

Gesellschaftliche Infrastrukturen – Von der Kapitallogik zur gemeinwohlorientierten Infrastrukturökonomie

Einleitung zum Heftschwerpunkt

von Ole Erdmann und Stefan Stache¹



Foto: ©Arno Brandt

Die Krise der öffentlichen Infrastruktur ist im Alltag deutlich präsent und erfahrbar und zeichnet sich seit vielen Jahren ab. Neu sind weder die Personalknappheit, Versorgungslücken oder die Auswirkungen der Privatisierung oder Renditeorientierung öffentlicher Daseinsvorsorge noch die Debatten um deren soziale, ökonomische und ökologische Folgen. Vielmehr hat eine Krisenkonstellation aus Alltagserfahrung und ihrer medialen Aufmerksamkeit, Konjunkturschwäche, dem nahenden Verbot der Neuverschuldung für die Bundesländer ab dem Jahr 2020 und anwachsenden sozialen und ökologischen Protesten den politischen Druck erhöht.

Zwar steigen die Investitionen des Bundes wieder an, ihr Niveau reicht jedoch bei weitem nicht aus, um die über ein Jahrzehnt hinweg entstandenen Bedarfe zu decken. Darüber hinaus verfügen viele Kommunen nicht mehr über die notwendigen Planungskapazitäten, um die mittlerweile wieder steigenden Mittel für Investitionen abzurufen. In der SPD haben Positionen einer nachfrageorientierten Fiskalpolitik, die Investitionslücken zu schließen und hierfür sowohl die Politik der ausgeglichenen Haushalte als auch die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse aufzugeben, an Einfluss gewonnen. Inzwischen verweisen auch Akteure aus neoliberalen Diskurswelten wie das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) auf die Investitionsschwäche und stellen die Schuldenbremse in Teilen zur Disposition. Jüngst forderte das IW gemeinsam mit dem Institut für Makroö-

¹ Ole Erdmann, Dipl. Volkswirt, ist Mitglied der spw-Redaktion.
Stefan Stache ist Chefredakteur der spw und lebt in Hannover.

konomie und Konjunkturforschung (IMK) ein Investitionsprogramm von 450 Milliarden Euro über zehn Jahre². Dem schlossen sich der DGB und der BDI an. Jene Diskursverschiebung verweist, allerdings mit deutlichen Abstufungen, auf zunehmende Zweifel an der Austeritätspolitik selbst im Lager bisheriger Verfechter. Angesichts der Konjunkturschwäche und klimapolitischer Vorgaben drängen auch Wirtschaftsverbände auf mehr öffentliche Investitionen. Eine leistungsfähige Infrastruktur als eine Voraussetzung des Wirtschaftens bzw. wirtschaftlichen Wachstums ist in den Mittelpunkt korporatistischer Aushandlung gerückt. Die RepräsentantInnen der (industriellen) Arbeitgeber und Lobbyorganisationen wie die „Initiative neue soziale Marktwirtschaft“ haben die neoliberale Verschiebung des ökonomischen und wohlfahrtsstaatlichen Pfades³ in den 2000er Jahren im Bündnis mit Liberalen und Konservativen sowie den damals dominanten AkteurInnen des rechten SPD-Flügels⁴ durchgesetzt. Die Entstaatlichungspolitik⁵ wurde teils durch Steuererleichterungen⁶ für Kapitalgesellschaften und hohe Einkommen und Vermögen befeuert und teils auch legitimiert. In welchem Maße die Infrastrukturen geschwächt wurden, zeigen z.B. die unzureichende Leistungsfähigkeit der Deutschen Bahn, der viel zu langsame Ausbau der Kommunikationsnetze und der Zustand der sozialen Infrastruktur (Stichworte: Pflegenotstand, fehlender bezahlbarer Wohnraum, ErzieherInnen- und LehrerInnenmangel). Diese Entwicklung ging besonders zu Lasten der Beschäftigten im Sektor der soziokulturellen interpersonellen Dienstleistungen (z.B. Pflege, Erziehung und Therapieberufe) und Be-

völkerungsteilen, die auf jene Dienstleistungen oder bezahlbaren Wohnraum etc. angewiesen sind. Durch die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen wie z.B. der Post, Energienetzen und Energieversorgern oder von Wohnungsbeständen wurde der demokratische Einfluss auf das ökonomische Feld zurückgedrängt.

In dem vorliegenden Heftschwerpunkt, der an die Diskussionen in spw 231 „moderner und solidarischer Wohlfahrtsstaat“⁷ anknüpft, sollen zunächst die Bereiche der öffentlichen Infrastruktur definiert werden, die zentral für die nachhaltige Funktionsweise eines gemeinwohlorientierten Wirtschaftsmodells sind und gleichzeitig Perspektiven für Ansätze sozialistischer Wirtschaftsgestaltung und Demokratisierung eröffnen. Hier schließt sich die Frage an, wie eine solche öffentliche Infrastruktur überhaupt unter den restriktiven Bedingungen der Schuldenbremse finanziert werden kann. Anhand der Bereiche Gesundheits- und Sozialwesen, der Wohnraumversorgung, der Deutschen Bahn bzw. der Eisenbahninfrastruktur sowie der Stromnetze analysieren die AutorInnen strukturelle Problemlagen und diskutieren, auf welche Weise die Infrastrukturen wieder in die Richtung eines stärker gemeinwohlorientierten Wirtschaftsmodells verschoben werden können.

Die Beiträge dieses Heftschwerpunktes:

Während die Forderung nach einer bedarfsgerechten Finanzierung der Infrastruktur bis hin zur Infragestellung der Schuldenbremse teils quer zu den Lagern Auftrieb erhalte, so konstatieren *Arno Brandt* und *Uwe Kremer*⁸, sei die Art ihrer Finanzierung, deren Organisation, Planung und inhaltliche Zielsetzung deutlich umstrittener. So kreisten politische Debatten z.B. um die Rolle von privaten Akteuren, staatliche oder kommunale Kompetenzen oder die Bedeutung des Autos im Verkehrswesen oder von Eigentumsbildung und Mietwohnungen. Es liege nicht allein eine Investitionskrise der öffentlichen Infrastrukturen, sondern eine

2 Hans Böckler Stiftung: 450 Milliarden Euro Extra-Investitionen über 10 Jahre bringen große Fortschritte für zukunftsfähige Wirtschaft – Studie von IMK und IW, Pressemitteilung vom 18.11.2019, https://www.boeckler.de/117819_122742.htm, siehe hierzu auch den Artikel von Arno Brandt und Torsten Windels in diesem Heftschwerpunkt.

3 Vester, Michael (2015): Der deutsche Pfad: Schieflegen eines Erfolgsmodells. In: Graf, Angela/ Möller, Christina (Hrsg.): Bildung – Macht – Eliten. Zur Reproduktion sozialer Ungleichheit, Frankfurt / M. / New York: Campus, S. 231-265.

4 Zur Marktliberalen Wirtschaftspolitik der Regierung Schröder siehe: Reinhardt, Max (2014): Gesellschaftspolitische Ordnungsvorstellungen der SPD-Flügel seit 1945, Dortmund/Baden-Baden: spw/Nomos.

5 Bofinger, Peter: Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: WSI-Mitteilungen 7/2008.

6 Truger, Achim (2014): Aufgeschoben ist nicht aufgehoben: Die steuerpolitische Trendwende als zentrales strategisches Projekt der Sozialdemokratie, in: Max Reinhardt/Stephan Stache/Stephan Meise (Hg.): Progressive Mehrheiten mit der SPD? Für eine linke Politik jenseits der Neuen Mitte, Münster: LIT Verlag, S. 313-348.

7 Zur Einführung in den vorliegenden Heftschwerpunkt siehe auch: Einleitung in spw 231.

8 Der Beitrag bezieht sich auf den Artikel „Demokratische Vergesellschaftung – Revisionen und Hypothesen für einen modernen Sozialismus“ der beiden Autoren in spw 233.

Krise ihrer Funktion und Verfasstheit vor, die es mit progressiven Strukturreformen zu überwinden gelte. Die Autoren heben die Ökonomie der Infrastrukturen als Kampffeld sozialer Ressourcen und als eigenständigen Sektor mit sozialistischen Potentialen hervor. Eine Rolle, die nicht allein dem industriellen Sektor zukomme. Digitalisierungsstrategien von Konzernen eröffneten durch das Internet der Dinge Möglichkeiten für die Weiterentwicklung der öffentlichen Infrastruktur, verfügten jedoch nicht über die Fähigkeit, sie privat zu übernehmen. Brandt und Kremer skizzieren Pfade struktureller Reformen der Infrastrukturen, u.a. unter den Aspekten kommunaler Daseinsvorsorge, sozial-ökologische Steuerung unter Nutzung digitaler Technologien, Demokratisierung der Infrastruktur, Finanzierung und Innovation. Ihre Vorschläge umfassen z.B. die Revitalisierung der kommunalen Ökonomie und deren Finanzierung durch staatliche Fonds, die netzwerkbasierte Demokratisierung unter Einbeziehung von Beschäftigten und NutzerInnen sowie die Nutzung staatlicher Infrastrukturökonomie als Nachfragerin und Anbieterin nachhaltiger Dienstleistungen und Produkte. In ihrem Fazit sehen Brandt und Kremer in den Sektoren der gesellschaftlichen Infrastruktur „die Perspektive sozialistischen Wirtschaftens, von Vergesellschaftung und demokratischer Planung“. Denn sie verstehen diese Sektoren in umfassender Weise als „Orte gemeinschaftlicher Wertschöpfung und Ökonomie, als Bezugspunkte der großen volkswirtschaftlichen Investitionsströme, (...) als Gegenstand gesellschaftlicher Willensbildung und Planung, als Motoren sozialökologischer Innovationen und Transformationen, als Feld sozialer Auseinandersetzungen und Partnerschaften“.

Die Festschreibung der Schuldenbremse für den Bund und des Verbots der Neuverschuldung für die Bundesländer im Grundgesetz war ein fundamentaler politischer Fehler, an dem die SPD beteiligt war und der jüngst durch einen Beschluss auf dem Bundesparteitag in weiten Teilen programmatisch revidiert wurde. Arno Brandt und Torsten Windels gehen der Frage nach, wie bedarfsgerechte Investitionen in die öffentliche Infrastruktur auch unter den Restriktionen der deutschen Schuldenbremse,

des verschärften europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des EU-Fiskalpaktes ermöglicht werden können. Hierfür bewerten sie unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten u.a. durch Fonds etwa im Hinblick darauf, ob sie auf die staatlichen Schulden angerechnet werden können. Sie weisen darauf hin, dass kommunale Kreditaufnahme nach wie vor möglich sei und kommunale Unternehmen durch bestimmte Fonds finanziert werden könnten. Bis zu einer anzustrebenden Abschaffung der Schuldenbremse gelte es, die Spielräume von Fonds zu nutzen. Über die Umgehung der Schuldenregeln hinaus stellten Fonds ein Experimentierfeld für eine Fondsökonomie dar, um die Infrastruktur zu finanzieren und progressiv zu gestalten. Die Spielräume zu entwickeln und zu nutzen, erfordere allerdings eine Bereitschaft zur politischen Auseinandersetzung auf allen Ebenen.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung öffentlicher Infrastruktur weist *Matthias Kollatz* auf die zentrale Bedeutung einer effektiven Steuererhebung von Unternehmen im Zuge der Digitalisierung hin. Er stellt die staatlichen Möglichkeiten und Fortschritte, u.a. bei der Erfassung digital agierender Unternehmen im Land Berlin dar.

In welcher Weise Logiken profitorientierter privater Leistungserbringer im Gesundheits- und Sozialwesen wirksam wurden, arbeiten *Bernard Braun* und *Felix Welti* heraus und fassen zum Teil auch im internationalen Vergleich deren Folgen zusammen. Entscheidend sei vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Deutschland nicht allein die rechtliche Steuerungsform, sondern eine am Gemeinwohl, Qualität und an demokratischer Mitentscheidung von Beschäftigten und NutzerInnen ausgerichtete Logik. Hierbei gehe es jedoch nicht um die Abwesenheit jeglicher ökonomischer Logik, sondern um die Zurückdrängung von Kommerzialisierung. Die Probleme bei der Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur würden zwar, so die Autoren, eine stärkere Rolle der Kommunen nahelegen. Reformen für mehr kommunale Kompetenzen, etwa vermehrter Kommunalisierung der Gesundheitsversorgung, seien jedoch äußerst voraussetzungsreich: Zum einen

zeigten die Länder wenig Reformambitionen, zum anderen erfordere sie eine massive Umverteilung von Steuern und Abgaben auf kommunale Haushalte.

Iris Behr gibt einen Überblick der zentralen Dynamiken und marktliberalen politischen Entscheidungen, die zu den sozialen Schieflagen am Wohnungsmarkt geführt haben.

Sie fasst die regulatorischen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen, des Bundes und der Länder zusammen, wie z.B. der Erbpacht, der Konzeptvergabe und eines festgelegten Anteils an sozialem Wohnungsbau. Letzterer erfordere bedarfsgerechte finanzielle Ressourcen. In einer gemeinwohlorientierten Boden- und Wohnungspolitik, so die Autorin, komme der Eigentumsfrage sowie kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsmarktakteuren eine zentrale Funktion zu.

Darüber hinaus erläutert sie Zusammenhänge zwischen nachhaltigen Kriterien für den Wohnungsbau wie der Energieeffizienz und der Miethöhe und erinnert somit daran, dass Lebensqualität in der Stadt auch ökologische Standards einschließt.

Der Kern für die mangelnde Pünktlichkeit der Bahn sind laut *Cosima Ingenschay* „Kapazitäts- und Strukturprobleme, verbunden mit falschen Rahmenbedingungen für die Eisenbahn in Deutschland“. So gebe es etwa zu wenig Infrastruktur für die Schiene, zudem sei diese alt. Es fehle an Fahrzeugen und außerdem Personal. Ingenschay kritisiert den Rückbau von fast 9.000 Gleisanschlüssen und die geringen Ersatzinvestitionen durch die die Infrastruktur altere und an Leistungsfähigkeit verliere. Die Tatsache, dass die Bundesländer von 1996 für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) zuständig sind, beurteilt Ingenschay einerseits positiv, weil sich der SPNV-Markt in Deutschland seitdem zu einem der attraktivsten in ganz Europa entwickelt habe. So hätten das Zugangebot um 40 und die Reisendenzahlen um etwa 80 Prozent zugelegt. Auf der anderen Seite kritisiert sie die Vergabestrategie für den SPNV, bei dem Kosten das Hauptkriterium darstellten, was dazu führte, dass „Unternehmen,

neue unseriöse Geschäftsmodelle zu Lasten der Beschäftigten“ entwickelten. Ingenschay spricht sich gegen die Trennung von Netz und Betrieb aus. Denn entscheidend für den Erfolg der Schiene seien nicht Organisationsformen der Eisenbahnunternehmen, sondern die politischen Rahmenbedingungen. Hier fordert sie, dass die Politik ihrer Daseinsfürsorgeverantwortung für die Schiene endlich nachkommen müsse.

Ralf Marquardt stellt in seinem Beitrag über die Energienetze fest, dass beim Netzausbau dringender Handlungsbedarf bestehe. Er diskutiert kritisch die Vor- und Nachteile einer Überführung der Übertragungsnetze im Strombereich. Bestehende Defizite im System seien „bereits durch eine Nachregulierung abgebaut worden“, verbliebene Lücken könnten auch durch Regulierungsverschärfung verringert werden. Die Vergesellschaftung von Netzen sei EU-weit andererseits durchaus üblich und zudem nicht dramatisch: Weil ein privatwirtschaftlicher Wettbewerbsmarkt im Stromnetz nicht herstellbar sei, würde dieser durch eine Vergesellschaftung auch nicht verhindert. Bereits jetzt befinde sich ein Großteil der Übertragungsnetzbetreiber in der Hand staatlicher, jedoch nicht nationaler Akteure. Der Autor weist darauf hin, dass eine Vergesellschaftung, die nicht über eine Enteignung, sondern über den Kauf der Netze abgewickelt würde, sehr lange Zeiträume in Anspruch nähme. Der direkteren gesellschaftlichen Kontrolle über Investitionen und letztlich auch über kritische Infrastruktur stünden Umstellungskosten und fortgesetzte Regulierungsbedarfe gegenüber. Mit Blick auf die gesellschaftlichen Zielsetzungen eines bedarfsgerechten, zügigen Ausbaus der Netze im Zuge der Energiewende müssen etwaige Eingriffe in die Eigentumsverhältnisse wohl überlegt sein. ■