

Heinrich-Böll-Stiftung e.V. (Hg.)

ÖFFENTLICHER RAUM!

*Politik der gesellschaftlichen
Teilhabe und Zusammenkunft*

campus

Öffentlicher Raum!

Die *Heinrich-Böll-Stiftung*, Berlin, versteht sich als Agentur für grüne Ideen und Projekte sowie als reformpolitische Zukunftswerkstatt. Ihr internationales Netzwerk umfasst über 100 Projektpartner in über 60 Ländern. www.boell.de

Heinrich Böll Stiftung e.V. (Hg.)

Öffentlicher Raum!

Politik der gesellschaftlichen
Teilhabe und Zusammenkunft

Campus Verlag
Frankfurt/New York

ISBN 978-3-593-51242-6 Print
ISBN 978-3-593-44442-0 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2020 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Gesetzt aus der Garamond

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Vorwort 9

Politik der öffentlichen Räume und Netze?
Anforderungen an eine neue Infrastrukturpolitik 11
Peter Siller

I Strategien öffentlicher Räume

Begegnung und Berührung.
Was für eine Gesellschaft wäre eine »inklusive Gesellschaft«? 99
Heinz Bude

Öffentliche Finanzen für öffentliche Räume 107
Michael Thöne

Öffentliche Räume und intersektionale Stadtpolitik 125
Sabine Knierbein und Angelika Gabauer

II Öffentliche Räume in Stadt und Land

Wohnzimmer für die Gesellschaft. Politische Bedeutung und
Gestaltungsprinzipien des städtischen Raums 147
Arnold Bartetzky

Ortsmomente in Stadt und Land. Sozialräumliches Alltagswissen
im Kontext von Mobilität und Mediatisierung 165
Sabine Meier

Wissensökonomie und öffentliche Räume im Quartier 179
Anna Growe

III Medien als öffentliche Räume der Demokratie

Öffentliche Räume, digital und analog 195
Gesa Ziemer

Öffentliche Medien im digitalen Zeitalter:
Ein Public Open Space 207
Barbara Thomaß

Medienöffentlichkeit als Raum der Begegnung.
Europäische Erfahrungen 221
Christian Schwarzenegger

IV Bildungseinrichtungen als öffentliche Räume

Sozialstaat und öffentlicher Raum:
Bildung als Paradigma investiver Sozialpolitik 247
Marius R. Busemeyer

Lass uns Freunde sein! Wie Schule und Sozialraum sich gegenseitig
stärken und verbessern können 259
Hannelore Trageser

Politische Erwachsenenbildung im öffentlichen Raum 273
Helmut Bremer

V Kunst und Sport als öffentliche Räume

- Zur Stärkung öffentlicher Kultureinrichtungen.
Warum Kulturräume unter Druck geraten und was europäische
Politik tun kann 295
Helga Trüpel und Jochen Eisenburger
- Spielplatz der Gesellschaft.
Zur öffentlichkeitsstiftenden Funktion des Fußballs 313
Ronny Blaschke
- Kulturpolitik für den öffentlichen Raum. Wie man Kunst
und Kultur mit urbanem Wandel zusammendenkt 331
Daniel Gad und Johannes Crückeberg
- Autorinnen und Autoren 345

Vorwort

Die Zukunft des öffentlichen Raums ist eine politische Schlüsselfrage unserer Zeit – in Deutschland wie in Europa. Der Zustand dieser verschiedenen Räume ist im wahrsten Sinne fundamental für alle Fragen der sozialen Teilhabe: Über die öffentlichen Räume wird entschieden, an welchen Orten verschiedene Gruppen, Schichten und Milieus unserer Gesellschaften zusammenkommen. Über die öffentlichen Räume und Netze wird entschieden, wer Zugang hat zu den entscheidenden öffentlichen Gütern. Ein selbstbestimmtes Leben kann nur gelingen, wenn zentrale öffentliche Güter wie Bildung, Mobilität und Öffentlichkeit für alle zugänglich sind und eine hohe Qualität gewährleisten. Die Aufgabe des vorliegenden Bandes ist es deshalb, genauer hinzuschauen und nah an der Lebenswelt von Menschen herauszuarbeiten, welche Erfahrungen sie mit öffentlichen Räumen machen, in Bibliotheken, Parks, Chatrooms oder Straßenbahnwaggons.

Viele öffentliche Räume sind heute in einem prekären Zustand: Schulen sind schlecht ausgestattet, Stadtteile vom ÖPNV weitgehend abgekoppelt, öffentliche Plätze der Verwahrlosung überlassen. Ähnlich sieht es in den digitalen Räumen aus. Entscheidend ist die Frage, wie eine öffentliche Medienlandschaft aussehen könnte, die beispielsweise europäische Integration befördert, oder wie Ansätze einer Belebung öffentlicher Räume durch eine Kultur- und Sportförderung möglich wird, sei sie lokal oder europäisch organisiert.

Der vorliegende Band konzentriert sich auf die öffentlichen *Räume* – auch wenn diese in einem engen Zusammenhang mit den verbindenden *Netzen* stehen. Dabei meint »öffentlich« nicht allein die allgemein zugänglichen Parks, Grünflächen und Promenaden oder die Trägerschaft in öffentlicher Hand. Öffentliche Räume sind für uns ein Suchbegriff, um in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft diejenigen Orte zu finden, an denen soziale Teilhabe gelingt oder gelingen kann. Wir binden damit verschiedene Diskurse der Teilhabe, Inklusivität, Raumplanung und politische Gestaltung zusammen.

Das vorliegende Buch geht aus dem Projekt »Shared Spaces – Europäische Dialoge über öffentliche Räume« hervor, das zwischen 2018 und 2020 im Stif-

tungsverbund der Heinrich-Böll-Stiftung von Bundesstiftung und Landesstiftungen gemeinsam durchgeführt wird. Zahlreiche Beiträge waren Gegenstand der Foren und Konferenzen dieses Projekts, auf denen »Probebohrungen« für eine politische Bildungsarbeit im Feld »öffentliche Räume« vorgenommen wurden.

Der Aufbau des Bandes beinhaltet zunächst eine *Vermessung des Feldes* im einleitenden Abschnitt, in dem eine politische Strategie für öffentliche Räume vorgestellt wird. Im ersten Kapitel werden dann *Ordnungsmuster* (I) für öffentliche Räume vorgestellt. Entscheidend sind hier die Finanzierung, sowie die Potentiale einer intersektionalen Perspektive. Eine entscheidende Querschnittsfrage für die Gestaltung öffentlicher Räume wird im zweiten Kapitel mit der Differenz von *Stadt und Land* (II) verhandelt. Das dritte Kapitel zeigt, welche Bedeutung *mediale Räume* (III) für den Erhalt und die Ausbildung von demokratischen Öffentlichkeiten hat. Mit Blick auf die Begegnung verschiedener Milieus wird im vierten Kapitel aufgezeigt, wie *Bildungseinrichtungen* (IV) als entscheidende Institutionen für eine Politik der öffentlichen Räume zu verstehen sind. Die Beiträge des abschließenden fünften Kapitels arbeiten dann die Potentiale von *Sport und Kultur* (V) für die Entstehung und den Erhalt öffentlicher Räume heraus.

Ein besonderer Dank geht an die Kolleginnen und Kollegen im Stiftungsverbund der Heinrich-Böll-Stiftung, die das Thema sachkundig in Konferenzen und Fachgesprächen an verschiedenen Orten der Republik behandelt haben. Dies gilt auch für die Kolleginnen und Kollegen der Auslandsbüros und der Abteilung Internationale Zusammenarbeit, die uns vor allem zur europäischen Dimension des Themas beratend zur Seite standen. Zu Dank sind wir den Koordinatorinnen und Koordinatoren des Projekts verpflichtet, namentlich Andreas Baumer und Michael Stognienko, sowie für die engagierte Projektbearbeitung durch Jana Heyde und besonders Christine Weiß. Bernd Rheinberg danken wir für das Lektorat. Für die kompetente und verantwortungsvolle Kompilation sowie die Redaktion der Beiträge danken wir Ole Meinefeld.

Vor allem aber gebührt allen Autorinnen und Autoren ein großer Dank, die zu diesem Band einen Beitrag beigesteuert haben. Nicht zuletzt gilt unser Dank allen Bürger/innen und Referent/innen, die in den Veranstaltungen des Projektes »Shared Spaces« eine Grundlage für die Diskussion und weitergehende Auseinandersetzung mit »öffentlichen Räumen« gelegt haben.

Berlin, im Februar 2020

Dr. Ellen Ueberschär, Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung
Peter Siller, Leiter der Abteilung Inland der Heinrich-Böll-Stiftung

Politik der öffentlichen Räume und Netze?

Anforderungen an eine neue Infrastrukturpolitik

Peter Siller

Zur Orientierung:

Stationen auf einem unvermessenen Feld

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 verzagt 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 aufgeflammtten 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 (1.5).

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 Fortschrittserzählung 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 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 Konzentrierung 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 Arbeitsmarktteilnehmer/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 wirklichen 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 begriffstrategische 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 enggeführt 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.

»Räume«: 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.

»Netze«: Öffentliche Güter brauchen 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 »Wie-Sein«. Es ist deshalb äußerst treffend, in dieser Position einen »Infrastrukturexistenzialismus« (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 Infra-

struktur-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 Schneisen 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 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.

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 Normie-

rungen. 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. Bei der Identifizierung von Merkmalen struktureller Benachteiligung kommt es zudem darauf an, immer wieder zu hinterfragen, ob die entscheidenden Merkmale allgemein erfasst sind oder bestimmte entscheidende Merkmale – wie etwa die schlichte Tatsache der sozialen Herkunft – übersehen wurden. 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, Kulturinstitutionen, 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. (1) 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. (2) 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. (3) Die abstrakte Unterstellung einer einseitigen Inanspruchnahme der Bessergestellten zugunsten der Unterschicht relativiert sich erst dann, wenn diese Sichtbarmachung aller Fähigkeiten und Potenziale erfolgt. (4) 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. (1) 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. (2) 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. (3) 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.