konturen der vorgeschlagenen Strategie auf Einnahmen- und Ausgabenseite aussehen. Der Ansatz klarer und priorisierter Ausgaben kulminiert dabei in dem strategischen, praktisch sinnvollen und zugleich symbolträchtigen Vorschlag, öffentliche Mehreinnahmen in einem Verhältnis von 2:1 in öffentliche Infrastrukturen einzusetzen. Dabei kann eine Strategie der öffentlichen Räume und Netze nicht im bundesrepublikanischen Raum bleiben. Gefragt ist eine Strategie, die von vornherein auch den europäischen Raum in Blick nimmt, als internationaler Austausch unterschiedlicher Erfahrungen ebenso wie als gesamteuropäische Investitionsstrategie.

Im Zuge der Notwendigkeit einer Stärkung und Erneuerung der öffentlichen Räume und Netze wird oft die Notwendigkeit von Investitionen in die maroden öffentlichen Infrastrukturen angesprochen – zu Recht, denn trotz sprudelnder Steuerquellen stagniert die Investitionsquote und zentrale Orte und Netze der Teilhabe von Schulgebäuden bis zu öffentlichen Plätzen, von den Mobilitätsnetzen bis zur Breitbandvernetzung sind vielerorts weit entfernt von attraktiven Infrastrukturen der öffentlichen Teilhabe wie auch einer zukunftsgeleiteten Produktivität. Beginnen wir mit einigen Zahlen. Für eine zielführende Investitionspolitik ist es freilich dann notwendig, sich über einen *Investitionsbegriff* zu verständigen, der den Zwecksetzungen öffentlicher Netze und Räume überhaupt gerecht wird.



**Marode Infrastrukturen:** Die Bundesrepublik fährt auf Verschleiß: Laut Statistischem Bundesamt waren im Jahr 2016 die Abschreibungen auf die bestehenden Anlagen mit 68,58 Milliarden Euro höher als die von den Gebietskörperschaften aufgewandten Investitionen mit 52,4 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt 2017b; Hentze 2017). Das gilt vor allem für die Kommunen, auf die zwar mehr als ein Drittel aller öffentlichen Investitionen entfallen, deren Abschreibungssumme jedoch die Höhe der geleisteten Infrastrukturausgaben erheblich übersteigt. Dahinter liegt ein langfristiger Trend: Gab die öffentliche Hand Anfang der 1970er-Jahre noch rund fünf Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Investitionen aus, schrumpfte die Quote bis 2007 auf weniger als 1,5 Prozent. Dieser Negativtrend setzte sich auch in den Folgejahren fort (KfW 2014). Hinzu kommt eine private Investitionsschwäche: Während die Deutschen nur rund 17 Prozent ihres Bundesinlandsprodukts investieren, liegt der Durchschnitt aller Industrieländer bei etwa 21 Prozent.

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag veranschlagt die Investitionslücke für Deutschland auf rund drei Prozent des BIP, also etwa 80 Milliarden Euro (DIHK 2014). Die vom Wirtschaftsministerium eingesetzte Expertenkommission zur Stärkung der Investitionen beziffert den Stau auf 90 Milliarden Euro (BMW 2015). Das IW Köln sieht den Investitionsstau bei 120 Milliarden Euro (IW Köln 2014), das Deutsche Institut für Urbanistik bei 132 Milliarden Euro (KfW 2014).

Allein auf kommunaler Ebene wird ein Investitionsstau von etwa 118 Milliarden Euro diagnostiziert (KfW 2014). Den Kommunen fehlen 46 Milliarden Euro, um den Wert der kommunalen Infrastruktur auch nur konstant zu halten (DIW 2015). Die regionale Ungleichheit der öffentlichen Infrastrukturen nimmt zu: Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg investieren im Durchschnitt mehr als 400 Euro pro Einwohner und Jahr, viele Kommunen in Norddeutschland und Westdeutschland weniger als 150 Euro (DIW 2015). Während Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen einschließlich ihrer Gemeinden im Jahr 2015 rund 15 Prozent ihrer Ausgaben investierten, begnügten sich sieben Bundesländer mit einer Investitionsquote von weniger als zehn Prozent. Berlin ist mit 7,4 Prozent Schlusslicht (IW Köln 2015).

Insgesamt liegen die öffentlichen Investitionen in der Bundesrepublik heute nur noch bei 2,3 Prozent. Im Durchschnitt der EU werden immerhin 2,9 Prozent erreicht. Zum Vergleich: Die öffentliche Investitionsquote Deutschlands lag Anfang der 70er Jahre bei beinahe 5 Prozent der Wirtschaftsleistung. Die Differenz zum europäischen Durchschnitt beträgt 18 Milliarden Euro jährlich.

Nach der Bertelsmann-Studie «Demographische Rendite adé – Aktuelle Bevölkerungsentwicklung und Folgen für die allgemeinbildenden Schulen» (Klemm/Zorn 2017) kündigt sich nach 15 Jahren kontinuierlichem Rückgang ein massiver Schüler-Zuwachs an. 8,3 Millionen Kinder und Jugendliche werden voraussichtlich im Jahr 2025 in Deutschland zur Schule gehen, das sind 1,1 Millionen Schüler/innen mehr als bislang von der

Kultusministerkonferenz angenommen. Damit fehlen den Grundschulen im Jahr 2025 gegenüber heute ca. 24.000 Lehrer, sofern die Klassen nicht größer werden sollen. 2030 werden dann 9 Prozent mehr Schüler/innen als heute in den Klassenräumen der Sekundarstufe I sitzen. Auch dort werden dann zusätzlich ca. 27.000 Lehrer benötigt. Neben dem Personalbedarf steigt der Raumbedarf. 2025 werden bei gleichbleibender Schulgröße ca. 2.400 Grundschulen mehr nötig sein als heute. Etwas später kommen auf die weiterführenden Schulen ähnliche bauliche Engpässe zu. Die Studie kalkuliert für das Jahr 2030 allein aufgrund des Schüler-Booms mit 4,7 Milliarden Euro höheren jährlichen Bildungsausgaben als heute. Bei der Modernisierung von Schulgebäuden hinken Städte und Gemeinden bereits jetzt mit etwa 34 Milliarden Euro hinterher (KfW 2014). Die Kommunen steckten beispielsweise im Jahr 2015 rund 2,9 Milliarden Euro in ihre Schulgebäude und steigerten sich damit im Vergleich zum Vorjahr um 115 Millionen Euro – verglichen mit den Schulgebäude-Investitionen zwanzig Jahre zuvor ist das aber ein Minus von 1,3 Milliarden. Die kommunale Investitionsquote in Schulen sackte damit von etwa 45 Prozent auf 25 Prozent.

Das räumliche Gefälle zwischen Ballungszentren und strukturschwachen ländlichen Räumen wirkt sich auch auf die Zugänglichkeit von und Begegnung in Räumen der gesundheitlichen Versorgung aus. Während in prosperierenden Zentren teilweise noch eine Überversorgung zu verzeichnen ist, liegt die Versorgungsdichte in strukturschwachen Regionen inzwischen teilweise deutlich unter den Grunderfordernissen einer Gesellschaft mit zahlreichen älteren Menschen.

Jenseits symbolischer Projekte ist aus unterschiedlichen Gründen ein struktureller Rückgang öffentlicher Plätze und Orte zu verzeichnen – vom Park bis zum Schwimmbad, von der Eckkneipe bis zum Bürgertreff. Während in den boomenden Städten und Ballungszentren etwa über die Miet- und Immobilienpreisentwicklung ein enormer Kostendruck auf öffentlichen Plätzen und Orten lastet, leiden strukturschwache Regionen unter niedrigen Einnahmen und geringer Kaufkraft ebenso wie unter der Abwanderung und der Verschiebung der Altersstruktur. Eine analoge Tendenz ist mit Blick auf Orte der «spielerischen Zusammenkunft» jenseits der Prestigeprojekte zu verzeichnen, an denen von jeher öffentlicher Zugang und öffentliche Begegnung einen Kristallisationspunkt fand. Gemeint sind damit zum einen Orte des künstlerischen Spiels, an denen durch die Brechung von Inhalt und Form neue Perspektiven und andere Möglichkeiten gezeigt und versucht werden. Das betrifft Theater, Konzerträume, Ausstellungsorte ebenso wie Clubs, Kultur- oder Jugendzentren. Hinzu kommen all jene Räume des sportlichen Spiels, in denen – neben der gesundheitlichen Dimension – eben auch auf vielfältige Weise gesellschaftliche Begegnung, Kooperation und Wettbewerb jenseits sozialer Schichtung in einer spielerischen Form stattfindet.

Allein zur Instandhaltung von kommunalen Verkehrswegen sowie beim öffentlichen Personennahverkehr fehlen jährlich mindestens 2,7 Milliarden Euro (Deutscher Städtetag 2016). Hinzu kommen gravierende Mängel bei den Anschlüssen und der Qualität des

regionalen und überregionalen Schienenverkehrs jenseits der Hauptverbindungen. Ganz zu schweigen von den Anforderungen an eine Ökologisierung der Mobilitätsinfrastrukturen. Die Netzkapazitäten zum Abtransport von Strom gerade in die Verbrauchszentren im Westen und Süden Deutschlands sind ebenfalls dringend ausbaubedürftig. Der Breitbandausbau ist über die letzten 10 Jahre zum Running-Gag geworden, trotz vielfacher Bekundung in Koalitionsverträgen und Regierungserklärungen.

Die beschlossenen Investitionsausgaben des aktuellen Koalitionsvertrags für den Breitbandausbau (10–12 Mrd. EUR) und für den Digitalpakt Schulen (5 Mrd. EUR) sind zwar Schritte in die richtige Richtung, werden aber dem investiven Mindestbedarf mit Blick auf die Zukunft der entscheidenden öffentlichen Netze (Mobilität, Energie, Digital) und Räume (Bildung, Stadtentwicklung, Kultur und Sport) nicht annäherungsweise gerecht. Hier zeigt sich deutlich, dass die Unterfinanzierung öffentlicher Infrastruktur ein Problem ist, dem nicht mit punktuellen Ausgabenprogrammen abgeholfen werden kann. Vielmehr bedarf es eines echten Kurswechsels in der deutschen Ausgabenpolitik. Denn auch wenn die Bruttoanlageinvestitionen der öffentlichen Hand in den letzten Jahren konstant gestiegen sind, lagen die Nettoinvestitionen aufgrund ebenfalls steigender Abschreibungen insgesamt bestenfalls im Millionenbereich. Eine solche Ausgabenpolitik vermag es weder über Jahrzehnte angewachsene Investitionsrückstände in Milliardenhöhe abzubauen, noch eine öffentliche Infrastruktur aufzubauen, die den Anforderungen einer deutlich veränderten Zukunft standhält – sozial und ökonomisch, ökologisch und digital. Hierzu ist eine strukturelle Investitionspolitik vonnöten, die auf eine grundlegende Erneuerung der Infrastrukturen entlang eines zielführenden Investitionsbegriffs zielt – und nicht auf die ausgabenpolitische Zementierung eines defizitären Status quo.

## 2.1 Einsatz an der richtigen Stelle: Ein tragfähiger Investitionsbegriff und seine routinierten Verkürzungen

Soweit, so schlecht. Doch bei genauerer Betrachtung stellt sich die Frage, inwieweit die hier in Anschlag gebrachten Interpretationen des Investitionsbegriffs eigentlich taugen, um den Zustand unserer öffentlichen Infrastrukturen in ihrer Teilhabefunktion angemessen zu beschreiben. Positiv gefragt: Inwieweit sind die zu Grunde gelegten Investitionsverständnisse in der Lage, haushaltspolitische Handlungsbedarfe angemessen darzustellen?

Bei Lektüre von Analysen der Wirtschaftsinstitute ergibt sich schnell der Eindruck, es handele sich bei öffentlichen Investitionen im Wesentlichen um das Verbauen von Beton, Asphalt, Stahl, Aluminium und Glasfaser. Jenseits von Straßenbau, Energie- und Breitbandnetzen ist wenig zu lesen. In der Engführung eines so angelegten Investitionsbegriffs liegen aus Perspektive einer Politik der öffentlichen Infrastrukturen ein kapitaler Fehler.

Im Einzelnen sind es mindestens *vier Verkürzungen*, die es im politischen Raum auf der Suche nach einem angemessenen Investitionsverständnis zu korrigieren gilt.

Gleichzeitig ist hier politisches Fingerspitzengefühl gefragt. Eine Investition ist im alltäglichen Sprachgebrauch zunächst einmal nichts anderes, als der Einsatz von Mitteln zur Schaffung eines zukünftigen Wertes. Der gesellschaftliche und auch politische Gebrauch des Investitionsbegriffs ist entsprechend (notwendiger Weise) weiter, als der rechtliche und verfassungsrechtliche. Beide Verständnisse unterscheiden sich wiederum von einem volkswirtschaftlichen Investitionsbegriff, der natürlich mit seiner fachlichen Konturierung wiederum in die politischen und rechtlichen Verständnisse und Festlegungen einfließt. Zur Veranschaulichung: Wenn wir im politischen Sprachgebrauch völlig zu Recht sagen, dass Bildung die wichtigste Investition überhaupt sei, nämlich in die zukünftigen Fähigkeiten unserer Kinder, so ist diese Aussage (a) absolut richtig und führt (b) aber noch nicht automatisch auf die Aussage, dass jedes öffentliche Gehalt für Erzieher/innen oder Lehrer/innen unter den Investitionsbegriff der Verfassung zu fallen hat. Gleichzeitig bleibt diese Aussage politisch auch dann richtig, wenn sie nicht (vollständig) mit der volkswirtschaftlichen Aussage in Einklang steht. Deshalb bezieht sich die folgende kritische Reflexion auf die fatalen Verkürzungen des Investitionsbegriffs in erster Linie auf den Raum der politischen Debatte und des finanzpolitischen Handelns. Inwieweit sich die Elemente eines neuen Investitionsverständnisses dann auch auf eine neue Rechtssetzung übertragen sollte, ist – gerade mit Blick auf neu zu diskutierende «Schuldenbremse» – jeweils eine wichtige Anschlussüberlegung.

### **1) Investitionsleitbilder! oder Gegen die Status-Quo-Verkürzung**

Der weit verbreitete politische Einsatz des Investitionsbegriffs – und entsprechend auch die Berechnungen von Investitionsbedarfen – krankt bereits an dem einfachen Sachverhalt, dass es sich dabei in aller Regel um Hinweise auf Reparaturmaßnahmen mit Blick auf den Status Quo der gegenwärtigen Infrastrukturen handelt. Eine Straße hat ein Loch, wir müssen es zubetonieren. Die Schultoiletten sind defekt, wir müssen sie reparieren. Nun ist die Frage von Schlaglöchern und Schultoiletten mit Blick auf den Aufbau zukünftiger Infrastrukturen nicht per se falsch. Aber die übergeordnete Frage kann doch nur lauten: In welche Zukunft wollen wir denn als Gesellschaft investieren? Wo wollen wir denn für die Zukunft infrastrukturellen Wert aufbauen? In welcher Qualität? In welcher Inklusivität? Welche Schulgebäude für welche Bildungsqualität? Welche Verkehrsnetze für welche nachhaltige Mobilitätsqualität? Welche Stromnetze für welche nachhaltige Energieversorgung? Diese qualitativen Fragen sind bei der Berechnung von Investitionsbedarfen oftmals gar nicht erkennbar. Auch ein ökonomisch klarer Investitionsbegriff braucht gesellschaftliche Leitbilder! Was wollen wir eigentlich für die Zukunft? Ohne eine solche Perspektivbestimmung, deren Aushandlung in der Demokratie stattfindet, lässt sich gar nicht sinnvoll rechnen, ergeben die Beträge der «Investitionslücken» und «Investitionsbedarfen» gar keinen Sinn.

## **2) Netze – und Räume! oder Gegen die Leitungsverkürzung**

Wenn ein Grundgedanke des Investitionsbegriffs der ist, dass wir für die Zukunft – entlang dem vorgetragenen Gedanken der allgemeinen Teilhabe – gesellschaftlich notwendige Infrastrukturen aufbauen, dann springt auch die ökonomistische Engführung auf Netz-Infrastrukturen zu kurz. Teilhabegerechte Infrastrukturen haben eine dreifache ökonomische Seite, als Voraussetzung einer inklusiven Produktivität und eines inklusiven Arbeitsmarktes, einer guten Verteilung von Primäreinkommen wie auch der Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturen selbst. Gleichzeitig entscheidet sich gesellschaftliche Teilhabe aber an zahlreichen Infrastrukturen, die jenseits des routinierten Wirtschaftsverbandsmantras von Straße, Energienetz und Breitband liegen. Es ist wahrscheinlich die weitgehende Engführung auf Industrieanforderungen, die dazu führt, dass die öffentlichen Räume (von der Schule bis zum Sportplatz) als Orte künftiger Teilhabe nicht auf dem Radar erscheinen. Doch so wichtig die genannten Netze für eine intakte Ökonomie sind: Es ist bereits aus der Perspektive der Dienstleistungs- und auch Industrieunternehmen selbst zu kurz gedacht, die Bedeutung etwa von öffentlichen Räumen der Bildung oder der Kultur zu unterschlagen. Woher soll denn die Qualifizierung der Mitarbeiter/innen kommen? Woher die Lebensqualität einer Wirtschaftsregion? Erst Recht zu kurz gedacht ist diese Engführung aus der Perspektive einer allgemeinen Teilhabestrategie, die nicht ökonomistisch verengt ist. Öffentliche Infrastrukturen sind eben auch dort elementar für ein menschliches Leben in Teilhabe, wo sie nicht unmittelbar oder mittelbar eine ökonomische Funktion erfüllen. Infrastrukturpolitik ist auch Wirtschaftspolitik – aber ihr Zweck ist der teilhabende Mensch in seiner Freiheit und Gleichheit.

## **3) Belebte Gehäuse! oder gegen die Material-Verkürzung**

Wenn wir in die stoffliche Gestalt unserer Räume und Netze der Zukunft investieren, sollten wir uns auch – mehr als bislang – klarmachen, dass diese in vielerlei Hinsicht ihre Funktion nur in Kombination mit einem hohen Einsatz von qualifiziertem Personal erfüllen können. Was nutzt das tollste Kita-Gebäude bei einem jämmerlichen Betreuungsschlüssel? Was die tollste Schule – Projekträume, Computer, Sportanlagen, alles da – ohne gut ausgebildetes Lehrpersonal in einer Anzahl, die ein intensives und inklusives Lernen in kleinen Gruppen möglich macht? Was ist ein Schienennetz wert, wenn das Personal in den Zügen fehlt und es schon daran scheitert, im Bistro einen warmen Kaffee zu bekommen? Was ein tolles Theater ohne gutes Programm? usw. Es kommt darauf an, nicht nur über das Gehäuse oder die Leitung nachzudenken, sondern auch und gerade über die Qualität der Dienstleistungen in diesem Gehäuse bzw. zu der Leitung.

Gute Infrastrukturen erfordern oftmals hohen stofflichen Einsatz, und noch mehr personellen Einsatz, um eine hohe inklusive Qualität zu erreichen. Das heißt politisch: Eine stoffliche Investition muss die dauerhaften personellen Kosten mitdenken, die sie als Gesamtheit zu einem sinnvollen Projekt machen. Wieviel Beton wurde verbaut, wie viele Leitungen verlegt, ohne sich klar zu machen, was es braucht, um diesen Infrastrukturen dauerhaft Leben einzuhauchen? Kurzum: Es braucht – auch jenseits materieller

Investitionen – eine solide, steuer- und abgabenfinanzierte Gewährleistung der personellen Dienstleistungen, die gute öffentliche Räume und Netze ausmachen.

Deutschlands KITAS fehlen 120.000 Erzieherinnen und Erzieher (Bertelsmann Stiftung 2014). In Deutschland herrscht in bestimmten Regionen bereits jetzt ein eklatanter Lehrermangel. Während in Bayern Lehrkräfte auf der Straße stehen, müssen in Berlin bis zum Schuljahr 2023/24 16.000 Pädagoginnen und Pädagogen qualifiziert und eingestellt werden (Hosan 2016). In der Pflege fehlen perspektivisch 500.000 Vollzeitkräfte (Bertelsmann Stiftung 2012). Insgesamt werden in Deutschland nur etwa 8,3 Milliarden Euro aus öffentlichen Mitteln pro Jahr für die Kultur ausgegeben; das sind lediglich 1,8 Prozent der gesamten Steuermittel – ein völlig unterschätztes Feld, denn hier entscheidet sich richtig verstanden sehr viel für die Form unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens (Statistisches Bundesamt et al. 2011).

Der personelle Faktor ist auch dann ein wichtiger finanzpolitischer Merkposten, wenn wir etwa das Gehalt des Zugpersonals selbst nicht als Investition begreifen, da es keinen Zukunftswert erzeugt. Die Gehälter müssen ja bezahlt werden. Die Dienstleistungsdimension öffentlicher Räume in hoher inklusiver Qualität liegt auch der Hand. Doch auch mit Blick auf die öffentlichen Netze ist der Dienstleistungsfaktor überhaupt nicht zu unterschätzen. Die Qualität der Güter, die über die Netze zugänglich gemacht werden, ist in hohem Maße dienstleistungsgestützt. Das Gelingen öffentlicher Netze braucht – auch im Digitalzeitalter, unmittelbar und mittelbar – eine gute Anleitung und Begleitung durch kompetentes Personal. Unter dem Strich führt dieser Gedankengang auf den Punkt, dass sich der öffentliche finanzielle Einsatz für öffentliche Infrastrukturen eben auch nicht auf eine – sinnvoll definierte – Investitionsstrategie verkürzen lässt, sondern deutlich weiterreichen muss. Umgekehrt sind Zukunftsinvestitionen für öffentliche Infrastrukturen fraglos eine entscheidende Dimension, um allgemeine Teilhabe konzeptionell und strategisch weiterzubringen.

Bei den Erzieher/innen und Lehrer/innen ist der Fall schon schwieriger: Immerhin erzeugen wir hier ja ganz eindeutig Zukunftswert, in den Köpfen und Herzen der Kinder – unabhängig davon, ob er sich später ökonomisch rechnet. Finanzpolitisch ist der Fall klar. Mit Blick auf den rechtlichen Investitionsbegriff an der Schnittstelle zur Schuldenbremse lässt sich allerdings argumentieren, dass es zu weit geht, die Kosten personeller Bildungsmaßnahmen nicht als Schulden im Sinne einer Schuldengrenze zu begreifen. Wer kann schon genau berechnen, was da an dauerhaftem Wissens- und Kompetenzaufbau erfolgt. Umgekehrt könnte ein politisches Investitionsverständnis im Bereich der Bildung und Qualifikation aber auch – ganz im Sinne zukünftiger Wertschaffung – gerade durch die Verrechtlichung von personellen Bildungseinsätzen als Investitionen einen deutlichen Impuls setzen. Der Handlungsbedarf jedenfalls ist ebenso offenkundig wie der strukturelle Stillstand bei dieser entscheidenden Voraussetzung zukünftiger Teilhabe.

Wie auch immer die politisch-rechtliche Entscheidung in dieser Grundsatzentscheidung ausfällt, so könnte ein naheliegender Ansatz im kleineren Maßstab sein, zumindest die *öffentlichen Qualifizierungsanstrengungen* für dasjenige Personal als öffentliche Investition im Rechtssinn zu begreifen, das die personelle Säule unserer Bildungseinrichtungen oder gar unserer öffentlichen Infrastrukturen überhaupt bildet.

Allgemeiner gesprochen, kommt es auf die Erkenntnis an, dass eine zukunftsgeleitete Finanzpolitik für öffentliche Infrastrukturen Dienstleistungssektor und Industriesektor zusammen denken muss. Die vergangenen Jahrzehnte sind von einer immensen Tertiärisierung des Arbeitsmarktes geprägt, im Zuge derer heute bereits rund 75 Prozent der Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich beschäftigt sind und 70 Prozent der Wertschöpfung dort generiert wird (Statistisches Bundesamt 2017a). Auch jenseits der industriellen Schnittstelle ist es entlang seiner immens gewachsenen Bedeutung notwendig, den Dienstleistungsbereich viel stärker mitzudenken – von der Bildung über Gesundheit und Pflege bis hin zur Kultur. Gute Infrastrukturen erfordern gute Gehäuse und Leitungen, und sie erfordern in und zu ihnen unterstützende und sorgende Dienste *für* die Menschen, oftmals *von* Menschen. Das betrifft die Qualität der zwischenmenschlichen personalen Dienstleistungen als – trotz und auch gerade wegen der Digitalisierung – elementaren Bestandteil gesellschaftlicher Teilhabe. Es betrifft aber auch die Qualität der digital-automatisierten personalen Dienstleistungen, an deren Anfang wir ja erst stehen. Ein Kapitel für sich.

#### **4) Dein neues Leben beginnt jetzt! oder Gegen die Zukunftsverkürzung**

Aus der Perspektive einer Teilhabestrategie liegt schließlich eine weitere vielfache Verkürzung in einer reinen Zukunftsbegründung von Infrastrukturpolitik. Eine Investition ist eine Wertschaffung in der Zukunft und deshalb von zukünftigem Nutzen. In der zeitlichen Ferne des Wertes kann eine enorme demokratische Herausforderung bestehen: Entgegen dem Drang zum unmittelbaren Nutzen und entgegen dem Drang zum eigenen Nutzen, der je nach Alter und zeitlichem Abstand zumindest unsicher ist, verlangen langfristige Infrastrukturprojekte den Bürger/innen mitunter eine Geduld und eine Allgemeinwohlorientierung ab, die nicht immer leichtfällt. Umgekehrt führen aber neue oder bessere Infrastrukturen in dem Moment, indem sie da sind, oftmals umgehend zu einem besseren Leben, zu mehr Selbstbestimmung und Teilhabe. Infrastrukturpolitik rechtfertigt sich nicht nur aus einer fernen Zukunft, vor «zukünftigen Generationen», sie rechtfertigt sich auch vor der Gegenwart unserer Leben. Verantwortlich zu leben heißt, den Nachkommenden gute Bedingungen zu hinterlassen – aber es heißt natürlich auch, dieses eine Leben zu leben, die Dinge nicht aufzuschieben und aufzusparen, bis es vorbei ist. Der finanzielle Einsatz in öffentliche Infrastrukturen ist auch deshalb von zentraler Bedeutung, weil sie nicht für eine ferne Zukunft von Wert sind, sondern *ab sofort* Teilhabe ermöglichen. Jede Kompetenz, die ein Kind in der Kita oder Schule neu lernt, jeder soziale oder kulturelle Zugang, den ein Mensch mehr hat, ist ein *unmittelbarer* Freiheitsgewinn. Hier und jetzt. Und nicht vielleicht und irgendwann. Ich kann jetzt ein

fremdsprachiges Buch lesen. Ich kann mich jetzt in einem anderen Land verständigen. Ich kann jetzt selbstbewusster auf den Platz gehen.

Das gilt ebenso für all den finanziellen Einsatz in die Gestaltung öffentlicher Infrastrukturen, bei dem es sich im ökonomischen Sinn nicht um eine werterzeugende oder werterhaltende Mittelaufwendung handelt. Insbesondere für all die personellen Einsätze, die für die inklusive Qualität der Infrastrukturen entscheidend sind.

Diese Gegenwartsbegründung von Infrastrukturpolitik ist nicht nur eine wichtige konzeptionelle Erkenntnis, sie ist auch strategisch bedeutsam, da sie die Möglichkeit schafft, Menschen konkret und unmittelbar für eine Politik öffentlicher Infrastrukturen zu gewinnen.

### **Eine investive Haushalts- und Finanzpolitik**

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Verkürzungen kommt es finanzpolitisch darauf an, einen politisch bewussten Investitionsbegriff zu Grunde zu legen: (1) Die Beschreibung von Investitionsbedarfen braucht gesellschaftliche und ökonomische Leitbilder, die in die Zukunft führen und nicht nur den Status-Quo denkfaul verlängern. (2) Investitionspolitik muss auch die öffentlichen Räume in den Blick nehmen, und darf sich nicht nur auf intakte Leitungen begrenzen. (3) Die investive Schaffung von zukünftigem Wert kann auch in dem Aufbau personeller Kompetenzen liegen; in jedem Fall ist das Gelingen öffentlicher Infrastrukturen aber mit dem dauerhaften Einsatz (nicht-investiver) Mittel in personelle Dienstleistungen verbunden, die die inklusive Qualität der Infrastrukturen überhaupt erst gewährleisten. (4) Infrastrukturinvestitionen sind zukunfts begründet, aber der Wert neuer oder besserer Infrastrukturen für die Menschen entfaltet sich in der Regel unmittelbar – als Zuwachs an Selbstbestimmung und Teilhabe.

Deutschland hat sich zu Recht Regeln gegeben, die eine exzessive Verschuldung der öffentlichen Hand verhindern. Diese Regeln dürfen aber nicht den entscheidenden Investitionen in die Infrastrukturen der Zukunft im Weg stehen. Erst Recht nicht unter den gegenwärtigen Bedingungen extrem niedriger Zinsen und des wirtschaftlichen Abschwungs. Mit Blick auf die sozialen, ökologischen und ökonomischen Anforderungen an die tragenden Infrastrukturen einer Teilhabegesellschaft müssen sich die öffentlichen Investitionen in der gegenwärtigen Phase deutlich über dem öffentlichen Vermögen nach Abnutzung und Wertverlusten bewegen. Unter den Bedingungen der europäischen Stabilitätsvorgaben (öffentliche Schuldenquote unterhalb 60 Prozent des BIP, strukturelles Defizit maximal ein Prozent der Wirtschaftsleistung) hätte der Bund so einen zusätzlichen, kreditfinanzierten Investitionsspielraum von ca. 35 Milliarden Euro jährlich (Impulspapier In die Zukunft investieren 2019).

**Ein Fonds für verlässliche Investitionen:** Dabei spricht viel dafür die Investitionsmittel – über das Instrument eines Investitionsfonds – als Sondervermögen der Jährlichkeit des Haushalts zu entziehen. Die Möglichkeiten einer verlässlichen und konjunkturbewussten Investitionspolitik ließen sich so deutlich verbessern. Für einen Bundesinvestitionsfonds



kommt es darauf an, dass Länder und Kommunen – in Anbetracht ihrer entscheidenden Rolle für zahlreiche Infrastrukturprojekte – einen deutlichen Anteil aus diesen Mitteln erhalten, um zur Verwirklichung der investiven Zwecke eigenständig und ortsnah beizutragen.

**Investitionen fördern – nicht bremsen:** Vor dem Hintergrund der grundlegenden Bedeutung aber auch der Komplexität öffentlicher Infrastrukturen spricht viel dafür, die Frage ihrer Finanzierung wieder stärker in die Arena der politischen und demokratischen Auseinandersetzung zu geben. Der Ansatz verfassungsrechtlich festgeschriebener Mechanismen auf diesem Feld kann schnell zur Depolitisierung an einer Stelle führen, an der politisch-gesellschaftliche Debatte und politische Entscheidung gefragt sind. Für das Gelingen solcher Entscheidungen ist es unabdingbar, sowohl die Kategorie der «Infrastrukturausgabe» wie auch die der «Investition» – entlang der vorgebrachten Überlegungen – sinnvoll zu bestimmen. Die Tatsache, dass über eine Ausgabe unmittelbar oder mittelbar ein zukünftiger Wert entsteht, kann ein starkes Argument für die Aufnahme von Schulden sein. Die Tatsache, dass es sich um eine Ausgabe handelt, die eine gute öffentliche Infrastruktur schafft, kann auch dann ein Argument für die Aufnahme von Schulden sein, wenn sie nicht unter die Kategorie der «Investition» fällt. Es ist fraglich, inwieweit sich diese politisch entscheidenden Orientierungspunkte judikativ im Sinne konkreter verfassungsrechtlicher Grenzen oder Quoten einfordern lassen.

Wollte man an dem Ansatz einer verfassungsrechtlichen Schuldenbremse festhalten, so wäre es zumindest geboten, davon – entgegen der geltenden Regelung – Zukunftsinvestitionen ausdrücklich auszunehmen. Ein Schritt in die richtige Richtung läge bereits darin, dass Investitionsausgaben bei der Berechnung der Defizitquoten ähnlich wie private Investitionen über mehrere Jahre abgeschrieben werden können. Das setzte freilich die rechtliche Bestimmung eines halbwegs konturierten Investitionsbegriffs voraus, um das Instrument nicht dadurch wirkungslos werden zu lassen, dass einfach andere Ausgaben haushalterisch zu «Investitionen» erklärt werden. In diesem Pfad wäre es in jedem Fall politisch ratsam, Investitionen als Infrastrukturinvestitionen zu definieren, bei allen Interpretationsspielräumen, die dann immer noch bestünden. In Kenntnis aller Sensibilitäten im deutschen Raum gegenüber einer Aufweichung der Schuldenbremse könnte dieser Weg auch bei konservativen Sparkommissar/innen auf Einsicht stoßen – ist doch die Notwendigkeit einer aktiven Investitionspolitik längst auch zum Anliegen der Wirtschaft wie auch der sozialräumlich Abgehängten geworden. Keine sinnvolle Option liegt hingegen in der Forderung, die bestehende verfassungsrechtliche Schuldenbremse einfach um eine verfassungsrechtliche Investitionsquote in sinnvoller Höhe zu ergänzen. De facto führte das auf einen erheblichen Rückbau der sozialen Sicherungssysteme, aus denen sich ein relevanter Teil der haushalterischen Fixkosten ergibt, der weder zu begründen noch zu vermitteln wäre und damit die dringend notwendigen Infrastrukturausgaben gleich mit diskreditieren würde.

## 2.2 Infrastrukturen einer zukunftsgewappneten und inklusiven Produktivität

Eine Strategie der allgemeinen Teilhabe durch öffentliche Infrastrukturen ist eng mit der Frage ökonomischer Produktivität verbunden. Zum einen ist eine leistungsfähige und nachhaltige Ökonomie ebenfalls fundamental auf funktionstüchtige Infrastrukturen angewiesen. Das gilt für die grundlegenden Transport- und Versorgungsnetze der Energie, der Mobilität und des Datentransfers ebenso wie etwa für gute Bildungseinrichtungen. Auch wichtige Akteur/innen aus der Wirtschaft haben inzwischen – zumindest im Grundsatz – verstanden, vor welchen Herausforderungen die ökonomischen Infrastrukturen im Zuge der epochalen ökologischen, aber auch der digitalen Herausforderungen stehen. Zum anderen ist eine sinnhafte und angemessen entlohnte Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt selbst ein wichtiges öffentliches Gut, an dessen Teilhabe sich ein selbstbestimmtes und selbstbewusstes Leben entscheidet. Auch bei fairer Primärverteilung hängt die Einkommenshöhe und damit ein wichtiger Faktor eines selbstbestimmten Lebens von der Produktivität ab. Zudem hängt der Zustand öffentlicher Infrastrukturen auch von der ökonomischen Stärke privater Träger ab. Und schließlich bestimmen sich die Spielräume für teilhabeorientierte Umverteilung insbesondere nach der ökonomischen Produktivität – auch und gerade für die infrastrukturellen Transfers, also die Finanzierung öffentlicher Räume und Netze. Eine politische Strategie der sozialen Teilhabe ist ohne ökonomische Kompetenz nicht zu haben.

**Unmittelbare Teilhabe und ökonomische Anschlüsse:** Eine gewisse Schwierigkeit besteht darin, dass die unmittelbare Teilhabefunktion und die ökonomische Anschlussfunktion bei vielen Infrastrukturüberlegungen parallel laufen. Das hat seinen guten Grund darin, dass öffentliche Netze und Räume oftmals nicht nur eine ökonomische Anschlussfunktion, sondern eben auch oder gar nur eine unmittelbare Teilhabefunktion haben. Es geht eben oftmals um beides, die unmittelbar-individuelle und die ökonomische Funktion – auch wenn beide Funktionen auf allgemeine Teilhabe zielen, sei es unmittelbar, sei es in Anbetracht der ökonomischen Teilhabevoraussetzungen. Das macht es einerseits notwendig, die unterschiedlichen Gründe für Infrastrukturmaßnahmen offen zu legen. Andererseits kommt es darauf an, Infrastruktur immer als Politik der gesellschaftlichen Teilhabe zu begreifen, die die ökonomische Funktion begreift, aber zugleich einen Bezugspunkt hat, der deutlich über sie hinausgeht.

Ein gutes Schienennetz wird benötigt für den Transport von Gütern, aber eben auch für den Individualverkehr. Ein gutes Energienetz ist entscheidend für industrielle Produktion, aber eben auch für jeden einzelnen Privathaushalt. Ein gutes Digitalnetz ist Voraussetzung für zahlreiche moderne Produktions- und Dienstleistungen, aber eben auch für die digitale Handlungsfähigkeit jedes einzelnen Menschen. Ein gutes Bildungssystem ist Voraussetzung für qualifizierte Arbeitskräfte, aber es ist eben auch entscheidend für die Autonomie jeder/s Einzelnen, ganz jenseits der ökonomischen Anschlussfähigkeit usw.

Auch die ökonomischen Grundinfrastrukturen rechtfertigen sich am Ende vor ihren Effekten für die allgemeine Teilhabe an den produzierten Gütern. Umgekehrt besteht ein entscheidender Zweck von Investitionen in öffentliche Infrastrukturen in der *unmittelbaren* Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger.

**Sozialer Fortschritt, ökologische Frage und Produktivität:** Sozialer Fortschritt muss mit Blick auf die technologischen und ökonomischen Fortschrittsrisiken reflexiv und lernfähig sein – ohne eine positive Vorstellung von der technologischen und ökonomischen Entwicklung kommt er nicht aus. Wir sollten nicht vergessen, dass all der Wohlstand und die Partizipationsmöglichkeiten unserer Gesellschaft unter anderem auf technologischem und ökonomischem Fortschritt basieren – von der Energiegewinnung über die industrielle Rationalisierung bis hin zu den Mobilitätstechnologien. Das alles ist insbesondere Voraussetzung für jene Massenproduktion und massenhafte Verbreitung, die eine Teilhabe aller oder zumindest sehr vieler an Wohlstand und öffentlichen Gütern überhaupt erst ermöglichte. Was eine solche Entwicklung bedeutet, können wir gerade am Aufstieg von ehemaligen Schwellenländern wie China oder Indien eindrucksvoll nachvollziehen.

Zudem ist klar, dass wir die dramatischen ökologischen Probleme auf der Grundlage einer freiheitlichen, wohlhabenden und demokratischen Gesellschaft gar nicht lösen können, ohne auch auf einen starken, wirkmächtigen Gedanken technologischen und ökonomischen Fortschritts mit entsprechenden Innovationen zu setzen. In der ökologischen Frage liegt eine entscheidende und grundlegende soziale Frage unserer Zeit. Gegen die Umstellung der Gesellschaften auf regenerative Energien ist die Mondlandung ein Treppenwitz der Fortschrittsgeschichte. Und es gilt dafür nicht nur starke Bilder zu finden, sondern diesen Anspruch auch technologie- und wirtschaftspolitisch in Angriff zu nehmen. Die vierte – grüne – industrielle Revolution steht nach wie vor aus und auch die mutigen politischen Schritte, die diese begleiten.

Ferner wäre es ein Fehlschluss, die uneingelösten emanzipatorischen Versprechen technologischen und ökonomischen Fortschritts mit der Verabschiedung der Fortschritts-idee zu beantworten. Auch wenn Gerechtigkeit (mit Rawls gedacht) Markt, bestimmte Ungleichheiten und Arbeitsteilung voraussetzt, bleibt doch der Anspruch gültig, allen möglichst gleiche, reale Verwirklichungsmöglichkeiten einzuräumen. Dieser Anspruch auf eine gerechte Verteilung der Produktivitätsgewinne durch technologischen und ökonomischen Fortschritt gilt – bei allen Schwierigkeiten – auch im internationalen Raum. Weder die Mittelschichten der heutigen noch der zukünftigen Schwellenländer werden sich den erkämpften Wohlstand wieder streitig machen lassen, und sie müssen es auch nicht, wenn wir eine Ökologisierung von Technologie und Ökonomie mit einer starken Idee von sozialem Fortschritt verbinden – begleitet durch eine rechtliche und auch kulturelle Entwicklung, die selbstbewusst auf Freiheit, Gerechtigkeit und Demokratie aufbaut und gerade deshalb ihren ökologischen Voraussetzungen Rechnung trägt.

**«Inklusive Produktivität»:** Die Benennung des Zusammenhangs von Inklusion im Sinne allgemeiner, öffentlicher Teilhabe an den Gütern eines selbstbestimmten Lebens und «Produktivität» ist in beide Richtungen von großer Bedeutung. Sie erinnert die neo-liberalen Protagonisten, woran sich Wertschöpfung letztlich messen muss. Und sie erinnert die ökonomievergessenen Postmaterialisten, dass Stärke und Qualität der öffentlichen Infrastrukturen ebenso von Fragen der Produktivität abhängen wie die Höhe und Länge individueller Sozialtransfers. Deshalb ist es auch sinnvoll, die Figur der «inklusive Produktivität» auf die Figur des «inklusive Wachstums» zuzuspitzen, indem sie den einen Hinweis gibt, was letztlich wachsen muss und an was sich Produktivität – neben ihrer ökologischen Verträglichkeit – zu messen hat.

**Ökologische und digital-gesellschaftliche Herausforderungen an industrielle Produktion und qualitative Dienstleistungen:** Vor diesem Hintergrund sind das ökologische und auch digital-gesellschaftliche Gelingen der industriellen Transformation wie auch der Transformation personennaher Dienstleistungen zwei entscheidende Voraussetzungen für das Gelingen allgemeiner sozialer Teilhabe (nicht nur) in unserer Gesellschaft. Gerade das Gelingen der industriellen Transformation ist zudem ein maßgeblicher Faktor für die Stabilität unserer Demokratie. Ob in Frankreich oder den USA: Gerade lässt sich beobachten, wie sich die Verwerfungen und Verunsicherungen einer verschlafenen Transformation auch in westlichen Industrienationen für antidemokratischen Populismus nutzen lassen. Und es ist nicht in Stein gemeißelt, dass nicht auch in der Bundesrepublik die glänzenden Regionen von heute zu Rust Belts von übermorgen werden. In jedem Fall lässt sich auch ganz ohne Katastrophismus diagnostizieren, dass die industriepolitische Transformation hierzulande seit geraumer Zeit mit angezogener Handbremse vorstangeht.

Mit den Schlagworten der *Ökologisierung* und der *Digitalisierung* sind die beiden großen Schlagworte für das Gelingen der ökonomischen Transformation genannt, an denen sich auch industrielle und industrieinduzierte Produktivität im bundesrepublikanischen Kontext zu bewähren hat. Die über diese beiden Schlagworte noch gar nicht spezifizierten Herausforderungen ergeben sich nicht nur aus der Perspektive des politischen Handelns, das sich dem sozial bedrohlichen Klimawandel entgegenzustellen und die gesellschaftlichen Potenziale der Digitalisierung zur Entfaltung zu bringen hat. Über darauf aufbauende Ordnungspolitiken (wie auch kollektives Verbraucherverhalten) werden sie zugleich zu immer härteren Faktoren für marktwirtschaftlichen Erfolg. Auch wenn es momentan noch manchmal so scheinen mag: Die Unternehmen werden sich auch aus ökonomischer Perspektive im Rahmen einer politisch gesetzten Ordnungspolitik nicht aussuchen können, ob sie erneuerbar auf dem Markt bestehen oder lieber doch nicht. Der Wettbewerb wird sich hier über das Wie organisieren, nicht über das Ob. Eine zukunftsgewappnete Politik ist daher jetzt aufgerufen, die Transformation entschieden anzupacken und zugleich vertrauensvoll und inklusiv zu gestalten, als Wandel, den möglichst viele mitgehen können und dem auch eine allgemeine gesellschaftliche Erzählung zu Grunde liegt (Siller 2019).

Dabei ist bereits aus industriepolitischer Perspektive die strukturkonservative, dienstleistungsblinde Nostalgie eine schlechte Ratgeberin, da sich Industrieprodukte und Dienstleistungen immer stärker durchdringen. Damit wird auch im industrienahen Bereich die Fähigkeit immer wichtiger, Produkte mit guten Dienstleistungen zu verbinden, Akteure zu vernetzen, Kooperationen zu managen und entsprechend neue Geschäftsmodelle zu entwickeln.

Auch darüber hinaus besteht bei qualitativen personenbezogenen Dienstleistungen ein großes, nach wie vor unausgeschöpftes Feld. Neue Beschäftigungsfelder finden sich in all den Bereichen, in denen aufgrund veränderter gesellschaftlicher Verhältnisse und Bedürfnisse neuer Arbeitsbedarf entsteht: Bildung und Kinderbetreuung, Gesundheit und Pflege, altersgerechte Dienste, Mobilität, Beratung, kommunales Zusammenleben, Kultur, Sport und Spiel. In all diesen Bereichen entscheidet sich, ob ein selbstbestimmtes Leben für alle möglich ist. Und auch hier besteht ein großes Potenzial für Arbeit und Wertschöpfung, für ein Wachstum, das sich nicht wieder selbst auffrisst, sondern produktiv ist für mehr allgemeine Teilhabe. Inklusiv Innovationen sind mehr als technische Neuerungen. Sie umfassen verbesserte Lösungen für personennahe Tätigkeiten von hoher Qualität und Zugänglichkeit und entsprechende Konzepte guter und gut vernetzter Infrastrukturen. Gerade hier kann das «skandinavische Modell» Pate stehen, in dem die Transformation personennaher Dienstleistungen primär durch eine Ausweitung öffentlich finanzierter Dienste erreicht worden ist. Dahinter steht auch eine Transformation unbezahlter Haus- und Familienarbeit in bezahlte Erwerbsarbeit, durch die Müttern und Vätern die Verbindung von Elternschaft und Berufstätigkeit ermöglicht wird und zugleich die Nachfrage nach unterstützenden Dienstleistungen steigt.

**Infrastrukturen für eine zukunftsgeleitete Wertschöpfung:** Beide ökonomischen Bereiche haben entscheidende infrastrukturelle Schnittstellen, an denen sich entscheidet, ob die Schritte in eine ökologische und digital-gesellschaftliche Zukunft gelingen. Welche öffentlichen Netze brauchen die Energieversorgung, die Mobilität und der Datentransfer der Zukunft? Welche öffentlichen Orte wird es geben, an denen die unterstützenden und sorgenden Dienstleistungen in Zukunft maßgeblich stattfinden? Diese Schnittstellen nicht aus den Augen zu verlieren ist eine Aufgabe, die eine politische Strategie der öffentlichen Infrastrukturen zu leisten hat.

## 2.3 Ausgabenklarheit, Einnahmensolidarität und Priorisierung

Eine Strategie der teilhabeorientierten Stärkung und Erneuerung öffentlicher Infrastrukturen muss eine Strategie der finanzpolitischen Stärkung durch ausreichende Einnahmen und gezielte Ausgaben enthalten. Mit anderen Worten: Auch sie braucht an beiden Stellen Umverteilung – orientiert an dem Maßstab allgemeiner und effektiver Teilhabe. Sie ist zum einen (auf der Einnahmeseite) nur möglich, wenn sich ein solidarisches Steuersystem mit einer erwirtschafteten Umverteilungsmasse verbindet. Sie erfordert jedoch zum anderen (auf der Ausgabenseite) eine klare Priorität zugunsten teilhabeorientierter Infrastrukturen. Umverteilung zielt hier also prioritär auf infrastrukturelle Transfers (ohne die Notwendigkeit individueller Transfers der Grundsicherung außer Acht zu lassen).

Eine Pointe dieser finanzpolitischen Übersetzung von Teilhabegerechtigkeit: Für eine deutliche Erhöhung der Mittel auf der Einnahmeseite lässt sich eine verbesserte gesellschaftliche Akzeptanz dann herstellen, wenn die Zwecke auf der korrespondierenden Ausgabenseite eine hohe Plausibilität haben. Nur über eine klare und nachvollziehbare Darlegung, wohin das Geld mit welcher Intention und welchen Effekten fließt, kann es gelingen, die Bürgerinnen und Bürger für eine Politik der Umverteilung zu gewinnen.

**Ausgabenklarheit:** Bei dem Mitteleinsatz für öffentliche Infrastrukturen muss zudem eine klare Ausgabenpriorität liegen. Eine effektive Gerechtigkeitsstrategie verbietet die bloße programmatische Addition von Wünschen und Vorstellungen. Gefragt ist vielmehr eine Prioritätensetzung, die unter limitierten Bedingungen die größten Teilhabeeffekte erzeugt. Die Programmatik zur Steuer- und Abgabepolitik ist im linken Spektrum vergleichsweise facetten- und fantasie reich. Was jedoch aussteht, sind klare und effektive Prioritäten auf der Ausgabenseite. Was aussteht, ist eine Strategie, die die gesellschaftliche Richtung des (Mittel-)Einsatzes positiv und vertrauenswürdig beschreibt – hin zu mehr allgemeiner Teilhabe, zu mehr gelebter Freiheit. Die Schaffung inklusiver öffentlicher Infrastrukturen braucht Solidarität – auch der gehobenen Mittelschicht. Was aussteht, ist das glaubhafte Bild einer veränderten Gesellschaft mit guten und durchlässigen Räumen und Netzen, die Teilhabe und Lebensqualität für alle herstellen.

**Einnahmensolidarität:** Auf der Einnahmeseite ist eine Rückkehr zum Spitzensteuersatz von 45 Prozent bei gleichzeitiger Erhöhung der Bemessungsgrenze ebenso sinnvoll wie die Abschaffung der Abgeltungssteuer, die bislang Kapitalerträge ungerechtfertigter Weise gegenüber Arbeitserträgen deutlich privilegiert. Mit der Finanzumsatzsteuer sollte zudem die Privilegierung der Finanzbranche abgeschafft werden, die bisher viel zu wenig zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben beiträgt. Aus Gerechtigkeitsperspektive überfällig ist eine deutlich höhere Besteuerung ohne eigene Leistung erworbener privater Erbschaften oberhalb eines großzügig zu bemessenden Freistellungsbetrags. Gefragt ist endlich eine Bürgerversicherung, die auch Kapitalerträge gleichermaßen zur Finanzierung der

Sozialversicherungssysteme heranzieht. Und Politik sollte auf der Einnahmeseite dafür sorgen, dass Steuerschlupflöcher gestopft und Steuern auch tatsächlich bezahlt werden. Für eine derart zusammengesetzte Erhöhung der Einnahmeseite lässt sich dann gesellschaftliche Akzeptanz herstellen, wenn die Zwecke auf der korrespondierenden Ausgaben-seite eine hohe Plausibilität haben. Jeder Fall von unplausibler Zielsetzung und mangelnder Wirksamkeit hingegen senkt umgekehrt die Akzeptanz für höhere Steuerleistungen an das demokratische Gemeinwesen. Nur wenn klar und nachvollziehbar dargelegt wird, wohin das Geld mit welcher Intention und welchen Effekten fließt, kann es gelingen, die Bürgerinnen und Bürger auch für eine Politik der stärkeren Umverteilung zu gewinnen. Steuerpflichten sind kein Selbstzweck, sondern sie verlangen gute Gründe des Allgemeinwohls bzw. der Gerechtigkeit. Ein solch triftiger Grund liegt aber in der effektiven Teilhabefunktion öffentlicher Infrastrukturen und damit in der Stärkung der vielfältigen öffentlichen Räume und Netze, in denen sich entscheidet, ob Menschen dabei sind oder nicht.

**Mittel generieren – und auch ausgeben:** Eine Politik der öffentlichen Infrastrukturen bedarf nicht nur einer Strategie der Mittelgenerierung, sondern auch einer Strategie der tatsächlichen Verausgabung der vorhandenen Mittel. Wir wissen von zahlreichen Programmen, dass vorhandene Mittel für durchaus wichtige Infrastrukturprojekte nicht abgerufen werden. Deshalb zählt es zu den entscheidenden Anforderungen an eine effektive Infrastrukturpolitik, die drei Haupthindernisse für den Mittelabfluss konzeptionell mitzudenken und praktisch zu überwinden. Erstens brauchen Infrastrukturprojekte in Anbetracht ihres Vorlaufs und ihrer Umsetzungsdauer eine mittel- bzw. langfristige Finanzierungssicherheit. Es nutzt Infrastrukturprojekten in der Regel wenig, wenn sich in den Haushalten überraschend noch Geld findet, das dann entsprechend kurzfristig auszugeben ist. Zweitens scheidet das gute Gelingen von Infrastrukturinvestitionen oftmals an den mangelnden Kapazitäten etwa in der Bauwirtschaft, aber auch in anderen umsetzungsrelevanten Branchen. Infrastrukturprojekte kommen nicht in Gang, stocken oder sind auf Grund einer schwachen Anbieterseite stark überteuert. Deshalb umfasst eine zukunftsgezogene Infrastrukturpolitik eine Strategie der Qualifizierung über Studium und Ausbildung, durch die die notwendigen Kapazitäten einer neuen Infrastrukturpolitik Schritt für Schritt geschaffen werden. Drittens stockt der Mittelabfluss auch deshalb, weil die Planungsabteilungen des öffentlichen Dienstes systematisch ab- anstatt aufgebaut wurden. Eine Strategie der öffentlichen Infrastrukturen braucht starke Planungseinheiten, die kompetent und zeitnah die Dinge in Gang setzen, begleiten und beaufsichtigen können. Das gilt erst Recht unter den Anforderungen eines aktiven Bürger/innendialogs im Planungsprozess.

**Öffentliche Investitionsgesellschaften:** Ein organisatorischer Ansatz für eine effektive Politik der öffentlichen Infrastrukturen liegt in der Gründung öffentlicher Investitionsgesellschaften, die Infrastrukturprojekte nicht nur gut und demokratisch legitimiert und kontrolliert bündeln und verwalten, sondern zudem auch Einnahmen generieren können, indem sie wichtige Wirtschaftsleistungen erbringen. Die Schulden öffentlicher Gesellschaften

werden bereits nach der geltenden Regelung des Grundgesetzes nicht auf die Schuldenbremse angerechnet. Über einen Investitionsfonds könnten sie über das notwendige Eigenkapital verfügen, um sich selbst am Finanzmarkt zusätzliches Kapital besorgen zu können, für dessen Rückzahlung der Staat garantiert.

**Prioritäten setzen! 2-1:** Eine Ausgabenpriorität zugunsten öffentlicher Infrastrukturen könnte symbolisch in der Leitformel 2:1 verdichtet werden. Neben möglichen Umschichtungen im Haushalt sollten von jedem zusätzlichen Euro ca. zwei Teile in die öffentlichen Infrastrukturen gehen und ein Teil in andere Ausgaben. Eine solche Prioritätensetzung sagt auch aus: Eine Strategie des Ausgabenvorrangs für öffentliche Infrastrukturen ist kein Entweder-oder – sie lässt Spielräume für weitere wichtige Ziele, etwa im Bereich der Sozialpolitik. Gleichzeitig könnte sie als politische Richtschnur dazu beitragen, zu der gebotenen haushalterischen Priorisierung zu kommen.

## 2.4 Öffentliche Räume und Netze, auf die es ankommt

Mit Blick auf die entwickelten Anforderungen an öffentliche Infrastrukturen kommt es im Weiteren darauf an, jeden öffentlichen Raum und jedes öffentliche Netz mit Blick auf seine je eigene «inklusive Qualität» genau zu betrachten. «One size fits all»-Lösungen von der Stange wird es nicht geben. Betrachten wir also exemplarisch vier öffentliche Räume und drei öffentliche Netze von entscheidender Bedeutung dafür, ob qualitative Teilhabe aller an den grundlegenden Gütern eines selbstbestimmten Lebens gelingt: Bildungsräume, Medienräume, Ästhetische Räume sowie Urbane und Ländliche Räume auf der einen Seite; Mobilitäts-, Energie- und Digitalnetze auf der anderen Seite. Und betrachten wir im Anschluss einen Blick auf Europa, für das die Infrastrukturfrage aus demokratischer und sozialer, ökologischer und ökonomischer Perspektive zukunftsentscheidend ist.

### **1) Öffentliche Räume, auf die es ankommt: Bildungsräume, Medienräume, Ästhetische Räume, Urbane und ländliche Räume**

Eine differenzierte Vermessung der politischen Anforderungen an eine Vielzahl unterschiedlicher öffentlicher Räume in ihren unterschiedlichen Funktionsweisen ist an dieser Stelle leider nicht möglich. Immerhin werden im Folgenden vier entscheidende Räume des Öffentlichen zum Zwecke der konkreten politischen Anschauung nochmals aufgerufen.

#### **1a) Öffentliche Bildungsräume: Die «inklusive Qualität» von Schulen und anderen Räumen des Erwerbs von Wissen und Kompetenzen**

Auch wenn es schon unendlich oft gesagt ist, der Handlungsauftrag bleibt: Die Möglichkeiten für ein selbstbestimmtes Leben hängen auf fundamentale Weise von der Bildung ab, von dem Wissen und den Kompetenzen, über die wir verfügen. Bildung reicht dabei weit über das – vielfach angeführte und auch wichtige – Anliegen einer Qualifizierung für



den Arbeitsmarkt hinaus. Mit der Bildung entscheiden sich unsere Denk- und Handlungsmöglichkeit, unsere Möglichkeiten zu verstehen und zu kommunizieren, unsere Möglichkeiten der Weltaneignung. Bildung ist in diesem Sinn auch nicht nur eine Investition in die Zukunft, sie wirkt sich unmittelbar aus, macht Dinge für Menschen möglich, unmittelbar.

Die Befähigung zur Bewegung in der Welt durch Bildung steht mit der digitalen Entwicklung zudem vor einer grundlegenden Herausforderung. Welches Wissen, welche Kompetenzen brauchen wir, um dieser neuen, digitalen Welt selbstbestimmt und selbstbewusst gegenüber zu treten, sie wirklich in den Dienst unserer Freiheit zu stellen anstatt ihr zu dienen? Die Bildungsherausforderung für das digitale Zeitalter reicht von der Gestaltung unserer lebensweltlichen Beziehungen bis zu Kompetenzen der politischen Informationsbeschaffung und geht damit ebenfalls weit über die – wichtige – Aufgabe der Qualifizierung für die digitale Arbeitswelt hinaus. Sie ist eine fundamentale Anforderung an gesellschaftliche Teilhabe.

Gerade vor dem Hintergrund der rasanten digitalen Entwicklungen bleibt Lernen eine lebensbegleitende Anforderung – auch während des Berufslebens und im Alter. Und dennoch bleibt ebenso richtig: Was in den jungen Jahren, in der Kinder und Jugendzeit nicht stattgefunden hat, lässt sich kaum nachholen. Hier werden grundlegende Weichen für alles Weitere gestellt, hier finden tiefe Prägungen statt, hier entwickelt sich das Selbstbewusstsein, das notwendig ist, um der Welt in Freiheit gegenüber zu treten.

Fragen wir also gerade mit Blick auf die *Institution Schule* konkret, was es politisch handelnd bedeutet, sie als einen entscheidenden öffentlichen Raum der Gesellschaft zu begreifen. Hier findet in frühen Jahren neben der Kita soziale Begegnung oftmals zum ersten Mal statt – und gleichzeitig zum letzten Mal. Wie ist es um die «inklusive Qualität» unserer Schulen bestellt? In Deutschland? In Europa? In welcher Qualität finden wir Bildung dort vor? Wie steht es um die allgemeine Zugänglichkeit von qualitativer Bildung an unseren Schulen? Wer kommt rein? Wer fällt raus? Inwieweit sind Schulen tatsächlich auch Orte der allgemeinen Begegnung? Wie ist es um die Organisation unserer Schulen für ihre «inklusive Qualität» bestellt, nach innen, im Umfeld? Welche bildungspolitischen Ansätze sind mit Blick auf die gesellschaftlichen Ziele wirksam und machbar? Welche Form der föderalen Verzahnung ist gefragt? Und wie schließlich gewährleisten wir die Finanzierung dieses grundlegenden Raums allgemeiner Teilhabe? Kurz: Welche Strategie der Stärkung und Erneuerung unserer öffentlichen Bildungsräume ist gefragt?

### **1b) Öffentliche Informations- und Diskursräume: Zur «inklusive Qualität» medialer Öffentlichkeit im digitalen Zeitalter**

Die Möglichkeit insbesondere zu politisch gelebter Freiheit hängt weiterhin grundlegend von der Teilhabe an den Informationen, Perspektiven und Diskursen ab, die über die Medien vermittelt werden. Demokratie hängt auf fundamentale Weise vom Zustand der «vierten

Gewalt» ab. Dabei ist es mit Blick auf ihre gesellschaftliche Funktion wichtig, gerade die Medien als «öffentlichen Raum» zu begreifen. (Analoge oder digitale) Medien sind Räume, denn hier treffen Menschen auf entscheidendes öffentliches Gut und treten repräsentativ oder auch unmittelbar – gerade über die digitalen Möglichkeiten – untereinander in Kommunikation. Ob diese medialen Räume allerdings «öffentlich» sind, davon hängt die entscheidende Frage ab, ob wir uns auf etwas Gemeinsames beziehen, oder uns in den Parallelwelten der Filterblasen verlieren.

Gleich ob Zeitungen, Fernsehen oder Rundfunk: Um den «klassischen» medialen Raum in der Bundesrepublik ist es vergleichsweise immer noch recht gut bestellt. Andere Länder Europas haben schon seit Langem mit einem dramatischen Mangel an Qualität und Vielfalt zu kämpfen. Ganz zu schweigen von einem gesamteuropäischen Medienraum, der als gemeinsamer Bezugsraum für alle Bürger/innen Europas dienen könnte. Die Digitalisierung und die dahinterliegende ökonomische Dynamik stellen aber auch die Medienlandschaft der Bundesrepublik vor enorme Herausforderungen. Die Aufmerksamkeit verlagert sich immer mehr ins Netz und entsprechend kommt es immer mehr darauf an, gute digitale Angebote im Netz anzubieten, die aber gleichzeitig eine tragfähige Finanzierung aufweisen können. Das ursprünglich libertär gedachte Netz steht vor der deutlich verspäteten Erkenntnis und Aufgabenbeschreibung, eine öffentliche Ordnung des medialen Raums auszubilden.

Fragen wir also auch hier ganz konkret: Wie ist es um die «inklusive Qualität» unserer Medienlandschaft bestellt? Um die Zeitungen? Das Fernsehen? Den Rundfunk? Immer mehr: Die digitalen Angebote? Wie ist die Lage in der Bundesrepublik, regional und bundesweit? Wie in anderen Ländern Europas? Wie mit Blick auf den europäischen Raum als Ganzen? Genauer: Von welcher Qualität sind die medialen Informationen, Perspektiven und Diskurse? Wie steht es um die allgemeine Zugänglichkeit von Medien? Wie um die Möglichkeit, dass sich auf medialen Plattformen unterschiedliche Auffassungen und Perspektiven begegnen und miteinander in Dialog treten? Wie steht es um die Binnenorganisation und die Vernetzung öffentlicher Medien? Welche ordnungspolitischen Ansätze sind mit Blick auf die gesellschaftlichen Ziele wirksam und machbar? Wie muss eine gute föderale Verzahnung im Bereich der Medienpolitik aussehen? Und wie erreichen wir eine ausreichende Finanzierung dieses entscheidenden Raums der demokratischen und sozialen Teilhabe? Kurz: Welche Strategie der Stärkung und Erneuerung unserer öffentlichen Medienräume ist gefragt?

### **1c) Öffentliche Räume des «Spiels»: Zur «inklusive Qualität» ästhetischer Räume der Kunst und des Sports**

Ein im politischen Raum nach wie vor völlig unterschätzter, aber gleichwohl grundlegender Faktor für ein Leben in Selbstbestimmung ist die Kunst. Kunst nicht verstanden als ein Mittel der Distinktion, sondern – in freier Anlehnung an Schiller – als spielerische Entwicklung neuer Perspektiven und Möglichkeiten, als spielerische Brechung von Leben

und Welt an der Form. Schiller beschreibt in seinen Briefen über die ästhetische Beziehung das Spiel als eine menschliche Leistung, die allein in der Lage ist, die Gesamtheit der menschlichen Fähigkeiten hervorzubringen: «Der Mensch spielt nur, wo er in voller Bedeutung des Worts Mensch ist, und er ist nur da ganz Mensch, wo er spielt.» (Schiller 1795).

Filme, Musik, Theater, Bücher, Theater oder ein Bild sind in der Lage, Menschenleben im Handumdrehen zu verändern, sie sind für viele ständige Begleiter, geben Möglichkeiten vor, eröffnen Perspektiven, sind grundlegender Teil des eigenen Lebens. Dabei ist bereits die Rezeption von Kunst als Betrachter/in, Leser/in oder Zuhörer/in immer auch eine Koproduktion, die eine eigene Mitgestaltung, einen eigenen Akt der Mitgestaltung beinhaltet. Hinzu kommt das originäre künstlerische Tätigsein von Menschen, die gestaltende Aneignung von Stoffen, die spielerische Verschiebung von Formen und Perspektiven, und das alles findet sich – zumindest in Ansätzen – in jedem Lebensvollzug, gehört zu einem Leben in Freiheit.

Umso bedauerlicher ist es, dass die Kunst in hohem Maße dem distinktiven Feld einer gehobenen Mittelschicht zugeschrieben wird. Die – aktive oder passive – Nutzung von Kunsträumen überbleibt entsprechend oftmals einer selbstbewussten sozioökonomischen Schicht. Für den Rest bleibt bestenfalls eine hölzerne «Soziokultur», die seltsame Grenzen einzieht und die Menschen völlig unterschätzt.

Kunst und Kultur, verstanden nicht als «Kunstbetrieb», sondern als allgemeine Möglichkeitsorte – auch politisch – selbstbestimmten Lebens sowie gesellschaftlicher Praxis, gehören vermutlich zu den unterschätzten Räumen der gesellschaftlichen Teilhabe und damit auch zu den unterschätzten Handlungsfeldern von (Infrastruktur-)Politik. Die harte emanzipatorische Relevanz dieses oft staats- bzw. stadtmakinggetriebenen Feldes zu erkennen, ist Teil des Paradigmenwechsels einer Politik des öffentlichen Raums.

Dabei geht es nicht nur um Einrichtungen wie Theater und Museen, die wir viel stärker als bürgerschaftlichen Begleiter, als bürgerlichen Ausnahmefall begreifen sollten. Es geht auch und gerade um die Vielzahl von lebensweltlichen Orten, an denen Menschen im Raum der Ästhetik andere Perspektiven vorfinden und selbst Perspektiven brechen, vom Jugendzentrum bis zur Stadtbibliothek. Es ist auch die emanzipative Sprengkraft, die die Verdrängung dieser Räume befördert hat. Und sie ist es, die die infrastrukturellen Gegenstrategien anspornen sollte. Wer sich dafür interessiert wie etwa eine Bibliothek als ästhetischer Raum der gesellschaftlichen Zusammenkunft gedacht werden kann: Die Norweger/innen würden sich über Nachahmung freuen.

Fragen wir also konkret: Wie steht es um die «inklusive Qualität» unserer Räume der Kunst, der Möglichkeitsbedingungen das Bestehende spielerisch zu brechen? In der Bundesrepublik? In Europa? Welche Qualität haben die Kultureinrichtungen und welche qualitativen Möglichkeiten gibt es, um sich zu beteiligen? Wie steht es um die allgemeine Zugänglichkeit von Räumen der Kunst, als Besucher/in, als Protagonist/in?

Wie um die Möglichkeit der allgemeinen Begegnung in diesen Kunsträumen? Wer trifft dort auf wen, wer kommt mit wem ins Gespräch? Wie sind Kunsträume organisiert, nach innen, in ihrem gesellschaftlichen Umfeld? Auf welche kulturpolitischen Ansätze kommt es an? Wie steht es um ihre Finanzierung? Kurz: Welche Strategie der Stärkung und Erneuerung unserer öffentlichen Kultureinrichtungen ist gefragt?

Unter dem Aspekt des Spiels macht es darüber hinaus sehr viel Sinn, sich auch dem Sport als öffentlichem Raum zuzuwenden. Hier liegt ein ganz entscheidender politischer Anknüpfungspunkt für einen Raum, in dem sich die allgemeine spielerische Begegnung der Gesellschaft ereignen kann – vom Sportverein bis zum Stadion. In Deutschland kommt hier traditionell dem Fußball eine besondere Rolle zu – Gottseidank zunehmend auch dem Frauenfußball. Fußball ist nach wie vor für viele eine öffentliche Angelegenheit, ein gemeinsamer Bezugspunkt. Andere nervt das. Aber für eine Strategie des öffentlichen Raums liegt darin ein wichtiger Ansatzpunkt.

Es kommt nicht von ungefähr, dass die Orte des Spiels von jeher Orte sind, an denen sich Menschen quer zu ihrer Herkunft und Lage versammeln. Es ist eben nicht nur der Homo Faber, es ist auch und gerade der Homo Ludens, der seine Fähigkeiten, seine Möglichkeiten und damit seine Freiheit entwickelt (vgl. Warwitz/Rudolf 2016).

Fragen wir also auch hier: Wie steht es um die «inklusive Qualität» unserer Räume des sportlichen Spiels? In der Bundesrepublik? In Europa? Welche qualitativen Möglichkeiten der Beteiligung gibt es, welche Qualität hat das sportliche Angebot für Fans und Interessierte? Wie steht es um die allgemeine Zugänglichkeit von öffentlichen Räumen des Sports, aktiv, passiv? Wie steht es um die Möglichkeit der allgemeinen Begegnung in diesen Räumen des Sports? Wer trifft dort auf wen? Wie sind Sporträume organisiert, nach innen, in ihrem gesellschaftlichen Umfeld? Wie steht es um ihre Finanzierung? Kurz: Welche Strategie der Stärkung und Erneuerung des öffentlichen Sports ist gefragt?

### **1d) Öffentliche Räume vor Ort: Zur «inklusive Qualität» öffentlicher Orte und Plätze in Städten und auf dem Land**

Die Teilhabe an zahlreichen öffentlichen Gütern, die ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen, hängt von öffentlichen Räumen vor Ort ab, von öffentlichen Räumen in den Kommunen. Dabei stehen die öffentlichen Räume in städtischen Ballungszentren und im ländlichen Raum aus unterschiedlichen Gründen unter Druck.

In den strukturschwachen, ländlichen Räumen wird es zunehmend schwerer, entscheidende öffentliche Räume aufrecht zu erhalten. Ökonomische Abwanderung, demographischer Wandel und damit auch erodierende Finanzgrundlagen führen zu einem Verlust an Bürgerzentren, Gesundheitseinrichtungen, Kultureinrichtungen oder Sportanlagen ebenso wie an Gaststätten oder Einkaufsmöglichkeiten, die eben auch immer Räume der allgemeinen Begegnung sind. Gleichzeitig bieten gerade diese Regionen aber auch günstige Möglichkeiten,

um neuen öffentlichen Raum entstehen zu lassen, der wiederum Abwanderung bremsen und auch ökonomische Anknüpfungspunkte bieten kann.

In den prosperierenden Ballungszentren hingegen entsteht über die Preisentwicklung ein enormer Kostendruck auf die öffentlichen Räume, über die Entwicklung der Mieten- und Immobilienpreise geraten Einrichtungen und Plätze unter Druck und werden an den Rand gedrängt, gleichzeitig entstehen hochwertige Räume exklusiv für die liquiden Bewohner/innen im Zentrum. Es lässt sich also auch innerhalb der Ballungszentren die Entwicklung einer sozialräumlichen Teilung beobachten, die die Teilhabe an öffentlichen Gütern sehr ungleich verteilt und allgemeine Begegnung stark zurückdrängt.

Fragen wir also auch hier nochmals ganz konkret: Wie steht es um die «inklusive Qualität» öffentlicher Räume in der Stadt? Wie auf dem Land? In der Bundesrepublik? In Europa? Wie steht es um die Qualität der öffentlichen Güter, die durch öffentliche Räume in der Stadt und auf dem Land zur Verfügung gestellt werden? Wie steht es um die allgemeine Zugänglichkeit dieser öffentlichen Räume? Inwieweit dienen die öffentlichen Räume der allgemeinen Begegnung? Wie sind die öffentlichen Räume der Städte und im ländlichen Raum organisiert? Auf welche politischen Handlungsansätze kommt es an? Und wie kann eine föderale Finanzordnung aussehen, die allen Kommunen einen ausreichenden Spielraum für starke öffentliche Räume eröffnet? Kurz: Welche Strategie der Stärkung und Erneuerung unserer öffentlichen Räume in der Stadt und im ländlichen Raum ist gefragt?

## **2) Öffentliche Netze, auf die es ankommt: Mobilitätsnetze, Energienetze, Digitalnetze**

Die konkrete Anschauung der entscheidenden öffentlichen Netze kann sich inzwischen immerhin auf eine Situation beziehen, in der – unter dem Druck der Klimazerstörung – sowohl der Frage der Mobilitätsnetze als auch der Frage der Energienetze eine hohe gesellschaftliche Aufmerksamkeit zukommt. Gleichzeitig lohnt es sich, gerade unter dem Aspekt der Öffentlichkeit nochmals einen systematischen Blick auf die drei entscheidenden Netz-Infrastrukturen zu werfen. Hier entscheidet sich nicht nur die ökologische Frage, sondern eben auch die Form des gesellschaftlichen Zusammenlebens mit Blick auf die Grade an Selbstbestimmung, Teilhabe und Demokratie.

### **2a) Öffentliche Mobilitätsnetze**

Mobilität ist eine grundlegende Dimension eines Lebens in Selbstbestimmung. Als Möglichkeit, als Mensch von einem Ort zum anderen gelangen zu können. Oder als Möglichkeit, Dinge von einem Ort an den anderen transportieren zu können. Menschliche Mobilität ist in diesem Sinn kein Selbstzweck, sondern Mittel zur Verwirklichung einer freiheitlichen Zwecksetzung, sei es einen Menschen zu treffen, einen Ort aufzusuchen oder auch nur in Bewegung zu sein. Die Möglichkeit, Dinge zu transportieren, kann ein komplementärer Ansatz zur eigenen Bewegung sein: Ich bewege mich nicht zu den Dingen, sondern die Dinge bewegen sich zum mir. Die Mobilität der Dinge ist zugleich eine Grundvoraussetzung für

eine kooperative und arbeitsteilige Produktionsweise zahlreicher Güter, die nicht nur einfach den Wohlstand, sondern auch Voraussetzungen gelebter Selbstbestimmung ausmachen. Weiterhin beeinflussen Mobilitätsinfrastrukturen zahlreiche weitere Lebensumstände – in ihrem Inneren und ihrem Umfeld. Die Gestaltung der Mobilitätsinfrastrukturen ist ein maßgeblicher Faktor für die Verfasstheit einer Gesellschaft, für die Verwirklichung ihrer Ansprüche auf allgemeine Selbstbestimmung und Teilhabe.

Betrachten wir den Status Quo der Mobilitätsinfrastrukturen, so ist der Handlungsbedarf groß. Im Gelingen der Mobilitätswende liegt ein entscheidender Beitrag im Kampf gegen den Klimawandel. Der Verkehr ist derzeit für ein Fünftel der Treibhausgasemissionen verantwortlich – zuletzt ist der CO<sub>2</sub>-Ausstoß sogar angestiegen. In einer Neugestaltung der gesellschaftlichen Mobilitätsinfrastrukturen liegt aber zugleich ein Schlüssel für einen Zuwachs an allgemeiner Selbstbestimmung und Teilhabe. Es ist gerade dieser positive Bezug auf Freiheit und Zugänglichkeit, auf eine neue «inklusive Qualität», die eine grundlegende Veränderung unserer Mobilität begründen und motivieren kann.

Zum einen schränkt die derzeitige Mobilitätsinfrastruktur die Qualität unserer Mobilität selbst gravierend ein. Die Menschen stehen im Stau, warten auf ihre Anschlüsse, kommen nicht weiter, suchen nach Parkplätzen, trampeln sich auf die Füße, quälen sich zwischen Autos durch, stressen gestresst bereits gestresstes Zugpersonal. Dabei ist es nicht falsch zu sagen, dass sich die allgemeinen Freiheiten der Mobilität über die letzten Jahrzehnte in vielerlei Hinsicht durchaus verbessert haben. Aber im Angesicht des Verkehrskollapses an vielen Stellen und in Anbetracht der Möglichkeiten einer anderen, menschen-zugewandten Mobilitätsinfrastruktur, fragt man sich doch, warum wir gesellschaftlich so weit hinter unseren Möglichkeiten zurückliegen. Gerade die kommunalen Vorreiter/innen zeigen uns eindringlich, wie es anders geht: Gut vernetzt, mit einem starken ÖPNV, mit Spaß am Fahrradfahren und einer CO<sub>2</sub>-freien Automobilität, die den noch verbleibenden Bedarf auffängt.

Zum anderen stehen Mobilitätsinfrastrukturen immer und notwendigerweise in einer engen Wechselbeziehung mit ihrem gesellschaftlichen Umfeld. Die derzeitige Mobilität verschmutzt, gefährdet die Gesundheit und reduziert massiv die Lebensqualität – und zwar insbesondere von denjenigen, die sich aus sozialen Gründen nicht diesen massiven Beeinträchtigungen entziehen können. Wir sprechen hier also nicht von sensiblen Bildungsbürger/innen, denen mal ein Auto querkommt oder ein Geräusch auf die Dachterrasse. Wir sprechen von denjenigen, die an der Hauptverkehrsstraße kein Fenster öffnen können, weil an Schlaf oder ein Gespräch sonst nicht zu denken ist. Wir sprechen von Kindern, deren Schulweg in etwa dem gleicht, was die Älteren noch aus dem 80er-Videospiel *Frogger* kennen.

Dieses Wechselspiel zwischen Verkehrsinfrastruktur und gesellschaftlichem Umfeld geht jedoch weit über die Gesundheitsfrage hinaus. Es sind die Möglichkeit und die Qualität von öffentlichem Raum an zahlreichen Orten des gesellschaftlichen Zusammenlebens, die erheblich durch die Mobilitätsinfrastrukturen beeinflusst werden. Sind die Gehwege breit

genug, um Bänke und Tische vor die Tür zu stellen? Gibt es draußen, im nachbarschaftlichen Umfeld wirtliche Orte, an denen sich die Menschen gerne aufhalten und begegnen? In welcher architektonischen Form sind öffentlicher Aufenthalt und öffentliche Kommunikation gestaltet? Gibt es im Freien ästhetische Räume der Kunst oder der Natur, Orte des Spiels, Spielplätze, Bühnen? Aber auch: Wie kommen Menschen über größere Entfernungen zusammen? Aus unterschiedlichen Stadtteilen, Ortschaften oder Regionen? Wie erreichbar sind öffentliche Räume? Und welche äußeren Anreize werden durch die Mobilitätsinfrastrukturen gesetzt, diese Orte zum Verschwinden zu bringen oder veröden zu lassen?

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls von Bedeutung, dass sich innerhalb der Transportmittel veritable Räume der gesellschaftlichen Begegnung befinden. Menschen verbringen viel Lebenszeit in der U-Bahn, in der Straßenbahn, im Zug, im Bus oder im gemeinsamen Auto. Auch hier hängt die Form der gesellschaftlichen Begegnung enorm von der Binnengestaltung dieser Transportmittel ab. Eng, gestresst und *Schnell wieder raus* oder großzügig, entspannt und *Ach, wie schnell, die Zeit vergeht?* Sicher oder unsicher? Teuer oder erschwinglich? Bürokratisch oder unkompliziert? Gibt's was zu trinken, ja oder nein? All das sind Faktoren, die für die Öffentlichkeitsfunktion dieser Räume von erheblicher Bedeutung sind. Und es ist interessant, auf welche Begeisterung selbst kleine Maßnahmen stoßen können, die diese Orte attraktiv machen. Es muss ja nicht gleich die Speisekarte der tschechischen Züge sein, von denen alle schwärmen, wenn sie nach Prag gefahren sind.

Mit dem Rückgang des Autos in den Städten und Gemeinden, mit dem Verschwinden von Staus und Lärm, vielspurigen Autostraßen und zugeparkten Straßenrändern, lösen sich nicht nur ökologische Probleme, es eröffnen sich zugleich große stadtplanerische Möglichkeiten im Sinne einer Rückgewinnung des öffentlichen Raums. Diese Möglichkeiten sind kein Selbstläufer, sondern enthalten einen Auftrag der aktiven gesellschaftlichen und politischen Befassung und Gestaltung. Der bloße Rückzug des Autos ohne eine alternative Gestaltungsidee vom öffentlichen Raum kann auch zu Verödungen anderer Art führen. Mobilitätswende heißt nicht Rückbau, sondern alternativer Aufbau – im Sinne öffentlicher Mobilitätsnetze und öffentlicher Räume, die von der gesellschaftlichen Idee eines guten und selbstbestimmten Zusammenlebens gezogen sind.

Wichtige politische Ansätze einer gelungenen Verkehrswende im engeren Sinn liegen auf dem Tisch: Vorrang für Schiene und den Radverkehr beim Ausbau der Mobilitätsinfrastrukturen, Ausstieg aus dem fossilen Verbrennungsmotor bis 2030; Abbau klimaschädlicher Subventionen im Auto- und Flugverkehr; klare Sanktionen für zu schnelles Fahren und mehr Möglichkeiten für Kommunen, das Tempo in Innenstädten zu vermindern; eine einfache und bequeme Nutzung von Bussen, Bahnen, Carsharing und Leihrädern in ganz Deutschland über eine Karte oder App; die Nutzung der digitalen Möglichkeiten einer vernetzten und nachhaltigen Mobilität; massiver Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs und deutliche Erhöhung der Investitionen in eine moderne und barrierefreie Infrastruktur;

attraktive Zugverbindungen, auch im Nachtzugverkehr; breite Markteinführung von E-Autos sowie eine flächendeckende Ladeinfrastruktur; Förderung von Carsharing und deutliche Erhöhung von Carsharing-Stellplätzen; Massiver Ausbau der Radinfrastruktur; Schaffung flächendeckender und sicherer Abstellanlagen und Verleihsysteme für Fahrräder, fahrrad-freundliche Gestaltung der Straßenverkehrsregeln.

Im Rahmen einer Gesamtstrategie der öffentlichen Netze und Räume besteht im Mobilitätsbereich die Aufgabe – über diese Einzelmaßnahmen hinaus – eine Vorstellung zu entwickeln und konkret zu hinterlegen, wie wir das gesellschaftliche Zusammenleben im Zuge der neuen Möglichkeiten gestalten wollen. Im Bewusstsein all der genannten gesellschaftlichen Implikationen und Wechselwirkungen, die Mobilitätsinfrastrukturen haben. Verbunden mit einer Vorstellungskraft, die erst dann entsteht, wenn Anfänge gemacht und Dinge ausprobiert werden.

## **2b) Öffentliche Energienetze**

Der Zugang zu Energie ist ebenfalls ein grundlegender Faktor für Selbstbestimmungs- und Teilhabemöglichkeiten von Menschen. Die großen, ganz und gar nicht selbstverständlichen Errungenschaften des menschlichen Lebens beruhen auf Energie: Licht, Wärme, Kühlung; die Automatisierung von Waschen und Abspülen; die Antriebe unserer Fortbewegungs- und Transportmittel; der Betrieb von medizinischen Geräten ebenso wie von Abspiegelgeräten und Instrumenten, Bildschirmen und Lautsprechern. *Electric Guitar*. Neben der unmittelbaren Energienutzung hängt an der Energieversorgung elementar die (vielfach automatisierte und arbeitsteilige) Produktion zahlreicher Güter, denen Menschen eine Bedeutung für ein Leben in Selbstbestimmung zumessen. Die Energienetze sind Lebensadern nicht nur von Wohlstandsgesellschaften, sondern auch von Gesellschaften, die sich an Selbstbestimmung und Teilhabe messen.

Gleichzeitig sind mit der Energieversorgung unmittelbar weitere Güter verbunden: das Klima und die Öko-Systeme, deren Zustand von der Art der Energiegewinnung erheblich beeinflusst wird; Arbeitsplätze, Einkommen und kommunale Finanzierungsquellen, die an der Energiegewinnung und Energieversorgung hängen; die gesellschaftliche Umgebung, die unmittelbar durch die Führung von Stromleitungen beeinflusst wird; die Bedingungen des Abbaus von Energieträgern, die sich unmittelbar auf die sozialen und gesundheitlichen Lebensbedingungen von Arbeiter/innen und Anwohner/innen auswirken.

Die Bundesrepublik hatte eine Pionierrolle beim Aufbau neuer Energieinfrastrukturen auf regenerativer Basis. Inzwischen ist die Energiewende in Deutschland erlahmt. Die infrastrukturellen Aufgaben, die vor uns liegen sind groß, mit Blick auf die ökologischen Herausforderungen ebenso wie mit Blick auf die weiteren gesellschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die an Energieversorgung und Energieproduktion hängen. Eine zukunftsgeleitete Gestaltung der Energieinfrastrukturen setzt – analog zu den Mobilitätsinfrastrukturen – ein Bewusstsein für ihre weiteren, tiefgreifenden gesellschaft-



lichen Implikationen und Wirkungen voraus. Sie ist ein ökologisches Projekt, aber ebenso ein soziales und ökonomisches.

Energieinfrastrukturen der Zukunft erfordern deshalb in erster Linie einen *Einstieg*, der gesellschaftliche Perspektiven eröffnet. Auch wenn ein zeitnahe Ausstieg aus der Kohle dringend notwendig ist. Mit dem Wandel der Energieinfrastrukturen geht ein gesellschaftlicher Strukturwandel, der integraler Bestandteil der energiepolitischen Auseinandersetzung sein muss. Wandel bringt immer auch Verluste mit sich. Aber Wandel kann nur gelingen, wenn er neue Perspektiven eröffnet, auch auf überraschende und unvorhergesehene Pfade führt, die neue Möglichkeiten eröffnen. Auf Bayern hätte nach dem zweiten Weltkrieg ökonomisch auch niemand gewettet.

Das mittelfristige Ziel kann nur darin bestehen, eine sichere Stromversorgung auf der Grundlage von 100 Prozent erneuerbaren Energien zu organisieren. Der zeitnahe Ausstieg aus der Kohle ist dafür ein wichtiger Zwischenschritt. Weitere politische Ansätze dafür liegen auf dem Tisch: Die Abschaffung der Deckelung des Ökostromanteils im Erneuerbare Energien Gesetz; eine deutliche Anhebung der Ausbauziele für Erneuerbare; die Abschaffung der EEG-Umlage für die Erzeugung von eigenem, regenerativem Strom; die Erleichterung der Direktvermarktung von Ökostrom in der Region; ein massives Förderprogramm für die sozialverträgliche energetische Sanierung von Wohnvierteln; die Einführung eines Klimawohngeldes für Wohngeldempfänger; die Umstellung der Wärmeversorgung auf erneuerbare Energien; die zielführende Förderung umweltfreundlicher Kraft-Wärme-Kopplung; ein Markteinführungsprogramm für Speicher als entscheidende Schnittstelle zwischen Strom-, Wärme- und Verkehrssektor; die entschlossene Nutzung der digitalen Möglichkeiten einer nachhaltigen Energieversorgung unter Wahrung der digitalen Bürgerrechte.

Gelingen kann auch die Energiewende nur, wenn wir die Energienetze als elementaren Teil zukünftiger öffentlicher Infrastrukturen verstehen, an denen sich die «inklusive Qualität» einer Gesellschaft entscheidet, ihre allgemeinen und nachhaltigen Selbstbestimmungs- und Teilhabemöglichkeiten.

## **2c) Öffentliche Digitalnetze**

Ein weiteres elementares Gut für ein Leben in Freiheit und Teilhabe ist der Zugang zu digitalen Daten ebenso wie die Weitergabe von digitalen Daten. Digitale Daten konstituieren inzwischen einen Großteil unserer Informationen, Verfahren, Kommunikationen und Kulturtechniken. Im Zuge einer forcierten Digitalisierung entscheidet sich am Zugang und der Möglichkeit zur Weitergabe von Daten der Zugang zu entscheidenden Gütern eines selbstbestimmten Lebens. Der digitale Wandel greift tief in die gesellschaftlichen Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen ein – nicht zuletzt, indem er die Haltungen und Entwicklungen verstärkt, die ganz unabhängig davon bestehen. Hinzu kommt, dass auch die Produktion und der Transport von Gütern immer stärker auf digitalen Verfahren beruhen.

Neben den Mobilitäts- und den Energieinfrastrukturen sind deshalb die Digitalinfrastrukturen ohne Zweifel zu Lebensadern unserer Gesellschaft geworden.

Digitalinfrastrukturen meint deshalb wesentlich mehr als die Breitband-Leitungen, an denen es nach wie vor an zahlreichen Orten mangelt. Bei Digitalinfrastrukturen sprechen wir auch über die digitalen Kanäle, Plattformen und öffentlichen Orte, die die Generierung und Weitergabe der genannten Güter steuern und beeinflussen. Bei Digitalinfrastrukturen reden wir auch über die Qualität der Güter, die in ihnen zugänglich gemacht oder verweigert werden. Digitale Infrastrukturpolitik bezieht sich auf die Machtverhältnisse an den Netzen und in den Netzen. Sie liegt deshalb – wie die Mobilitäts- oder Energieinfrastrukturen auch – dicht an der Notwendigkeit einer wiederbelebten, politischen Ordnungspolitik auf der Höhe der Zeit. Digitalisierung führt wie Globalisierung nicht auf Depolitisierung sondern auf gesellschaftliche, demokratisch-politische Aneignung.

Teilhabe an der digitalen Gesellschaft und Innovation in der digitalen Wirtschaft hängen von einem schnellen und neutralen Internet ab. Wir müssen schnell an den Punkt kommen, an dem möglichst alle Unternehmen und Haushalte mit Glasfaseranschlüssen in einer hohen Mindestqualität versorgt sind.

Gefragt ist eine Ordnungspolitik, die Machtkonzentration und die Außerkraftsetzung von fairem Wettbewerb auch im digitalen Bereich angeht. Digitale Infrastrukturen brauchen starke, unabhängige Aufsichtsstrukturen, die die legislativen Anforderungen an die digitalen Akteur/innen auch durchsetzen. Die Bürger/innen müssen die Kontrolle über ihre Daten behalten, Wahlfreiheit und Transparenz auch im Netz gelten. Deswegen sind klare rechtliche Vorgaben für die Erhebung, Verarbeitung und Weitergabe notwendig. Zur Wahlfreiheit im Netz gehört auch Anbieter- und Plattformen ohne Komplikationen wechseln zu können – beispielsweise soziale Netzwerke, Messenger-Dienste oder Streamingplattformen.

Ob bei der Energiewende, Mobilität oder Gesundheit, die Digitalisierung spielt überall mit – neue Arbeitsfelder entstehen, und auch neue Geschäftsideen. Diese Entwicklung mit guten Arbeitsbedingungen und Grundsicherungen zu verbinden ist ebenso eine ordnungspolitische Aufgabe, wie die Ermöglichung von fairem und innovativem Wettbewerb.

Dabei ist ein wichtiger Teil der neuen ordnungspolitischen Aufgabe, sich auch mit der Neugestaltung der digitalen Medienlandschaft zu befassen. Die mediale Aufarbeitung von Informationen und Debatten durch die «vierte Gewalt» bleibt auch im digitalen Zeitalter von höchster Bedeutung für das Funktionieren unserer Demokratie. Die libertäre netzpolitische Illusion einer selbstregulativen Gesellschaft ohne Bewusstsein für die grundlegenden demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen liegt offenkundig in Trümmern. Wie aber kann eine belastbare Medienpolitik für das Netz aussehen? Wie muss ein öffentlich-rechtlicher Beitrag aussehen, der sich durchaus auf das erfolgreiche Modell eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks jenseits von Privatisierung oder Staatsdirigismus

beziehen kann? Welche Wettbewerbsordnung und welche Unterstützung braucht private Initiative, um Qualität und Finanzierung zusammen zu bringen? In jedem Fall gehören alle Plattformbetreiber in die Pflicht, Persönlichkeitsrechte und Kommunikationsfreiheit zu wahren. Es ist höchste Zeit, Hass und Hetze im Netz zu stoppen und einer demokratischen Debattenkultur und Willensbildung zu neuem Selbstbewusstsein zu verhelfen.

### **3) Öffentliche Räume und Netze in Europa**

Nach den bisherigen Überlegungen ist völlig klar, dass eine Strategie der Teilhabe durch die Erneuerung und Stärkung öffentlicher Infrastrukturen nicht nur für die Bundesrepublik gilt, sondern einen entscheidenden Fokus für die Zukunft Europas bildet. Die hier vorgetragenen Überlegungen sind zudem in vielerlei Hinsicht relevant für die Entwicklungen auf anderen Kontinenten und ihre Wechselbeziehungen – wie umgekehrt diese Erfahrungen wertvoll sind für eine bundesrepublikanische und europäische Strategiebildung. Die Stabilität und die Entwicklung Europas hängen grundlegend davon ab, dass es von seinen Bürger/innen als Fortschritt für das eigene Leben wahrgenommen wird. Ein Schlüssel dafür liegt im Zustand und der europäischen Entwicklung der öffentlichen Netze und Räume. Ein weiteres Zusammenwachsen Europas – sozial, demokratisch, ökologisch – kann nur gelingen, wenn seine öffentlichen Räume und Netze zusammenwachsen. Europa ist politisch wie kulturell darauf angewiesen, dass sich die Räume der wechselseitigen Begegnung und des gemeinsamen Handelns erweitern, und zwar über die mobile Schicht der bereits gut Vernetzten hinaus. Europa ist ökologisch wie sozial auf eine Erweiterung seiner gemeinsamen Netze angewiesen, von der Energie über die Mobilität bis zu den digitalen Daten. Eine Vertiefung Europas steht und fällt nicht zuletzt mit der gemeinsamen Stärkung und Erneuerung seiner öffentlichen Räume und Netze. Eine entsprechende Strategie nach Europa zu verlängern erfordert nochmals eine ganz andere Form der Analyse und Strategiebildung, an dieser Stelle aber immerhin einige Ansätze.

**Wo steht Europa?** In anderen Ländern Europas stehen die öffentlichen Räume und Netze – auf unterschiedliche Art und Weise – noch weit stärker unter Druck als in der Bundesrepublik. Die Länder Osteuropas kämpfen seit dem Fall der Mauer mit den Folgen einer schwierigen Transformation, in der alte Infrastrukturen weggefallen sind, aber nicht unbedingt gute neue entstanden. Die Länder in Europas Süden haben seit Langem mit unterentwickelten und maroden Infrastrukturen zu kämpfen, die ökonomisch, wie auch sozial und demokratisch Probleme bereiten. Frankreich hat eine Erneuerung seiner Infrastrukturen lange aufgeschoben und steht jetzt, gerade in den alten Industrieregionen des Nordens, vor großen Herausforderungen. Großbritannien steht mit dem Brexit vor einer gravierenden Zäsur, auch mit Blick auf die zukünftige Gestaltung seiner Infrastrukturen. Die skandinavischen Länder sind mit ihrem «Modell» – bei allen Problemen – weiterhin in vielfacher Hinsicht wegweisend für starke und moderne öffentliche Räume und Netze. All diese Probleme europäischer Infrastrukturen wurden im Zuge der Finanzkrise ab 2007 forciert, durch die in vielen Ländern ein erheblicher Druck auf die öffentlichen Infrastrukturen entstand. (Selbst in dem ökonomisch prosperierenden Deutschland mit

sprudelnden Steuereinnahmen kam es nicht zu annähernd ausreichenden Investitionen in die öffentlichen Infrastrukturen). Die EU als Ganze befindet sich, auch mit Blick auf eine gezielte Politik der Infrastrukturinvestitionen, in einer Phase der Lähmung, ist tief zerrissen und ohne ausreichendes Kraftzentrum. Deutschland ist auch in der Infrastrukturfrage weiterhin eine Antwort auf französische Initiativen schuldig.

**Gewinne eines europäischen Erfahrungsaustauschs:** Noch jenseits europäischer Lösungen ist es von großer Bedeutung, dass es zwischen den europäischen Ländern zu einem Erfahrungsaustausch über den jeweiligen Umgang mit öffentlichen Räumen und Netzen kommt. Wo liegen gute Erfahrungen? Wo schlechte? Welche infrastrukturellen Praktiken sind empfehlenswert? Welche sind gescheitert? Wo lohnt es sich weiter zu denken? Welche Möglichkeiten der bilateralen Kooperation und Vernetzung gibt es? Die Lerneffekte solcher europäischen Dialoge sind von großem Wert, und sie entlasten zugleich von dem Druck, dass es immer gleich die große, gesamteuropäische Lösung sein muss, die Europa voranbringt.

**Europäische Strategien:** Daneben ist freilich eine Strategie gefragt, die die gesamteuropäischen Möglichkeiten nutzt. Der Ruf nach einem neuen Anlauf einer neuen europäischen Investitions- und Infrastrukturpolitik ist laut und richtig. Das setzt allerdings voraus, sich auch auf europäischer Ebene neu mit der Funktion öffentlicher Infrastrukturen zu befassen, die richtigen Anforderungen an eine teilhabeorientierte europäische Infrastruktur- und Investitionspolitik zu formulieren und diese in überzeugende Programme und Projekte zu übersetzen. In welche Räume und Netze ist zu investieren, um nachhaltig demokratische und soziale, ökonomische und ökologische Perspektiven dort in den europäischen Ländern zu befördern, wo sie am dringendsten gebraucht werden? Welche Investitionen sind gefragt, um gemeinsame europäische Räume und Netze weiter auszubauen? In welche Energienetze? Welche Netze der Mobilität? Welche Digitalnetze? Welche Investitionen sind gefragt, um die öffentlichen Räume in den europäischen Ländern dort zu stärken, wo eine Stärkung am dringendsten gebraucht wird? Welche Investitionen sind gefragt, um gemeinsame europäische Räume zu befördern? Gemeinsame Bildungsräume? Gemeinsame Medienräume? Gemeinsame ästhetische Räume? Welche Reformen sind notwendig, um sinnvolle Investitionen in diesen Bereichen überhaupt vornehmen zu können?

In der Forderung nach einem Green New Deal ist die Dringlichkeit einer europäischen Infrastrukturpolitik sowie einer entsprechenden Investitionspolitik enthalten. Die Teilhabe der Menschen Europas wird hier zudem mit ökonomischen und ökologischen Fragen verbunden. Diesen Ansatz entlang der angesprochenen Herausforderungen konkret auszufüllen und um den Weg dieser Ausfüllung konkret zu ringen: Das ist auf der Suche nach gemeinsamen europäischen Antworten jetzt das Gebot der Stunde.

### 3 Zumutung und Zuversicht: Wie kann der Strategiewechsel gelingen?

Wie kann es sein, dass – trotz der sozialen und demokratischen Wirksamkeit einer Strategie der Stärkung und Erneuerung der öffentlichen Infrastrukturen – in der bundespolitischen wie auch in der europäischen Arena weder eine entsprechende Programmatik in Sicht ist noch entsprechende Schlüsselprojekte, durch die die politische Auseinandersetzung konkret wird? Wie kann es sein, dass Teilhabe, soziale Mobilität, Inklusion und öffentliche Güter zwar in räsonierenden Sonntagsreden eine Rolle spielen, doch der symbolische und praktische Gerechtigkeitsdiskurs in Windeseile wieder auf die Auseinandersetzung zwischen Status-quo-Verteidigung und Erhöhung bzw. Verlängerung monetärer Individualtransfers zusammenschnurrt? Wie kann es sein, dass sich in der Frage sozialer Teilhabe *real* so wenig tut? Fragen wir positiv: Wie kommen wir zu einer Politik, die Teilhabe *ernst nimmt*? Wie kommen wir zu einer Politik der Teilhabe, die für die Menschen *glaubhaft* ist? Wie kommen wir zu einer engagierten Politik der öffentlichen Räume und Netze?

Über die Chancen einer Politik der öffentlichen Räume und Netze zu sprechen macht es notwendig, auch über die Zumutungen zu sprechen, die in ihr liegt. Die Begegnung im öffentlichen Raum führt notwendigerweise auch zu Auseinandersetzung und Konflikten. Doch es ist gerade die Auseinandersetzung den Unterschiedlichen in einem gemeinsamen, zivilisierten Raum, von der das Gelingen von Demokratie und sozialem Zusammenleben abhängt. Gesellschaftliche, demokratische und soziale Integration ist ohne streitbare Begegnung nicht zu haben. Hinzu kommt die Analyse weiterer gesellschaftlicher Blockaden, die zu der Stilllegung einer aktiven Infrastrukturpolitik beitragen: die Abstiegsängste einer blockierten Mittelschicht; die Berührungsängste der Ausgeschlossenen, das blockierte Vertrauen in die öffentlichen Infrastrukturen, eine blockierte Zukunftsverantwortung, die wechselseitigen Blockaden der derzeitigen föderalen Praxis, der Mangel an einer gesellschaftlichen Erzählung unserer gemeinsamen Räume und Netze wie auch das Verzagen der politischen Protagonist/innen auf einem bislang unbestellten Feld.

Doch es ist Gleichzeitig die Betrachtung der Zumutungen und Blockaden, die eine neue Zuversicht rechtfertigt. Die großen Chancen kann nur ergreifen, wer die Zumutungen auch ausspricht. Den Weg freimachen kann nur, wer die Blockaden erkennt und sie löst. Und die Lösungen liegen auf der Hand, denn den Bedenken und Widerständen stehen deutlich größere Chancen gegenüber. So werden am Ende die Konturen einer wirksamen, vertrauenswürdigen und aussichtsreichen Politik der öffentlichen Infrastrukturen sichtbar. Grüne Politik hat im Zuge ihres Aufwuchses das Potential und die Verantwortung, ein solches Programm als ein gesamtgesellschaftliches Projekt zu formulieren, das unterschiedlichen gesellschaftlichen Milieus, Schichten und Sphären einbezieht. Jetzt kommt es auf das Wagnis des Beginnens an.

## 3.1 Die Zumutung des Öffentlichen: Integration durch Auseinandersetzung

**Der Streit der Unterschiedlichen:** Unterschiede können verbinden. Und Mensch sein heißt, trotz und in der Unterschiedlichkeit das Allgemeine, die gleiche Freiheit und Würde, zu erkennen. Die allgemeine Begegnung im öffentlichen Raum stellt für die Teilnehmenden aber zwingend auch eine *Zumutung* dar, die nicht weggeredet werden sollte. Tiefgreifende soziale Unterschiede können nicht nur auf tiefgreifende kulturelle Unterschiede der Ausdrucksformen und Verhaltensweisen führen, sie enthalten immer Interessenskonflikte, die gerade aus den unterschiedlichen sozialen Lagen entstehen. Und auch hinter vordergründig kulturellen Unterschieden stehen oftmals soziale Differenzen, die zu un-angesprochenem Unbehagen oder offenem Streit führen können, ja: werden. Es ist deshalb falsch, für die Forderung nach öffentlichem Raum mit den bunten Bildern vom harmonischen Zusammenhalt zu werben. Auf solche Bilder kommt man nur dann, wenn Öffentlichkeit mit der jeweils eigenen Milieublase verwechselt wird. Öffentlichkeit ist eine demokratische und soziale Grundbedingung, sie ist eine große Chance, immer wieder ein Abenteuer, und manchmal eine ziemliche Zumutung. «Öffentlichkeit» beschreibt dabei eine Form der gesellschaftlichen Begegnung, in der starke Verbundenheit neben harten Konflikten stehen kann, in der aber immer die rechtsstaatlichen Grundsätze gelten und ein respektvoller Streit zu erwarten ist. Gewaltanwendung oder Gewaltandrohung, gruppenbezogene Menschenverachtung und die Feindschaft gegenüber den demokratischen und rechtsstaatlichen Grundregeln selbst sind kein sozialer bzw. kultureller Unterschied innerhalb einer demokratischen Öffentlichkeit – sie wollen demokratische Öffentlichkeit abschaffen. Deshalb endet hier die Kraft der streitbaren Begegnung und beginnt der Kampf gegen die Zerstörer des demokratischen Zusammenlebens.

**Demokratie und Solidarität brauchen streitbare Begegnung:** Gleichzeitig ist es aber genau die öffentliche Reibung des Zusammenlebens, als dauerhaftes Gespräch oder auch auf-flackernder Streit, in der sich die Hoffnung auf die demokratische und solidarische Kraft des öffentlichen Raums begründet. Denn wie sollte eine demokratische Aushandlung unterschiedlicher Ansprüche aussehen, wenn sie nicht in unseren Lebenswelten präsent sind? Wie sollte ein handelndes Verständnis für die divergierenden sozialen Ansprüche der anderen entstehen, wenn sie nicht in unseren alltäglichen Begegnungen vorkommen? Es ist also gerade die öffentliche Auseinandersetzung, durch die gesellschaftliche Integration entstehen kann – nicht über Nacht, und nicht ohne Konflikt, aber über eine gemeinsame gesellschaftliche Praxis von Dauer.

**Öffentlichkeit/Privatheit:** Gerade in Anbetracht der notwendigen Zumutungen, die Öffentlichkeit immer auch bedeutet, wird deutlich, dass Privatheit sinnvoll verstanden nicht der Gegenspieler von Öffentlichkeit ist, sondern ihr Gegenstück. Die Möglichkeit, sich in den «eigenen Raum» zurückzuziehen, das Unbekannte, Irritierende oder Nicht-Gemochte draußen zu lassen (soweit das möglich ist), zählt zu den elementaren

Freiheitsrechten, so wie die *öffentliche* Gestaltung von Räumen und Netzen eine elementare Voraussetzung gleicher Freiheit ist. Individuelle Freiheit beruht sinnvoll verstanden auf öffentlicher Interaktion und Kooperation. Aber starke Öffentlichkeit ohne das Recht auf Privatheit wäre nicht zu ertragen.

## 3.2 Blockaden: Die Widerstände

Die Blockaden gegen eine Gerechtigkeitsstrategie, die die Stärkung und Erneuerung der öffentlichen Infrastrukturen nach vorne stellt, sind nicht nur immens, sie sind auch vielfältig und bedürfen einer differenzierten Betrachtung, um sie lockern oder gar auflösen zu können.

**1) Blockierte Mittelschicht:** Ein entscheidender Grund für das Misstrauen gegenüber einer Politik der Teilhabe durch öffentliche Infrastrukturen liegt in der gegenwärtigen Verfassung der Mittelschicht und ihren sozioökonomischen Lagen dahinter. Die Abwehrkämpfe der kleinen Oberschicht, die über einen relevanten Teil des gesamtgesellschaftlichen Vermögens verfügt, sind offenkundig. In der sozioökonomischen Mittelschicht, die sich freilich aus sehr unterschiedlichen Milieus zusammensetzt, ist eine erhöhte Abwehrbereitschaft gegenüber einer Öffnung von Institutionen und Infrastrukturen für soziale Gruppen festzustellen, die man «unterhalb» der eigenen verortet. Dieser Widerstand kann – gerade in der unteren Mittelschicht – mit einer tatsächlichen Abstiegsgefahr einhergehen. Er kann – etwa in der mittleren Mittelschicht – mit einer Statusverunsicherung einhergehen, einer Angst vor Veränderung oder davor, aus einer solchen Öffnung als Verlierer hervorzugehen. Er kann aber auch – etwa in der oberen Mittelschicht – auf der selbstgerechten Zurückweisung der Ansprüche anderer beruhen, die mit Abstiegsrisiken oder Abstiegsängsten wenig bis gar nichts zu tun hat. Hier zeigen sich also im Zuge der Globalisierungs- und Individualisierungsprozesse der Moderne in zweifacher Hinsicht Gegenreaktionen, die auf (oft kulturalistisch bzw. identitär begründete) Abschottung der eigenen soziokulturellen Milieus hinauslaufen: sei es aus Sorge um sich oder die eigenen Kinder in einem offeneren und damit auch kompetitiveren Umfeld, sei es aus dem überschießenden Individualismus politischer Ich-AGs, bei denen sich die selbstbewusste und lautstarke Einmischung nur noch auf das unmittelbare Eigeninteresse reduziert. Diese tiefen Vorbehalte richten sich nicht nur gegen interkulturelle, sondern überhaupt gegen inklusive Räume und Netze, in der Hoffnung, hinter den Milieumauern vor sozialer Dynamik und kultureller Veränderung geschützt zu sein. Die Widerstände richten sich bereits gegen eine steuerliche Beteiligung an den Infrastrukturkosten, die – so die Befürchtung – den eigenen Geldbeutel belasten und keinen entsprechenden Gegenwert erbringen; sie richten sich gegen die Stärkung anderer gesellschaftlicher Gruppen, zu denen man selbst nicht zählt, und mit denen man sich am Ende neu arrangieren muss; und sie richten sich erst recht gegen die Idee von einem gemeinsamen Zusammenleben in öffentlichen Infrastrukturen, in denen unterschiedliche Schichten und Milieus aufeinandertreffen und man sich nicht aus dem Weg gehen kann. Anderen Zugänge zu eröffnen und allgemeine Begegnung zu schaffen weckt

offensichtlich den Abwehrinstinkt auch eines Teils der gehobenen, bildungs- und einkommensstarken Mittelschicht, auch im linksliberalen und linken Spektrum. Abstrakte Solidarität in Form von Steuerzahlungen: gern, auch als Ausweis der eigenen Solidarität – aber ein geteiltes öffentliches Leben? Besser nicht. Vielleicht mal als Ausflug aufs Volksfest oder ins Stadion. Aber dieselbe Schule? Derselbe Kiez? Dieselben Orte? Besser nicht. Spätestens bei den eigenen Kindern hört bei vielen der Spaß auf. Und so findet sich auch und gerade hier ein meist uneingestander Treiber eines enggeführten linken Gerechtigkeitsdiskurses, der seine symbolische Zuspitzung in der Steuer- und Individualtransferfrage sucht – und die Konfiguration unserer öffentlichen Räume und Netze und damit eine fundamentale Bedingung realer Teilhabe strategisch hintenanstellt.

**2) Blockierte Unterschicht:** Die Ängste und Abwehrmechanismen liegen allerdings nicht nur bei Teilen der Mittelschicht. Es sind auch – spiegelbildlich – Teile der Unterschicht, die sich vor dem Bild einer teilhabeermöglichenden, inklusiven Gesellschaft mit entsprechenden Infrastrukturen fürchten. Und das nicht unbedingt ohne Grund: Es kann aus dieser Perspektive ebenfalls eine große Herausforderung sein, real eröffnete Zugänge auch tatsächlich wahrzunehmen, durch die Türen auf neues Terrain zu gehen, die bislang fest verschlossen waren. Und es braucht Mut durch die Tür zu gehen. Es braucht Mut, um sich auf eine alltägliche Begegnung mit denjenigen einzulassen, die doch – mit einem ganz anderen Statusbewusstsein und Bildungshintergrund – vermeintlich sowieso alles besser wissen und besser können. Der Weg, mit den Zugängen und in den Begegnungen die eigenen Fähigkeiten zu entwickeln und selbstbewusst einzubringen, führt zu Erfolgen und Erfolgserlebnissen – er ist aber eben auch herausfordernd und bedeutet Anstrengung. In der Schule. Am Arbeitsplatz. In den öffentlichen Räumen. Und so stoßen das Versprechen und auch die Erwartung einer realen Mobilisierung «nach oben» eben auch auf Skepsis «von unten», die es im eigenen Interesse aufzulösen gilt, statt ihr über eine symbolische Engführung auf Individualtransferfragen aus dem Weg zu gehen.

**3) Blockiertes Vertrauen, blockierte Solidarität:** Dieses Bild einer doppelten Skepsis in Teilen bestimmter Milieus gegen eine Strategie der allgemeinen Teilhabe durch öffentliche Infrastrukturen ist zu erweitern: durch die Diagnose einer allgemeinen Tendenz des sinkenden Vertrauens in die Qualität der öffentlichen Infrastrukturen. Das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen und Infrastrukturen nimmt insgesamt ab – auch in Deutschland, das im internationalen Vergleich hinter den skandinavischen Ländern traditionell weiter oben rangiert (GfK Verein 2017). Hier deutet sich eine Abwärtsspirale an, die auf einer mangelhaften Politik öffentlicher Institutionen und Infrastrukturen beruht und nun auch zunehmend durch einen populistischen Anti-Institutionalismus befeuert wird. Das führt wiederum in ein gesellschaftliches Vertrauensdilemma: Das sinkende Vertrauen in die öffentlichen Infrastrukturen senkt das politische Engagement für dieselben – und ihre sinkende Qualität senkt wiederum das Vertrauen in dieselben. Es gilt diese Spirale umzudrehen und sie zu einer Aufwärtsspirale von Infrastrukturverbesserung und Infrastrukturvertrauen zu machen.



**4) Blockierte Zukunftsverantwortung:** Den Widerstand gegen öffentliche Investitionen treibt außerdem die zeitlich verzögerte Wirkung von Infrastrukturinvestitionen und damit ihre langfristige Gewinnerwartung. An dieser Stelle greift offenkundig auch in der politischen Landschaft der demographische Trend eines wachsenden Anteils älterer Bürgerinnen und Bürger, denen langfristige und kostenintensive Infrastrukturinvestitionen nicht mehr in dem Maße zugutekommen wie jüngeren Leuten. Ältere Menschen scheinen derzeit überproportional die langfristig zu erwartenden Gewinne aus entsprechenden Staatsausgaben geringer zu schätzen als es jüngere Wählerinnen und Wähler tun. Die Politik wiederum scheint ihre Ausgabenverteilung stärker an dieser in alternden Gesellschaften veränderten Prioritätensetzung auszurichten. Eine Untersuchung der Entwicklung der staatlichen Investitionen in 19 OECD-Ländern zeigt einen deutlichen Zusammenhang zwischen einem steigenden Altenquotienten und einem sinkenden investiven Mitteleinsatz (Jäger und Schmidt 2015). Die Bundesrepublik weist danach von allen untersuchten Ländern mittlerweile den niedrigsten Investitionsanteil auf – auch unter Zugrundelegung eines weiteren Investitionsbegriffs.

**5) Blockierter Föderalismus:** Ein Grund für die Blockade einer effektiven Teilhabepolitik wie auch eines entsprechenden Gerechtigkeitsdiskurses in Deutschland liegt zudem im gegenwärtigen Zustand des bundesrepublikanischen Föderalismus. Mit der Frage nach Auftrag und Situation der öffentlichen Räume und Netze ist – etwa in Bundestagswahlen – eine entscheidende Gerechtigkeitsfrage weitgehend vom bundesrepublikanischen politischen Diskurs abgeschnitten, da der Bund hier nur über geringe Kompetenzen verfügt und durch das Kooperationsverbot zusätzlich blockiert ist. Erforderlich ist allerdings eine Antwort darauf, wie es in einem Zusammenspiel des Bundes mit starken Ländern und Kommunen – über die regionalen Disparitäten hinweg – gelingen kann, an einem entscheidenden Punkt gemeinsam im föderalen System mehr Verantwortung für unsere öffentlichen Räume und Netze zu übernehmen. Erforderlich ist – noch einen Schritt vorher – eine Antwort darauf, wie es gelingen kann, die Stärkung und Erneuerung der öffentlichen Infrastrukturen überhaupt erst einmal zum Gegenstand einer entscheidenden gesellschaftlichen Auseinandersetzung im politischen Diskurs zu erheben. Welche Qualitätsstandards formulieren wir als Gesellschaft für öffentliche Infrastrukturen? Welche Zugänge, welche Inklusion erwarten wir? Welche Qualifikationen, welche Gebäude und Leitungen, welche Personalschlüssel und Organisationsformen sind dafür gefragt? Ein öffentlich sichtbarer Streit hierzu bietet nicht nur die Aussicht auf produktive Reibung, ist nicht nur notwendig, um die Aufmerksamkeit und Leidenschaft der Bürgerinnen und Bürger für diese Fragen als gesamtgesellschaftliche Fragen zu erhöhen – er ist auch Voraussetzung dafür, dass das Thema für die politischen Protagonisten selbst zur öffentlichen Profilierung taugt.

**6) Blockierte Erzählung, blockierter Diskurs:** Die Blockade einer Politik öffentlicher Infrastrukturen hat einen weiteren Grund darin, dass uns schlicht eine politische Idee, eine politische Philosophie und eine politische Erzählung der Gerechtigkeit abhandengekommen zu sein scheint, die die Teilhabe an öffentlichen Räumen und Netzen als demokratischen wie sozialen Schlüssel erkennt. Der letzte wirksame politisch-intellektuelle Diskurs um eine

linke und liberale Weitererzählung von Gerechtigkeit und Teilhabe (u.a. Giddens 1998; Esping-Andersen 2002) ist inzwischen auch schon wieder Jahrzehnte alt, und er bewegte sich zudem selbst – Ende der 1990er-Jahre – bereits in einem pragmatistischen und auch ökonomistischen Zeitgeist. Ein politisch-intellektueller Gerechtigkeitsdiskurs in praktischer Absicht, der die Teilhabefrage sichtbar mit der Öffentlichkeit unserer Infrastrukturen in Verbindung setzte, liegt noch weiter zurück, führt etwa in die Bildungsdebatte der frühen 1970er-Jahre zurück und scheint heute manchmal geradezu vergessen. Der politischen Praxis fehlt entsprechend eine wirksame Erzählung, der intellektuelle und programmatische Impulse vorausgehen müssten. Die Tatsache, dass sich die politische Praxis in ihren enggeführten sozialpolitischen Routinen erschöpft, hat jedoch jenseits dessen auch damit zu tun, dass man zu lange glaubte, dass der in Schwung gekommene soziale Fortschritt im Sinne einer deutlichen Erhöhung der sozialen Durchlässigkeit nach oben ein Selbstläufer sei, der es erlaube, sich nunmehr auf sozialpolitische Reparaturmaßnahmen zu beschränken – und sich damit einen Haufen politischen Ärger zu ersparen. Wir wissen jedoch inzwischen, dass nicht nur die frühere gesellschaftliche Fortschrittszuversicht durch eine vorherrschende Abstiegsangst abgelöst wurde, sondern dass auch die tatsächliche Entwicklung der sozialen Aufstiegsmobilität in unserer Gesellschaft seit geraumer Zeit stagniert oder gar rückläufig ist (Nachtwey 2016). Sekundiert wurde diese Entwicklung wiederum durch einen linken Kulturpessimismus, der die Moderne sowieso nur als Negativspirale begreifen und hier nun Belege für ihre allgemeine Niedergangsdiagnose zu finden glaubte. Anstatt jedoch die immensen Inklusionsfortschritte der Nachkriegsjahrzehnte zu ignorieren oder umgekehrt die gegenwärtige Stagnation bzw. Rückläufigkeit schönzureden, ist jetzt eine Weitererzählung gefragt, die im gesellschaftlichen und medialen Diskurs noch nicht zur Verfügung steht.

**7) Blockierte Protagonist/innen:** Die betonierten Pfade des Gerechtigkeitsdiskurses haben wiederum erhebliche Konsequenzen für Politikerinnen und Politiker und andere Protagonist/innen in der politischen Auseinandersetzung. Denn selbst wenn eigentlich klar ist, dass eine andere Auseinandersetzung mit der Teilhabefrage notwendig ist, bedeutet es doch ein hohes Risiko, die eigene Position im etablierten Diskurs zu gefährden, indem man an der zähen Aufgabe einer Verschiebung des Gerechtigkeitsdiskurses selbst arbeitet. Arbeitslosenhilfe, Kindergeld oder Rentenniveau versteht jede und jeder. Nachdem sich Politiker/in oder Expert/in zu diesen Punkten ein erkennbares Profil aufgebaut haben, sollen jetzt plötzlich Fronten eröffnet werden, die im Gerechtigkeitsdiskurs nicht etabliert sind? Es soll eine Sprache gesprochen werden, die die Menschen nicht gewöhnt sind? Eine neue Gerechtigkeitspolitik wird den Mut erfordern, den Politik immer braucht, wenn sie in Umbruchzeiten ihrer Verantwortung gerecht werden will. Sie braucht daher eine demokratische Praxis, die diesen Mut befördert, statt ihn abzustrafen. Sie wird zudem nur als kollektive Anstrengung politischer Gruppen erfolgreich sein, nicht in Einzelaktionen. Für den notwendigen Politikwechsel reicht es auch nicht, in die langen Spiegelstrichlisten etablierter sozialpolitischer Forderungen den einen oder anderen Infrastrukturpunkt aufzunehmen. Gefragt ist eine von außen erkennbare Erzählung, eine Strategie mit klaren Prioritätensetzungen, die innerparteilich wie gesellschaftlich zu erstreiten ist – und

nicht durch die additive Abmoderation von Politik zu erhalten. Politische Verantwortung oder gar Führung braucht gerade in der Gerechtigkeitsfrage mehr als Moderationsqualitäten. Die Fähigkeit zu Kompromissen ist eine demokratische Tugend, die am Ende von demokratischem Streit und politischer Strategiebildung steht, nicht an ihrem Anfang.

### 3.3 Zuwächse: Die Teilhabegewinne

Diesen Widerständen und Blockaden stehen jedoch die deutlichen Teilhabegewinne der Strategie öffentlicher Infrastrukturen in allen genannten Dimensionen gegenüber, die es im öffentlichen Diskurs darzulegen gilt. Was vermag mehr zu überzeugen, als ein Ansatz, der wirksam ist und als wirksam erfahren wird, der tatsächlich die soziale Ordnung unserer Gesellschaft verbessert, tatsächlich einen grundlegenden Zuwachs an Teilhabe im Sinne gleicher Freiheit eröffnet?

**1) Die Gewinne der Unterschicht:** In der Sache sind die Profiteure der Strategie öffentlicher Infrastrukturen insbesondere diejenigen, die bislang unter einem massiven Ausschluss von den notwendigen Gütern für ein selbstbestimmtes (Zusammen-)Leben leiden. Es sind die «Exkludierten» und «Prekären», die so neu zurück in die Gesellschaft kommen und nicht nur ihre Fähigkeiten ausbilden und einbringen, sondern auch ein ganz anderes öffentliches Selbstbewusstsein entwickeln.

**2) Die Gewinne der Mittelschicht:** Es gewinnen aber auch die verschiedenen Teile der Mittelschicht selbst – und das ist ein entscheidender Punkt für die Überzeugungskraft der vorgeschlagenen Strategie. In diesem Zusammenhang ist auch das Erleben wirksamer Solidarität zu nennen, die ja selbst oft als Bestandteil selbstbestimmter Lebensentwürfe beschrieben wird. Doch es geht um mehr: Wenn man nicht nur abstrakt erkennt, sondern persönlich erfahren hat, dass die soziale Herkunft allein keineswegs eine Aussage über Fähigkeiten und Potenziale beinhaltet, dann stellt sich die vermeintlich einseitige Solidarität schnell als wechselseitiges Dazulernen dar, als Erweiterung des eigenen Horizonts dort, wo eben Menschen als Menschen aufeinandertreffen. Aus individueller ökonomischer Perspektive kann soziale Öffnung den Wettbewerbsdruck erhöhen – aus gesellschaftlicher Sicht ist das Bild «kleinerer Kuchenstücke» in einer Gesellschaft geöffneter Teilhabe jedoch falsch und irreführend, denn es ist der Kuchen selbst, der mit jeder und jedem neuen Teilhabenden, den jeweils eingebrachten Fähigkeiten und Potenzialen, mitwächst. Diese Einsichten können jedoch nur dann wachsen, wenn die Qualität der öffentlichen Räume und Netze mit ihrer Öffnung nicht sinkt, sondern erhalten bleibt und gerade dadurch mitwachsen kann. Es gibt – etwa im Bereich des gemeinsamen Lernens an Schulen – beeindruckende Beispiele für diese Gewinnerfahrungen. Es gibt aber auch verheerende Vertrauensverluste dort, wo die soziale Öffnung von Räumen und Netzen mit einem deutlichen Qualitätsverlust einherging: mit der Flucht ins Private und forcierter Segregation im Ergebnis. Das Win-Win-Versprechen öffentlicher Infrastrukturen setzt deshalb zwingend eine politische Strategie voraus, die die Öffnung von Zugängen mit

einem Zuwachs an Qualität verbindet und dafür die notwendigen Mittel bereit ist einzusetzen. Ein naiver Ansatz der Schulöffnung etwa ohne einen deutlich verbesserten Personalschlüssel, ohne qualifiziertes Personal und gute räumliche Infrastrukturen bewirkt das Gegenteil dessen, was sie erreichen will. Ein bewusster Ansatz, der dagegen die Öffnung von Schule mit der Gewährleistung von Bildungsqualität verbinden kann, vermag zahlreiche Bedenken aufzulösen, auch wenn der Weg zu mehr Teilhabe immer auf Gegner treffen wird.

Im Zentrum steht hier eine starke inklusive Mitte, die dem normativ auf Abschottung gepolten Bild des bürgerlichen Lagers ein Bild entgegensetzt, das die Offenheit und Solidarbereitschaft in der sozioökonomischen Mitte der Gesellschaft aufruft. «Mitte» als programmatischer Orientierungsort ist dabei nicht kulturalistisch definiert, sondern als die sozioökonomische Gegend, in der das gleiche (technischer: durchschnittliche) Niveau an Teilhabe und Selbstbestimmung erreicht ist. In der Mittelschicht finden sich Entsolidarisierung und Ellbogenmentalität, aber eben häufig auch Offenheit und Solidarität. Die Rede vom «bürgerlichen Lager» versucht unter anderem genau das zu verdecken, indem sie der Öffentlichkeit einreden will, die linken und liberalen Bürgerinnen und Bürger der Mittelschicht seien gar keine. Es ist erstaunlich, wie gut diese Denunziation bisweilen wirkt. «Inklusive Mitte» in der vorgeschlagenen Interpretation tritt dem entgegen, indem sie der Mittelschicht die Handlungsalternativen zwischen einer einschließenden und einer ausgrenzenden Mitte aufzeigt. Es geht darum, die vorhandene Inklusionsbereitschaft in der Mittelschicht aufzunehmen und die Bereitschaft bei den Zögerlichen und Skeptischen zu befördern. Das kann wiederum nur gelingen, wenn wir die bestehenden Abstiegsrisiken in der unteren und mittleren Mittelschicht ernst nehmen und strategisch einbeziehen: Es gibt einen Zusammenhang zwischen einer Strategie der Öffnung in die Mittelschicht und der sozialen Absicherung der Mittelschicht. Soziale Absicherung wird hier nicht klientelistisch verstanden, sondern als allgemeine Absicherung vor dem Herausfallen: So wie wir den Ausgegrenzten über eine Strategie öffentlicher Infrastrukturen den Zugang in die sozioökonomische Mitte eröffnen, so halten wir die Abstiegsgefährdeten über sie in dieser Mitte.

**3) Vertrauensgewinne, Solidaritätsgewinne:** Insgesamt besteht die begründete Aussicht, dass auch das Vertrauen in die sozialen und demokratischen Infrastrukturen mit der Zunahme tatsächlicher Teilhabe in tatsächlicher Qualität wächst. Dieses langsam wachsende Vertrauen ist auch die Voraussetzung, um die Akzeptanz von Steuersolidarität auf der Einnahmeseite zu erhöhen. Wenn es der Politik gelingt, auf der Ausgabenseite eine klare, anschauliche und wirksame Strategie der Teilhabe darzulegen, dann wird auch auf der Einnahmeseite plausibler, dass das Geld tatsächlich dringend gebraucht wird. Ein solidarisches Steuersystem ist kein Selbstzweck, wie man auch bei manchen Linken meinen könnte, sondern Voraussetzung für teilhabeorientierte Infrastrukturen in hoher Qualität. Es ist die Überzeugungskraft der Ausgaben, die die Solidarität auf der Einnahmeseite maßgeblich mitbestimmt. Gefragt sind daher strategische Konzepte, die – wie etwa der «Bildungssoli» – diesen Zusammenhang von solidarischer Einnahme und gesellschaftlichem

Einsatz schon begrifflich deutlich machen. Die Menschen sind beispielsweise bereit, einen «Bildungssoli» zu entrichten, wenn klar ist, dass das Geld in einen flächendeckenden Ausbau qualitativ hochwertiger und sozial zugänglicher Ganztagschulen fließt. Die notwendige Akzeptanz für materielle Verteilungspolitik kann nur dann erlangt werden, wenn die Gegenleistung gerade in Form guter öffentlicher Infrastruktur offensichtlich wird.

**4) Zukunftsgewinne/Gegenwartsgewinne:** Soweit die Stärkung und Erneuerung unserer öffentlichen Infrastrukturen auf Zukunftsinvestitionen beruht, liegt darin zugleich ein wichtiger Impuls für die Wiedergewinnung der verlorenen Zuversicht auf ein gutes, auf ein besseres Morgen. Eine Analyse des demographischen Faktors als egoistischen Gegenwartsbezug beruht zudem auf einem seltsamen Menschenbild, denn natürlich möchten – auch oder gerade – viele ältere Menschen ihre Verantwortung für ein gutes Leben der nachfolgenden Generationen wahrnehmen, soweit sie in einer Maßnahme einen Beitrag dazu sehen. Gleichzeitig ist wie beschrieben auch darauf hinzuweisen, dass eine teilhabeorientierte Strategie öffentlicher Infrastrukturen nicht in Zukunftsinvestitionen aufgeht, sondern bereits im Hier & Jetzt spielt. So wichtig der Aspekt der Generationengerechtigkeit für die Infrastrukturstrategie ist, so sehr kommt es darauf an, die unmittelbare Erfahrung von mehr Teilhabe, von mehr gelebter Freiheit deutlich zu machen.

**5) Kooperationsgewinne:** Schließlich befördert die beschriebene Strategie neue Formen der Ebenen-Kooperation und eine ganz neue gesamtgesellschaftliche Aufmerksamkeit für ein entscheidendes Gerechtigkeitsthema unserer Zeit quer zu den verschiedenen Ebenen. Die neue gesamtgesellschaftliche Aufmerksamkeit beruht auf einer neuen demokratischen Debatte – und ermöglicht eine politische Auseinandersetzung um die besten Konzepte und Projekte für unsere öffentlichen Infrastrukturen. Die neue gesamtgesellschaftliche Verantwortung stellt eine Situation her, in der der Bund die Möglichkeit erhält, zu entscheidenden Teilhabefragen eine ausreichende Verantwortung wahrzunehmen, und stärkt zugleich Länder und Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Gestaltungskompetenzen vor Ort. Diese neue Verantwortung ist also keine Alleinverantwortung. Sie fußt auf einem neuen Bild der föderalen Kooperation mit Ländern und Kommunen vor Ort, in dem alle Seiten profitieren. Sie lässt sich überhaupt nur wahrnehmen, wenn insbesondere die Kommunen als entscheidende Orte nah an den Menschen ihre Aufgaben wahrnehmen können. Zugespielt formuliert: Der bundespolitische Einsatz für öffentliche Infrastrukturen ist auch ein Einsatz für gestärkte Kommunen. Und auch soweit dadurch die bundespolitischen Handlungsspielräume selbst nicht unbedingt wachsen, wird dieser Einsatz für strukturschwache Kommunen auch in Bundestagswahlkämpfen honoriert werden, denn die politisch Engagierten kommen zum Großteil von der kommunalen Ebene und wissen um die Bedeutung ihrer öffentlichen Räume und Netze.

**6) Diskursgewinne:** In Aussicht steht die Vitalisierung einer entscheidenden Gerechtigkeitsdebatte unserer Gesellschaft – und damit am Ende auch die Herausbildung einer gesellschaftlichen Erzählung realer und allgemeiner Freiheit durch unsere öffentlichen Infrastrukturen. Eine solche Erzählung beinhaltet die Bilder konkreter Räume und Netze vor Ort, Räume des

alltäglichen Zusammenlebens, Netze der alltäglichen Kooperation – und macht damit die soziale Frage plastisch, anschaulich, lebensweltlich. Eine wirksame Teilhabepolitik – wie auch die Perspektive auf eine politische Erzählung – braucht Aneignung über gesellschaftliche Auseinandersetzung, über demokratischen Diskurs. Und die Teilhabefrage bietet umgekehrt den Stoff, der den Bürgerinnen und Bürgern ein Gefühl für die demokratische Wirksamkeit in der sozialen Frage ermöglicht.

**7) Gewachsene Protagonist/innen:** Profitieren werden alle Akteurinnen und Akteure im politischen Wettbewerb, die – mit eigenständigen Programmen und Projekten – Antworten auf eine Herausforderung geben und so zu entscheidenden öffentlichen Protagonist/innen des Gerechtigkeitsdiskurses werden.

### 3.4 Woher? Wohin? Eine neue Erzählung unserer öffentlichen Räume und Netze

**Eine wirksame (radikale) Strategie:** Die beschriebene Strategie öffentlicher Infrastrukturen ist aus Gerechtigkeitsperspektive – im Wortsinn – radikaler als die routinierten Positionen, die vielfach unter «Sozialpolitik» zusammengefasst werden. Sie ist in der Lage, die gesellschaftliche Teilhabe wirksam zu verbessern, spricht Zumutungen aus und gibt Anlass zu der Zuversicht, die Dinge zum Besseren gestalten zu können. Steuersolidarität ist dadurch nicht obsolet, sondern findet im Gegenteil über den Einsatz in öffentliche Infrastrukturen eine besonders starke Begründung.

**Eine vertrauenswürdige (realistische) Strategie:** Angesichts der beschriebenen Vorbehalte gegenüber einer teilhabeorientierten Stärkung und Erneuerung der öffentlichen Infrastrukturen kommt es zugleich ganz entscheidend darauf an, konkrete und machbare Etappen zu gehen, mit denen Schritt für Schritt das gesellschaftliche Vertrauen in diesen Weg wächst. Weil wir entscheidende Infrastrukturschritte zeitnah und entschieden gehen müssen, sind umso mehr machbare und überzeugende Projekte, klare Prioritäten und eine gemeinsame gesellschaftliche Erzählung gefragt. Es gibt nicht den einen großen Hebel, den man umstellen könnte. Stattdessen geht es um viele Schritte in vielen öffentlichen Räumen und Netzen, durch die mit den Wirksamkeitserfahrungen der Bürgerinnen und Bürger das Vertrauen langsam wächst. Eine erfolgsträchtige Strategie lässt die Veränderung nicht in weiter zeitlicher Ferne verschwinden, sondern packt jetzt an und setzt ihre Ziele innerhalb des Horizonts einer Legislatur, maximal von zwei Legislaturen. Gerade deshalb nimmt sie auf diesem Weg die Bedenken der Menschen ernst, ohne sie zu verstärken, aber auch ohne sie von vornherein zu psychologisieren. Diese Strategie erfordert Mut, der nicht waghalsig ist, und Entschiedenheit, die Korrekturen auf dem Weg zulässt. Ihre Radikalität beruht auf grundlegenden und vertrauenswürdigen Reformschritten im demokratischen Prozess.

**Eine aussichtsreiche (ermutigende) Strategie:** Als eine aussichtsreiche Antwort auf das demokratische und soziale Auseinanderdriften der Gesellschaft ist die vorgeschlagene Strategie öffentlicher Infrastrukturen in der Lage die Menschen zu ermutigen, den Weg gemeinsam zu gehen. Die Strategie ruft keine denkfaule Utopie aus, die sich nie realisieren wird, und die am Ende nur Frust und Rückzug erzeugt. *The day that never comes*. Sie weckt keine politikverdrossene Sehnsucht nach einem «Ganz-Anderen», sondern geht vom Möglichen im Jetzt aus und beschreibt von dort aus eine Entwicklung zu einem besseren Morgen.

Mit der Stärkung und Erneuerung unserer öffentlichen Infrastrukturen eröffnet sich die Chance zu einer neuen sozialen und demokratischen Erzählung unserer Gesellschaft, die viele schon verloren geglaubt haben. Eine solche Erzählung ist keine der utopischen Hoffnung, auch keine der historischen Notwendigkeit, sondern eine des handelnden Wissens, dass wir die Dinge zum Besseren gestalten können.

Sie ist damit auch eine Ermutigung unserer verunsicherten Demokratie. Sie ist nicht abstrakt, sondern entfaltet sich über die lebensweltlichen Räume und Netze vor Ort, an denen sich ein Leben in Selbstbestimmung entscheidet. Sie ist keine simple Geschichte vom «großen Sprung», sondern von gemeinsamen Schritten, vom Mut zur Veränderung und der Zuversicht, die aus Erfolgserfahrungen rührt. Sie ist vor allem eine *allgemeine* Erzählung von einem aussichtsreichen Leben, von einem Leben, das nicht an den sozialen Mauern der eigenen Herkunft endet. Sie ist eine Erzählung vom Aufstieg ins Freie gleichberechtigter Teilhabe – und damit keine spektakuläre Story vom individualistischen Aufstieg Einzelner nach «ganz oben», kein Märchen, das vom Tellerwäscher zum Millionär erzählt, oder vom Aschenputtel zur Königin. Sie beinhaltet als soziale Erzählung auch eine Erzählung vom ökologischen und ökonomischen Fortschritt, von einer Wertschöpfung, die die Ökosysteme schützt und allgemeine Teilhabe ermöglicht.

**Erneuerung und Verteidigung:** Eine Wiederentdeckung der verändernden Zuversicht, des Zutrauens in die Möglichkeiten unseres eigenen Handelns zum Besseren, ist deshalb so wichtig, weil Gerechtigkeit und Demokratie als Ideale gleicher Freiheit nicht schön am Wertehimmel hängen, sondern uns ein politisches Handeln abverlangen, das sich zu den Umständen der Welt verhält. Ein Handeln, das auch dringend notwendig sind, um die Fortschritte zu bewahren, die bereits erkämpft wurden. Es geht nicht um ein Zurück zu einem vermeintlich besseren Früher. Auch die Reaktionären und Restaurativen sprechen inzwischen viel von «Veränderung», von «Bewegung» und «Alternativen», um den erreichten Fortschritt anzugreifen und seine Institutionen zu zerstören. Es war früher nicht besser – aber es muss und kann besser werden. Das ist unser Auftrag – erst Recht in Zeiten des wachsenden Rechtsautoritarismus und des dramatischen Klimawandels.

**Infrastrukturen für unsere Demokratie:** Der gegenwärtige rechtsautoritäre Drift hat zahlreiche Gründe. Ein entscheidender Grund ist schlicht die feindselige Arroganz, sich über andere Menschen zu erheben. Unbenommen dessen ist eine Politik der Stärkung

und Erneuerung öffentlicher Infrastrukturen jedoch auch ein entscheidender Beitrag, um einer wachsenden Realität des Abgehängtseins zu entgehen, die mit dem Rückbau öffentlicher Netze und Räume einhergeht – und die zu einem politischen Rückzug aus Demokratie und liberaler Gesellschaft führen kann. Infrastrukturpolitik alleine wird die rechtsautoritäre Gefahr nicht beheben, aber sie wird zur Problemlösung beitragen, indem sie für Menschen neue Zugänge eröffnet, und indem sie jene gesellschaftliche Öffentlichkeit befördert, die die Blasen aus Selbstbefassung und Wut zum Platzen bringen.

**Aufwuchs und Verantwortung:** Mit der wachsenden Unterstützung grüner Politik aus unterschiedlichen Schichten und Milieus verbindet sich ein gesellschaftlicher Auftrag, der über konkrete Projekte die Stärkung von Liberalität, Teilhabe und Ökologie, einzulösen hat. Freiheit, Gleichheit, Nachhaltigkeit! In den öffentlichen Räumen und Netzen liegen nicht die einzigen Ansätze, diesen Auftrag einzulösen. Aber in einer Politik der öffentlichen Infrastrukturen entscheiden sich die drängenden Fragen von demokratischem Zusammenleben, sozialer Teilhabe und ökologischer Wirtschaftsweise. Eine solche Politik ist nah an den Lebensumständen der Menschen, an den Umständen, an denen sich Lebensmöglichkeiten entscheiden. Und sie agiert doch gleichzeitig *allgemein* und *strukturell* und nicht paternalistisch. Das große Privileg – und auch die Zumutung – eines Lebens in Freiheit ist, dass jede und jeder für sich selbst zu bestimmen hat, was ein gutes Leben ausmacht. Das kann und darf den Menschen keine Politik abnehmen. Annehmen sollte sich Politik stattdessen der öffentlichen Voraussetzungen für ein tatsächliches Leben in Freiheit, Gleichheit und Nachhaltigkeit: gute Infrastrukturen. Räume und Netze der Teilhabe, die den tiefgreifenden ökologischen und technologischen Umbrüchen gewachsen sind.

**Das Wagnis des Beginnens:** Der gesellschaftliche Weg einer Stärkung und Erneuerung der öffentlichen Infrastrukturen wird weder gerade sein noch kurz. Die zu treffenden Entscheidungen sind angewiesen auf den Erfahrungsschatz vergangener und bestehender öffentlicher Räume und Netze, auf ein Bewusstsein für das Mögliche und das Machbare. Eine Erzählung unserer öffentlichen Infrastrukturen wird auch von Irrtümern berichten, aus denen wir hoffentlich gestärkt und mit neuem Wissen herausgehen. Auch wenn wir noch respektvoll auf das vor uns liegende blicken: Das gesellschaftliche Bewusstsein dafür wächst, dass es Zeit ist zu Beginnen.



# Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2014): «Zu wenig Erzieherinnen in Kitas». Pressemitteilung vom 25.7.2014. [www.bertelsmann-stiftung.de/de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/pid/zu-wenig-erzieherinnen-in-kitas](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/pid/zu-wenig-erzieherinnen-in-kitas)
- Bertelsmann Stiftung (2012): Themenreport Pflege 2030 – Was ist zu erwarten, was ist zu tun? [www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP\\_Themenreport\\_Pflege\\_2030.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Themenreport_Pflege_2030.pdf)
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. [www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a306-5-armuts-und-reichtumsbericht.html](http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a306-5-armuts-und-reichtumsbericht.html)
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): Weißbuch Digitale Plattformen. Digitale Ordnungspolitik für Wachstum, Innovation, Wettbewerb und Teilhabe. [www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/weissbuch-digitale-plattformen.html](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/weissbuch-digitale-plattformen.html)
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland. Bericht der Expertenkommission. [www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/staerkung-von-investitionen-in-deutschland.html](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/staerkung-von-investitionen-in-deutschland.html)
- Despentes, Virginie (2017–2018): Das Leben des Vernon Subutex. Bände 1–3. Roman. Übersetzung durch Claudia Steinitz. Kiepenheuer & Witsch.
- Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Bundestagsabgeordneten Markus Tressel, Britta Haßelmann, Christian Kühn und weitere: Stärkung strukturschwacher Regionen in Deutschland, Drucksache 18/11263.
- Deutscher Städtetag (2016) Gemeindefinanzbericht 2016 – Integration fair finanzieren, gute Ansätze weiterverfolgen. Köln. [www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht/gfb\\_2016\\_langfassung.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht/gfb_2016_langfassung.pdf)
- DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. (2014): Investitionslücke schließen – Standorte sichern. [www.dihk.de/themenfelder/wirtschaftspolitik/konjunktur-und-wachstum/umfragen-und-prognosen/investitions-luecke](http://www.dihk.de/themenfelder/wirtschaftspolitik/konjunktur-und-wachstum/umfragen-und-prognosen/investitions-luecke)
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (2015): «Öffentliche Investitionen». DIW Wochenbericht 43. [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.517381.de/15-43.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.517381.de/15-43.pdf)
- Dröscher, Daniela (2018): Zeige deine Klasse. Die Geschichte meiner sozialen Herkunft. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Eribon, Didier (2016): Rückkehr nach Reims. Berlin: edition suhrkamp.

- Ernaux, Annie (2019): Der Platz. 2. Auflage. Suhrkamp Verlag 2019
- Esping-Andersen, Gøsta (2002): Why We Need a New Welfare State. Oxford: Oxford University Press.
- Forst, Rainer (2009): Die erste Frage der Gerechtigkeit. In: Peter Siller, Gerhard Pitz (Hg.): Politik der Gerechtigkeit: Zur praktischen Orientierungskraft eines umkämpften Ideals. Baden-Baden: Nomos, S. 13–23.
- Forsthoff, Ernst (1971): Der Staat der Industriegesellschaft. München.
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (2017): Kleine Anfrage zur Bilanz der ländlichen Entwicklungspolitik der Bundesregierung vom 29.06.2017. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/13045, 18. Wahlperiode.
- Frey, Carl Benedikt; Osborne, Michael A. (2013): The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation? Oxford.
- Gehlen, Arnold (1986): Der Mensch. Seine Natur und seine Stellung in der Welt. Wiesbaden.
- GfK Verein (Hg.) (2017): Global Trust Report 2017. [www.nim.org/sites/default/files/medien/135/dokumente/global\\_trust\\_report\\_2017.pdf](http://www.nim.org/sites/default/files/medien/135/dokumente/global_trust_report_2017.pdf)
- Giddens, Anthony (1998): The Third Way. The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press.
- Hentze, Tobias (2017): «Stillstand bei den Investitionen». IW-Kurzbericht 18/2017. [www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/324579/IW-Kurzbericht\\_18\\_2017\\_Stillstand\\_bei\\_den\\_Investitionen.pdf](http://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/324579/IW-Kurzbericht_18_2017_Stillstand_bei_den_Investitionen.pdf)
- Hosan, Bastian (2017): «(K)ein Platz an der Tafel». In: *Zeit Online* vom 7.7.2016. [www.zeit.de/2016/27/bildungspolitik-berlin-bayern-schulen-lehrer-referendare-lehrermangel](http://www.zeit.de/2016/27/bildungspolitik-berlin-bayern-schulen-lehrer-referendare-lehrermangel).
- Hüther, Gerald; Quarch, Christoph (2016): Rettet das Spiel! Weil Leben mehr als Funktionieren ist. München: Carl Hanser Verlag.
- Impulspapier In die Zukunft investieren (2019). Robert Habeck, Annalena Baerbock u.a. Veröffentlicht am 5. September 2019. [www.gruene.de/artikel/in-die-zukunft-investieren](http://www.gruene.de/artikel/in-die-zukunft-investieren)
- Iwersen, Sönke (2005): «Auf lange Sicht wird die Arbeit verschwinden». Interview von Jeremy Rifkin mit der Stuttgarter Zeitung vom 30.4.2005. <https://economy-4mankind.org/downloads/Langfristig-wird-die-Arbeit-verschwinden-Interview-Jeremy%20Rifkin-StZ>
- IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. (Hg.) (2015): Digitalisierung, Vernetzung und Strukturwandel: Wege zu mehr Wohlstand. Erster IW-Strukturbericht. Köln.

- IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. (Hg.) (2014): Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf. [www.iwkoeln.de/presse/presseveranstaltungen/beitrag/pressekonferenz-infrastruktur-zwischen-standortvorteil-und-investitionsbedarf-145161](http://www.iwkoeln.de/presse/presseveranstaltungen/beitrag/pressekonferenz-infrastruktur-zwischen-standortvorteil-und-investitionsbedarf-145161)
- Jäger, Philipp; Schmidt, Torsten (2015): The Political Economy of Public Investment when Population is Aging – A Panel Cointegration Analysis. Ruhr Economic Papers Nr. 557. Essen.
- Kearney, A. T. (2015): Wie werden wir morgen leben? Deutschland 2064 – Die Welt unserer Kinder. [www.atkearney.de/documents/856314/7018473/Deutschland+2064+-+Wie+werden+wir+morgen+leben.pdf](http://www.atkearney.de/documents/856314/7018473/Deutschland+2064+-+Wie+werden+wir+morgen+leben.pdf)
- KfW Bankengruppe (2014): KfW Kommunalpanel 2014. <https://difu.de/publikationen/difu-berichte-22014/kommunale-finanzen-und-investitionen.html>
- Kersten, Jens (2009): Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion, in: Neu, Claudia (Hrsg.): Daseinsvorsorge, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 22–38.
- Klemm, Klaus; Zorn, Dirk (2017): Demographische Rendite adé – Aktuelle Bevölkerungsentwicklung und Folgen für die allgemeinbildenden Schulen. Hrsg. von der Bertelsmann Stiftung. [www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/demographische-rendite-ade](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/demographische-rendite-ade)
- Louis, Édouard (2016): Das Ende von Eddy. Roman. Frankfurt 2016: S. Fischer Verlag.
- Nachtwey, Oliver (2016): Die Abstiegs-gesellschaft – Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Nussbaum, Martha (1999): Gerechtigkeit oder das gute Leben. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Pollak, Reinhard (2010): Kaum Bewegung, viel Ungleichheit. Sozialer Auf- und Abstieg in Deutschland. Hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung, Schriften zu Wirtschaft und Soziales, Band 5. [www.boell.de/de/content/kaum-bewegung-viel-ungleichheit-sozialer-auf-und-abstieg-deutschland](http://www.boell.de/de/content/kaum-bewegung-viel-ungleichheit-sozialer-auf-und-abstieg-deutschland)
- Rawls, John (1971): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Richter, Steffen (2018): Infrastruktur. Ein Schlüsselkonzept der Moderne und die deutsche Literatur 1848–1914. Berlin: Matthes & Seitz.
- Rietzschel, Lukas (2018): Mit der Faust in die Welt schlagen. Roman. Ullstein Verlag.
- Schiller, Friedrich (2008): Über die ästhetische Erziehung des Menschen in einer Reihe von Briefen. Stuttgart: Reclam (EA Tübingen 1795).

- Sen, Amartya (2000): *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München: dtv.
- Siller, Peter (2016): *Die Aktualität der Parteien. Policy Paper Nr. 13*. Hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung.
- Siller, Peter (2018): *Auf die öffentlichen Infrastrukturen kommt es an! Warum gerechtigkeitsorientierte Politik auf eine Strategie der öffentlichen Räume und Netze setzen muss*. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): *Öffentliche Räume*. Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 16–115.
- Siller, Peter (2019): *Politische Orientierung in der Zeit. Zum Verständnis einer politischen Erzählung. böll.brief Demokratie & Gesellschaft #14*. Hrsg. Von der Heinrich-Böll-Stiftung.
- Statistisches Bundesamt (2017a): *Arbeitsmarkt. Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssectoren*.
- Statistisches Bundesamt (2017b): *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Stand Februar 2017*.
- Statistisches Bundesamt, WZB, SOEP und DIW (Hg.) (2011): *Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*.
- van Laak, Dirk (2018): *Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft*. Frankfurt: S. Fischer Verlag.
- Vance, J. D. (2018): *Hillbilly-Elegie. Die Geschichte meiner Familie und einer Gesellschaft in der Krise*. Berlin: Ullstein.
- Warwitz, Siegbart A.; Rudolf, Anita (2016): *Vom Sinn des Spielens. Reflexionen und Spielideen*. Baltmannsweiler: Schneider.

## Der Autor

**Peter Siller** ist Leiter der Inlandsabteilung der Heinrich-Böll-Stiftung. Zuvor war er u.a. Mitglied des Planungsstabs im Auswärtigen Amt und Scientific Manager des Exzellenzclusters «Formation of Normative Orders» an der Goethe Universität Frankfurt am Main. Zudem war er leitender Redakteur der Zeitschrift «polar» (Politik/Theorie/Alltag) im Campus Verlag. Er studierte Rechtswissenschaften und Philosophie und hat zahlreich zu politischer Theorie und Praxis publiziert.

## Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Kontakt: Referat Zeitdiagnose & Diskursanalyse, Ole Meinefeld, **E** [meinefeld@boell.de](mailto:meinefeld@boell.de)

Erscheinungsort: [www.boell.de](http://www.boell.de)

DOI: <https://doi.org/10.25530/03552.24>

Erscheinungsdatum: 2. Auflage, 2019

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Verfügbare Ausgaben unter: [www.boell.de/de/boellbrief](http://www.boell.de/de/boellbrief)

Abonnement (per E-Mail) unter: [boell.de/news](http://boell.de/news)

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.