



# Kurswechsel

Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen  
Heft 4/2021

## Politische Ökonomie kritischer Infrastruktur

### **Oliver Prausmüller**

Wenn die Krise Alltag wird. Zur Politischen Ökonomie kritischer Infrastruktur  
in der Vielfachkrise. Editorial . . . . . 3

### **Daniel Haim, Katharina Mader und Jana Schultheiß**

Beklatschte Systemrelevanz. Eine feministische Perspektive auf die kritische  
Infrastruktur der Daseinsvorsorge . . . . . 7

### **Hans-Jürgen Bieling und Andrea Futterer**

Als die Corona-Krise kam, war die Versorgungskrise schon da.  
Infrastrukturdefizite im deutschen Gesundheitswesen . . . . . 18

### **Xenia Miklin und Hans Volmary**

Kritische Infrastrukturen im Angesicht der Ökologischen Krise.  
Das Beispiel des Verkehrssektors . . . . . 30

### **Astrid Krisch**

Die Gestaltung digitaler Infrastrukturen zwischen Liberalisierung  
und Kommunalisierung . . . . . 40

### **Franziska Christina Paul**

Das globale Phänomen der Rekommunalisierung. Zwischen mutierendem  
Neoliberalismus und der Politisierung öffentlicher Güter . . . . . 50

## **Leonhard Plank**

Kritische soziale Infrastruktur im Sog der Finanzmärkte . . . . . 59

## **Oliver Prausmüller**

Die COVID-19-Krise als Wendepunkt? Infrastrukturen zwischen globalisierter  
Privatisierung und außenwirtschaftlicher Protektion . . . . . 69

## **Klaus Dörre**

Land in Sicht! Nachhaltiger Infrastruktursozialismus als Ausweg aus  
der Zangenkrise . . . . . 83

## **Aktuelle Debatte: Arbeit im Plattformkapitalismus**

### **Markus Griesser**

Editorial . . . . . 97

### **Benjamin Herr**

Leiten Lieferplattformen das Ende klassischer gewerkschaftlicher  
Klassenpolitik ein? . . . . . 100

### **Anke Strüver**

*Care To Go.* Arbeitsbedingungen und -beziehungen in der plattformvermittelten  
Sorgearbeit . . . . . 105

Autorinnen und Autoren . . . . . 110

# Wenn die Krise Alltag wird

## Zur Politischen Ökonomie kritischer Infrastruktur in der Vielfachkrise

### Editorial

Oliver Prausmüller

Lokale, nationale, globale Infrastrukturen stehen nicht nur in Krisenzeiten für das Stabile, Kontinuierliche und Verbindende, das die „Lebensadern“ und „Fließräume“ von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik am Laufen halten soll (van Laak 2019). Doch was geschieht, wenn sie ins Stocken geraten? Die COVID-19-Krise hat die damit verbundenen Sorgen in den Mittelpunkt gesellschaftlicher Aufmerksamkeit gerückt – und zwar weltweit. Der Weg von der geteilten Erfahrung zur gespaltenen Gesellschaft ist hingegen nicht weit. Hier reicht bereits der Gedanke an die Kluft zwischen reicheren und ärmeren Staaten, wenn es z.B. um den Zugang zu Impfstoffen gegen COVID-19 und zu lebensnotwendiger Gesundheitsversorgung geht. In der gegenwärtigen Vielfachkrise treten immer wieder von Neuem verdrängte Fragen nach den Folgen von gesellschaftlichen Ungleichheiten und Machtasymmetrien zu Tage.

Das gilt insbesondere auch für die „beklatschte Systemrelevanz“, der sich *Daniel Haim*, *Katharina Mader* und *Jana Schultbeiß* im ersten Beitrag dieser Ausgabe widmen. Zwar sind sonst oft unsichtbar gehaltene Sorgearbeiten in der Pandemie vermehrt anerkannt worden. Von „Heldinnen des Alltags“ oder Frauen als „Stützen der Nation“ war dabei vielfach die Rede. Doch die neu entdeckte Systemrelevanz von Care-Leistungen und versorgungskritischer Infrastruktur kommt bislang vor allem auch dann nicht über das Symbolische hinaus, wenn es um konkrete Fragen der materiellen Vergütung systematisch unterbezahlter Arbeit oder einen vermögenssteuerbasierten Lastenausgleich im Pflegesystem geht. Diesem Spannungsfeld zwischen Mehrbelastungen in der Pandemie und chronischen Defiziten widmet sich auch der zweite Beitrag von *Hans-Jürgen Bieling* und *Andrea Futterer*. Denn als die „Corona-Krise kam, war die Versorgungskrise schon da“. Ihr Beitrag geht am Beispiel Deutschlands den Problemen und Zukunftsperspektiven einer prekarisierten Daseinsvorsorge im Gesundheitswesen nach. Damit rücken vor allem auch Infrastrukturkonflikte durch Wettbewerbssteuerung im sog. „Gewährleistungsstaat“ in den Blick.

Die gegenwärtigen Vielfachkrisen zeigen zugleich, wie umkämpft gesellschaftliche Verständnisse von „Kritikalität“ sein können (Folkers 2018). Nicht nur angesichts der COVID-19-Pandemie, sondern auch im Angesicht der verschärften Klimakrise lassen sich dabei Kriterien wie z.B. „lebenswichtig“ und „systemrelevant“ schwer voneinander trennen. Auch prominente Unterscheidungen von Infrastrukturen selbst sind oftmals nur erste Orientierungshilfen: So wird beispielsweise zwischen mehr oder minder „greifbaren“ (z.B. leitungsgebundene Wasserversorgung), „nicht greifbaren“ (z.B. soziale Dienstleistungen) sowie „institutionellen“ (z.B. ökonomische Systeme) Infrastrukturen unterschieden (Picot/Florio/et al 2015). Als weitere Orientierung kann zudem auch die Unterscheidung zwischen vornehmlich „providentiellen“ (im Sinne von „to provide“ wie z.B. Gesundheitsdienstleistungen) und „materiellen“ Infrastrukturen (z.B. Energienetze) dienen (Foundational Economy Collective 2019; weiterführend van Laak 2019). Was

jedoch unterschiedlichste Definitionen verbindet, ist der Blick darauf, was darunter („infra“) liegt, gleichsam als vernetzende Vorleistung und Vorbedingung für das ökonomische, soziale und politische Leben, für alltägliche Routinen und die Herstellung struktureller Kohärenz.

Vor diesem Hintergrund ist auch die begriffliche Expansion von „Infrastrukturen“ in den letzten Jahrzehnten bemerkenswert: Je nach Zusammenhang werden darunter mittlerweile unterschiedlichste Verständnisse von gesellschaftlichen Basisfunktionen und Vorleistungen in Bereichen wie z.B. Finanz- oder Lebensmittelwirtschaft, Pflege, medizinische Forschung, Impfstoff-Produktion oder digitale Plattformen verhandelt. Drastische Phänomene wie etwa die COVID-19- und Klimakrise befeuern dabei zusätzlich Auseinandersetzungen um die kritische Rolle von Infrastrukturen. In den Mittelpunkt rückt die Aussicht, dass Krisenereignisse in Zukunft gehäuft auftreten werden (Raza/Madner/et al. 2021). Damit drängen umso mehr Fragen nach ungleich verteilten Schutzmöglichkeiten, Krisenursachen und Gegenmaßnahmen (in einem erweiterten Verständnis von *Krisenvorsorge*) auf Antworten. Damit sind nicht zuletzt die zugrundeliegenden Grenzziehungen und führenden Verständnisse von z.B. „öffentlichem Interesse“, „systemrelevant“, „Krisenresilienz“, „Versorgungssicherheit“ oder „kritisch“ stark in Bewegung.

Ein Rückblick auf die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008f. weckt hier zusätzliche Assoziationen: Wer gilt in wirtschaftlich hochgradig interdependenten Systemen als „*too big*“ oder „*too interconnected to fail*“ (Folkers 2018: 141), wer wird hingegen in der Krise fallen gelassen? Welche Konsequenzen zieht es vergleichsweise nach sich, wenn nunmehr etwa Pflegekräfte, Gesundheitspersonal, Angestellte im Supermarkt als „systemrelevant“ eingestuft werden? Und welche Transformationskonflikte können daraus entstehen, wenn es etwa darum geht, angesichts der verschärften Klimakrise Übergänge zur „Systemirrelevanz“ zu bewerkstelligen (etwa wenn es um das Zurückdrängen CO<sub>2</sub>-intensiver, fossilistischer Infrastrukturen geht)? Dieser Facettenreichtum prägt auch die unterschiedlichen Annäherungen an und Perspektiven auf eine Politische Ökonomie kritischer Infrastrukturen in dieser Schwerpunktausgabe. Der dritte Beitrag von *Xenia Miklin* und *Hans Volmary* richtet sein Augenmerk auf die kritische Rolle von Mobilität und die Zukunft des Verkehrssektors in der ökologischen Krise. Damit rücken nicht nur hochaktuelle Konflikte in den Mittelpunkt (wie etwa um den Lobau-Tunnel), sondern auch die Chancen, die daraus für eine lebenswertere Stadt entstehen. Der folgende Beitrag von *Astrid Krisch* widmet sich wiederum einem anderen Fokus auf große gesellschaftliche Transformationen. Darin werden die Hindernisse und Gestaltungsmöglichkeiten für digitale Infrastrukturen im Spannungsfeld von Liberalisierung und Kommunalisierung verhandelt. Dieses zeigt sich auch in Zusammenhang mit dem sog. „Plattform-Munizipalismus“. Der Beitrag rückt hier unterschiedliche Strömungen dieser alternativen Bewegung zu einer (Über)Macht von Digitalkonzernen in den Fokus.

Aktuelle Auseinandersetzungen um die (Dys)Funktionalitäten, Schutzwürdigkeit und Gestaltung von Infrastrukturen haben auch unter polit-ökonomischen Gesichtspunkten eine lange Vorgeschichte. Diese wurde in den letzten Jahrzehnten maßgeblich durch die neoliberale Trias aus Privatisierung, Liberalisierung und Kommerzialisierung sowie eine Politik der leeren Kassen geprägt. Ihre Durchsetzung hat nicht nur vielerorts Reformruinen hinterlassen und wichtige Teile der Daseins- und Infrastrukturvorsorge ausgehöhlt (Prausmüller/Wagner 2014, Flecker/Hermann 2012, Jäger/Tomassovits 2004). Sie war auch immer wieder Gegenstand von sozialem Widerstand und politischem

Protest. Das zeigte sich beispielsweise auch in den (Teil)Erfolgen dafür, Projekte zur Liberalisierung der Wasserversorgung im europäischen und handelspolitischen Zusammenhang zurückzudrängen. Zwar hat die COVID-19-Krise eindrücklich vor Augen geführt, wie wichtig gut ausgebaute öffentliche Infrastrukturen und Dienstleistungen für das alltägliche Leben, sozialen Ausgleich und ökonomische Stabilisierung sind. Doch es bleibt offen, ob dadurch die wiederkehrende Dynamik zwischen neuen Landnahmen durch Liberalisierungs- und Privatisierungsprojekte, ihrer teilweisen Abschwächung nach Protest und ihrer neuerlichen Aufnahme nach einer gewissen Schamfrist durchbrochen werden kann. Das „befremdliche Überleben“ neoliberaler Politiken kann auch in diesem Zusammenhang nicht ausgeschlossen werden (Crouch 2011). Umso wertvoller ist der Beitrag von *Franziska Christina Paul*, der sich den Widersprüchen und Perspektiven der Rückführung von (vormals) privatisierten Dienstleistungen und Anlagen in die öffentliche Hand widmet. Dieser Trend ist seit Anfang der 2000er-Jahre insbesondere in Städten und Gemeinden vermehrt zu verzeichnen („Rekommunalisierung“). Der Beitrag zeigt u.a. am Beispiel Wasserversorgung (Argentinien) und Energieversorgung (Deutschland) auf, vor welchen Herausforderungen alternative Prozesse in einer nach wie vor neoliberal geprägten Wirtschaftsordnung stehen können.

*Leonhard Plank* setzt mit seinem Beitrag hingegen bei dem erhöhten Interesse von privatem Kapital an kritischen sozialen Infrastrukturen an. Im letzten Jahrzehnt hat in diesem Bereich insbesondere auch das Geschäft mit der Altenpflege (sog. „graues Gold“<sup>1</sup>) an Bedeutung gewonnen. Diese Auseinandersetzung mit den Veranlagungsstrategien von Finanzinvestoren (wie etwa Private Equity-Fonds) und der voranschreitenden Markterschließung durch transnational agierende Infrastrukturkonzerne (wie z.B. Orpea) führt die Dringlichkeit politischen Gegensteuerns vor Augen. Der Beitrag von *Oliver Prausmüller* geht wiederum anhand der Handels- und Investitionspolitik einem anderen Feld der Auseinandersetzung um kapitalistische Landnahmen nach. Die COVID-19-Krise hat hier vor allem den Trend zur Einführung von Investitionskontrollen für ausländische Direktinvestitionen (sog. „FDI-Screenings“) und Warnungen vor einem „Ausverkauf“ verstärkt. Dabei zeigen sich insbesondere eine strategisch selektive Geopolitisierung und sicherheitspolitische Verkürzung von außenwirtschaftlichem Infrastrukturschutz, während offensive Interessen an erweiterten Markterschließungen weiter forciert werden.

Nicht zuletzt die vormaligen Erfahrungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008f. zeigen: Vor allem restaurative Kräfte können in Zeiten tiefer gesellschaftlicher Erschütterung auf stark verankerte polit-ökonomische Machtressourcen zugreifen. Da die „verschiedenen Bevölkerungsschichten nicht dieselbe Fähigkeit besitzen, sich rasch zu orientieren und sich mit derselben Schnelligkeit zu reorganisieren“ (Gramsci 1991ff.: 1578), können daher selbst in schweren gesellschaftlichen Krisen die Handlungskorridore für öffentliche Alternativen stark verengt und auf „not-pragmatische“ Eingriffe beschränkt bleiben (Urban 2020, Röttger 2011). Zugleich schärft der abschließende Beitrag von *Klaus Dörre* im Angesicht der historisch einzigartigen Kombination von COVID-19-Pandemie und einer ökonomisch-ökologischen Zangenkrise nochmals den Blick für Alternativen. Für diese braucht es demnach vor allem konfliktfähige Akteure in und rund um die Klima- und Gewerkschaftsbewegung. Denn der Druck aus der demokratischen Zivilgesellschaft für alternative Wege muss entschieden erhöht werden. Sein Plädoyer für einen nachhaltigen Infrastruktursozialismus schließt umso mehr das Ziel eines besseren, sorgenfreieren Lebens für alle ein.

## Anmerkung

- 1 Vgl. dazu auch die laufenden Arbeiten am „Caring for profit“-Forschungsprojekt von ENCO: <https://corp-watchers.eu/en/investigations/caring-for-profit-en/?lang=en> (z.a. 28.12.2021)

## Literatur

- Crouch, Colin (2011): Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus, Berlin.
- Folkers, Andreas (2018): Was ist kritisch an Kritischer Infrastruktur? Kriegswichtigkeit, Lebenswichtigkeit, Systemwichtigkeit und die Infrastrukturen der Kritik, in: Engels, Jens Ivo/Nordmann, Alfred (Hg.): Was heißt Kritikalität?, Bielefeld, 123–154.
- Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik, Berlin.
- Gramsci, Antonio (1991ff.): Gefängnishefte, Hamburg.
- Hermann, Christoph /Flecker, Jörg (Hg., 2012): Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe, New York.
- Jäger, Johannes/Tomassovits, Rainer (2004): Politik der leeren Kassen. Budget, *politics of scale* und kommunale Dienstleistungen, in: Kurswechsel, 3/2004, 41–52.
- Picot, Arnold/Florio, Massimo/Grove, Nico/Kranz, Johann (Hg., 2015): The Economics of Infrastructure Provisioning, The Changing Role of the State, Cambridge.
- Prausmüller, Oliver/Wagner, Alice (Hg., 2014): Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik, Hamburg.
- Raza, Werner/Madner, Verena/Grohs, Hannes/Grumiller, Jan/Mayr, Stefan/Sauca, Iryna (2021): Assessing the opportunities and limits of a regionalization of economic activity, Final Report Work Package 1, <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/ppnresolver?id=AC16166392> (z.a. 27.12.2021)
- Röttger, Bernd (2011): Theoretische und praktische Probleme der Organisation anti-kapitalistischer Übergänge, in: Kurswechsel, 1/2011, 131–141.
- Urban, Hans-Jürgen (2020): Warum die EU jetzt vor einer ungewissen Zukunft steht, <https://awblog.at/warum-die-eu-jetzt-vor-einer-ungewissen-zukunft-steht/> (z.a. 27.12.2021)
- van Laak, Dirk (2019): Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft – Geschichte und Zukunft der Infrastruktur, Frankfurt a. M.

# Beklatschte Systemrelevanz

## Eine feministische Perspektive auf die kritische Infrastruktur der Daseinsvorsorge

Daniel Haim, Katharina Mader und Jana Schultheiß

„In der Krise sind die Frauen die Stütze der Nation“ betitelte die Kronen Zeitung einen Artikel während des ersten Lockdowns der COVID-19-Pandemie in Österreich. Angesichts der pandemiebedingten Krisen rückten die sogenannten Systemerhalter\*innen ins Zentrum öffentlicher Debatten und mit ihnen die Frage, welche Rolle schlecht bezahlte und unbezahlte Frauenarbeit in unserem Wirtschaftssystem einnimmt. Damit hat sich eine wesentliche Diskussion der feministischen Ökonomie zumindest kurzfristig den Weg in den Mainstream und die Öffentlichkeit gebahnt. Während Frauen in systemrelevanten Berufen in politischen Reden und mit symbolischen Gesten – wie Klatschen am offenen Fenster – gewürdigt wurden, ist von den Forderungen nach höherer Bezahlung und besseren Arbeitsbedingungen jedoch wenig angekommen oder gar umgesetzt worden.

Grundsätzlich wird in Krisen der Blick darauf geschärft, welche Systeme gesellschaftlich und ökonomisch als besonders relevant erachtet werden. Während der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 und in den Jahren danach waren die Wirtschaftsseiten der Tageszeitungen gefüllt mit Debatten zur Systemrelevanz von Banken und Finanzinstitutionen, die sich verspekuliert hatten und deren Rettung während und nach der Krise bis zu 11 Milliarden Euro gekostet hat (Holler/Reiss 2019). Die COVID-19-Pandemie hat das Narrativ um die Systemerhalter\*innen grundlegend verändert. Nun stehen Berufe und Sparten im Fokus, die unsere Wirtschaft am Laufen halten und unser Überleben täglich sichern. Diese Bereiche können als „kritische Infrastruktur“ zusammengefasst werden. Der österreichische Gesetzgeber versteht unter diesem Begriff u. a. die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Katastrophenschutz, und die unmittelbare Funktionsfähigkeit wichtiger Systeme wie Gesundheit, Energie, Abwasser, Lebensmittelversorgung, oder des öffentlichen Verkehrs (siehe u. a. StGB § 74). Uns erscheint dieses Verständnis von kritischer Infrastruktur jedoch verkürzt. Wir schlagen im vorliegenden Beitrag daher eine Erweiterung des Begriffs hin zu einer „kritischen Daseinsvorsorge-Infrastruktur“ vor, die unser Überleben und unser psychisches und physisches Wohlbefinden sicherstellen und soziale Kohärenz erzeugen soll. Ziel des Beitrags ist es, für ein breiteres Verständnis von lebensnotwendiger kritischer Infrastruktur in der öffentlichen Debatte zu werben und der Frage nachzugehen, warum gewisse Teile unserer Wirtschaft so zentral, gleichzeitig jedoch von Unterfinanzierung, geringer Wertschätzung und schlechten Arbeitsbedingungen geprägt sind.

### In der Krise sind Frauen mehrfach belastet

Kapitalistische Ökonomien sind inhärent instabile Systeme, die multiple Krisen erzeugen: Krisen der Wirtschaft, der Umwelt, der Politik, des Care-Bereichs. Diese Krisen werden durch die Ausbeutung von Arbeitskraft und „Trittbrettfahren“ auf Kosten der Natur, öf

fentlicher Güter und sozialer Reproduktion erzeugt. Umweltschäden und die Kosten von Fürsorgearbeit werden externalisiert oder ins Private gedrängt. Gesellschaftliche Bereiche, die nur schwer einer Profitlogik unterworfen werden können, werden entweder komplett privaten Haushalten überlassen oder vom Staat übernommen. Der Neoliberalismus als globalisierte, finanzialisierte Stufe des Kapitalismus hat diese Widersprüche in den letzten Jahrzehnten weiter intensiviert (Arruzza/Bhattacharya/Fraser 2019).

Wirtschaftskrisen wie 2008 führen häufig zuerst einmal zu Einbrüchen in männlich dominierten Sektoren. Dies bringt kurzfristig eine Verringerung von geschlechtsspezifischen Unterschieden in Beschäftigungsquoten und auch des Gender Pay Gaps mit sich, weil Männer in der Tendenz in größerem Ausmaß gekündigt werden als Frauen. Frauen sind in der Regel jedoch stärker von den sogenannten Zweitrundeneffekten der Krisen betroffen: So sind sie stärker von Austeritätsmaßnahmen bedroht, die Staaten nach der vermeintlich erfolgreichen Krisenbewältigung oft umsetzen, um Staatsschulden abzubauen (Wichterich 2009; Karamessini/Rubery 2014). Austeritätspolitik zielt häufig auf die Reduzierung wohlfahrtsstaatlicher Ausgaben, um öffentliche Budgets zu konsolidieren. Gleichzeitig soll durch die Flexibilisierung von Arbeitsmärkten das Wirtschaftswachstum angekurbelt werden. Schlechtere Arbeitsbedingungen und stagnierende Reallöhne erhöhen den finanziellen Druck auf Haushalte. Frauen, die häufig im öffentlichen Sektor beschäftigt sind, werden im Rahmen von Austeritätspolitik entlassen. Die Frauenerwerbsquote nimmt jedoch wegen des Drucks auf Privathaushalte oftmals nicht ab, stattdessen nehmen prekäre Beschäftigungsverhältnisse im privaten Sektor zu, die schlechter bezahlt, befristet, oder eine geringfügige Beschäftigung sind (Women's Budget Group 2013). Gleichzeitig steigt der Anteil an unbezahlter Arbeit, die Frauen im Privathaushalt leisten müssen, um die Einsparungen des Staates in der Sozial-, Familien- und Gesundheitspolitik auszugleichen. Analysen der Austeritätspolitik im Vereinigten Königreich von 2010 bis 2020 zeigen hierzu, dass Kürzungen von Sozialleistungen Frauen stärker als Männer und Minderheiten-Haushalte stärker als Mehrheits-Haushalte treffen (Women's Budget Group 2017). Ähnliche Effekte wurden für die Austeritätsmaßnahmen in Österreich und Deutschland gefunden (Gubitzer/Mader 2011; Klatzer/Schlager 2013; Wichterich 2013). Langfristig führen Kürzungen im Gesundheits- und Sozialbereich zu negativen Effekten bei der menschlichen Entwicklung ebenso wie bei der Produktivität (Seguino 2019). Länder, in denen Austeritätsmaßnahmen zu massiven Kürzungen in diesen Bereichen geführt haben, waren mitunter auch schlechter auf die COVID-19-Pandemie vorbereitet, was z.B. in England zu einer dramatisch höheren Übersterblichkeit im Vergleich zu anderen europäischen Ländern führte (Marmot et al. 2020).

### **Welche Auswirkungen hat die COVID-19-Pandemie auf die Geschlechterverhältnisse in Österreich?**

Die von der COVID-19-Pandemie ausgelöste Krise am Arbeitsmarkt zeigt deutliche Unterschiede zur Wirtschaftskrise 2008. Während sich der Geschlechterunterschied bei den Arbeitslosenquoten von 2008 auf 2009 massiv spreizte – die Arbeitslosenquote von Männern stieg um 30,2% auf 8%, während die der Frauen um nur 13,4% auf 6,4% stieg – zeigte sich im Rahmen der Pandemie ein anderes Bild: Von 2019 auf 2020 stieg die Arbeitslosenquote der Männer um 33,5% auf 10,1%, die der Frauen um 36,8% auf 9,7%. In den ersten Wochen der Krise war feststellbar, dass der Beschäftigungsrückgang



von Frauen stärker auf wenige Wirtschaftsbereiche konzentriert war, insbesondere auf den Tourismus. Unter Frauen betraf der Anstieg der Arbeitslosigkeit zudem eher höher Qualifizierte, während bei Männern eher niedriger Qualifizierte betroffen waren (Bock-Schappelwein et al. 2020). Und während Männer während des ersten Lockdowns noch stärker von Arbeitslosigkeit betroffen waren, schlug sich die ausbleibende Wintersaison im Tourismus während des zweiten Lockdowns ab Herbst 2020 nochmals stärker auf die Frauenarbeitslosigkeit nieder (Bock-Schappelwein/Famira-Mühlberger 2021).

Einen sehr großen Einfluss hatten die Folgen der Pandemie zudem auf unbezahlte Arbeit wie Hausarbeit und Kinderbetreuung, bedingt durch Lockdowns, Schließungen von Schulen und Kindergärten, der Nichtverfügbarkeit von Großeltern, aufgrund sozialen Drucks sowie durch Quarantänebestimmungen. Die Krisenbewältigung intensivierte die ohnehin ungleiche Verteilung von unbezahlter Arbeit – weiter zu Lasten von Frauen. Vor der Krise fand die Betreuung von Kindern bis 14 Jahren unter Befragten einer SORA-Studie zu 40% zu Hause statt. Dieser Wert stieg auf 87% im ersten Lockdown, im zweiten Lockdown war der Wert immer noch bei 71% (SORA 2020, 16). Den erhöhten Betreuungsbedarf zu Hause übernahmen proportional mehr Frauen, deren Doppelbelastung dadurch stieg. Studien zeigen die schwierige Vereinbarkeit von Beruf und Familie während der Krise (Mader et al. 2020a): Im ersten Lockdown leisteten Alleinerzieherinnen knapp 15 Stunden Arbeit am Tag, wovon 9 Stunden unbezahlte Kinderbetreuung und Hausarbeit waren. Mütter in Paarhaushalten kamen auf ca. 14 ¼ Stunden Arbeit am Tag, davon 9 ½ Stunden unbezahlt. Väter in Paarhaushalten arbeiteten hingegen 13 ¾ Stunden, wovon 7 Stunden unbezahlt waren. Eine Studienteilnehmerin kommentierte das Ungleichgewicht mit dem Satz: „Das Recht auf Pause hat nur der Vater“.

Schließungen von Kinderbetreuungseinrichtungen, Kindergärten und Schulen bedeutete für viele Eltern auch, dass sie ihre Arbeitszeit reduzieren mussten, um eine adäquate Betreuung sicherzustellen. Schätzungen des Momentum Instituts zufolge könnten Mütter dadurch allein im ersten Lockdown € 4.440 durch Verdienstentgang verloren haben, Väter im Schnitt ca. € 2.160 (Hehenberger/Muckenhuber 2020). Ebenso gibt es Berechnungen, wie viel die gestiegene unbezahlte Haus- und Betreuungsarbeit monetär wert wäre, wenn sie marktüblich mit einem Spezialist\*innenansatz bewertet werden würde (kollektivvertragliche Mindestlöhne für die den Tätigkeiten verwandte Berufe, z.B. Köchin, Kindergärtner etc.). So hat eine Mutter in einem Paarhaushalt mit zwei Kindern unter 15 während des siebenwöchigen ersten Lockdowns unbezahlte Arbeit im Wert von etwa € 3.860 geleistet, die unbezahlte Arbeit des dazugehörigen Vaters wäre ca. € 2.410 wert gewesen (Mader et al. 2020b).

Eine besondere Betroffenheit findet sich bei Personen in „systemrelevanten“ Berufen, die ihre Tätigkeiten nicht im Home-Office aus- bzw. weiterführen konnten. Personen in „systemrelevanten“ Berufen waren häufiger an ihrem Arbeitsort tätig (66% im zweiten Lockdown), 31% davon gaben an, sie hätten sich gerne im zweiten Lockdown für die Kinderbetreuung freigenommen, durften aber nicht (SORA 2020, 13).

### **Kritische Infrastruktur der Daseinsvorsorge: Für eine erweiterte Definition**

Im eingangs erwähnten Kronen Zeitungs-Artikel wird den „Heldinnen des Alltags“ im Gesundheits- und Sozialwesen, an Schulen und im Handel gedankt. Zudem liege „immer noch die Hauptverantwortung für Familie, Kinder, Partner und Haushalt in ihren

Händen“ (Kronen Zeitung 2020). Unser Überleben hängt also von Tätigkeiten ab, die sowohl über den Markt vermittelt, vom Staat bereitgestellt, und in Gemeinschaften oder in Haushalten unentgeltlich geleistet werden, und die auch in Krisenzeiten funktionieren müssen.

Der Begriff „Care“ hat schon vor einigen Jahren Einzug in die deutschsprachige Debatte gehalten. Mit Care-Arbeit wird im engeren Sinn die unbezahlte und bezahlte Arbeit mit und für verschiedene Gruppen verstanden (Gubitzer/Mader 2011: 12): Kinder, Menschen, wenn sie zeitweise krank sind, pflegebedürftige oder auf sonstige Hilfe angewiesene ältere Menschen, Menschen mit längeren oder dauerhaften intellektuellen, physischen und psychischen Beeinträchtigungen, sowie weitere erwachsene Personen im Haushalt. Direkte Care-Arbeit wird mit und an Menschen getätigt, unterstützende Care-Arbeit wird für Personen gemacht, in dem z. B. Hausarbeit geleistet oder Essen und Medikamente besorgt werden. Zentrales Ziel direkter Care-Arbeit ist dabei „die Unterstützung der Entwicklung, Wiederherstellung und Aufrechterhaltung von intellektuellen, körperlichen und emotionalen Fähigkeiten einer Person“ (ebd.: 13). Care kann unterschiedlich organisiert werden: Care-Tätigkeiten können öffentlich oder privat, institutionell oder informell geleistet werden; unbezahlt in Haushalten, staatlich bzw. gemeinschaftlich (dekommodifiziert) oder als kommerzielle bzw. kommodifizierte Dienstleistung (Schilliger 2009: 104).

In der Analyse der Care-Ökonomie kann zwischen drei Gruppen unterschieden werden (Haug 2013: 91; Haidinger/Knittler 2014: 113f.): 1) Menschen, die Tätigkeiten im Rahmen von bezahlter Lohnarbeit ausführen, sozial- und arbeitsrechtlich abgesichert sind und kollektiv um bessere Arbeitsbedingungen streiten können. 2) Menschen, die zwar für ihre Arbeit bezahlt werden, die aber in informellen oder unfreien Arbeitsverhältnissen stehen und nur eingeschränkt arbeits- und sozialrechtlich abgesichert sind. Kollektive Organisierung kann nur durch Selbstorganisierung außerhalb des Arbeitsortes, der häufig in Privathaushalten ist, stattfinden. Diese Form der bezahlten Reproduktionsarbeit ist insbesondere dort bedeutend, wo öffentlich bereitgestellte Dienstleistungen fehlen (z. B. in der 24-Stunden-Betreuung, Babysitten etc.). 3) Menschen, die unbezahlte Tätigkeiten leisten, um Reproduktionsarbeit in der Familie, im Haushalt oder in der Gemeinschaft zu garantieren.

Bezahlte Care-Arbeit ist im Vergleich zu anderen Sektoren schlechter bezahlt. Dafür gibt es vielzählige Gründe: Die feministische Ökonomin Nancy Folbre betont z. B. die Verhandlungsasymmetrie, in der sich Menschen in bezahlten Care-Berufen finden. Üblicherweise sind Arbeitsniederlegungen oder allein schon die Androhung von Streiks wichtige Mittel in Arbeitskämpfen um höhere Gehälter und Löhne. Personen, die Fürsorge-Arbeit leisten, sind jedoch sehr zurückhaltend, zu diesen Mitteln zu greifen, da eine Arbeitsniederlegung mit einem Entzug von Care-Arbeit für ihre Schützlinge einherginge, mit denen sie oftmals eine enge emotionale Bindung verbindet (Folbre 2018). In der akademischen Debatte spricht man daher von einem „Care Penalty“, der mit der Spezialisierung auf bezahlte Care-Arbeit einhergeht. Hinzu kommen hohe Teilzeitquoten und eine niedrige gewerkschaftliche Organisierung, die die individuelle und kollektive Verhandlungsposition weiter einschränken.

Österreich hat eine der höchsten Teilzeitquoten von Frauen innerhalb der EU: Fast die Hälfte (47,3 %) aller erwerbstätigen Frauen arbeiten Teilzeit, verglichen mit nur 10,7% der Männer. Dabei ist die Erwerbstätigenquote der 15- bis 64-jährigen Frauen

relativ hoch bei 68,3 % (Männer: 76,5 %). Einer der Hauptgründe für die hohe Teilzeitquote von Frauen liegt im mangelnden Angebot von flächendeckender Kinderbetreuung. Für 38,5 % der Frauen sind unbezahlte Betreuungspflichten für Kinder oder pflegebedürftige Erwachsene der Hauptgrund für Teilzeit (Männer: 5,8 %). Noch drastischer ist das Bild bei Müttern von unter 15-Jährigen, bei denen 3 von 4 teilzeitbeschäftigt sind (Statistik Austria 2021).

Unbezahlte Care-Arbeit hindert Frauen am Einstieg in den Arbeitsmarkt, zwingt Frauen in unfreiwillige Unterbeschäftigung, oder belastet sie doppelt. Diese unbezahlte Arbeit senkt sowohl die Kosten von Lohnarbeit für Arbeitgeber\*innen als auch die Ausgaben des Staats. Denn ohne die Bereitstellung dieser Leistungen wären ein höherer Reallohn oder mehr staatliche Dienstleistungen nötig, um das gleiche Niveau an Wohlfahrt aufrechtzuerhalten. So gesehen ist unbezahlte Care-Arbeit eine Subventionierung der durch Märkte oder den Staat organisierten Teile der Wirtschaft auf Kosten von Frauen im Haushalt (Antonopoulos/Hirway 2010).

Frauen sind jedoch nicht „außerhalb“ der Ökonomie positioniert, wenn sie unbezahlte Haus- oder Fürsorgearbeit erledigen. Im Haushalt wird die Ware Arbeitskraft hergestellt und reproduziert. Frauen übernehmen diese Tätigkeiten jedoch weder aufgrund etwaiger biologischer Veranlagungen noch rein aus Liebe. Die Rolle von Frauen im Haushalt und der Familie ist eine soziale, die ihnen in der Herausbildung des kapitalistischen Systems zunehmend stärker zugewiesen wurde. Ähnlich wie die ursprüngliche Akkumulation bei Marx Land eingeehgt hat und (männliche) Arbeitskräfte als doppelt freie Arbeiter freisetzte, wurden Frauen von früheren Tätigkeiten (in der Gemeinschaft, Landwirtschaft, Gesellschaft) entbunden und in ihre Rolle gedrängt, indem Hausarbeit, Familienleben, Sexualität, und das Verhältnis von Produktion und Reproduktion transformiert wurde (Federici 2004).

Sowohl bezahlte als auch unbezahlte Care-Arbeit sind also systemrelevant, bleiben jedoch entweder unterbezahlt und prekär, oder ungleich verteilt. Hier könnte eine gut ausgebaute kritische Infrastruktur der Daseinsvorsorge entgegenhalten, die in ganz Österreich, auch in ländlichen Regionen, bereitgestellt werden müsste und explizit um den Care-Sektor von der Kinderbetreuung bis zur Altenpflege ergänzt wird.

Wir schlagen daher vor, dass eine erweiterte Definition von kritischer Infrastruktur der Daseinsvorsorge mindestens folgende Punkte umfassen muss: Sie sollte die ständig anfallende Care-Arbeit soweit vergesellschaften, dass alle Mitglieder der Gesellschaft ihre intellektuellen, körperlichen und emotionalen Fähigkeiten bestmöglich entwickeln und regenerieren können. Eine kritische Infrastruktur der Daseinsvorsorge sollte so wenig wie möglich marktförmig organisiert werden, da sie der Logik kapitalistischer Rationalisierung zumeist nicht folgen kann. Denn die Bereitstellung von Bildung, Kinderbetreuung oder Altenpflege kann nicht anhand von Profitorientierung, zeitlicher Effizienzsteigerung und Einsparungspotentialen geplant werden. Neben der herkömmlichen Definition von Infrastruktur als Einrichtungen, Systeme und Technik muss auch das entsprechende Personal – die Systemhalter\*innen – eine zentrale Rolle einnehmen. Eine kritische Infrastruktur der Daseinsvorsorge muss von Menschen getragen werden, die sozial- und arbeitsrechtlich abgesichert sind und sich kollektiv organisieren können. Im nächsten Abschnitt fokussieren wir uns daher auf die Frage, welche und wie viele Personen in Österreich derzeit in systemrelevanten Berufen tätig sind.

## Systemerhalter\*innen in der kritischen Infrastruktur der Daseinsvorsorge

Wer sind die Menschen, die die kritische Infrastruktur der Daseinsvorsorge unterstützen und tragen? In der jüngsten Debatte wurde von ca. 1 Million systemrelevanten unselbständigen Beschäftigten in Österreich gesprochen (Schönherr/Zandonella 2020), darunter ca. 227.500 Kassierer\*innen und Regalbetreuer\*innen, 157.500 Reinigungskräfte, 157.500 Lehrer\*innen, 108.500 Berufsfahrer\*innen und Lieferdienste und 143.500 Personen in der Pflege. Eine umfassendere Betrachtung sollte jedoch sowohl Unselbstständige, Selbstständige als auch nicht Beschäftigte in Haushalten und Gemeinschaften in den Blick nehmen. Zudem lohnt sich ein intersektionaler Blick auf Geschlecht, Alter, Migrationshintergrund und Einkommen.

Wenn wir die Wirtschaft anhand der Arbeiten des Foundational Economy Collectives in einen unbezahlten Sektor, eine (entlohnte) Alltagsökonomie, einen für den Export produzierenden Marktsektor und eine Rentenökonomie gliedern, so findet sich die kritische Infrastruktur der Daseinsvorsorge sowohl im unbezahlten Sektor als auch in der Alltagsökonomie wieder<sup>1</sup> und kann in eine soziale und eine technisch/materielle Daseinsvorsorge unterteilt werden (The Foundational Economy Collective 2020). Unter der derzeit entlohnten sozialen Daseinsvorsorge können in diesem Zusammenhang nach ÖNACE die Gastronomie, die öffentliche Verwaltung, die Bereiche Erziehung und Unterricht, das Gesundheitswesen, Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime), das Sozialwesen (ohne Heime) sowie die Erbringung sonstiger überwiegend persönlicher Dienstleistungen (darunter fallen u.a. Wäschereien, Frisörsalons und das Bestattungswesen) subsumiert werden. Diese Sektoren beschäftigten im ersten Halbjahr 2021 im Schnitt knapp über 1,1 Millionen unselbständig Beschäftigte, mit einem Frauenanteil von 64%. Hinzu kommen 97.000 geringfügig Beschäftigte (62% Frauen), 6.000 freie Dienstnehmer\*innen (61% Frauen) sowie 127.000 Selbstständige (74% Frauen). Letztere umfasst insbesondere viele Scheinselbstständige in der 24-Stunden-Betreuung. In der technischen/materiellen Daseinsvorsorge (Land-, Forstwirtschaft und Fischerei, Energieversorgung, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung sowie Beseitigung von Umweltverschmutzung, Handel und Instandhaltung von KFZ, Verkehr und Lagerei sowie Information und Kommunikation) waren im ersten Halbjahr 2021 weitere 924.000 Personen beschäftigt. Der Frauenanteil lag bedeutend niedriger bei 43%, ohne den Handel bei gar nur 26%. Schwieriger ist die Frage zu beantworten, wie viel systemerhaltende Tätigkeiten im unbezahlten Sektor geleistet werden. Die letzte Zeitverwendungsstudie, auf Basis derer zuverlässige Schätzungen gemacht werden können, wurde in Österreich 2009 veröffentlicht. Auf Basis dieser Daten wurde der Wert unbezahlter Hausarbeit je nach Rechnungsart (Generalist\*innen-, Spezialist\*innen-, oder Opportunitätskostenansatz) mit 68 Mrd. € bis 115,4 Mrd. € beziffert (Ahmad/Koh 2011: 28f.; Schappelwein 2018).

Werden die in diesem Abschnitt eingangs erwähnten „systemrelevanten“ unselbständig Beschäftigten herangezogen zeigt sich, dass das Durchschnittsalter der Beschäftigten um ca. zwei Jahre höher ist als in anderen Branchen, bei Reinigungskräften im Schnitt gar um sechs Jahre. Viele Beschäftigte in systemrelevanten Berufen sind mit der Mehrfachbelastung von Erwerbsarbeit und unbezahlter Arbeit konfrontiert: Rund ein Drittel der Beschäftigten hat mindestens ein Kind unter 14 Jahren im Haushalt. Hinsichtlich der sozialen Absicherung, die stark vom Einkommen abhängt, zeigt sich, dass

vor allem in Berufen mit hohem Frauenanteil Beschäftigte wesentlich stärker unter Druck stehen, monatlich mit ihrem Gehalt auszukommen: 76% der Reinigungskräfte geben an, nur knapp oder nicht mehr mit dem Einkommen auszukommen. Bei Kassakräften und Regalbetreuer\*innen beläuft sich der Anteil auf 70%, bei Beschäftigten in der Altenpflege und Behindertenbetreuung auf 53%. In allen drei Berufsgruppen liegt der Frauenanteil bei über 80%.

Armutsgefährdung trifft migrantische Beschäftigte häufiger als Beschäftigte ohne Migrationshintergrund, zum Teil sogar innerhalb derselben Berufsgruppe. Im Einzelhandel geben über drei Viertel der Beschäftigten mit Migrationshintergrund an, ihr Einkommen reiche nur knapp oder gar nicht aus, unter Beschäftigten ohne Migrationshintergrund sind es um fast 10% weniger. Das deutet auf eine systematische Benachteiligung von migrantischen Beschäftigten hin, die insbesondere bei Gehalt und Aufstiegschancen einem höheren Diskriminierungsrisiko ausgesetzt sind. Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund ist dabei in diesen Berufsgruppen besonders hoch und liegt bei 29% aller Reinigungskräfte und 19% aller Kassakräfte und Regalbetreuer\*innen.

In einer besonderen Situation sind 24-Stunden-Betreuer\*innen: In diesem Bereich sind fast nur migrantische Frauen tätig, insbesondere aus Rumänien und der Slowakei. Häufig kämpfen die Betreuerinnen mit Problemen mit Agenturen, fehlender sozialer Absicherung, niedrigen Pensionen und Scheinselbständigkeit (IG24 o.J.). Die in Österreich arbeitenden Betreuerinnen sind Teil einer globalen Betreuungskette (global care chain) (Yeates 2012; Haidinger/Knittler 2014): Da es weder ausreichend institutionelle oder mobile Altenpflege in Österreich gibt, und österreichische Frauen, die diese Arbeit früher häufig unbezahlt leisteten, zunehmend mehr im Arbeitsmarkt integriert sind, werden schlecht bezahlte Migrantinnen eingesetzt. Wird die Kette weiter verfolgt, endet man häufig wieder bei unbezahlter Arbeit in den Herkunftsländern der Betreuerinnen, in denen ältere Geschwister oder andere Verwandte Betreuungspflichten in der Familie übernehmen müssen.

## Mehr für Care!<sup>2</sup>

Eine gut ausgebaute öffentliche Daseinsvorsorge unterstützt unser Überleben, besonders in Krisen. Paradoxerweise wurden diese Infrastrukturen nach Krisen eher abgebaut als gestärkt. Dabei bringen Investitionen im Care-Bereich vielfältige Vorteile mit sich, die über die Bewältigung der Care-Krise weit hinausgehen.

Modellberechnungen für die USA zeigen, dass Investitionen in den Care-Bereich einen doppelt so hohen Beschäftigungsimpuls als Infrastrukturinvestitionen mit sich bringen (Antonopoulos et al. 2014). Zudem schaffen Investitionen in den Care-Bereich mehr Jobs für Haushalte mit niedrigen Einkommen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch eine neuere Studie, die die Qualität und Gehälter im Care-Bereich höher ansetzt, um eine gewünschte Aufwertung des Care-Sektors zu simulieren. In diesen Simulationen für verschiedene OECD-Länder ist der Beschäftigungseffekt von Investitionen im Care-Sektor um 60% höher als im Bau-Sektor (De Henau/Himmelweit 2020). Auch für Österreich zeigt etwa eine Analyse des WIFOs (Famira-Mühlberger et al. 2017), dass die „volkswirtschaftlichen Multiplikatoren des Pflegesektors (...) aufgrund des hohen Anteils

von Löhnen und Gehältern an den direkten Ausgaben und der damit verbundenen hohen direkten Wertschöpfung vergleichsweise hoch [sind]“ (38). Es kann demnach davon ausgegangen werden, dass es für jeden öffentlich investierten Euro in der Langzeitpflege zu einem Rückfluss von 70% für die öffentliche Hand durch Steuern und Sozialversicherungsabgaben kommt.

Diese drei Beispiele zeigen, dass sich Investitionen im Care-Bereich besonders lohnen. Zudem muss spätestens die Lehre aus der COVID-19-Krise sein, dass es in Österreich einer Aufstockung der Mittel bzw. Investitionen im Sozialbereich in mehrfacher Milliardenhöhe bedarf. Der Ausbau sozialer Dienstleistungen in hoher Qualität ist zentrale Voraussetzung für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen, um Branchen mit hohem Frauenbeschäftigungsanteil gesellschaftlich und ökonomisch aufzuwerten (Feigl et al. 2021) und um eine kritische Infrastruktur der Daseinsvorsorge nach unserer Definition sicherzustellen. Aufgrund der oben beschriebenen Verteilung der unbezahlten Care-Arbeit sowie des hohen Frauenanteils in den systemrelevanten Berufen kämen Investitionen in den Sozialbereich zunächst Frauen besonders zugute, letztlich würden sie jedoch dazu beitragen das Leben der meisten Menschen zu verbessern.

Exemplarisch sei hier auf die Ausgaben für Kinderbetreuung und Langzeitpflege verwiesen. In der Kinderbetreuung hat Österreich immer noch nicht das sogenannte Barcelona-Ziel der EU für die unter-3-jährigen Kinder - eine Betreuungsquote von 33% - erreicht, obwohl das Ziel für 2010 ausgegeben war. Die Sozialpartnerinnen fordern gemeinsam mit der Industriellenvereinigung einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem 1. Geburtstag, eine Ausweitung der Öffnungszeiten, ein zweites kostenloses Kindergartenjahr für alle und einen massiven Qualitätsschub durch zusätzliche Fachkräfte. Dazu wäre eine Aufstockung der Mittel für Kinderbetreuung um jährlich rund 1 Mrd. Euro erforderlich.

Die Ausgaben für Kinderbetreuung liegen in Österreich unter dem EU-Durchschnitt und auch die Ausgaben für die Langzeitpflege sind im Vergleich zu anderen ausgebauten Sozialstaaten eher unterdurchschnittlich (Schmidt 2021). Dabei machen die demografische Entwicklung sowie der hohe Anteil der Angehörigenpflege bei gleichzeitig pluraleren Lebensentwürfen den akuten Bedarf nach einem massiven Ausbau des öffentlichen Pflegesystems deutlich.

Ein umfassendes Gesamtpaket hat das zivilgesellschaftliche Netzwerk „Mehr für CARE!“ entwickelt. Es will die Arbeit mit Menschen ins Zentrum der gesellschaftlichen Aufmerksamkeit rücken und fordert, dass für die entsprechenden Bereiche (Pflege, Betreuung, Versorgung, Bildung etc.) ausreichend Geld und Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Im Zentrum der Forderung steht das von Femme Fiscale im Sommer 2020 vorgelegte feministische Konjunkturpaket. Im Rahmen des feministischen Konjunkturpakets werden 12 Mrd. Euro gefordert. Es setzt sich aus drei Teilen zusammen: 1) Ein Zukunfts- und Bildungspaket (5 Mrd. Euro), 2) ein Pflegepaket (4 Mrd. Euro) und 3) ein Solidaritäts- und Lebensrettungspaket (3 Mrd. Euro). Im letztgenannten Paket sind bspw. Maßnahmen von Gewaltschutz über den Ausbau von Therapieplätzen, aber auch höhere Leistungen bei Arbeitslosengeld und Mindestsicherung zusammengefasst (Mehr für CARE! o.J.).

## **Ausblick: Punktuelle Verbesserungen reichen nicht für das Wohlergehen der Vielen**

Care-Arbeit in ihren unterschiedlichsten Formen sichert unser aller Überleben sowie psychisches und physisches Wohlergehen – sie ist systemerhaltend und systemrelevant. Bezahlte Care-Arbeit wird in Österreich derzeit einerseits von Personen in sozial- und arbeitsrechtlich abgesicherten Arbeitsbedingungen geleistet, andererseits von Personen in informellen oder scheinselfständigen Arbeitsverhältnissen. In beiden Fällen ist sie im Verhältnis zu anderen Sektoren von Unterbezahlung und einem relativ hohen Frauenanteil geprägt, besonders prekäre Berufe werden dabei von eher älteren Arbeitnehmerinnen und Migrantinnen übernommen. Die unbezahlte Reproduktionsarbeit in Familien, im Haushalt oder in Gemeinschaften wird ebenso überproportional von Frauen geleistet. Die COVID-19-Pandemie hat diesen Zustand nicht verbessert. Im Gegenteil: In Haushalten mit Kindern, in denen beide Elternteile Home-Office machen konnten, haben dennoch die Mütter deutlich mehr unbezahlte Arbeit übernommen. Vielen Frauen in systemrelevanten Berufen stand die Option des Home-Offices häufig gar nicht offen, was zusätzliche Belastungen in der Organisierung adäquater Kinderbetreuung mit sich brachte.

Für eine radikale Neubewertung von Care-Arbeit in Österreich reicht es nicht aus, unbezahlte Reproduktionsarbeit durch den Markt regeln zu lassen oder einige systemerhaltende Berufe ein bisschen besser zu bezahlen. Wir brauchen eine Kombination aus ökonomischer Umverteilung, kultureller Anerkennung, und politischer Repräsentation (Fraser 2020). Die Politik ist gefordert, in eine kritische Infrastruktur der Daseinsvorsorge zu investieren und diese flächendeckend zu gewährleisten. In unserem Verständnis kann so die ständig anfallende Care-Arbeit soweit vergesellschaftet werden, dass alle Menschen in Österreich ihre intellektuellen, körperlichen und emotionalen Fähigkeiten bestmöglich entwickeln und regenerieren können. Die Menschen, die beschäftigt werden, müssen sozial- und arbeitsrechtlich abgesichert werden und sich kollektiv organisieren können, um ihre Verhandlungsposition zu stärken. Zudem gilt es die Wertigkeit von Care-Berufen gesellschaftlich grundsätzlich neu zu verhandeln. Mit dieser politischen Intervention können sowohl unbezahlte als auch bezahlte Care-Arbeit anerkannt und umverteilt werden, während die Aufwertung der kollektiven Organisation die politische Repräsentation stärken soll.

Zudem sollte die Diskussion über die Verteilung und den Stellenwert von Care-Arbeit für die Gesellschaft auch den Weg für utopischere Ideen öffnen. So bietet beispielsweise Frigga Haugs Vier-in-einem-Perspektive eine Utopie, wie wir zukünftig Care-Arbeit verteilen können (Haug 2008): Im Fokus steht dabei eine grundlegende Veränderung der Arbeitsteilung, die nicht weniger als eine Reduzierung der Erwerbsarbeitszeit für Frauen und Männer auf vier Stunden pro Tag vorsieht. Statt einer bloßen Konzentration auf Erwerbsarbeit oder private Reproduktionsarbeit geht es Haug um eine Neujustierung der vier wesentlichen Tätigkeitsfelder: Erwerbsarbeit, Reproduktionsarbeit, kulturelle Entwicklung und Politik. Hier soll jeder Mensch – idealerweise – jeweils vier Stunden pro Tag verbringen können, wobei die Grenzen zwischen den Bereichen fließend sind. Mit einer flächendeckenden kritischen Infrastruktur der Daseinsvorsorge könnten Utopien wie diese näher rücken. Langfristig schaffen wir so eine radikal veränderte, gerechtere Wirtschaft, die krisenresistenter ist und in der wir mehr Zeit füreinander und für uns haben.

## Anmerkungen

- 1 Im Unterschied zum Foundational Economy-Ansatz zählen wir unbezahlte Care-Tätigkeiten ebenfalls zur kritischen Infrastruktur der Daseinsvorsorge.
- 2 Wir bedienen uns hier der zentralen Forderung des gleichnamigen Netzwerkes „Mehr für CARE!“ in dem auch der BEIGEWUM Mitglied ist (Mehr für CARE! o.J.).

## Literatur

- Ahmad, Nadim/Koh, Seung-Hee (2011): Incorporating Estimates of Household Production of Non-Market Services into International Comparisons of Material Well-Being. OECD Statistics Working Papers, No. 2011/07. Paris: OECD Publishing.
- Antonopoulos, Rania/Hirway, Indira (2010): Unpaid Work and the Economy. In: Antonopoulos, Rania/Hirway, Indira (Hg.): Unpaid Work and the Economy: Gender, Time Use and Poverty in Developing Countries. London: Palgrave Macmillan UK, 1–21.
- Antonopoulos, Rania/Kim, Kijong/Masterson, Thomas/Zacharias, Ajit (2014): Investing in Care in the Midst of a Crisis: A Strategy for Effective and Equitable Job Creation in the United States. In: Antonopoulos, Rania (Hg.): Gender Perspectives and Gender Impacts of the Global Economic Crisis. New York City, NY and Abingdon-on-Thames: Routledge, 49–72.
- Arruza, Cinzia/Bhattacharya, Tithi/Fraser, Nancy (2019): Feminism for the 99%. London: Verso.
- Bock-Schappelwein, Julia/Famira-Mühlberger, Ulrike/Mayrhuber, Christine (2020): COVID-19: Ökonomische Effekte auf Frauen. WIFO Research Briefs 3/2020. [https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument,jart?publikationsid=65897&mime\\_type=application/pdf](https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument,jart?publikationsid=65897&mime_type=application/pdf), 12.11.2021.
- Bock-Schappelwein, Julia/Famira-Mühlberger, Ulrike (2021): Frauen auf dem Arbeitsmarkt vor und während der COVID-19 Krise. WIFO Research Briefs 3/2021. [https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument,jart?publikationsid=66945&mime\\_type=application/pdf](https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument,jart?publikationsid=66945&mime_type=application/pdf), 12.11.2021.
- De Henau, Jerome/Himmelweit, Susan (2020): Stimulating OECD economies post-Covid by investing in care. IKD Working Paper No. 85. [https://www.open.ac.uk/ikd/sites/www.open.ac.uk/ikd/files/files/working-papers/COVID%20care-led%20recovery\\_IKD\\_WP85\\_2020\\_06\\_12%20%2003%2029.pdf](https://www.open.ac.uk/ikd/sites/www.open.ac.uk/ikd/files/files/working-papers/COVID%20care-led%20recovery_IKD_WP85_2020_06_12%20%2003%2029.pdf), 12.11.2021.
- Famira-Mühlberger, Ulrike/Firgo, Matthias/Fritz, Oliver/Streicher, Gerhard (2017): Österreich 2025: Pflegevorsorge – Künftiger Finanzierungsaufwand und regionalwirtschaftliche Verflechtungen [https://www.wifo.ac.at/publikationen/publikationssuche?detail-view=yes&publikation\\_id=60469](https://www.wifo.ac.at/publikationen/publikationssuche?detail-view=yes&publikation_id=60469), 12.11.2021.
- Federici, Silvia (2004): Caliban and the Witch. Women, the Body, and Primitive Accumulation. New York: Autonomedia.
- Feigl, Georg/Marterbauer, Markus/Schultheiß, Jana/Schweitzer, Tobias (2021): Budget 2022: Unausgewogene Steuerreform, erkennbarer Klimaschwerpunkt, Mittel für Armutsbekämpfung, Pflege und Bildung fehlen. <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-3872517>, 12.11.2021.
- Folbre, Nancy (2018): Gender and the Care Penalty. In: Averett, Susan L./Argys, Laura M./Hoffman, Saul D. (Hg.): Oxford Handbook of Women in the Economy. New York: Oxford University Press.
- Fraser, Nancy (2020): Fortunes of Feminism. From State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis. New York: Verso.
- Gubitzer, Luise/Mader, Katharina (2011): Care-Ökonomie - Theoretische Verortung und Weiterentwicklung. In: Kurswechsel 4/2011: 7–21.
- Haug, Frigga (2008): Die Vier-in-einem-Perspektive. Politik von Frauen für eine neue Linke. Hamburg: Argument Verlag.
- Haug, Frigga (2013): Das Care-Syndrom: ohne Geschichte hat die Frauenbewegung keine Perspektive. In: Widerspruch: Beiträge zu sozialistischer Politik, 32 (2013), Heft 62, 81–92.
- Haidinger, Bettina/Knitter, Käthe (2014): Feministische Ökonomie. Wien: mandelbaum.
- Hehenberger, Anna/Muckenhuber, Matthias (2020): Corona-Herbst & Kinder: Frauen nicht wieder allein lassen. Momentum Institut Policy Brief 16/2020. [https://www.momentum-institut.at/system/files/2020-08/momentum\\_policybrief\\_16.2020\\_corona-pay-gap.pdf](https://www.momentum-institut.at/system/files/2020-08/momentum_policybrief_16.2020_corona-pay-gap.pdf), 12.11.2021.
- Holler, J./Reiss, L (2019): Budgetäre Kosten der Bankenstabilisierung in Österreich. In: Konjunktur aktuell 09/2010. [https://www.oenb.at/dam/jcr:13affa76-723f-44af-ac04-d5a3c7247ae6b/Konjunktur\\_aktuell\\_09\\_19\\_screen\\_Budgetaere\\_Kosten\\_Bankenstabilisierung\\_Oesterreich.pdf](https://www.oenb.at/dam/jcr:13affa76-723f-44af-ac04-d5a3c7247ae6b/Konjunktur_aktuell_09_19_screen_Budgetaere_Kosten_Bankenstabilisierung_Oesterreich.pdf), 12.11.2021.



- IG24 (o.J.): Situation & Probleme. <https://ig24.at/situation-loesungen/>, 12.11.2021.
- Karamessini, Maria/Rubery, Jill (Hg.) (2014): *Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. London and New York: Routledge.
- Klatzer, Elisabeth/Schlager Christa (2013): Gleichstellungspolitik in der Krise. In: *Kurswechsel 4/2013*: 56–65.
- Kronen Zeitung (2020): In der Krise sind die Frauen die Stütze der Nation. 21.03.2020. <https://www.krone.at/2121217>, 12.11.2021.
- Mader, Katharina/Derndorfer, Judith/Disslbacher, Franziska/Lechinger, Vanessa/Six, Eva (2020a): Genderspezifische Effekte von COVID-19. <https://www.wu.ac.at/vw3/forschung/laufende-projekte/genderspezifischeeffektvoncovid-19>, 12.11.2021.
- Mader, Katharina/Derndorfer, Judith/Disslbacher, Franziska/Lechinger, Vanessa/Six, Eva (2020b): Wir sollten unbezahlte Arbeit sichtbar machen. <https://www.diepresse.com/5873746/wir-sollten-unbezahlte-arbeit-sichtbar-machen>, 12.11.2021.
- Marmot Michael/Allen, Jessica/Goldblatt, Peter/Herd, Eleanor/Morrison, Joana (2020): *Build Back Fairer: The COVID-19 Marmot Review. The Pandemic, Socioeconomic and Health Inequalities in England*. London: Institute of Health Equity.
- Mehr für Care (o.J.): Homepage. <https://mehr-fuer-care.at/>, 12.11.2021.
- Schappelwein, Elisabeth (2018): Ich seh', ich seh', was du nicht siehst: Der blinde Fleck unbezahlte Arbeit – Möglichkeiten der ökonomischen Berücksichtigung am Beispiel Österreich. Masterarbeit WU Wien.
- Schilliger, Sarah. (2009): Who cares?: Care-Arbeit im neoliberalen Geschlechterregime. In: *Widerspruch*, 56, 93–106.
- Schönherr, Daniel/Zandonella, Martina (2020): Arbeitsbedingungen und Berufsprestige von Beschäftigten in systemrelevanten Berufen in Österreich. Wien: AK Wien/SORA. [https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitsundsoziales/arbeitsmarkt/AK\\_Studie\\_Arbeitsbedingungen\\_in\\_systemrelevanten\\_Berufen.pdf](https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitsundsoziales/arbeitsmarkt/AK_Studie_Arbeitsbedingungen_in_systemrelevanten_Berufen.pdf), 12.11.2021.
- Schmidt, Andrea E. (2021): Fortschrittliche gesundheits- und pflegepolitische Lehren der COVID-19- Krise. Unveröffentlichte Vortragsunterlagen.
- Seguino, Stephanie (2019): Feminist and stratification theories' lessons from the crisis and their relevance for post-Keynesian theory. In: *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, Vol. 16 No. 2, 2019, 193–207.
- SORA (2020): Zur Situation von Eltern während des zweiten Lockdowns in der Coronapandemie. <https://www.sora.at/fileadmin/downloads/projekte/momentum-elternbefragung-corona-ii.pdf>, 12.11.2021.
- Statistik Austria (2021): Erwerbstätigkeit. [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/soziales/gender-statistik/erwerbstaetigkeit/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/gender-statistik/erwerbstaetigkeit/index.html), 12.11.2021.
- The Foundational Economy Collective (2020): Die Leistungsträgerinnen des Alltagslebens. Covid-19 als Brennglas für die notwendige Neubewertung von Wirtschaft, Arbeit und Leistung. [https://foundationaleconomy.com.files.wordpress.com/2020/11/die-leistungstragerinnen-des-alltagslebens\\_fe\\_layout-final.pdf](https://foundationaleconomy.com.files.wordpress.com/2020/11/die-leistungstragerinnen-des-alltagslebens_fe_layout-final.pdf), 16.12.2021.
- Wichterich, Christa (2009): Frauen als soziale Airbags. Ein feministischer Blick auf die globalen Krisen. In: *Lunapark 21*, Heft 6.
- Wichterich, Christa (2013): Wider die Ökonomisierung des Lebendigen – Feministische Perspektiven auf Wege aus der Vielfachkrise. In: *Kurswechsel 4/2013*: 66–73.
- Women's Budget Group (2013): The impact on women of the coalition government's spending round 2013. <https://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2013/10/WBG-Analysis-June-2013-Spending-Round.pdf>, 12.11.2021.
- Women's Budget Group (2017): *Intersecting Inequalities. The impact of austerity on Black and Minority Ethnic women in the UK*. <https://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2018/08/Intersecting-Inequalities-October-2017-Full-Report.pdf>, 12.11.2021.
- Yeates, Nicola (2012): Global care chains: a state-of-the-art review and future directions in care transnationalization research. In: *Global Networks*, 12, 135–154.

# Als die Corona-Krise kam, war die Versorgungskrise schon da

## Infrastrukturdefizite im deutschen Gesundheitswesen

Hans-Jürgen Bieling und Andrea Futterer

### 1. Einleitung: Soziale Infrastrukturen als „kritische“ Infrastrukturen<sup>1</sup>

Die öffentliche Aufmerksamkeit richtete sich in den letzten Jahren vermehrt auf Fragen, die die infrastrukturpolitische Gestaltung von Ökonomie und Gesellschaft betreffen. Dies ist wenig verwunderlich, wird der Modus der gesellschaftlichen Entwicklung durch die Ausrichtung und Operationsweise der öffentlichen Infrastruktur doch maßgeblich bestimmt. Gleichwohl tat sich die gesellschafts- und herrschaftskritisch orientierte Wissenschaft lange schwer, sich mit der Relevanz und prägenden Kraft infrastruktureller Arrangements zu befassen. Möglicherweise lag dies mit daran, dass die Karriere des Begriffs „Infrastruktur“ in den 1950er Jahren zunächst einen militärischen Beiklang hatte und sehr stark mit dem Aufbau operativer Verteidigungsstrukturen der NATO verbunden war. Doch nicht nur dies. Herrschaftskritische Perspektiven fanden lange keinen rechten Zugriff auf das Thema, da die zuweilen eher technokratisch anmutende Diskussion über Infrastrukturen häufig sehr stark auf Funktionalität und soziale Integration ausgerichtet war.

Diese Wahrnehmung änderte sich jedoch in dem Maße, wie sich – bedingt durch knappe öffentliche Kassen und die Prozesse der Liberalisierung und Privatisierung – das Angebot und die Qualität öffentlicher Infrastrukturen zu verändern begannen. Versorgungsdefizite brachten zum einen zu Bewusstsein, dass – jenseits aller Funktionalität – Infrastrukturen oft eine wichtige Voraussetzung für Prozesse der sozialen Teilhabe und demokratischen Partizipation darstellen (Foundational Economy Collective 2019); zum anderen wurde erkennbar, dass Infrastrukturen nicht einfach gegeben sind. Sie müssen vielmehr materiell hergestellt werden, wobei die Bedingungen der materiellen Her- und Bereitstellung – unter Beteiligung des Staates und gesellschaftlicher Organisationen – politisch immer wieder neu ausgehandelt werden (Bieling/Möhring-Hesse 2020).

Oft werden die Anforderungen an den Umfang und die Qualität von Infrastrukturen allerdings nicht oder nur unzureichend erfüllt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn gravierende Störungen – eine defizitäre Wartung, Naturkatastrophen, Sabotage-Akte, ökonomische Krisen oder zuletzt die COVID-19-Pandemie – ihre Operationsweise und Nutzung erschweren oder unmöglich machen. Wenn immer dies geschieht, ja noch früher: wenn sich in der Gesellschaft der Eindruck verallgemeinert, dass gravierende Störungen wahrscheinlich werden, also ein Kontrollverlust droht, der die Fortsetzung etablierter sozialer Routinen verunmöglicht, werden Infrastrukturen als „kritisch“ wahrgenommen (Folkers 2014). Die vermehrte Rede von „kritischen“ Infrastrukturen korrespondiert in diesem Sinne mit dem gehäuftem Auftreten von Krisen unterschiedlicher Art. Sie erstreckt sich – vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie ist dies wenig

überraschend – zuletzt auch auf die Organisation des Gesundheitswesens: auf die Bereiche der klinischen und auch ambulanten Versorgung. Auch diese Bereiche sind in den vergangenen Monaten vermehrt als kritisch wahrgenommen und diskutiert worden.

Wir wollen dieser Wahrnehmung nachfolgend keineswegs widersprechen, zugleich jedoch aufzeigen, dass die Gründe hierfür nicht nur in der COVID-19-Pandemie zu suchen sind. Die prekäre gesundheitliche Daseinsvorsorge hat vielmehr eine Vorgeschichte. In Deutschland verweist diese zum einen auf die Modi der markt- und wettbewerbsorientierten Reformagenda der 1990er und 2000er Jahre, zum anderen aber ebenso auf die Beständigkeit und Beharrungskraft eines vermachteten und höchst selektiv operierenden Systems der neokorporatistischen Selbstregulierung. Um diese besser verstehen und einordnen zu können, ist es hilfreich, sich zuvor des politisch umkämpften Charakters öffentlicher Infrastrukturen zu vergewissern.

## 2. Infrastrukturkonflikte im Gewährleistungsstaat

Infrastrukturen gelten gemeinhin als grundlegend für die Reproduktion der Gesellschaft. Dies signalisiert bereits der Begriff. Er setzt sich aus den beiden lateinischen Wörtern „infra“ (unterhalb) und „structura“ (Zusammenführung) zusammen und bezieht sich auf die Verbindung, Verknüpfung oder Vernetzung unterschiedlicher gesellschaftlicher Handlungsräume. Unter Nutzung von Infrastrukturen sichern sich Menschen ihre materielle, soziale und kommunikative oder kulturelle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Infrastrukturen fungieren insofern als „Lebensadern unserer Gesellschaft“ (van Laak 2018) und beinhalten Potenziale einer „tiefen“ Vergesellschaftung.

Wie sich diese Potenziale einer „tiefen“ Vergesellschaftung genau entwickeln, welchen sozialen Charakter Infrastrukturen genau entfalten, ist nicht allein durch ihre physische Beschaffenheit bestimmt. Die Operationsweise von Infrastrukturen, auch der Arrangements der gesundheitlichen Daseinsvorsorge, wird immer auch durch rechtliche Vorgaben und Verfahren, also spezifische regulative Normen und Standards – diese reichen von technischen Normen der Kompatibilität über soziale und ökologische Vorgaben bis hin zu Bedarfsplanungsdaten – geprägt. Erst in der Verbindung beider Aspekte, der physischen Materialität und der regulativen Vorgaben, ermöglichen Infrastrukturen Formen einer spezifisch praktizierten „Konnektivität“. Wie diese Konnektivität genau aussieht, wie sie sich im Laufe der Zeit wandelt, ist allerdings nicht allein angebotsseitig definiert. Auch die Nutzer\*innen leisten durch ihre Sichtweise, ihre Gewohnheiten und Praktiken der Nutzung einen aktiven Beitrag zu den Formen einer infrastrukturell basierten Konnektivität.

Politökonomisch sind öffentliche Infrastrukturen erstens insofern interessant und aufschlussreich, als sie – mit David Harvey (2001) betrachtet – wichtige Erscheinungsformen eines „spatio-temporal fix“ sind und dem Prozess der kapitalistischen Vergesellschaftung eine besondere Ausprägung geben. Infrastrukturen tragen dazu bei, diesem Prozess eine relativ dauerhafte „strukturierte Kohärenz“ (Jessop 2006: 162) zu verleihen; und sie tun dies – ganz im Sinne der Doppelbedeutung des englischen Wortens „to fix“ – auf zweierlei Art und Weise: Zum einen werden durch sie die Prozesse der kapitalistischen Entwicklung räumlich und zeitlich fixiert, also stofflich verankert oder eingebet-

tet; und zum anderen sorgen – vor allem in Krisenphasen – die monetären Aspekte dieser Verankerung oder Einbettung dafür, die instabile kapitalistische Verwertung zu reparieren, etwa durch zusätzliche infrastrukturelle Investitionen und die damit verbundene Stimulierung der Ökonomie.

Zweitens sind Infrastrukturen politökonomisch auch deswegen bedeutsam, weil ihre Operationsweise eng mit dem jeweils besonderen gesellschaftlichen Entwicklungsmodell verknüpft ist. Diese Verknüpfung ergibt sich allgemein daraus, dass Infrastrukturen zumeist auf Dauer angelegt, also relativ langlebig sind. Antworten auf die Frage „In welcher Gesellschaft wollen wir leben?“ kommen nicht umhin, Vorstellungen über den sozialen und ökologischen Gehalt und Charakter öffentlicher Infrastrukturen zu entwickeln. Nicht selten werden auf die Frage konkurrierende Antworten gegeben, die konkurrierende Interessen und Gestaltungslogiken zum Ausdruck bringen. In den unterschiedlichen infrastrukturpolitischen Handlungsfeldern lassen sich vor allem vier solcher Interessenlagen oder Gestaltungslogiken identifizieren: erstens – die Konzeption des „spatio-temporal fix“ weist in diese Richtung – eine kapitalistische Gestaltungslogik, die die Bereitstellung und Nutzung öffentlicher Infrastrukturen unter dem Aspekt der Profiterzeugung und -realisierung konzipiert; zweitens eine sozialintegrative oder sozialistische Gestaltungslogik, die Infrastrukturen einer demokratischen Kontrolle unterwirft und in erster Linie als Medium einer aktiven Teilhabe am gesellschaftlichen Leben betrachtet; drittens eine ökologische Gestaltungslogik, die auch die energetische und klimatische Bilanz der gesellschaftlichen Konnektivität zu optimieren bestrebt ist; und viertens eine geoökonomische, mitunter auch geopolitische Gestaltungslogik, die Infrastrukturen so einzurichten versucht, dass sie die politische und ökonomische Kontrolle naher wie entlegener Territorien ermöglichen.

Die angeführten Interessenlagen und Gestaltungslogiken unterstreichen, dass Infrastrukturen nicht einfach gegeben sind, sondern gesellschaftlich – materiell, politisch und diskursiv – produziert werden müssen; und dass dieser Produktionsprozess vielfach umkämpft ist. Dies gilt auch für den Bereich der gesundheitlichen Daseinsvorsorge. Auch hier lassen sich konkurrierende Gestaltungslogiken identifizieren, wobei die geoökonomischen und geopolitischen Erwägungen – wenngleich sich auch im Gesundheitsbereich größere Konzerne herausgebildet haben und zuweilen die Verfügung über Masken, Impfstoffe und Pflegekräfte problematisiert wird – eine eher nachgeordnete Rolle spielen, und auch ökologische Aspekte noch weitgehend als nebensächlich erscheinen. Die zentrale Konfliktlinie verläuft demzufolge zwischen kapitalistischen Verwertungsinteressen – begrenzten Sozialabgaben, eine effiziente Organisation der Dienste und Möglichkeiten der Profiterzeugung im Gesundheitssystem selbst – auf der einen Seite und den Ansprüchen der Patient\*innen und Beschäftigten an eine umfassende und flächendeckende, durch Formen der demokratischen Partizipation organisierte medizinische Versorgung auf hohem Niveau auf der anderen Seite.

Die konfliktiven Gestaltungslogiken reflektieren sich auch in der spezifischen Operationsweise des Staates. Dieser wird von unterschiedlichen Interessengruppen in Anspruch genommen, erhebt aber auch selbst den Anspruch, eine sowohl effiziente und profitgenerierende als auch hochwertige und flächendeckende Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Diese Gewährleistung erfolgt aber nur punktuell direkt: etwa in Gestalt öffentlicher Krankenhäuser oder der universitären Ausbildung des medizinischen Personals. Sie basiert ansonsten vor allem auf der Kooperation mit und zwischen nicht-

staatlichen Akteuren, die unter staatlicher Aufsicht und auf der Grundlage einer staatlichen Finanzierung relativ eigenständig die Kriterien, Modi und Organisationsformen der gesundheitlichen Daseinsvorsorge spezifizieren. Die staatliche Gewährleistungsverantwortung im Gesundheitswesen stützt sich materiell und prozedural in diesem Sinne auf ein System der neokorporatistischen Selbstregulierung, dessen Operationsweise sich bislang reproduziert, wenngleich die Versorgungsdefizite seit den 1990er Jahren anwachsen.

### 3. Prekäre Daseinsvorsorge

In der COVID-19-Pandemie galt das deutsche Gesundheitssystem im internationalen Diskurs lange Zeit als besonders belastbar. In der Tat sind die Hospitations- und Mortalitätsraten von Corona-Patient\*innen in Deutschland geringer als in anderen nord-europäischen Ländern (Ritchie et al. 2021). Allerdings ist dies nicht singulär auf die Kapazitäten des deutschen Gesundheitswesens oder seine Strukturen, sondern eine verspätete Betroffenheit und, damit verbunden, eine vorteilhafte Informiertheit zurückzuführen: Das Virus breitete sich auf dem europäischen Kontinent zunächst in Norditalien – Stichwort: Bergamo – aus, und die Infektionszahlen stiegen erst in Südfrankreich und in spanischen Großstädten an, bevor sich die Bürger\*innen in Deutschland infizierten. Entgegen dem Anschein eines krisenfesten deutschen Gesundheitswesens offenbarte die Pandemie letztlich auch in Deutschland strukturelle Versorgungsmängel. Diese prägen schon länger den gesundheitspolitischen Diskurs. So spitzt sich der pflegerische und ärztliche Personalmangel zu, indessen sich mit Blick auf die Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung das Narrativ der Kostenexplosion im Gesundheitswesen reproduziert. In der Folge sollen Effizienzsteigerungen, Qualitätssicherung und Wettbewerbsmechanismen die Versorgung sichern. In den vergangenen dreißig Jahren entstand auf diese Weise ein Gesundheitsmarkt, der die stationären und ambulanten Strukturen und Akteure auf Kosteneffizienz zu trimmen versucht.

#### 3.1 Die Vermarktlichung der stationären Gesundheitsversorgung

Seit dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) von 1972 teilen sich die Bundesländer die Krankenhausfinanzierung mit den gesetzlichen Krankenkassen: Im Sinne der dualen Krankenhausfinanzierung werden die Investitionskosten von den Bundesländern und die laufenden Betriebskosten von den Krankenkassen getragen. Das KHG sieht eine Präsenz von Krankenhäusern in der Fläche somit als öffentliche Aufgabe an. Jedes Haus hat einen Anspruch auf öffentliche Investitionsgelder, sobald es in den Krankenhausplan des jeweiligen Bundeslandes aufgenommen worden ist. Die duale Krankenhausfinanzierung ist durchaus umstritten und wurde wiederholt reformiert. Bis Anfang der 1990er Jahre wurden Klinikleistungen mit den Krankenkassen auf der Grundlage tagesgleicher Pflegesätze für den Aufenthalt von Patient\*innen abgerechnet. Es galt das Kostendeckungsprinzip: Die Häuser hatten einen Anspruch darauf, die individuellen Selbstkosten vollständig aus öffentlichen Fördergeldern und Pflegesätzen zu beziehen. Es bestand demnach ein Anreiz, Patient\*innen länger zu versorgen als es medizinisch-pflegerisch notwendig war. Das Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) von 1992 schaffte das Selbstkos-

tendeckungsprinzip ab und führte einen Mix aus Fallpauschalen, Sonderentgelten und Basis- oder Abteilungspflegesätzen ein. Schritt für Schritt sollte die Finanzierung leistungsgerechter gestaltet werden: Nicht mehr der Aufenthalt an sich, sondern die konkreten medizinischen Leistungen wurden relevant. Zudem wurde die gesetzlich verbindliche Personalbemessung aufgelöst. Nicht-medizinische Serviceleistungen wurden ausgegliedert und tarifliche Arbeitsstandards ausgehöhlt.

Die zentralste Veränderung der letzten Dekaden markiert der Übergang zum Fallpauschalensystem im Zuge des Fallpauschalengesetzes von 2002. Der bisherige Mix wurde durch sogenannte *Diagnosis Related Groups* (DRG) abgelöst. Diverse Regelungen, Normierungen und Anpassungen führten zu einheitlichen Landesbasisfallwerten ab 2009. Die zwischen den Krankenkassen und Klinikträgern jährlich ausgehandelten Krankenhausbudgets beruhen fortan auf der Leistungsmenge der jeweiligen Kliniken. Diese orientieren sich wiederum am Versorgungsauftrag der einzelnen Häuser, der im Krankenhausplan des jeweiligen Bundeslandes festgelegt ist. Kurzum: Krankenhäuser werden nicht mehr nach realen Kosten, sondern leistungsgerecht – so zumindest das politisch formulierte Ziel (kritisch: Simon 2019) – nach modellierten Durchschnittskosten vergütet. Die Fallpauschalen und der öffentliche Investitionsstau haben einen disziplinierenden Charakter für die Krankenhausträger und die Gesundheitsschaffenden in den Kliniken. Finanzielle Anreize und Kalküle spielen für die Leitung von Krankenhäusern und auch für die Versorgung eine zunehmend gewichtige Rolle. Der Anreiz steigt, die Liegedauer von Patient\*innen im Rahmen der Fallgrenzen – in der Regel also kurz – zu halten und lukrative Eingriffe durchzuführen (Braun et al. 2010: 239).

Der Erfolg des Fallpauschalensystems wird kontrovers diskutiert: Einerseits konnten Verweildauern reduziert und damit Ressourcen gespart werden, andererseits verweisen diverse Studien auf die negativen Auswirkungen für die Träger (Kostendruck, Kosten für Controlling und Rechtschutz), das Personal (kurzfristige Einsparungen, Arbeitsverdichtung), Patient\*innen (Zuwendung und nicht-medizinisch inzierte Maßnahmen) und Angehörige (frühzeitige Entlassungen) (u.a. Dieterich et al. 2019). Insbesondere im verstärkten Personalabbau im Pflegebereich bestätigten sich mit dem Fallpauschalensystem verbundene Befürchtungen aus anderen Ländern. Es wurden in Summe mehr Pflegestellen abgebaut als aufgrund der in den 1990er-Jahren eingeführten Budgetregelungen notwendig gewesen wären, und es wurden mehr Ärzt\*innen eingestellt als es die Arbeitszeitregelungen notwendig machten. Das kostete Geld, das im Pflegebereich eingespart wurde. Der Behandlungsbedarf einer alternden Gesellschaft verschärft diesen Umstand.

Ähnlich wie beim Stellenabbau verhält es sich auch bei der Privatisierung von Krankenhäusern. Bereits vor den DRGs wurde privatisiert, allerdings ermöglichte das verbindliche Fallpauschalensystem Profite in neuen Dimensionen zu erwirtschaften. So wuchs das Interesse privater Akteure, in der stationären Versorgung tätig zu werden. Der neoliberale Zeitgeist versprach strukturschwachen Kommunen mit der Privatisierung ein geeignetes Instrument zur Kosteneinsparung und Qualitätsverbesserung (Geringer 2021b: 11). Zwar ist die Krankenhauslandschaft auch heute noch von öffentlichen und gemeinnützigen Trägern geprägt, allerdings ist der Anteil privatwirtschaftlicher Träger zwischen 1991 und 2019 von 14,8 auf 37,8 Prozent angewachsen. In diesem Zeitraum sank der Anteil öffentlich getragener Häuser von 46 auf 28,5 Prozent, der der freigemeinnützigen Träger sank nur geringfügig von 39,1 auf 33,7 Prozent. Insgesamt

reduzierte sich die Bettenzahl von rund 665.000 auf knapp 494.000, wobei sich annähernd die Hälfte der Betten in bettenstarken öffentlichen Kliniken befindet (Statistisches Bundesamt 2021). Die Übernahmestrategie privater Träger verspricht immense Investitionen und Restrukturierungsprogramme, zielt aber auf die Realisierung von Renditen. Nicht wenige Häuser geraten aufgrund der zu leistenden Kredittilgung und Gewinnabfuhr unter einen immensen Kostendruck. Die Versorgungsfunktion der – häufig spezialisierten – privaten Einrichtungen tritt hierbei in den Hintergrund. Zudem beeinträchtigen diese Häuser die Kalkulationsbasis öffentlicher Kliniken. Diese müssen aufgrund ihres umfassenden Versorgungsauftrags im Rahmen der Daseinsvorsorge nach wie vor umfangliche Leistungen erbringen.

### 3.2. Der Einzug des Wettbewerbs in die ambulante Versorgung

Ähnlich wie im stationären Sektor wirkten sich die Gesundheitsreformen der vergangenen Dekaden auf die Regulierungsstrukturen, Akteure und Versorgungsformen in der ambulanten Versorgung aus. Die Kostendämpfungspolitik brachte im Rahmen der einnahmeorientierten Ausgabenpolitik vor allem Leistungskürzungen, Vergütungsbudgets und die Einführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen mit sich. Dennoch musste die vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission 1987 feststellen, dass die ordnungspolitischen Instrumente nicht in der Lage waren, eine ausreichende und qualitativ hochwertige Versorgung sicherzustellen. Die Anreize für die Ärzteschaft, zusätzliche Leistungen bereitzustellen, konterkarierten die Ziele der Kostendämpfungspolitik.

Da die Kostendämpfungspolitik nicht zu den gewünschten Ergebnissen führte, erfuhr sie mit dem Gesundheitsstrukturgesetz von 1992 eine wettbewerbliche Akzentuierung. Dieses Gesetz sah *erstens* Änderungen in der Bedarfsplanung vor, führte *zweitens* die freie Kassenwahl ein und reformierte *drittens* das ambulant ärztliche Vergütungssystem. Die novellierte Bedarfsplanungsrichtlinie überarbeitete die Arzt-Patienten-Verhältniszahlen und Planungsbereiche und wertete die hausärztliche Versorgung auf. Die freie Kassenwahl entledigte die Sozialversicherer ihrer Bestandsgrundlage und führte zu einer Konkurrenz unter den Krankenkassen. Für große Unzufriedenheit seitens der Ärzteschaft sorgte der „Ausgabendeckel“ auf Honorare. Fortan waren der Gesamtvergütung feste Grenzen gesetzt, insbesondere ihre verbindliche Orientierung an der Grundlohnsumme kam einer Budgetierung der Honorarstrukturen gleich. Das Kollektivvertragssystem wurde sukzessive aufgeweicht und in den späten 1990er Jahren durch Struktur- und Selektivverträge ergänzt. Hinzu kamen Vorstöße, wie das Bonusprogramm für die hausärztliche Versorgung oder die Einschreibung der sogenannten Integrierten Versorgung in das Fünfte Sozialgesetzbuch. Gemein ist den genannten Steuerungselementen, dass sie Anreize für die einzelnen Akteure setzten, sich an der Ausgabenbegrenzung im Gesundheitswesen zu beteiligten. Die Reformen bewirkten jedoch vor allem die Erosion vormals gemeinsamer Interessengrundlagen und partiell auch der Interessenvermittlung: Nach Einführung der Budgetierung bestand für die Ärzteschaft kein Anreiz mehr, den Leistungskatalog auszuweiten. Vielmehr stieg ihr Interesse daran, außerbudgetäre Leistungen einzuführen. Auch auf Kassenseite verkomplizierte sich die Interessenlage: Die öffentliche Reputation fußte weiterhin auf der Summe qualitativer, abrechenbarer Leistungen. Zugleich kamen diese den Kassen nunmehr teuer zu stehen.

Gegenüber den Versicherten bewirkten die Leistungskürzungen einen Rechtfertigungsdruck, zumal der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen zunahm.

Unter dem Eindruck des demographischen Wandels gewannen im ambulanten Sektor Fragen der Unterversorgung an Gewicht. In strukturschwachen Regionen erschweren die veränderte Altersstruktur der Vertragsärzt\*innen, der sich wandelnde Anspruch des Nachwuchses an sein Arbeits- und Lebensumfeld und das über die Feminisierung der Medizin sinkende Arbeitszeitvolumen die Nachbesetzung bürokratisch intensiver und finanziell riskanter Einzelpraxen. Der Gesetzgeber versucht den sich abzeichnenden Versorgungsdefiziten durch verbindliche Strukturangebote (Hausarztzentrierte Versorgung, Medizinische Versorgungszentren), raumwirksame Instrumente (Gesundheitsregionen und -konferenzen), finanzielle Anreize (Stipendien) und ausbildungsseitige Organisationsreformen (Wegfall von Altersgrenzen und Ermöglichung von Zweigpraxen) entgegenzutreten. Durch all diese Aktivitäten verbessert sich in den betroffenen Regionen die Versorgungslage zumeist aber nur partiell, so dass diese hinter den Ansprüchen der Bevölkerung zurück bleibt.

Zugleich drängen immer mehr private Akteure in die ambulante Versorgung. Mit dem Modernisierungsgesetz von 2004 wurden Medizinische Versorgungszentren (MVZ) für die ambulante Versorgung zugelassen. Sie ähneln Arztpraxen, ermöglichen aber Anstellungsverhältnisse im Feld ambulanter medizinischer Versorgung, das traditionell von selbstständig praktizierenden Vertragsärzten geprägt ist. Zudem bieten die MVZs in Zeiten wachsender Nachbesetzungsschwierigkeiten attraktive Preise für Arztpraxen und locken mit der Übernahme und Zentralisierung bürokratischer Abrechnungsaufgaben. Was die MVZ-Trägerschaft betrifft, so sind allerdings Investoren, die allein Kapitalinteressen verfolgen, ausgeschlossen. So bleibt privaten Anlegern oft nur der Umweg, Krankenhäuser zu kaufen. Erste Studien illustrieren, wie seit 2017 internationale Finanzinvestoren vermehrt Gesundheitseinrichtungen übernehmen, unter ihnen auch MVZ. Aktuell führt dies im fachärztlichen Bereich zu ersten Kettenbildungen (Scheuplein/Bůžek 2021), die die Wahlfreiheit der Patient\*innen bedeutend einschränken. Schließlich stehen „reguläre“ Praxen in Konkurrenz zu sogenannten Investoren-MVZ (iMVZ), die zudem viele privat zu zahlende individuelle Gesundheitsleistungen anbieten.<sup>2</sup>

#### **4. COVID-19-Pandemie: neue Sensibilisierung und Zuspitzung der Versorgungskrise**

Die COVID-19-Pandemie hat die besonderen Leistungen der Gesundheitsschaffenden auf den Intensivstationen, in den Pflegeheimen, den Gesundheitsämtern und Praxen sichtbar gemacht. In der Folge wurden Ärzt\*innen und Pflegekräfte als „systemrelevant“ bezeichnet und – wenn auch nur für kurze Zeit – von den Balkonen der Republik beklatscht. Die Bilder und Berichte der „Helden der Pandemie“ verdeutlichen allerdings auch: Ein teilprivatisiertes, gewinnorientiertes Gesundheitssystem garantiert keine gute medizinische Versorgung aller. Trotz der erstaunlichen Flexibilität der gemeinsamen Selbstverwaltung unter Pandemiebedingungen, ist das deutsche Gesundheitswesen weiterhin von Interessenkonflikten gekennzeichnet. Diese betreffen die Arbeit im Gesundheitswesen, die Organisation einer flächendeckenden Krankenversorgung und die Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Die politischen Entschei-



dungen, sektoralen Aushandlungsprozesse und Diskurse der vergangenen anderthalb Jahre illustrieren die Bewährungsprobe, vor die die Pandemie den Wohlfahrtsstaat stellt. Ermächtigt durch das zweite Gesetz zum Schutz der Bevölkerung (Bundesgesetzblatt Teil 1 2020 Nr. 23 vom 22.5.2020) beschloss die Bundesregierung früh einen ersten Lockdown, der eine Überlastung des Gesundheitssystems verhindern konnte. Fortan wurde der Rahmen für die Organisation, Steuerung und Finanzierung der Krankenversorgung durch die Verordnungen des Bundesgesundheitsministeriums definiert. Die eingeleiteten, erweiterten Aufgaben der GKV wurden vornehmlich über Beitragsmittel finanziert.

Die Entscheidung, den Regelbetrieb der Krankenhäuser herunterzufahren und planbare Operationen auf unbestimmte Zeit zu verschieben und einzelne Qualitätsprüfungen auszusetzen, entlastete die stationären Kapazitäten zunächst. Das Krankenhausentlastungsgesetz (Bundesgesetzblatt Teil 1 2020 Nr. 14 vom 27.03.2020) konzentrierte sich auf die Aufstockung der Intensivkapazitäten (Förderung über Boni) und leitete die überfällige Ausstattung medizinischer Einrichtungen mit der notwendigen Schutzausrüstung ein. Die Kennzahl der „freien Betten“ gewann so an Relevanz für die Bewertung der Pandemie. Der Fokus der Debatte verlagerte sich: Vor der Pandemie richtete sich die Diskussion über die Zukunft der stationären Versorgung auf Fragen der Ressourceneffizienz. Zwei häufig zitierte Studien empfahlen eine massive Reduktion der Krankenhäuser in Deutschland (Bertelsmann Stiftung 2019). Die Schließung von Einrichtungen würde zu „adäquaten Patienten-Pflegepersonal-Zahlen führen und damit sowohl die Versorgungsqualität deutlich erhöhen als auch Überbelastungen beim medizinischen Personal reduzieren“ (Leopoldina 2016: 14). Unter Pandemiebedingungen hingegen drehte sich die Debatte. Thematisiert wurde fortan die Personalnot im Pflegebereich. Um einer drohenden Unterversorgung entgegenzuwirken, wurden Gesundheitsschaffende aus unterschiedlichen medizinischen Bereichen für den Einsatz auf den Intensivstationen rekrutiert. Zudem berieten die Akteure der gemeinsamen Selbstverwaltung bereits im März 2020 über die Ausgestaltung eines Rettungsschirms. Ziel war es, die Versorgungsstrukturen trotz verringerter Patient\*innenzahlen und den damit verbundenen Umsatzeinbußen zu stabilisieren. Beinahe alle an der Versorgung beteiligten Einrichtungen und Akteure – Krankenhäuser, Ärzt\*innen, Kur- und Rehaeinrichtungen, Heil- und Hilfsmittelerbringer und Apotheken – erhielten Umsatzgarantien oder eine großzügige finanzielle Unterstützung. Die Leistungserbringer bauten indes unbürokratisch digitalisierte Leistungsangebote aus. Der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA), das höchste Gremium der gemeinsamen Selbstverwaltung auf Bundesebene, erließ hierzu einen umfangreichen Katalog an Ausnahme- und Sonderregelungen.

Dies ist insofern beachtlich, als die Digitalisierung der Versorgung (Bogumil-Uçan/Klenk 2021) und allgemeine Versorgungs- und Vergütungsfragen vor der Pandemie immer wieder an den Interessenkonflikten zwischen den verbandlich organisierten Akteuren, z.B. denen der Ärzt\*innen und der Kassen, wie auch innerhalb der jeweiligen Verbände (Klenk 2018) gescheitert waren. So konnten im ambulanten Bereich kaum regionale Versorgungsmodelle oder Verträge im Bereich der Integrierten Versorgung realisiert werden. Neben Hürden im Fünften Sozialgesetzbuch liegen die Gründe hierfür im Kassenwettbewerb. Dieser führt nicht zu dem angestrebten Qualitätswettbewerb zwischen den Versorgungsformen, sondern dazu, dass die Versicherten sich an den kassenindividuellen Zusatzbeiträgen orientieren. Die Liberalisierung des Vertragsrechts

hat das Monopol der Kassenärztlichen Vereinigungen kaum angetastet. Vielmehr erhöhen investitionsintensive Vorstöße der Krankenkassen den Druck auf die Beitragsätze und bergen die Gefahr, dass Versicherte abwandern.

Oft wird übersehen, dass durch die Übernahme von Behandlungen durch die niedergelassenen Ärzt\*innen die Überlastung der Kliniken abgewehrt wurde. Zugleich brachte der Mehraufwand des Testens, der Kommunikation, der Aufklärung und der Durchführung des Impfens sowie die Effekte einer fehlenden Schutzausrüstung viele Ärzt\*innen und das Praxispersonal jedoch an ihre Grenzen. Nicht nur entfielen zahlreiche Routine-Untersuchungen, auch die Zeit für Arzt-Patienten-Gespräche wurde häufig knapp.

Jenseits der stationären und ambulanten Überlastung rückten die Gesundheitsämter – offiziell: der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) – in den organisatorischen Mittelpunkt der Pandemiebekämpfung. Zu ihren Aufgaben zählen die Gesundheitsberichterstattung, die klassische Eingriffsverwaltung (Bekämpfung von Infektionskrankheiten) und auch die Suchtberatung und spezifische ärztliche und psychiatrische Dienste. Die Pandemie offenbarte rasch die personell und materiell unzureichende Ausstattung des ÖGD. Die Gesundheitsämter waren oft noch auf Fax-Geräte angewiesen, verfügten also über keine adäquate Hard- und Software, was die Kontaktverfolgung und die zeitnahe Weitergabe von Informationen erschwerte. Die große Koalition beschloss in diesem Zusammenhang, 4 Mrd. Euro in die „zeitgemäße Ausstattung“ der Gesundheitsämter zu investieren, ohne hierbei allerdings die Bearbeitung notwendiger, pandemie-ferner Aufgaben zu berücksichtigen.

Die expansiven Maßnahmen der GKV zeugen sicherlich von einer stabilen und grundsätzlich flexiblen Sozialversicherungsstruktur (Klemm/Knieps 2020). Allerdings fordern sie auch ihren Tribut. 5 Mrd. Euro an Bundeszuschüssen und die abgeschmolzenen Rücklagen der GKV machen deutlich: Den Sozialstaat gibt es nicht umsonst. Gleichzeitig sind die Akteure der Gesundheitspolitik bestrebt, ihren Zuständigkeitsbereich zu verteidigen oder sogar auszuweiten. So fordern die Länder mehr gesundheitspolitische Kompetenzen, obgleich sie – der Bund finanziert die Digitalisierung der Kliniken und des ÖGD – maßgeblich für den fortbestehenden Investitionsstau verantwortlich sind. Aber auch der Bund verhält sich nicht besser. So hielt Bundesgesundheitsminister Spahn (CDU) an den kostenintensiven Fallpauschalen und den hierauf bezogenen Controlling- und Rechtsabteilungen bis zum Schluss fest.<sup>3</sup> Die widerstreitenden Interessen in der Krankenhausfinanzierung bleiben bestehen: Kommunen argumentieren weiterhin für den Erhalt auch kleiner, ländlicher Häuser, um eine wohnortnahe Versorgung zu gewährleisten, während die Länder ihren Investitionspflichten nicht nachkommen und Krankenkassen Überkapazitäten aufgrund der Folgekosten ablehnen. Die Pflegepersonalkosten wurden bereits vor der Pandemie aus den Fallpauschalen herausgenommen. Zudem wurden in einigen Abteilungen Personaluntergrenzen getestet. Als aufschlussreiche Erfahrungswerte können sie in die weitere Entwicklung des bundesweiten Instruments zur Personalbemessung einfließen (Bundesgesetzblatt Teil I 2020 Nr. 14 vom 27.03.2020, S. 2773).

Während in der Pflege erste Erfolge zu verzeichnen sind, die maßgeblich auf Proteste zurückgehen (Latz/Weinberg 2021), bleibt die zukünftige Finanzierung der GKV offen. Bereits vor der Pandemie zeichnete sich 2019 ein Fehlbetrag von 1,9 Mrd. € ab. Angesichts umfangreicher Rücklagen (20. Mrd. €) schien diese Entwicklung über-

schaubar. Mittlerweile sind die Reserven jedoch aufgebraucht. Die Krankenkassen kalkulieren für 2021 und 2022 mit einem Defizit von 16 und 17 Mrd. € (Hermann et al. 2021). Eine solidarische Finanzierung im Rahmen einer Bürger\*innenversicherung könnte einen Ausweg bieten. Rothgang und Domhoff (2017: 44f.) stellen in diesem Zusammenhang fest, „dass mit den drei Elementen des vergrößerten Versichertenkreises, der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sowie der Erhöhung bzw. Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze eine deutliche Verringerung des Beitragssatzes einhergeht, aus dem eine finanzielle Entlastung für einen Großteil der Bevölkerung resultiert.“ Aktuell fordern jedoch diverse Kassenvorstände eine Steuerfinanzierung der GKV. Zudem diskutierte die ehemalige Bundesregierung noch vor Kurzem eine „Sozialbremse“, also ein Einfrieren der Sozialabgaben bei maximal 40 Prozent der Bruttolöhne. Aus Versichererperspektive ist daher eine Erhöhung der Zusatzbeiträge und die Streichung von medizinischen Leistungen wahrscheinlich.

## 5. Fazit und Ausblick

In der COVID-19-Pandemie hat sich die prekäre Daseinsvorsorge im Gesundheitssystem nochmals zugespitzt. Zwar wurden zusätzliche finanzielle Ressourcen bereitgestellt und diese Ressourcen zumeist flexibel und pragmatisch eingesetzt, ohne die Mehrbelastungen durch die Pandemie jedoch auffangen zu können. Entsprechend werden die alten Versorgungsdefizite durch neue überlagert. Dies ist nicht so zu interpretieren, dass die Infrastruktur kollabiert ist. Noch immer ist grundsätzlich die Möglichkeit gegeben, im Bedarfsfall gesundheitliche Infrastrukturdienstleistungen in Anspruch zu nehmen, also an einer essenziellen Form des gesellschaftlichen Lebens teilzuhaben. Aber die Formen der – durch das Gesundheitssystem gestützten – Konnektivität präsentieren sich zunehmend als nicht-inklusiv. Viele der Gesundheitsschaffenden sind überlastet, viele Patient\*innen – ältere Menschen, Menschen, die ihre Operationen verschieben mussten, chronisch oder psychisch Erkrankte – unterversorgt und sehen sich an den Rand gedrängt.

Wie dargelegt greift es zu kurz, die Gründe für diese Entwicklung allein in dem exogenen Faktor der Pandemie zu sehen. Sie sind in erster Linie in der Operationsweise des Gesundheitssystems selbst angelegt. Dieses kämpft als öffentliche Infrastruktur mit einem Grundproblem der meisten Infrastrukturen: Die zu erbringenden Leistungen sind an substanzielle Investitionen – Gebäude, medizinische Geräte, die Ausbildung von Ärzt\*innen und Pflegepersonal – gebunden und damit auf Dauer, häufig auf Jahrzehnte hin angelegt. Ein kurzfristiges Umsteuern ist vor dem Hintergrund der zwischenzeitlich hegemonialen Markt- und Wettbewerbsorientierung alles andere als leicht zu bewerkstelligen. Dies gilt umso mehr, als neben der materiellen Infrastruktur sich auch deren politisch-institutionelle und regulative Gestaltung oder sogar Steuerung als eher „träge“ erweist. Noch immer wird die Infrastruktur durch Formen einer Selbstverwaltung und neokorporatistische Aushandlungsprozesse geprägt, die stark vermachtet sind und den Interessen der Beschäftigten und Patient\*innen nur unzureichend Rechnung tragen. So ist bislang kein Paradigmenwechsel in Richtung sozialintegrativer Gestaltungskonzepte erkennbar, wenngleich in der Pandemie einige Elemente der Wettbewerbssteuerung zurückgedrängt und durch stärkere regulative Vorgaben ersetzt worden sind.

Trotz aller Kontinuitäten, wäre es jedoch verfehlt, die jüngere und aktuelle Gesundheitspolitik als „business as usual“ zu interpretieren. Die Pandemie hat durchaus ihre Spuren hinterlassen und die gesellschaftlichen Interessenkonflikte stimuliert: etwa zwischen den politischen Entscheidungsträgern und der pharmazeutischen Industrie, zwischen Krankenkassen und Ärzt\*innen, zwischen den Leitungen und den Beschäftigten in den Kliniken oder zwischen unterschiedlichen Patient\*innengruppen. Vor allem aber wirkt die Pandemie nach: Sie hat *erstens* zu einer erheblichen Mehrbelastung des klinischen Pflegepersonals geführt, das in den nun folgenden Tarifrunden eine entsprechende Honorierung verlangt (Ver.di 2021: 3). *Zweitens* hat die Pandemie zahlreiche Mehrausgaben generiert, deren Finanzierung nicht hinreichend gedeckt ist, so dass sich entsprechende Verteilungskonflikte ankündigen. Und *drittens* sind in ihr die Defizite in der stationären und ambulanten Versorgung offengelegt worden, die nun einer Korrektur bedürften. Eine solche Korrektur praktisch einzuleiten und umzusetzen, also eine gesundheitspolitische Infrastruktur mit einer inklusiven Konnektivität zu schaffen, ist – wie erörtert – allerdings nicht leicht. Sicherlich sind Initiativen zu entwickeln, die innerhalb der bestehenden Strukturen die Elemente einer bedarfsorientierten Versorgung stärken. Um eine solche Bedarfsorientierung auf Dauer zu stellen, ist die Operationsweise des Gesundheitssystems – etwa in Form der Konzepte einer Bürger\*innenversicherung – letztlich aber auch auf eine veränderte materielle und politisch-institutionelle Grundlage zu stellen.

## Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag entstand im Kontext des BMBF-Projekts „Gemeinwohl-relevante öffentliche Güter. Die politische Organisation von Infrastrukturaufgaben im Gewährleistungsstaat“ (<https://www.infrastruktur-gewahrleisten.de>).
- 2 Die iMVZ werden überwiegend von Private Equity Gesellschaften betrieben. Neben deren Interesse an der Wertsteigerung und dem möglichst schnellen Weiterverkauf sind insbesondere die Gewinnabflüsse aus privaten Zusatzleistungen kritisch einzuordnen. Erste Studien weisen auf Steuerumgehungen und Gewinnabflüsse aus dem deutschen Gesundheitssystem hin, sofern an den Übernahmen beteiligte Fonds ihren rechtlichen Sitz in einem Offshore-Finanzzentrum haben.
- 3 Die Koalitionäre der neuen Ampelregierung einigen sich im Koalitionsvertrag auf eine Reform der Krankenhausplanung und -finanzierung. Sie soll von einer Regierungskommission vorbereitet und im Rahmen eines Bund-Länder-Pakts auf den Weg gebracht werden. Einen Eckpunkt stellt die Finanzierung der Häuser nach Versorgungsstufen (Primär-, Grund-, Regel-, Maximalversorgung, Uniklinika) durch ein „differenziertes System erlösunabhängiger Vorhaltepauschalen“ (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/PDF 2021: 86) dar.

## Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2019): Zukunftsfähige Krankenhausversorgung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2019/juli/eine-bessere-versorgung-ist-nur-mit-halb-so-vielen-kliniken-moeglich/>, 9.11.2021.
- Bieling, Hans-Jürgen/Möhring-Hesse, Matthias (2020): Den Staat in die Pflicht nehmen: Staatliche Gewährleistung der öffentlichen Infrastruktur. In: Politikum 6(3), 10–17.
- Bogumil-Uçan, Simon/Klenk, Tanja (2021): Varieties of health care digitalization: Comparing advocacy coalitions in Austria and Germany. In: Review of Policy Research 38 (4), 478–503.
- Braun, Bernhard/Buhr, Petra/Klinke, Sebastian/Müller, Rolf/Rosenbrock, Rolf (2010): Pauschalpatienten, Kurzlieger und Draufzähler – Auswirkungen der DRGs auf Versorgungsqualität und Arbeitsbedingungen im Krankenhaus. Bern.

- Dieterich, Anja/Braun, Bernhard/Gerlinger, Thomas/Simon, Michael (2019): Geld im Krankenhaus. Eine kritische Bestandsaufnahme des DRG-Systems. Wiesbaden: Springer.
- Folkers, Andreas (2014): „Kritische Infrastruktur“. In: Marquardt, Nadine/Schreiber, Verena (Hg.): Ortsregister. Ein Glossar zu Räumen der Gegenwart, Bielefeld: transcript, 154–159.
- Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik, Berlin: Suhrkamp.
- Gerlinger, Thomas (2021a): Gesundheitspolitik zwischen Markt und Staat. Ökonomisierung – Privatisierung – Re-Regulierung. In: Zeitschrift für Marxistische Erneuerung 32(125), 48–62.
- Gerlinger, Thomas (2021b): Krankenhäuser in Deutschland. Strukturen – Probleme – Reformen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 71(30-31), 9–16.
- Harvey, David (2001): Globalization and the “Spatial Fix”. In: geographische revue 3(1), 23–30.
- Hermann, Christopher/Knieps, Franz/Reiners, Hartmut (2021): Schwerpunkte einer Gesundheitspolitik für die neue Wahlperiode. In: Gesundheit- und Sozialpolitik 75(4-5), 6–11.
- Jessop, Bob (2006): Spatial fixes, temporal fixes and spatio-temporal fixes. In Gregory, Derek/Castree, Noel (Hg.): David Harvey: A Critical Reader, Oxford: Blackwell, 142–166.
- Klemm, Anne-Kathrin/Knieps, Franz (2020): Unter dem Corona-Brennglas: Erste Lehren aus der Pandemie. In: Gesundheits- und Sozialpolitik 74(4-5), 67–73.
- Klenk, Tanja (2018): Interessenlagen und Interessenpolitik im Gesundheitssektor. In: Spier, Tim/ Strüneck, Christoph (Hg.): Ärztenverbände und Ihre Mitglieder. Zwischen Einfluss- und Mitgliederlogik. Wiesbaden: Springer, 19–46.
- Latza, Jan/Weinberg, Harald (2021): Pflegenotstand, Ökonomisierung und Widerstand – Klassenkämpfe in der Krankenpflege. In: Zeitschrift für Marxistische Erneuerung 32(125), 63–75.
- Leopoldina Nationale Akademie der Wissenschaft (2016): Zum Verhältnis von Medizin und Ökonomie im deutschen Gesundheitssystem. [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/Leo\\_Diskussion\\_Medizin\\_und\\_Oekonomie\\_2016.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/Leo_Diskussion_Medizin_und_Oekonomie_2016.pdf), 9.11.2021.
- Ritchie, Hannah et al. (2021): Germany: Coronavirus Pandemic Profile. <https://ourworldindata.org/coronavirus/country/germany>, 13.12.2021.
- Rothgang, Heinz/Domhoff, Dominik (2017): Beitragssatzeffekte und Verteilungswirkungen der Einführung einer „Solidarischen Gesundheits- und Pflegeversicherung“. Bremen: Universität Bremen.
- Scheuplein, Christoph/Bůžek, Richard (2021): Private-Equity-geführte Praxis-Ketten in der vertragsärztlichen ambulanten Patientenversorgung in Bayern. In: Gesundheits- und Sozialpolitik 75(2), 36–44.
- Simon, Michael (2019): Das deutsche DRG-System: Weder Erfolgsgeschichte noch leistungsgerecht. In: Dieterich et al. (Hg.): Geld im Krankenhaus. Eine kritische Bestandsaufnahme des DRG-Systems. Wiesbaden: Springer, 295–324.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021): Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025. Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2021): Grunddaten der Krankenhäuser. Fachserie 12 Reihe 6.1.1, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Van Laak (2018): Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft, Frankfurt a.M.: Fischer Verlag.
- Ver.di (2021): Kämpfen für Entlastung in Berlin und Potsdam. In: drei 78, 3.

# Kritische Infrastrukturen im Angesicht der Ökologischen Krise

## Das Beispiel des Verkehrssektors

Xenia Miklin und Hans Volmar

Die Ereignisse des Sommers 2021 haben die Realität der ökologischen Krise wie kaum zuvor spürbar gemacht. Riesige Waldbrände in Kanada und Russland, eine schreckliche Hungersnot in Folge einer Dürre in Madagaskar und die verheerenden Hochwasser in Belgien und Deutschland haben Landschaften verwüstet und zahlreiche Todesopfer gefordert. Der Ernst der Lage erfordert vor allem in den wohlhabendsten Ländern drastische Veränderungen der Lebensweisen. Ein jüngst erschienener Bericht von UNOP, UNEP und der University of Oxford (2021), kommt zu dem Ergebnis, dass Infrastrukturen 79% der globalen Treibhausgasemissionen verursachen.<sup>1</sup> Ihnen kommt daher eine entscheidende Rolle bei der Transformation zu einer klimaneutralen Gesellschaft zu. In diesem Kontext soll der vorliegende Beitrag der Frage nachgehen, inwiefern die ökologische Krise es notwendig macht neue Infrastrukturen zu schaffen sowie bestehende um- und/oder abzubauen. Zu diesem Zweck bespricht er die Beziehung von Infrastrukturen und klima(un)freundlichem Handeln zunächst auf konzeptioneller Ebene. Darauf folgt eine Konkretisierung dieses Zusammenhangs anhand des Verkehrssektors, auf den in Österreich ein knappes Drittel der jährlichen Treibhausgas (THG-)Emissionen entfallen (Umweltbundesamt 2021).

## Infrastrukturen und klima(un)freundliches Handeln

Zu Beginn des Buches *Foundational Economy. The Infrastructure of Everyday Life* beschreiben die Autor\*innen eine morgendliche Routine einer/s fiktiven Bürger\*in in einer fiktiven Stadt einer wohlhabenden kapitalistischen, vermutlich europäischen Demokratie (Foundational Economy Collective, 2018: 8). Vom Einschalten des Nachttischlichts, über die morgendliche Dusche, die Milch im Kühlschrank, das Telefonat mit der Pflegerin der Mutter, den Besuch des Installateurs, bis schlussendlich zur Busfahrt zum Arbeitsplatz, einem Universitätskrankenhaus, beschreibt dieses fiktive Szenario tragende Elemente der sog. Alltagsökonomie (Foundational Economy). Diese Elemente bezeichnen zugleich die *Infrastruktur* des Alltagslebens<sup>2</sup>. Der Zugang zu diesen alltäglichen und zugleich unverzichtbaren Infrastrukturen gilt heute jedoch nicht mehr als selbstverständlich. Als Grund wird deren zunehmende Privatisierung bzw. die immer stärkere Profitorientierung in ihrer Bereitstellung angeführt. Schlussendlich thematisiert diese Intervention – wie auch bereits das erwähnte fiktive Szenario – nicht nur die „typischen“, also materiellen Infrastrukturen wie Energienetze, Wasserversorgung oder öffentlicher Nahverkehr. Es wird betont, dass die sogenannten *providentiellen* Infrastrukturen (aus dem Englischen von: *to provide for*) für funktionierende Gesellschaften nicht minder essenziell sind (ibid: 21). Damit sind vor allem vorsorgende soziale Infrastrukturen wie der Pflegebereich, Bildung oder die Gesundheitsversorgung gemeint

(zum Pflege- und Gesundheitsbereich s.a. auch Plank in diesem Heft). Die Pandemie hat uns die Bedeutung dieser providentiellen Infrastrukturen mit einer nie dagewesenen Dringlichkeit vor Augen geführt (siehe Schultheiß/Mader/Haim in diesem Heft). Sie sind jedoch, ungeachtet ihrer großen gesellschaftlichen Bedeutung, für signifikant weniger THG-Emissionen verantwortlich. Es ist also möglich eine sektorale Differenzierung nach Wirtschaftsbereichen vorzunehmen und den Ab- bzw. Umbau besonders CO<sub>2</sub>-intensiver Infrastrukturen gezielt zu forcieren (Calafati et al. 2021: 8f.; Bärnthaler et al. 2021: 12). So ist es in Österreich der Verkehrssektor, der den größten Anteil an den jährlichen THG-Emissionen hat (Umweltbundesamt 2021). Für den vorliegenden Beitrag sind deshalb vor allem materielle Infrastrukturen und im Speziellen der Verkehrssektor von Interesse.

Materielle Infrastrukturen werden in Teilen der Soziologie als Artefakte behandelt, als von Menschen erstellte bzw. modifizierte materielle Dinge, die nichtsdestotrotz „mit Bedeutung versehen sind, in denen wir uns orientieren, sie nutzen oder von deren Wirkung wir betroffen oder gar abhängig sind“ (Froschauer & Lueger 2020: 7). Für Bärnthaler et al. (2020: 2) bilden diese Artefakte, also die materiellen Infrastrukturen, zusammen mit den Regelwerken, welche deren Zugang und Nutzen bestimmen, *infrastrukturelle Konfigurationen* (vgl. Barlösius 2019: 56ff.). Diese infrastrukturellen Konfigurationen strukturieren die sozial-räumliche Ordnung von Gesellschaften und definieren den Handlungsspielraum von Akteur\*innen (ibid: 62ff.). Handlungsentscheidungen wie in der eingangs beschriebenen *Morgenroutine* werden nicht täglich neu getroffen. Sie formen sich in Abhängigkeit bestehender infrastruktureller Konfigurationen und werden als *routinierte* Praktiken internalisiert. Diese Praktiken werden zu diesem Zeitpunkt nicht mehr gesondert abgewogen, sondern haben sie sich der Sphäre der Selbstreflexion bereits überwiegend entzogen.

Was bedeutet das im Kontext ökologischer Krisen? Klima(un)freundliches Verhalten wird durch infrastrukturelle Konfigurationen ermöglicht bzw. verunmöglicht. Auf individueller Ebene bedeutet dies einen Verlust an Handlungsmacht (*agency*). Abseits des allseits beworbenen „ethischen“ Konsums haben Individuen nur limitierte Optionen ihre Lebensweise klimafreundlicher zu gestalten, da es vor allem die infrastrukturellen Konfigurationen sind, die über ihre ordnende Funktion menschliches Handeln strukturieren. Als Mieter\*in habe ich keinerlei Einfluss auf das Heizsystem meiner Wohnung. Ob mein Arbeitsweg mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen ist, kann ich nicht direkt beeinflussen. Selbst die bei der Datenverarbeitung von Streamingdiensten anfallenden CO<sub>2</sub>-Emissionen entziehen sich der Kontrolle der Endkonsument\*innen. Individuen finden sich also in Zeiten wachsender Sensibilisierung für die ökologische Krise mit überwiegend symbolischen Handlungsoptionen konfrontiert. Deshalb wird zuletzt stärker für eine Abkehr von der Doktrin des ethischen Konsums hin zu einer Politik geworben, die Rahmenbedingungen für klimafreundliche Lebensweisen schafft. Solch eine Politik würde unter anderem auf die Institutionalisierung sozial-ökologischer infrastruktureller Konfigurationen abzielen, die klimaschädliches Verhalten verunmöglichen oder unattraktiv werden lassen (Bärnthaler et al. 2020: 18).

## Das umkämpfte Feld der Infrastrukturpolitik

Dieser alternative Ansatz ist jedoch mit Widerstand aus Privatwirtschaft und Politik konfrontiert. Somit entsteht ein stark umkämpftes und zunehmend polarisiertes Politikfeld. Auf der einen Seite steht die postulierte Notwendigkeit eines drastischen Um- bzw. Abbaus fossiler Infrastrukturen. Dessen Ausbleiben torpediere zum Zweck der Profitorientierung die langfristige Versorgungssicherheit der Bevölkerung. Auf der anderen Seite steht die vermeintliche Verknüpfung der anhaltenden Systemrelevanz bestimmter fossiler Infrastrukturen mit Fragen der (kurzfristigen) Versorgungssicherheit. Ein breit diskutiertes Beispiel dieses Konflikts ist die geplante, schlussendlich jedoch verhinderte Rodung des Hambacher Forsts. Der deutsche Energiekonzern RWE pochte darauf, dass es aufgrund von Atomausstieg und mangelnder Speicherkapazitäten für erneuerbare Energien den Abbau von Braunkohle als ergänzender Energiequelle bräuchte. Umweltaktivist\*innen hielten die Notwendigkeit einer drastischen Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Kohleverstromung sowie die schützenswerte Artenvielfalt des Waldes dagegen.

Trotz der Prominenz der ökologischen Krise im öffentlichen Diskurs schlugen sich Regierungen verschiedener politischer Couleurs in dieser vermeintlichen Dichotomie regelmäßig auf die Seite der fossilen Industrien und bewilligen bzw. beauftragen umweltschädliche Großprojekte. Legitimiert wird dies über die Bedeutung *kritischer Infrastrukturen* für die Versorgung der Bevölkerung. So auch geschehen im Hambacher Forst, wo erst jahrelanger Aktivismus in Form von Besetzung und entsprechende Gerichtsurteile ein politisches „Umdenken“ initiierten. Doch was impliziert die Qualifikation von Infrastrukturen als kritisch und warum wird es so oft und effektiv als Legitimationsquelle verwendet? Das österreichische Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen (APCIP) definiert diese als: „Infrastrukturen [...], die eine wesentliche Bedeutung für die Aufrechterhaltung wichtiger gesellschaftlicher Funktionen haben und deren Störung oder Zerstörung schwerwiegende Auswirkungen auf die Gesundheit, Sicherheit oder das wirtschaftliche und soziale Wohl großer Teile der Bevölkerung oder das effektive Funktionieren von staatlichen Einrichtungen haben würde.“ (BKA & BMI 2014: 6). Laut § 74 Abs. 1 Z. 11 StGB sind folgende Bereiche Teil dieser kritischen Infrastruktur: öffentliche Sicherheit, Landesverteidigung, Schutz der Zivilbevölkerung gegen Kriegsgefahren, öffentliche Informations- und Kommunikationstechnologie, Verhütung oder Bekämpfung von Katastrophen, öffentliche Gesundheitsdienste, öffentliche Versorgung mit Wasser und Energie, öffentliche Abfallentsorgungs- und Kanalsysteme und schlussendlich die öffentlichen Verkehrssysteme. Diese Definition offenbart zum einen, dass eine offene Kriegsrhetorik nach wie vor Bestandteil des Diskurses um kritische Infrastrukturen ist. Zwei der drei erstgenannten Sektoren aus dem APCIP beziehen sich explizit auf die „Kriegswichtigkeit“ (Folkers 2018) dieser sozio-technischen Systeme. Zum anderen zeigt sich, dass Infrastrukturen primär aus einer Bedrohungsperspektive als kritisch definiert werden (Engels 2018: 26). Ihr Ausfall wird als Gefahr für die Funktionsweise des Staatswesens oder gleich des Wohls der gesamten Bevölkerung dargestellt.

Wenn auch in einem leicht abgewandelten Kontext, ist es jene Bedrohungsperspektive, auf die sich Klimaaktivist\*innen beziehen, wenn sie auf die problematischen langfristigen Folgen fossiler Infrastrukturprojekte hinweisen. Erkenntnissen der Erdsystemwissenschaften (Rockström et al. 2009; Steffen et al. 2018) folgend, verweisen sie auf die



systemischen Interdependenzen des Systems Erde. In dieser Logik werden durch den Bau neuer fossiler Infrastrukturen langfristig mehr Treibhausgase emittiert, wodurch planetarische Grenzen, die die Obergrenze eines „safe operating space“ für menschliches Handeln definieren, überschritten werden. Aufgrund der genannten systemischen Interdependenzen setzen durch dieses Überschreiten Kaskadeneffekte ein, die den Fortbestand des Erdsystems *kritisch* bedrohen (ibid.: 3).

Dieser Argumentation folgend, besetzen junge Aktivist\*innen seit Ende August zwei Baustellen, um den geplanten Bau einer Straße samt Tunnel durch das Naturschutzgebiet Lobau zu verhindern. Für sie sei der Bau solcher Straßen in Zeiten der ökologischen Krise nicht zu rechtfertigen, da er Pfadabhängigkeiten schaffe, die fossiles Mobilitätsverhalten in der Zukunft begünstigen. Das grüne Umweltministerium hat jüngst auf Basis einer Prüfung des Umweltbundesamts den Bau dieses Großprojekts gestoppt, was durchaus als Schulterschluss mit den Aktivist\*innen gedeutet werden kann. Dem gegenüberstehen, unter dem Banner der Lebensqualität und Verkehrsentlastung, eine so mächtige wie illustre Koalition aus diversen Stadträt\*innen und Bezirksvorsteher\*innen der SPÖ, dem Wiener Bürgermeister, der ÖVP (sowohl in der Opposition in Wien als auch in Koalition mit den Grünen im Bund), der ASFINAG, sowie zahlreichen privaten Akteur\*innen aus dem Straßenbau und verwandten Industrien. Besonders der Wiener Bürgermeister Michael Ludwig hat wiederholt öffentlich betont, das Projekt sei für die Lebensqualität in der Stadt unumgänglich. Vielen der teils minderjährigen Aktivist\*innen wurden zivilrechtliche Konsequenzen angedroht (Der Standard, 2021). Das Protestcamp wurde mittlerweile polizeilich geräumt.

Es zeigt sich, dass was im Angesicht der ökologischen Krisen als kritisch eingestuft wird alles andere als eindeutig ist. Gesellschaftliche Aushandlungsprozesse über die Kritikalität von Infrastrukturen bedürfen immer einer Referenzgröße, also für wen oder was eine Infrastruktur eine kritische Funktion hat (Engels 2018: 28). Kritikalität ist daher keine absolute und festgeschriebene Bestandsgröße, sondern ein relatives Ausmaß (ibid: 35), welches sich im Zeitverlauf ändert bzw. gezielt geändert werden kann. Solche gesellschaftlichen Relevanzzuschreibungen werden immer in bestimmten historischen Kontexten entwickelt und durch bestehende wirtschaftliche und politische Machtverhältnisse beeinflusst (Barlösius 2019: 67ff.; Folkers 2018). Während der Begriff ursprünglich auf die Zwischenkriegszeit zurückgeht und „Kriegswichtigkeit“ die dominante Referenz war (ibid: 126f.), wird in der COVID-19 Pandemie verstärkt die Systemrelevanz als Bezug bemüht. Was Gesellschaften als kritisch einstufen ist somit immer umkämpft und von Kontingenz und Pfadabhängigkeit geprägt und es ist nicht ausgeschlossen, dass die ökologische Krise in Zukunft als neue Referenzgröße zu alternativen Relevanzzuschreibungen führen kann. Dieser abstrakte Zusammenhang soll nun anhand des Verkehrssektors kontextualisiert werden.

## Das Beispiel des Verkehrssektors

Der Verkehrssektor ist, neben dem Energie- und Industriesektor, jener Bereich, welcher einen Großteil der jährlich in Österreich emittierten THG-Emissionen verursacht. Im Jahr 2019 betragen die Emissionen des Verkehrssektors rund 24 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent, das entspricht einem Anteil an den Gesamtemissionen (79,8 Mio. Tonnen) von

rund 30 %. (Umweltbundesamt 2021). Neben dem direkten CO<sub>2</sub>-Ausstoß durch den Betrieb von Verbrennungsmotoren, hat auch der Straßenbau zusätzliche negative Umweltauswirkungen. Einerseits ist die Herstellung von Asphalt und Beton extrem CO<sub>2</sub>-intensiv, zudem verstärkt die durch den Bau von Verkehrsflächen stetig zunehmende Bodenversiegelung, Wetter- und Klimaextreme wie Hitze oder Starkregen, da natürliche Flächen, und daher essentielle Absorptionsquellen, fehlen (VCÖ 2021).

Wie eingangs diskutiert, zählen Mobilität und Verkehr zur kritischen Infrastruktur. Mobil sein zu können, ist nicht nur eine wesentliche Voraussetzung für die Deckung alltäglicher Grundbedürfnisse, sondern insbesondere auch für die Teilhabe am Erwerbs- sowie gesellschaftlichen Leben. Die Wahl des primären Verkehrsmittels fällt dabei meist auf den PKW: So liegt der österreichweite Verkehrsmittelwahlanteil (*modal split*) des motorisierten Individualverkehrs (PKW, Moped und Motorrad etc.) bei 60 %, der des öffentlichen, Rad- und Fußverkehrs nur bei rund 40 % (Schönfelder et al. 2016). Dabei unterscheidet sich das Verkehrs- und Mobilitätsverhalten sowohl räumlich, als auch sozial. Während in Wien rund 38 % der Bewohner\*innen hauptsächlich öffentliche Verkehrsmittel nutzen, sind es in anderen österreichischen Großstädten 17 %, in peripheren Bezirken sogar nur 8 %. Der Anteil jener Bevölkerung, welche ihre Wege per motorisiertem Individualverkehr zurücklegt, ist in peripheren Bezirken am höchsten (79 %) und in Wien (33 %) am niedrigsten. Hinsichtlich sozioökonomischer Unterschiede lässt sich feststellen, dass im obersten Einkommensquartil rund 89 % ein Kraftfahrzeug besitzen, im untersten Quartil sind es immer noch 60 % (BMVIT 2016; Leodolter 2016; Schönfelder et al. 2016).

Vorgestellte Kennzahlen zu CO<sub>2</sub>-Intensität des Verkehrssektors im Allgemeinen und dem Mobilitätsverhalten in Österreich im Speziellen, verdeutlichen einmal mehr, dass eine tiefgreifende Ökologisierung des Verkehrssektors nicht nur nach einer Dekarbonisierung (z.B. durch E-Mobilität), sondern vor allem nach einer signifikanten Reduktion des motorisierten (Individual-) Verkehrs, verlangt. Der Stellenwert von Kraftfahrzeugen (insbesondere dem PKW) als Teil kritischer Verkehrsinfrastruktur muss dafür ganz grundsätzlich in Frage gestellt werden. Die Neubewertung und der Abbau (noch) kritischer fossiler Infrastrukturen ist dabei sowohl eine soziale als auch eine technologische Herausforderung. Neben der Bereitstellung alternativer sozial-ökologischer Verkehrsinfrastruktur, wie eines flächendeckenden und finanziell zugänglichen öffentlichen Verkehrssystems, braucht es auch ein gesamtgesellschaftliches Umdenken hinsichtlich routinierter Mobilitätspraktiken. Wie solche Transformationsprozesse im Verkehrssektor aussehen könnten, soll im Folgenden diskutiert werden.

## Die Bedeutung von Verkehrsinfrastrukturen im Wandel der Zeit

Die vorherrschenden Lebensweisen einer Gesellschaft, wie das Konsum- und Mobilitätsverhalten, sind kulturell und historisch geprägt. Mit Beginn der Nachkriegszeit etablierten sich Materialismus und Konsumismus als dominierende Lebensweisen und ökonomische Narrative. Sozialer Fortschritt und ein „Gutes Leben“ bedeuteten Massenkonsum und materiellen Besitz. Im Zuge dieser gesellschaftlichen Veränderungen manifestierte sich auch der Besitz eines privaten Autos als das Symbol für Wohlstand und Autonomie („Massenmotorisierung“) (Bärnthaler et al. 2020). Parallel zu diesen „mo-

deren“ Lebensweisen entwickelten sich neue, den Bedürfnissen angepasste Verkehrsinfrastrukturen (z.B. Straßen(aus)bau, Autobahnen, Parkplätze etc.). Politische und wirtschaftliche Interessenvertretungen, allen voran die Automobil-, Öl- und Betonlobby, trieben (und treiben) diese Entwicklung maßgeblich an. Heute fließen mehr als die Hälfte aller staatlichen Subventionen in öffentliche Investitionen für den LKW- und PKW-Verkehr (VCÖ 2021). Der gesellschaftliche Stellenwert des Autos lässt sich historisch also sowohl in Hinblick auf immaterielle als auch materielle, infrastrukturelle Entwicklungen begründen: Die besondere Bedeutung ist ein Produkt der sich im Laufe des (Post-) Modernen Zeitalters etablierten Vorstellung von Wohlstand und einem „Guten Leben“, welche sich in Form von bestimmenden materiellen Infrastrukturen („Autogerechte Stadt“) manifestiert und sich durch diese reproduziert.

Der Ab- und Umbau dieser kritischen, CO<sub>2</sub>-intensiven Infrastruktur verlangt also nach mehreren Ansatzpunkten: Einerseits muss die Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung so re-evaluiert werden, dass zur Erfüllung eines „Guten Lebens für alle“ planetarische Grenzen nicht weiter überschritten werden und sowohl die Versorgungssicherheit der heutigen als auch die, zukünftiger Generationen gewährleistet ist (O’Neill et al. 2018). Dazu bedarf es einer drastischen Umgestaltung der (bis dato) material-intensiven Lebensweisen. Wie einleitend bereits diskutiert und von Bärnthaler et al. (2020) im Detail besprochen, muss diese sozial-ökologische Transformation zum einen durch (steuer-)politische Maßnahmen (z.B. progressive CO<sub>2</sub>-Steuer) gelenkt werden, zusätzlich braucht es aber vor allem die Bereitstellung der dafür notwendigen infrastrukturellen Konfigurationen. Konkret für den Verkehrssektor bedeute das, Infrastrukturen für „alternative“ Mobilitätsformen, d.h. öffentlichen, Rad- und Fußverkehr, flächendeckend auszubauen und sie räumlich und sozial für alle zugänglich zu machen. Zusammenfassend lassen sich dabei folgende, zentrale Strategieoptionen identifizieren: (a) Integrierte und koordinierte Raum- und Verkehrsplanung anhand regionaler Entwicklungspläne; (b) Netzausbau anhand verpflichtender Erschließungsstandards und Taktverdichtungen im öffentlichen Personenverkehr, sowie dessen Elektrifizierung; (c) Schaffung attraktiver und bedarfsorientierte Lösungen und Mobilitätskonzepte jenseits des PKWs, insbesondere in dünn besiedelten, peripheren Gebieten (z.B. Micro-Verkehrssysteme); (d) sowie der Ausbau von sicheren Fahrrad- und Gehwegen, vor allem durch die Redimensionierung und die Umwidmung bestehender (Auto-)Straßen (Schönfelder et al. 2016; VCÖ 2014, 2018, 2021). Hinsichtlich sozialer Gerechtigkeit müssen staatliche Subventionen (z.B. generiert durch die Einnahmen einer CO<sub>2</sub>-Steuer) ökologische Mobilität so fördern, dass sie jede/r, unabhängig von Einkommen oder Besitz, uneingeschränkt nutzen kann. Die Bereitstellung und Dekommodifizierung solcher sozial-ökologischen Verkehrsinfrastrukturen würde nicht nur positive ökologische Effekte haben, sondern auch wünschenswerte soziale Umverteilungseffekte bringen (siehe Köppl & Schratzenstaller 2021 und Rocha-Akis et al. 2019).

Diese sozial-ökologischen Verkehrskonzepte, insbesondere der Rad- und öffentliche Verkehr, werden innerhalb des öffentlichen Mobilitäts- bzw. Nachhaltigkeitsdiskurses meist als Alternativen zum Auto positioniert. Automobilität hat im aktuell vorherrschenden Mobilitäts-Verständnis bzw. -Verhalten immer noch einen besonderen Stellenwert. Wie weiter oben schon ausgeführt, ist diese Wertzuschreibung, also welche Infrastrukturen als besonders relevant (oder kritisch) gelten, ein soziales Konstrukt, abhängig vom zeitlichen und gesellschaftlichen Kontext (Engels 2018). Was und für wen etwas

kritisch, oder eben nur alternativ ist, ändert sich im Zeitverlauf. Am Beispiel des Verkehrssektors lässt sie dieser historische Wertewandel recht gut nachvollziehen. So wurden während der Industrialisierung Schienentrassen zunächst aufgrund ihrer essenziellen Funktion für die Energieversorgung (Kohleproduktion- und Lieferung) ausgebaut. Mit Ende des Kohlezeitalters verlor auch der Schienengüterverkehr an Bedeutung und wurde durch den vermehrten Einsatz von Containerschiffen und Transportflugzeugen weitgehend abgelöst (Engels 2018: 37f.). Interessant ist in diesem Zusammenhang auch das Beispiel der Straßen- und U-Bahn in Wien. Der Grundstein dafür wurde bereits im 19. Jahrhundert mit der Einführung der Stadtbahn gelegt. Erst wenig genutzt, wurde sie durch ihre Kommunalisierung und Elektrifizierung zunehmend attraktiver und entsprechend ausgebaut (Helml 2011: vii). Mit Beginn der Motorisierung (1920/1930) galt es die Stadt an den zunehmenden Autoverkehr und die steigenden Mobilitätsanforderungen anzupassen. Folglich wurden große Teile der Stadtbahn zugunsten des Straßenausbaus wieder rückgebaut, ein kleiner Teil wurde unterirdisch verlegt (Fundament der heutigen U-Bahn) (ibid: viii). Durch den rasant ansteigenden (inner-) städtischen Autoverkehr nahmen die Umwelt- und Verkehrsbelastungen in den folgenden Jahrzehnten massiv zu. Ab 1960 entstanden daraufhin erstmals konkrete politische Pläne, diese Probleme durch den Ausbau öffentlicher Verkehrsmittel, insbesondere der Straßen- und U-Bahn, zu beseitigen (ibid: vx). Dabei profitierte die Stadt von den bereits im 19. und Beginn des 20. Jahrhundert (unterirdisch) angelegten Schienentrassen der frühen Stadt- und späteren Straßenbahn.

Die besprochenen Beispiele zeigen den Bedeutungswandel von verschiedenen Verkehrsmitteln im Laufe der Zeit. Deutlich wird, dass die Relevanz (oder eben Kritikalität) von Verkehrsinfrastrukturen zeitlich und gesellschaftlich kontextabhängig sind. Vor dem Hintergrund der ökologischen Krise scheint die Notwendigkeit einer gesamtgesellschaftlichen Mobilitätswende – sprich: der Aufbau neuer, sozial-ökologischer und der Abbau nicht mehr zeitgemäßer, CO<sub>2</sub>-intensiver Verkehrsinfrastrukturen – überfällig zu sein. Automobilität wird ein wesentlicher Teil der kritischen Verkehrsinfrastruktur bleiben, solange oben angeführte alternative Mobilitätsinfrastrukturen wie ein sozialräumlich zugängliches öffentliches Verkehrssystem bloße Alternativen bleiben und die ökologische Krise als notwendige Bewertungsgrundlage kritischer (im doppelten Sinne) Verkehrsinfrastrukturprojekte ignoriert wird.

## Zusammenfassung und Ausblick

Laut Eva Barlösius (2019: 10) eignet sich das Studium von Infrastrukturen zur Gesellschaftsanalyse, weil diese nicht nur das gegenwärtige, sondern auch das zukünftige menschliche Handeln strukturieren. Sie schaffen „Ermöglichungsstrukturen“ (ibid: 62) und agieren somit als Weichensteller zukünftigen Handelns. Durch die Analyse von Infrastrukturen kann also identifiziert werden, was zukünftig als legitim gelten kann (ibid: 65) und was Gesellschaften als *kritisch* einstufen. Gesellschaftliche Aushandlungsprozesse über die Kritikalität von Infrastrukturen brauchen jedoch immer eine Referenzgröße. Für wen oder was eine kritische Funktion erfüllt wird wirkt sich auf die gesellschaftlichen Relevanzzuschreibungen aus (Engels 2018: 29). Im Angesicht der ökologischen Krise gilt es diese Referenz neu zu bewerten. Der unmittelbaren Versor-

gungssicherheit der jetzigen Generation muss die lang- und mittelfristige Versorgungssicherheit zukünftiger Generationen gegenübergestellt werden. Während gewisse Mindestanforderungen an Mobilität, Gesundheit, Bildung, etc. nicht unterschritten werden sollten, müssen diese Bedürfnisse in Anbetracht der ökologischen Krise innerhalb planetarischer Grenzen<sup>4</sup> erfüllt werden (Gough 2017). Um dies zu erreichen, braucht es einen grundlegenden Wandel. Anstatt die Versorgung der angesprochenen Bedürfnisse nach marktwirtschaftlichen Logiken zu organisieren und an individuellen Konsum zu koppeln, sollten öffentlich zugängliche, sozial-ökologische Bereitstellungssysteme geschaffen werden. Der Ausbau dieser Systeme sollte auf den Bereich der Alltagsökonomie fokussieren – von kurzfristiger Profitorientierung durchdrungene Wirtschaftsbereiche sollten hingegen abgebaut werden (Bärnthaler et al. 2021: 12). So würde die Einführung eines klimaverträglichen öffentlichen Verkehrssystems, welches für alle (unabhängig von Wohnort oder Einkommen) zugänglich ist, nicht nur zur Ökologisierung des Verkehrssektors beitragen, sondern auch ein wichtiger Faktor für eine gerechte Umverteilung von (Mobilitäts-) Chancen sein.

Neben einer Analyse gesellschaftlicher Strukturen und Prozesse kann der Begriff der kritischen Infrastrukturen allerdings auch das Potenzial einer Ermöglichungsperspektive entfalten (Engels 2018: 29). Diese erlaubt einen Fokus auf die „nutzbringenden und gedeihlichen Funktionen [von Infrastrukturen]“ (ibid: 29). Im Zusammenhang des motorisierten Individualverkehrs könnte beispielsweise auf die Chancen einer Stadt der kurzen Wege mit sauberer Luft, ausreichend öffentlichen Erholungsplätzen sowie sicheren Fahrrad- und Gehwegen hingewiesen werden. Somit könnte ein positives Narrativ der Möglichkeiten einen negativen, von Geringschätzung und Schuldzuweisung geprägten Diskurs verdrängen. Die Analyse kritischer Infrastrukturen im Angesicht ökologischer Krisen zeigt somit zum einen die Tiefe und Reichweite der notwendigen Veränderungen. Zum anderen zeigt sie auch einen Weg mit der Krise umzugehen, der nicht nur von Verzicht, Bedrohung und Weltuntergang gezeichnet ist. Vielmehr ist sie auch wegweisend für eine Vision der Zukunft, in der kollektive Formen der Bereitstellung gegenüber individuellen Konsumentenscheidungen priorisiert werden und sozial-ökologische Bereitstellungssysteme ein gutes Leben für alle innerhalb planetarischer Grenzen ermöglichen.

## Anmerkungen

- 1 Diese hohe Zahl ist in einer sehr breiten Infrastrukturdefinition und dem integrativen Berechnungsansatz des Reports begründet. Er inkludiert die Sektoren Energie, Transport, Wasser, Abfallbeseitigung, Telekommunikation und Gebäude als Infrastruktur. Außerdem werden alle im Lebenszyklus von Infrastrukturen anfallenden Emissionen berücksichtigt. Von den Baumaterialien, über den Transport der Materialien und Arbeitskräfte bis hin zum Betrieb der Infrastruktur und schlussendlich der Stilllegung. Die Berechnungen basieren auf Daten des World Resources Institutes und der Internationalen Energieagentur.
- 2 Die 2019 im Suhrkamp-Verlag erschienene deutsche Ausgabe trägt den Titel *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*.
- 3 Es handelt sich hierbei um ein weiteres Straßenbauprojekt, welches die Seestadt mit der Südosttangente verbinden soll. Auch gegen den Bau dieses Projekts wird in Form eines Protestcamps demonstriert. Der Bau wurde, anders als der Lobau-Tunnel, nicht durch das Umweltministerium eingestellt.
- 4 Dass diese Grenzen ebenfalls Bestandteil gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse und keine objektiv und universell gegebenen Realitäten sind ist ein wichtiger, in diesem Beitrag jedoch nicht behandelte Aspekt (siehe Kallis 2019).

## Literatur

- Barlösius, E. (2019). *Infrastrukturen als soziale Ordnungsdienste: Ein Beitrag zur Gesellschaftsdiagnose*. Campus Verlag.
- Bärnthaler, R., Novy, A., & Plank, L. (2021). The Foundational Economy as a Cornerstone for a Social–Ecological Transformation. *Sustainability*, 13(18).
- Bärnthaler, R., Novy, A., & Stadelmann, B. (2020). A Polanyi-inspired perspective on social-ecological transformations of cities. *Journal of Urban Affairs*, 0(0), 1–25.
- BMVIT. (2016). Ergebnisbericht zur österreichweiten Mobilitätserhebung „Österreich unterwegs 2013/14“. [https://www.bmk.gv.at/themen/verkehrsplanung/statistik/oesterreich\\_unterwegs/berichte.html](https://www.bmk.gv.at/themen/verkehrsplanung/statistik/oesterreich_unterwegs/berichte.html) [Zugriff am 30.11.2021]
- Bundeskanzleramt, & Bundesministerium für Inneres (2015). Österreichisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen. Masterplan 2014. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/schutz-kritischer-infrastrukturen.html> [Zugriff am 30.11.2021]
- Calafati, L., Froud, J., Haslam, C., Sukhdev, J., & Karel, W. (2021). Meeting Social Needs on a Damaged Planet: Foundational Economy 2.0 and the Care-Ful Practice of Radical Policy. Foundational Economy Working Paper No. 8. Foundational Economy Collective: Manchester, UK
- Der Standard (2021). Lobau-Aktivist\*innen verurteilen „Einschüchterungsversuche“ der Stadt. <https://www.derstandard.at/story/2000131825790/wiener-rathaus-droht-baustellen-besetzern-mit-rechtsmitteln> [Zugriff am 15.12.2021]
- Engels, J. I. (2018). Relevante Beziehungen. Vom Nutzen des Kritikalitätskonzepts für Geisteswissenschaftler. In J. I. Engels & A. Nordmann (Hrsg.), *Was heisst Kritikalität? Zu einem Schlüsselbegriff der Debatte um Kritische Infrastrukturen* (S. 17–45). Transcript.
- Folkers, A. (2018). Was ist kritisch an Kritischer Infrastruktur? Kriegswichtigkeit, Lebenswichtigkeit, Systemwichtigkeit und die Infrastrukturen der Kritik. In J. I. Engels & A. Nordmann (Hrsg.), *Was heißt Kritikalität? Zu einem Schlüsselbegriff der Debatte um Kritische Infrastrukturen* (S. 123–154). Transcript.
- Foundational Economy Collective (2018). *Foundational economy: The infrastructure of everyday life*. Manchester University Press.
- Froschauer, U., & Lueger, M. (2020). *Materiale Organisation der Gesellschaft: Artefaktanalyse und interpretative Organisationsforschung*. Beltz Juventa.
- Gough, I. (2017). *Heat, greed and human need: Climate change, capitalism and sustainable wellbeing*. Edward Elgar Publishing.
- Helml, H. (2011). *Stadtbahn und U-Bahn in Wien. Zur Geschichte eines verspäteten Massenverkehrsmittels*. Universität Wien.
- Kallis, G. (2019). *Limits: Why Malthus was wrong and why environmentalists should care*. Stanford Briefs, an imprint of Stanford University Press.
- Köppel, A., & Schratzenstaller, M. (2021). Effects of Environmental and Carbon Taxation. A Literature Review. WIFO Working Papers 619.
- Leodolter, S. (2016). Investitionen in den Öffentlichen Verkehr als Element einer sozial-ökologischen Erneuerung. *Arbeit&Wirtschaft Blog*. <https://awblog.at/investitionen-in-den-oeffentlichen-verkehr-als-element-einer-sozial-oekologischen-erneuerung/> [Zugriff am 30.11.2021]
- O’Neill, D. W., Fanning, A. L., Lamb, W. F., & Steinberger, J. K. (2018). A good life for all within planetary boundaries. *Nature Sustainability*, 1(2), 88–95.
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Bock-Schappelwein, J., Einsiedl, M., Klien, M., Leoni, T., Loretz, S., Lutz, H., & Mayrhuber, C. (2019). Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015. In WIFO Studies. WIFO. <https://ideas.repec.org/b/wfo/wstudy/61782.html> [Zugriff am 30.11.2021]
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., et al. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(7263), 472–475.
- Schönfelder, S., Sommer, M., Falk, R., Kratena, K., Clees, L., Kigilcim, B., Koch, H., Lembke, S., Obermayer, C., & Schrögenauer, R. (2016). COSTS – Leistbarkeit von Mobilität in Österreich (Nr. 8813). Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Steffen, W., Rockström, J., Richardson, K., Lenton, T. M., Folke, C., Liverman, D., Summerhayes, C. P., Barnosky, A. D., Cornell, S. E., Crucifix, M., Donges, J. F., Fetzer, I., Lade, S. J., Scheffer, M., Winkelmann, R., & Schellnhuber, H. J. (2018). Trajectories of the Earth System in the Anthropocene. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(33), 8252–8259.

- Umweltbundesamt. (2021). Treibhausgase. <https://www.umweltbundesamt.at/klima/treibhausgase> [Zugriff am 30.11.2021]
- United Nations Office for Project Services, United Nations Environment Program, & University of Oxford.. Infrastructure for climate action. [https://content.unops.org/publications/Infrastructure-for-climate-action\\_EN.pdf?mtime=20211008124956&focal=none](https://content.unops.org/publications/Infrastructure-for-climate-action_EN.pdf?mtime=20211008124956&focal=none) [Zugriff am 30.11.2021]
- VCÖ. (2014). Infrastrukturen für zukunftsfähige Mobilität (Nr. 3/2014; VCÖ-Schriftenreihe „Mobilität mit Zukunft“).
- VCÖ. (2018). Mobilität als soziale Frage (Nr. 1/2018; VCÖ-Schriftenreihe „Mobilität mit Zukunft“).
- VCÖ. (2021). Infrastrukturen für die Verkehrswende (Nr. 4/2021; VCÖ-Schriftenreihe „Mobilität mit Zukunft“).

# Die Gestaltung digitaler Infrastrukturen zwischen Liberalisierung und Kommunalisierung

Astrid Krisch

## Einleitung

Digitalisierung ist mittlerweile maßgeblicher Bestandteil vieler Lebensbereiche. Ihre Auswirkungen auf unterschiedlichste gesellschaftliche Sphären werden breit diskutiert: Von ökonomischen Transformationen mittels veränderter Geschäftsmodelle oder Konsummuster (Atal 2021; Barns 2019; Grabher/König 2020; Kenney/Zysman 2020) über die politischen Auswirkungen auf demokratische Entscheidungsfindungsprozesse (Engin et al. 2020; Klauser et al. 2014) sowie sozialen Konsequenzen zwischenmenschlichen Handelns (Gillespie 2015) bis hin zu den räumlichen Wirkungen im Kontext von Smart City Diskursen (Carr/Hesse 2020; Hollands 2015). Digitalisierung gilt darüber hinaus als neues Politikfeld (Hösl/Kniep 2019), in dem zunehmend die Institutionalisierung digitaler sozio-technischer Infrastrukturen in den Fokus rückt. Dabei ist nicht nur die physische Dimension digitaler Infrastrukturen (z. B. Kabel, Netze, Datacenter) ein umkämpftes Metier. Auch die institutionellen, sozialen und politischen Gestaltungsstrukturen von Daten, Algorithmen oder Plattformen rücken immer mehr ins Zentrum des Erkenntnisinteresses. Technologiegetriebene Phänomene, wie Big Data, Cloud-Computing, Künstliche Intelligenz oder Plattform-Ökonomien stellen enorme Herausforderungen dar (Frick et al. 2021).

Unter dem Schlagwort des Plattform-Kapitalismus (Srnicke 2017) werden die ökonomischen Mechanismen von Plattformen diskutiert, die die zunehmende Marktmacht großer Internet-Plattformen in den Blick nimmt. Durch die Dominanz großer Plattformen, wie Google, Facebook oder Amazon, hat sich eine neue Form des Kapitalismus durch eine neue digitale Wirtschaftsordnung herausgebildet. Sie basiert auf Plattformen als dominante Wirtschaftsakteure. Für die problematischen Verknüpfungen von Daten und die plattform-vermittelten gesellschaftlichen sowie wirtschaftlichen Vorgänge wurde auch der Begriff des Überwachungskapitalismus (Zuboff 2019) geprägt, der insbesondere die Abhängigkeit des kapitalistischen Systems von der Sammlung und Auswertung von Daten thematisiert. In diesem Zusammenhang beschäftigt sich die Stadtforschung in den letzten Jahren verstärkt mit den räumlichen Phänomenen der Plattform-Ökonomie durch die Konzeption des Plattform-Urbanismus (Barns 2020; Bauriedl/Strüver 2020; Bauriedl/Wiechers 2021). Das Konzept des Plattform-Urbanismus analysiert insbesondere die Verräumlichung von Plattformen und die Geografien des Plattform-Kapitalismus. Dieser kritische Ansatz für die Praktiken von Plattformen, städtische Daten zu ihrer Verwaltung in Echtzeit zu sammeln, überschneidet sich stark mit dem Smart-City-Diskurs (Bauriedl/Strüver 2020). Plattformen interagieren mit bestehenden städtischen Ökonomien sowie Infrastrukturen und verändern diese (Altenried et al. 2021). Bislang widmeten sich Forschungsarbeiten zum Plattform-Urbanismus hauptsächlich sogenannten schlanken Plattformen (Srnicke 2017): Diese versuchen, ihr An-



lagevermögen zu minimieren und von der Auslagerung zu profitieren, indem sie die Kosten so weit wie möglich senken (z.B. Airbnb, Uber usw.). Doch zunehmend werden auch andere Arten von Plattformen, wie Werbeplattformen oder Cloud-Plattformen im urbanen Kontext durch Fusionen sowie Übernahmen in den Bereichen Stadtplanung (z. B. Googles Sidewalk Labs), Logistiknetzwerke (z.B. Amazon Web Services) oder Einzelhandel (z.B. Übernahme von Whole Foods durch Amazon) relevant (Krisch/Plank 2018). Das Konzept des Plattform-Urbanismus ist noch in keinen kohärenten theoretischen Strang eingebettet. Es ist vielmehr ein Ansatz, um über neue Entwicklungen, Urbanisierung und Verräumlichung des Plattformkapitalismus nachzudenken (Altenried et al. 2021).

Mit der Diskussion, wie auf den Plattform-Kapitalismus Einfluss genommen werden kann, gewinnen neben Debatten um die Regulierung von bestehenden Plattformstrukturen (z.B. durch den Digital Service Act oder Digital Markets Act auf europäischer Ebene) auch alternative Ansätze der Entwicklung von Plattformen an Bedeutung. Neue ökonomisch und politisch lokal verankerte Plattformsysteme werden zunehmend als Möglichkeiten gesehen, die Rolle der öffentlichen Hand und ihren Handlungsspielraum zu betonen. Das betrifft insbesondere auch ihre Ausstattung mit adäquaten Mechanismen, um global agierenden Plattformunternehmen eine lokale Alternative entgegenzusetzen zu können (Krisch/Plank 2021). Das Konzept des Plattform-Munizipalismus (Thompson 2020), die soziale Bewegung des Neuen Munizipalismus (Vollmer 2017) oder auch die Debatten um genossenschaftliche Bereitstellung von Plattformlösungen (Piétron 2021) diskutieren alternative Ansätze für die Gestaltung digitaler Infrastrukturen.

Der vorliegende Beitrag widmet sich der Frage, welche Rolle alternativen Formen von Plattformentwicklungen zukommt, die einen Gegenpol zum Plattform-Kapitalismus bieten. Der folgende Abschnitt umreißt die Entstehung von Plattformen vom globalen bis zum österreichischen Kontext und setzt die heutige Entwicklung in einen historischen sowie institutionellen Kontext. Im dritten Abschnitt werden verschiedene Plattformentwicklungen vorgestellt und durch exemplarische Ausführungen illustriert. Der abschließende Teil widmet sich der Zusammenfassung und kritischen Diskussion der zentralen Konzepte dieses Beitrags.

## Die Entwicklung sozio-technischer digitaler Infrastrukturen

Ursprünglich als Kommunikations- und Informationsinstrument für Militär und Wissenschaft entwickelt, wurde das Internet in den 1990er Jahren für die Zivilgesellschaft geöffnet (Luque-Ayala/Marvin 2020). Damit ging eine Transformation einher, die von nicht-kommerziellen Interessen durch die Wertvorstellung eines freien und für jeden zugänglichen Internets (insb. durch die Open-Source Bewegung) auf der einen Seite und durch kommerzielle Interessen auf der anderen Seite geprägt war. Die kommerzielle Seite dieser Transformation des Internets wurde besonders durch die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in den 1990er Jahren weiter befeuert, womit sich die Entwicklung fortsetzte, dass Infrastruktursysteme vermehrt einer Markt- und Wettbewerbslogik untergeordnet wurden (Foundational Economy Collective 2019; Marshall 2013). Dies resultierte darin, dass die Infrastruktur des Internets nicht mehr primär durch öffentliche Akteure bereitgestellt, sondern vermehrt von privaten Akteuren und ihren

Profitinteressen dominiert wurde und gleichzeitig das Wissen um die staatlich finanzierten Vorleistungen abnahm (Mazzucato/Semieniuk 2017). Diese Kommerzialisierung der sozio-technischen Internet-Infrastruktur führte zu sozialer und räumlicher Ungleichheit, demokratiepolitischen Problemen und negativen Umweltfolgen (Kingaby 2021).

Auch Plattformen investierten immer mehr in die physische Infrastruktur des Internets. Insbesondere Google, Facebook, Amazon und Microsoft haben seit 2016 erhebliche Investitionen in Unterseekabel getätigt. Diese vier Unternehmen besitzen oder leasen nun mehr als die Hälfte der Unterseekabelkapazität (Brake 2019). Die Liberalisierung und Unterordnung zentraler Infrastruktursysteme in die Marktlogik verstärkt nicht nur ökonomische Ungleichheiten weiter, sondern forciert auch räumliche Disparitäten. So werden transnationale aber auch lokale Leitungen insbesondere dort gebaut, wo sich ein lukratives Gewinnversprechen für die Unternehmen abzeichnet, also insbesondere im europäischen und nordamerikanischen Kontext, aber auch im städtischen Raum. Der globale Süden und der ländliche Raum hingegen weisen vielfach eine Unterversorgung an physischer IKT-Infrastruktur auf (Frick et al. 2021; Spacing Toronto 2021). Plattformen als neue Akteure in der Landschaft digitaler Infrastruktursysteme stellen für Kontrollmechanismen der öffentlichen Hand neue Herausforderungen dar, da sie nicht nur die „klassischen“ IKT-Infrastrukturnetze betreffen, sondern als sozio-technische Konfigurationen intersektoral wirken. So ist der Einfluss der großen intermediären Plattformen mittlerweile in vielen Sektoren spürbar, sei es am Wohnungsmarkt (z.B. Airbnb), im Verkehrsbereich (z.B. Uber), Essenlieferungen (z.B. mjam) oder in der öffentlichen Beschaffung (z.B. Amazon).

Auch in die Stadtplanung haben digitale Infrastrukturen allgemein und Plattformen im Speziellen Einzug gefunden. So wird die Smart City als Stadtentwicklungsmodell propagiert, das durch die Nutzung von Plattformlogiken und algorithmischer Intelligenz eine Effizienzsteigerung und das Management von Städten in Echtzeit verspricht (Mora et al. 2019). Die Ambition, städtische Prozesse durch messbare Daten zu erfassen und in Echtzeit auszuwerten, erinnert stark an funktionalistische Planungsparadigmen der 60er-Jahre. Die unternehmerische und finanzialisierte Stadt der 70er- und 80er-Jahre verstärkte diesen Glauben an Technologie und Innovation noch weiter, durch den sich ein Wettbewerbsvorteil im internationalen Städtewettbewerb versprochen wurde (Valverde/Flynn 2020). Im europäischen Kontext standen Smart-City-Initiativen für ihren „lösungsorientierten“ Ansatz in der öffentlichen Politik in Kritik, bei dem Städte als Testfelder für neue Technologien angesehen wurden, anstatt auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen. Trotz der mittlerweile sehr bürgernahen Rhetorik der Smart City zeigen aktuelle Studien, dass die meisten dieser Projekte Top-Down und technokratisch implementiert werden (Cardullo/Kitchin 2019; Spacing Toronto 2021). Obwohl der Plattform-Urbanismus als eine spezifische Entwicklung der Smart City betrachtet werden kann, gibt es doch einen markanten Unterschied. Wurde in der frühen Phase des Smart Urbanism die Stadtentwicklung vorrangig Top-Down in Public-Private-Partnerships zwischen Stadtverwaltung und IT-Konzernen (z.B. Cisco, IBM) vorangetrieben, so ist die viel subtilere Vermittlung von Dienstleistungen im Plattform-Urbanismus der zentrale Modus (Leszczynski 2019). Von der Bereitstellung von Software und digitalen Infrastrukturen für kommunale Managementaufgaben durch Unternehmen (z.B. Verkehrssteuerung, Müllentsorgung etc.) geht der Trend durch die Plattformisierung stärker hin zur aktiven Datenextraktion für individuelle Versorgungsbedarfe der Nutzer-

Innen. Die dadurch entstandenen Informationen werden wieder in das System eingespeist, womit sich die Rolle von Stadtverwaltungen und Stadtpolitik immer mehr Richtung Ermöglicher und Vermittler datengesteuerter Dienstleistungen verschiebt (Anttiroiko 2021). Damit gehen u.a. problematische Abhängigkeitsverhältnisse von scheinbar neutralen Daten für die Planung von Infrastrukturen, technologische Abhängigkeit kommunaler Unternehmen aber auch Probleme der demokratischen Legitimierung von stark zentralisierter algorithmischer Planung einher.

Um den negativen Konsequenzen des Plattform-Kapitalismus entgegenzuwirken und die Handlungsfähigkeit öffentlicher Akteure zu gewährleisten, werden auf unterschiedlichen Ebenen Maßnahmen und Ansätze diskutiert, die alternative Gestaltungsmöglichkeiten bei der Plattformisierung zentraler Dienstleistungen bieten. Der folgende Abschnitt widmet sich diesen unterschiedlichen Ansätzen auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene.

### **Ansätze zur demokratischen Gestaltung digitaler Infrastrukturen**

Für die demokratische Gestaltung digitaler Infrastrukturen werden sowohl eine stärkere Regulierung bestehender Plattformen (Morozov/Bria 2017; Srnicek 2017) als auch die direkte Förderung sowie eigenständige Entwicklung alternativer und gemeinwohlorientierter Plattformen (Schneider 2018) gefordert.

Große Online-Plattformen stehen insbesondere auf Grund von wettbewerbsrechtlichen Bedenken in der Kritik. Internationale Bemühungen, die Marktmacht großer Plattformen einzudämmen, münden oftmals in Geldbußen, die allerdings für die hohe Liquidität der Unternehmen selten eine ernsthafte Gefahr darstellen. Zunehmend werden kritische Stimmen laut, die eine Zerschlagung großer Plattformanbieter nach US-amerikanischem Vorbild fordern (Rahman 2016). Dazu treten ebenso die Forderungen nach einer verstärkten Förderung von Interoperabilität und Open-Data-Ansätze, um ein gemeinwohlorientiertes Internet aufzubauen, das Datensilos unter den großen Plattformanbietern aufbricht und informationelle Selbstbestimmung ermöglicht (Frick et al. 2021). Hier werden auf europäischer Ebene mit dem Digital Services Act und den Digital Markets Acts Verordnungsentwürfe für die strengere Regulierung von Online-Plattformen diskutiert, die die ersten umfassenden Regulierungsversuche seit mehr als zwanzig Jahren sind (ORF.at 14.12.2021).

Auch die Plattformschere zwischen den USA, Europa und China verlangt nach einer internationalen Strategie, die eine Suche nach digitaler Souveränität insbesondere auf europäischer Ebene ausgelöst hat (CAS Centre for Advanced Studies 2021). Vor allem Cloud-Plattformen werden zu kritischen Infrastrukturen, die hauptsächlich durch US-amerikanische und chinesische Anbieter dominiert werden (z.B. Amazon, Microsoft, Google, Alibaba). Um diesen Monopolisierungstendenzen im Cloud-Infrastrukturbereich entgegenzuwirken, wurde das Zertifizierungsprojekt Gaia-X initiiert, das die Schaffung eines europäischen, offenen und transparenten digitalen Ökosystems zum Ziel hat, indem ein staatlich zertifiziertes Netz von Rechenzentren geschaffen werden soll (BMW i 2019).

Auch auf nationaler Ebene wird die Notwendigkeit zunehmend erkannt, der Zentralisierung von Plattformdiensten und den negativen Folgen für Plattformnutzer entgegenzuwirken. Die staatlichen Akteure sind dabei nicht nur in die Beschaffung digi-

taler Infrastrukturen involviert, sondern agieren auch als Betreiber solcher Infrastrukturen (z.B. das nicht-kommerzielle Internet-Backbone ACONET in Österreich) oder als Gestalter durch Regulierung, Investitionen, Förderungen und Kooperationen mit unterschiedlichen Beteiligten. Im Kontext von Regulierungen wurden in den letzten Jahren einige Maßnahmen umgesetzt (z.B. das Netzwerkdurchsetzungsgesetz in Deutschland 2017), die allerdings oft in Bezug auf eine potenzielle Einschränkung der Meinungsfreiheit unter Kritik stehen (Nentwich et al. 2019). Die aktive Förderung und eigene Gestaltung von alternativen Geschäftsmodellen für digitale Dienste ist eine politische Notwendigkeit, um datenintensiver Kommerzialisierung, Monopolisierung und wirtschaftlichen Machtasymmetrien Modelle der fairen Verteilung entgegenzusetzen. Staatliche Strukturen können hier den Nährboden für dezentralisierte und datensichere Alternativen bereitstellen (Frick et al. 2021).

Mittlerweile wird auch verstärkt die Bereitstellung von digitaler Infrastruktur im Sinne der universellen Daseinsvorsorge und der Sicherstellung des öffentlichen Interesses diskutiert (Frenken et al. 2020; Krisch/Plank 2021). Der Zugang zu digitaler Infrastruktur wird als Versorgungsauftrag des Staates begriffen, der ähnliche wie bei anderen Infrastrukturnetzen durch Universaldienstverpflichtungen für Provider umgesetzt werden könnte. Nicht nur die physische Internetanbindung wird in diesem Zusammenhang als relevant erachtet, sondern auch sichere Cloud-Services, Text-, Audio- und Videokommunikationskanäle bis hin zu sozialen Medien (Nentwich et al. 2019). Problematisch ist hier allerdings vielfach mangelndes Fachwissen. Dies führt zur Bevorzugung von Komplettservices durch große internationale IT-Anbieter und ist für die öffentliche Hand mit hohen Abhängigkeiten verbunden. Das Bewusstsein für die Verantwortung der Entwicklung und Bereitstellung digitaler Infrastrukturen ist zwar im institutionellen politischen Kontext angekommen, wie etwa in Österreich die Einrichtung eines eigenen Ministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort 2017 zeigt. In Kritik steht jedoch, dass eine gesellschaftspolitische und strategische Diskussion über die Auswirkungen von digitalen Infrastrukturen noch weitgehend fehlt, womit neue Technologien wie maschinelles Lernen oder Künstliche Intelligenz oft ohne Verständnis für die Konsequenzen dieser Infrastrukturen eingesetzt werden (Nentwich et al. 2019).

Mit dem zunehmenden Bewusstsein für digitale Infrastrukturen allgemein und Plattformen im Speziellen als neue Infrastrukturen (Krisch/Plank 2018) wird die Steuerungsaufgabe auch auf lokaler Ebene erkannt (Krisch/Plank 2021; Nogaredo/Stostad 2020). Kommunen sind wichtige Akteurinnen bei der Entwicklung und dem Betrieb öffentlicher Dienstleistungen, die in Schlüsselbereichen wie Mobilität, Wohnen oder Gesundheit über Plattformen lokal verankert organisiert werden können. Öffentliche Plattformen können dabei eine gemeinwohlorientierte Alternative zum Plattform-Kapitalismus und den extraktiven Geschäftsmodellen großer Plattformen bieten (Frick et al. 2021).

Eine wichtige Perspektive bei der Entwicklung und Bereitstellung von alternativen Plattformmodellen bietet der Plattform-Munizipalismus (Thompson 2020): Dieser setzt bei der lokalen Ebene an und entstand aus der sozialen Bewegung des Neuen Munizipalismus (Vollmer 2017). Politische und ökonomische Strategien, die die Grenze zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen aufzubrechen versuchen, stehen dabei im Zentrum. „Das Kommunale“ wird als strategischer Ausgangspunkt eines transformativen Wandels verstanden. Bestehende Gruppen lokaler Akteure und Organisationen dienen als Ankerpunkt, um der wachsenden Dominanz des Plattform-

Kapitalismus zu begegnen und durch lokal-spezifische Dienste, die gerade großen Plattformdiensten oftmals fehlen, Alternativen zu bieten. Lokale Anker-Institutionen (z.B. Stadtwerke, Bildungseinrichtungen, Wohnbaugesellschaften, Gesundheitseinrichtungen) sind zentrale Akteure, die die lokal-spezifischen institutionellen Konfigurationen navigieren können und somit zur Skalierbarkeit und strukturellen Verankerung alternativer Plattformmodelle beitragen. So sind Stadtwerke beispielsweise als öffentliche Unternehmen mit der Bereitstellung unterschiedlichster Infrastrukturnetze betraut, die intersektoral durch öffentliche Plattformen verschnitten werden können. Ebenso wie Wohnbaugesellschaften oder Bildungseinrichtungen greifen diese Ankerinstitutionen auf lokale Informationen zurück und sind selbst in räumlich und institutionell lokalen Strukturen verankert, womit ihnen ein tiefgreifenderes Verständnis von lokal-spezifischen gesellschaftlichen, politischen und räumlichen Bedürfnissen und Gegebenheiten als Basis für ihre Dienste zur Verfügung steht. Die institutionelle Nähe von Ankerinstitutionen zu lokaler Stadtpolitik und -verwaltung erleichtert die Implementierung und trägt durch die strategische Verankerung zur Verstetigung alternativer Plattformmodelle bei.

Dem Plattform-Munizipalismus geht es aber nicht ausschließlich um rein öffentlich bereitgestellte Plattformsysteme. Vielmehr strebt er alternative Plattform-Modelle als eine weiter gefasste strategische Ausrichtung digitaler Infrastrukturpolitik an. Der Verschiebung der kapitalistischen Eigentumsbeziehungen in der Plattformökonomie von Produktions- zu Distributionsmitteln, die digitale Märkte quasi als Privatbesitz konstituieren, soll mit alternativen Modellen entgegengewirkt werden (Piétron 2021). Damit könnten sowohl die Eigentumsverhältnisse diversifiziert (von öffentlich bis genossenschaftlich) als auch die demokratische Entscheidungsfindung für Besitz und Nutzung von Daten sichergestellt werden.

Thompson (2020) unterscheidet drei Idealtypen nach ihren ideologischen und institutionellen Grundlagen. Der *bürgerschaftliche Munizipalismus* („civic municipalism“) versucht durch die Mobilisierung der Zivilgesellschaft neue zivile Plattformen zu etablieren, die in, gegen und jenseits des Staates wirken. Die digitale und demokratische Plattform für Bürgerbeteiligung Decidim Barcelona ist ein Beispiel für diesen Typ des Plattform-Munizipalismus, die die Rückgewinnung der demokratischen öffentlichen Kontrolle über Daten mittels technologischer Souveränität erreichen will. Die Initiative will damit eine gewisse Autonomie von bestehenden staatlichen Institutionen durch eine neue urbane Plattformtechnologie betonen. Diese versucht gleichzeitig institutionelle Strukturen im politischen Apparat über die Digitalisierung der Verwaltung, Open-Source-Initiativen und die Entwicklung gemeindeeigener Breitband- und Cloud-Infrastrukturen aufzubrechen.

Der zweite Idealtyp nach Thompson (2020) ist der *autonome Munizipalismus* („autonomous municipalism“), der noch einen Schritt weiter geht und auf Strukturen jenseits des Staates abzielt, indem der Fokus auf kollektive Selbstverwaltung durch Kooperativen, Kommunen und autonome Versammlungen gelegt wird. Ein Beispiel für diesen Typ ist die Plattform midata.coop, die Nutzerinnen und Nutzern beispielsweise im Gesundheitsbereich die Möglichkeit gibt, ihre Daten persönlich abzuspeichern und zusätzlich für Forschungszwecke zur Verfügung zu stellen. Die Plattform unterstützt zudem die Gründung regionaler oder nationaler Kooperativen, um die Daten für gemeinwohlorientierte Ziele genossenschaftlich zu nutzen. Die Debatte rund um den Plattform-

Kooperativismus (Scholz 2016) kann in Überschneidung zum autonomen Plattform-Munizipalismus betrachtet werden und zeigt die Potenziale genossenschaftlich organisierter Plattformen auf, die vor allem der prekären Arbeitssituation vieler Gig-Worker und ihrem fehlenden Sozialschutz entgegenwirken wollen. Genossenschaftliche Vermittlungsplattformen (z.B. Faimondo in Deutschland) werden dabei ebenso thematisiert wie öffentliche städtische Plattformkooperativen (z.B. Städte-Allianz CAPE). Hier setzt auch der dritten Typ des Plattform-Munizipalismus nach Thompson (2020) an.

Der *Verwaltungs-Munizipalismus* („managed municipalism“) setzt sich die Rückgewinnung und Wiederbelebung der lokalen Wirtschaft durch die Umgestaltung staatlicher Strukturen von innen heraus zum Ziel. Verwurzelt im Wohlfahrts- und Gemeinwohlparadigma geht es hier um die Demokratisierung und Verankerung der lokalen Ökonomie durch eher technokratische Lösungen. Die englische Stadt Preston beispielsweise entwickelte nach der Finanzkrise 2008 ein radikales „Community Wealth Building Model“, das die wirtschaftlichen Einbrüche durch ein alternatives Beschaffungssystem ausgleichen sollte. Eine stadtübergreifende Datenbank wurde aufgebaut, um lokale Unternehmen miteinander zu vernetzen und somit lokale Wirtschaftskreisläufe über Ankerinstitutionen zu stärken. Hier können auch Stadtwerke beispielsweise eine zentrale Funktion einnehmen, die durch ihre Schnittstellenfunktion unterschiedliche stadtechnische Infrastrukturbereiche koppeln und so Synergieeffekte erschließen können. In Wien wurde diese Aufgabe durch die Entwicklung der stadtübergreifenden Mobilitätsplattform Wien Mobil wahrgenommen, die nun lokale Informationen bündelt und die generierten Daten in öffentlicher Hand sicherstellt.

Der Handlungsspielraum lokaler Stadtverwaltungen und Stadtpolitik ist hier größer als es oft scheint. Eigentumsverhältnisse und Gestaltungsmacht können auf lokaler Ebene auch für digitale Infrastrukturen neu verhandelt werden, indem Entscheidungsarchitekturen in digitalen Räumen transparent gemacht und Akteure sowie Anwendungen im öffentlichen Interesse unterstützt werden (Frick et al. 2021). Beispielsweise ist das öffentliche Beschaffungswesen ein strategisch wichtiger Bereich, in dem die öffentliche Hand einen großen Handlungsspielraum hat. Einheitliche Standards für die gemeinsame Nutzung von Daten, die in öffentliche Vergabeverfahren integriert werden, sind dafür ebenso essenziell wie Vorgaben für einen sozial-ökologischen Auftrag von Plattformen. Dabei könnten beispielsweise umweltverträgliche Angebote bei öffentlichen Ausschreibungen bevorzugt behandelt und Nutzerinnen und Nutzer durch Anreizsysteme zu umweltfreundlichem Verhalten auf Plattformen angehalten werden. Dadurch könnten auch Klimaschutz- oder Nachhaltigkeitsziele in die strategische Ausrichtung der Plattformentwicklung miteinbezogen werden, die gerade bei digitalen Infrastrukturen oft noch wenig Berücksichtigung finden (Frick et al. 2021; Nentwich et al. 2019).

## Diskussion und Schlussfolgerungen

Zahlreiche Forschungsrichtungen beschäftigen sich mittlerweile mit der Entwicklung von Plattformen und ihren Auswirkungen auf Volkswirtschaften, Gesellschaften und Städte. Der Begriff des Plattform-Kapitalismus ist bereits ein etabliertes Konzept, während der Plattform-Urbanismus als Forschungsdiskurs noch ein recht neuer Begriff ist.

Dieser weist zwar noch analytische Unschärfen auf. Dennoch bietet er eine facettenreiche Perspektive auf die durch Plattformen initiierte Transformation. Künftig müssen hier unterschiedliche Auswirkungen von verschiedenen Plattform-Typen noch differenzierter betrachtet und theoretisch eingeordnet werden.

Abseits der techno-dystopischen Zukunftsvisionen von Plattform-Kapitalismus und -Urbanismus sind gerade auch in den letzten Jahren soziale und politische Bewegungen entstanden, die alternative Formen von Plattformen entwickeln. Eine multiskalare Betrachtung der Möglichkeiten, Infrastrukturentwicklung von internationaler bis lokaler Ebene zu beeinflussen ist hier essenziell, um die Handlungsspielräume unterschiedlicher Akteure zu beleuchten. Internationale Kooperationen, Abkommen und rechtliche Standards sind wichtige Strukturen, um Infrastrukturen auch im digitalen Zeitalter zu organisieren. Dafür sind erste Bemühungen (z.B. GDPR, EU Artificial Intelligence Act, Digital Service und Markets Act) auf internationaler Ebene schon zu verzeichnen. Aber auch auf nationaler Ebene sind Maßnahmen, wie transparente Instrumente innerhalb öffentlicher Institutionen (z.B. Open-Source als wirtschaftlich unabhängige Alternative) ebenso wichtig wie die Gestaltung von Rahmenbedingungen nach außen (z.B. Vergabeverfahren im Beschaffungswesen, Förderungen etc.). Durch Bewegungen wie dem Plattform-Munizipalismus oder dem Plattform-Kooperativismus wird die Wirkmächtigkeit von Akteuren abseits großer Plattformunternehmen auf lokaler Ebene unterstrichen. Dabei ist nicht nur im akademischen Diskurs, sondern auch im politischen Handeln ein genereller Wandel der Verantwortung für Plattformentwicklung zu bemerken: Weg von einer Kommerzialisierung hin zu alternativen Formen der Entwicklung und Bereitstellung digitaler Infrastrukturen im Sinne kooperativer und genossenschaftlicher bzw. kommunaler Systeme. Die rasche technologische Entwicklung erfordert auf allen Ebenen technisches Wissen und Fähigkeiten ebenso wie Kenntnisse zu den sozio-technischen Verflechtungen digitaler Infrastrukturen. Die Schaffung und Koordinierung von Verantwortlichkeiten auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene ist zentral, um der Dominanz großer Plattformunternehmen und den Auswirkungen des Plattform-Kapitalismus entgegenzuwirken.

## Literatur

- Altenried, Moritz/Animento, Stefania/Bijadzijev, Manuela (2021): Plattform-Urbanismus. Arbeit, Migration und die Transformation des urbanen Raumes. In: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* Band 9 (1/2), 73–91.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2021): Digital Urban Planning Platforms. In: *International Journal of E-Planning Research* 10 (3), 35–49.
- Atal, Maha Rafi (2021): The Janus faces of Silicon Valley. In: *Review of International Political Economy* 28 (2), 336–350.
- Barns, Sarah (2019): Negotiating the platform pivot: From participatory digital ecosystems to infrastructures of everyday life. In: *Geography Compass* 13 (9), 23.
- Barns, Sarah (2020): Platform urbanism. Negotiating platform ecosystems in connected cities / Sarah Barns. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Bauriedl, Sybille/Strüver, Anke (2020): Platform Urbanism: Technocapitalist Production of Private and Public Spaces. In: *Urban Planning* 5 (4), 267–276.
- Bauriedl, Sybille/Wiechers, Henk (2021): Konturen eines Plattform-Urbanismus. Soziale und räumliche Ausprägungen eines digital divide am Beispiel Smart Mobility. In: *sub|urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* Band 9 (1/2), 93–114.
- BMWi (2019): Das Projekt GAIA-X. Eine vernetzte Dateninfrastruktur als Wiege eines vitalen, europäischen Ökosystems. Berlin.
- Brake, Doug (2019): Submarine Cables. Critical Infrastructure for Global Communications. In: *Information Technology & Innovation Foundation*.
- Cardullo, Paolo/Kitchin, Rob (2019): Smart urbanism and smart citizenship: The neoliberal logic of ‘citizen-focused’ smart cities in Europe. In: *Environment and Planning C: Politics and Space* 37 (5), 813–830.
- Carr, Constance/Hesse, Markus (2020): When Alphabet Inc. Plans Toronto’s Waterfront: New Post-Political Modes of Urban Governance. In: *Urban Planning* 5 (1), 69–83.
- CAS Centre for Advanced Studies (2021): *Digitranscope. The governance of digitally-transformed society*. Luxembourg.
- Engin, Zeynep/van Dijk, Justin/Lan, Tian/Longley, Paul A./Treleaven, Philip/Batty, Michael/Penn, Alan (2020): Data-driven urban management: Mapping the landscape. In: *Journal of Urban Management* 9 (2), 140–150.
- Foundational Economy Collective (Hg.) (2019): *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik: Suhrkamp*.
- Frenken, Koen/Waes, Arnoud/Pelzer, Peter/Smink, Magda/Est, Rinie (2020): Safeguarding Public Interests in the Platform Economy. In: *Policy & Internet* 12 (3), 400–425.
- Frick, Vivian/Gossen, Maïke/Pentzien, Jonas/Piétron, Dominik/Tangens, Rena (2021): Policies to Transform the Internet from Marketplace to Public Space. In: *1430-8800* 36 (01), 9–14.
- Gillespie, Tarleton (2015): Platforms Intervene. In: *Social Media + Society* 1 (1), 1–2.
- Grabher, Gernot/König, Jonas (2020): Disruption, embedded. A Polanyian framing of the platform economy. In: *Sociologica* 14 (1).
- Hollands, Robert G. (2015): Critical interventions into the corporate smart city. In: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 8 (1), 61–77.
- Hösl, Maximilian/Kniep, Ronja (2019): Auf den Spuren eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung von Internetpolitik in der Ministerialverwaltung. In: *Berliner Journal für Soziologie* 29 (3-4), 207–235.
- Kenney, Martin/Zysman, John (2020): The platform economy: restructuring the space of capitalist accumulation. In: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 13 (1), 55–76.
- Kingaby, Harriet (2021): Promises and Environmental Risks of Digital Advertising. In: *Ökologisches Wirtschaften – Fachzeitschrift* 36 (01), 15–19.
- Klauser, Francisco/Paasche, Till/Söderström, Ola (2014): Michel Foucault and the Smart City: Power Dynamics Inherent in Contemporary Governing through Code. In: *Environment and Planning D: Society and Space* 32 (5), 869–885.
- Krisch, Astrid/Plank, Leonhard (2018): *Internet-Plattformen als Infrastrukturen des digitalen Zeitalters*. Wien.
- Krisch, Astrid/Plank, Leonhard (2021): Plattform-Munizipalismus für digitale Infrastrukturen des Alltagslebens. In: *Raphaëla Kogler/Alexander Hamedinger (Hg.): Interdisziplinäre Stadtforschung*. Bielefeld, Germany. Transcript Verlag, 357–378.



- Leszczynski, Agnieszka (2019): Glitchy vignettes of platform urbanism. In: *Environment and Planning D: Society and Space* 38 (2), 189–208.
- Luque-Ayala, Andrés/Marvin, Simon (2020): *Urban Operating Systems. Producing the Computational City*. Cambridge, Massachusetts/London, England: The MIT Press.
- Marshall, Tim (2013): *Planning major infrastructure. A critical analysis*. New York/London: Routledge.
- Mazzucato, Mariana/Semieniuk, Gregor (2017): Public financing of innovation: new questions. In: *Oxford Review of Economic Policy* 33 (1), 24–48.
- Mora, Luca/Deakin, Mark/Reid, Alasdair (2019): Strategic principles for smart city development: A multiple case study analysis of European best practices. In: *Technological Forecasting and Social Change* 142, 70–97.
- Morozov, Evgeny/Bria, Francesca (2017): *Die smarte Stadt neu denken*.
- Nentwich, Michael/Jäger, Wilfried/Embacher-Köhle, Gerhard/Krieger-Lamina, Jaro (2019): *Kann es eine digitale Souveränität Österreichs geben? Herausforderungen für den Staat in Zeiten der digitalen Transformation*. Wien.
- Nogarede, Justin/Stostad, Jan-Erik (2020): *A Progressive Approach to Digital Tech. Taking Charge of Europe's Digital Future*. Brussels, Oslo.
- ORF.at (14.12.2021): Gesetz über digitale Märkte: „Meilenstein“ im Kampf gegen Onlineriesen. In: ORF.at, 14.12.2021.
- Piétron, Dominik (2021): Öffentliche Plattformen und Datengenossenschaften. Zur Vergesellschaftung digitaler Infrastrukturen. In: Timo Daum/Sabine Nuss (Hg.): *Die unsichtbare Hand des Plans. Koordination und Kalkül im digitalen Kapitalismus*. Berlin. Dietz Berlin, 139–153.
- Rahman, K. Sabeel (2016): Democracy against domination: Contesting economic power in progressive and neo-republican political theory. In: *Contemporary Political Theory* 16 (1), 41–64.
- Schneider, Nathan (2018): An Internet of ownership: Democratic design for the online economy. In: *The Sociological Review* 66 (2), 320–340.
- Scholz, Trebor (2016): *Plattform-Kooperativismus*.
- Spacing Toronto (2021): Smart city in a post-pandemic world: Small-scale, green, and over-policed - Spacing Toronto. <https://spacing.ca/toronto/2021/11/08/smart-city-tech-post-pandemic-small-scale-green-over-policed/>, 14.11.2021.
- Srnicek, Nick (2017): *Platform capitalism*. Cambridge/Malden, MA: Polity.
- Thompson, Matthew (2020): What's so new about New Municipalism? In: *Progress in Human Geography* 15 (1), 030913252090948.
- Valverde, Mariana/Flynn, Alexandra (Hg.) (2020): *Smart Cities in Canada. Digital Dreams, Corporate Designs*. Toronto, Canada: James Lorimer & Company Ltd., Publishers.
- Vollmer, Lisa (2017): Keine Angst vor Alternativen. Ein neuer Munizipalismus. über den Kongress „FearlessCities“, Barcelona 10./11. Juni 2017. In: 2197-2567 5 (3), 147–156.
- Zuboff, Shoshana (2019): *The age of surveillance capitalism. The fight for a human future at the new frontier of power*. London: Profile Books.

# Das globale Phänomen der Rekommunalisierung

## Zwischen mutierendem Neoliberalismus und der Politisierung öffentlicher Güter

Franziska Christina Paul

### Einleitung<sup>1</sup>

„Privat über Staat“, so lautete die Maxime der neoliberal orientierten, ökonomischen und politischen Elite der 1980er- und 1990er-Jahre: In den USA unter Reagan, in Chile unter Pinochet, in Großbritannien unter Thatcher und ebenso auch für die Liberalisierungs- und Privatisierungsschübe der Europäischen Union. Mit der Zeit hat sich dieser Leitspruch als fehlerhaft entpuppt, statt Effizienz und Investitionsversprechen haben Privatisierungen in vielen Sektoren zu Qualitätsmängeln und höheren Kosten für NutzerInnen geführt (Prausmüller/Wagner 2014). Obwohl Privatisierungen weiterhin verbreitet sind, gibt es spätestens seit der Finanzkrise im Jahr 2008 wieder wachsendes Interesse am Phänomen der Rekommunalisierung (Becker et al. 2015; Cumbers/Becker 2018). Dieser globale, alternative Trend ist seit Anfang der 2000er-Jahre vermehrt in Städten, Kommunen und Landkreisen zu verzeichnen. Rekommunalisierung bezeichnet die Rückführung vormals privatisierter Aufgaben, Anlagen und Dienstleistungen in die öffentliche Hand. Schon seit Mitte der 2000er-Jahre gibt es vor allem im linkspolitischen, aktivistischen und wissenschaftlichen Umfeld vermehrtes Interesse an dem Thema, wobei sich die existierende Literatur oft auf die Defizite der vorhergehenden Privatisierungen konzentriert, die wiederum Rekommunalisierungsprozesse anstoßen und in den öffentlichen Diskurs bringen (Pigeon et al. 2012). Zudem gibt es viele Fallstudien, die sich Rekommunalisierungsprozessen in verschiedenen Sektoren wie Energie, Wasser und Abfallwirtschaft widmen, als auch verschiedene länderspezifische Auseinandersetzungen diskutieren (z.B. Aldag et al. 2019; Becker et al. 2015; Cumbers 2012; McDonald 2018; Wagner/Berlo 2017).

Rekommunalisierung wird oft, und vor allem von UnterstützerInnen im linkspolitischen Spektrum, mit einer wachsenden pro-öffentlichen Bewegung und Kampagnen für demokratischere Formen öffentlicher Dienstleistungen in Verbindung gebracht (Cumbers/Becker 2018; Kishimoto et al. 2020). Es gibt jedoch auch berechtigte Kritik an einer Überbewertung des transformativen Potentials von Rekommunalisierungsprozessen gegenüber weiterhin institutionalisierten neoliberalen Managementansätzen und marktorientierten Gestaltungsprozessen in kommunalen Verwaltungen (McDonald/Swyngedouw 2019). Dieser Beitrag versucht daher eine kritische Analyse des globalen Trends zur Rekommunalisierung zu bieten, um die weitreichendere Signifikanz von Rekommunalisierungsprozessen – sowohl als systemische Kritik an Privatisierungspolitik als auch ihr Potential für demokratischere Alternativen – zu untersuchen. Der Beitrag greift dafür zentrale Argumente eines aktuellen Beitrags in der Zeitschrift *Antipode* auf (Cumbers/Paul 2022): Darin wird argumentiert, dass Rekommunalisierung als ein Element neoliberaler Mutation verstanden werden sollte. Als solches kann Rekommunalisierung sowohl als Teil neoliberaler Veränderungsprozesse als auch als Ausdruck

ihrer Widersprüche und Manifestation von Alternativen perspektiviert werden. Der vielfältige Charakter von Rekommunalisierung zeigt sich zum Beispiel in einer zunehmenden Politisierung öffentlicher Güter und der Daseinsvorsorge. Zudem ist Rekommunalisierung, wie auch Privatisierung, ein uneinheitliches Phänomen, das mit Blick auf seine unterschiedliche politische und ökonomische Entwicklung, sowie räumlich-geographischen Charakteristika untersucht werden muss (Cumbers/Paul 2020; siehe auch: Brenner et al. 2010). Der Beitrag greift auf die Theorien von Antonio Gramsci (1991f.) und Stuart Hall (1988) für eine polit-ökonomische Konjunkturanalyse zurück: Dabei geht es insbesondere darum, das Rekommunalisierungsphänomen in längerfristige Prozesse – wie etwa neoliberale Restrukturierung – einzuordnen, aber gleichzeitig auch auf die Rolle von Rekommunalisierungen in gegenwärtigen politischen Strömungen und alternativen Bewegungen hinzuweisen.

### **Die Rekommunalisierungsdebatte: Globale Anti-Privatisierungspolitik, wissenschaftliche Reflexion und Gramscis *conjuncture***

Durch die akribische Arbeit von ForscherInnen und AktivistInnen aus der ganzen Welt hat das Transnational Institute (TNI) im Juni 2017 einen wegweisenden Report veröffentlicht, der erstmals 835 weltweite Fälle von (Re)Kommunalisierung seit dem Jahr 2000 dokumentierte (Kishimoto/Petitjean 2017). Der TNI-Report unterscheidet zwischen drei Deprivatisierungsprozessen: der Rekommunalisierung (*remunicipalisation*), der Kommunalisierung (*municipalisation*), bei der eine Dienstleistung oder Infrastruktur auf kommunaler oder regionaler Ebene neu geschaffen wurde, die vorher nicht existierte, sowie der Re-Verstaatlichung (*renationalisation*), wobei der Prozess der Deprivatisierung auf nationalstaatlicher Ebene stattfindet. Ein zweiter Report mit weiteren Fällen und Analyse wurde 2020 veröffentlicht (Kishimoto et al. 2020). Die meisten dokumentierten Fälle sind im Energiesektor anzutreffen, es gibt aber auch viele Fälle in der Wasserver- und -entsorgung und Kommunalverwaltung sowie einige Fälle in den Bereichen Telekommunikation, Abfallwirtschaft, Gesundheitswesen, Transport und Bildung. Die Fälle sind räumlich zwar global verteilt, der Großteil befindet sich allerdings in Europa (siehe auch: Furtner et al. 2019). In Zusammenarbeit mit der Universität Glasgow wurden die Ergebnisse aus dieser vom TNI initiierten Forschung und Berichte (Kishimoto/Petitjean 2017; Kishimoto et al. 2020) in der öffentlich zugänglichen *Public Futures Database* (<https://publicfutures.org>; Transnational Institute 2021) aufgenommen und weiterentwickelt. Durch die weiterlaufende Forschung sind in der Datenbank im Dezember 2021 insgesamt 1556 weltweite und sektorenübergreifende Fälle von Rekommunalisierung (1019), Kommunalisierung (488) und Renationalisierung (49) verzeichnet.

Im englisch-sprachigen Kontext ist der Begriff *remunicipalisation* (Rekommunalisierung) auf die Arbeit unterschiedlicher Gewerkschaften, AktivistIn- und Interessengruppen zurückzuführen. Mit akademischem Hintergrund wurde der englische Begriff im Jahr 2001 erstmals von ForscherInnen der *Public Services International Research Unit* (PSIRU, Forschungsinstitut der Internationale der Öffentlichen Dienste) an der Universität Greenwich verwendet, um die erfolgreiche Rekommunalisierung der Wasserver- und -entsorgung in Grenoble (Frankreich) zu untersuchen und in Anti-Privatisierungsbemühungen einzuordnen (Lobina/Hall 2001). PSIRU forscht auch weiterhin intensiv zum

Thema Rekommunalisierung und öffentliche Daseinsvorsorge (z.B. Hall et al. 2013; Wegmann 2020). Im deutschsprachigen Raum wurde der Begriff ebenso von linkspolitischen und aktivistischen Organisationen wie der Rosa Luxemburg Stiftung (z.B. Candeias et al. 2008) sowie der Österreichischen Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung aufgegriffen (Halmer/Hauenschild 2013; Furtner et al. 2019), und wird auch in wissenschaftlichen Umfeld diskutiert (z.B. Engartner 2009; Matecki/Schulten 2013; Prausmüller/Wagner 2014; Wagner/Berlo 2017). Diese Beiträge befassen sich größtenteils mit der empirischen Erhebung und Analyse von Rekommunalisierungsfällen, es gibt aber auch klare Ansätze, das Phänomen in politisch-ökonomische Prozesse einzuordnen und die Rückkehr zur öffentlichen Hand als aktive Anti-Privatisierungspolitik zu diskutieren.

In den letzten Jahren haben sich drei verschiedene Perspektiven in akademischen Rekommunalisierungsdebatten herauskristallisiert. Die *erste* Perspektive beschreibt den Prozess der Rekommunalisierung als pragmatische Pendelwirkung zur Privatisierung (z.B. Warner/Aldag 2019), und weist politische Motive und Eigenschaften des Phänomens, wie beispielsweise eine pro-demokratische und -öffentliche Alternativpolitik größtenteils zurück. Die *zweite* Perspektive hat einen kritischeren Zugang zur Rekommunalisierung und sieht ein gewisses Potential für umfassendere progressive Transformation mit und durch den Prozess. Sie teilt allerdings auch die Zurückhaltung der ersten Perspektive und hinterfragt die oft betriebswirtschaftliche Steuerung rekommunalisierter Dienstleistungen (z.B. McDonalds/Swyngedouw 2019). Die *dritte*, kritisch-linke Perspektive, der auch dieser Beitrag folgt, erkennt die oben beschriebenen Einschränkungen mancher existierender Rekommunalisierungen an (Cumbers/Paul 2020). Sie argumentiert aber, dass Rekommunalisierungsprozesse trotzdem eine wichtige Rolle für eine pro-öffentliche Alternativenpolitik zum neoliberalen Status Quo spielen (Becker et al. 2015; Cumbers/Becker 2018). Dieser und ähnliche Beiträge versuchen daher, konkrete Rekommunalisierungsfälle in ihre räumlich-sozialpolitische Matrix einzubetten und im Lichte ihres Potentials für eine vermehrte Politisierung öffentlicher Güter und eine alternative Politik zur neoliberalen Hegemonie zu verstehen. Rekommunalisierung kann in manchen Fällen also sowohl weiterhin von betriebswirtschaftlich verengten und konservativen Strukturen geprägt sein als auch auf das Potential einer alternativen, pro-öffentlichen politischen Ökonomie verweisen (siehe auch: Featherstone 2013). Um dies theoretisch besser erfassen zu können, zieht dieser Beitrag das Konzept der Konjunkturanalyse nach Gramsci (1991f.) und Hall (1988) heran.

Antonio Gramsci (1991f.) Theorie zur Hegemonie und Politischen Ökonomie unterscheidet zwischen permanenten, „organischen“ Strukturen in sozialen Systemen, wie beispielsweise kapitalistische Klassenverhältnisse, und sogenannten „konjunkturellen“ Elementen. Diese sind „beweglicher“ als organische Strukturen und beschreiben sich ändernde Beziehungen in sozialen, politischen und wirtschaftlichen Kräfteverhältnissen, wie zum Beispiel die Entstehung sozialer Gerechtigkeitsbewegungen, die kapitalistische Klassenverhältnisse in Frage stellen und herausfordern (aber nicht unbedingt abschaffen). Gramsci selbst hat den Begriff der Konjunktur unterschiedlich genutzt, in späteren Ausarbeitungen hat Gramsci damit vor allem eine Verschiebung politischer Momente beschrieben (Opratto 2019; Hall/Massey 2010). Für diesen Beitrag ist der Begriff der Konjunktur („*conjuncture*“) auch vor allem ontologisch hilfreich. Gramscis Nutzung des Begriffs, der durch Stuart Hall (1988) mit Blick auf die historische Relevanz neoliberaler Mutation sinnvoll weiterentwickelt wurde, hilft, das Rekommunali-

sierungsphänomen nicht nur als bloße Momentaufnahme zu verstehen und als solche bewerten zu wollen. Damit wird vielmehr auch die Notwendigkeit verdeutlicht, dieses in weitreichendere Prozesse neoliberaler Mutation sowie politische und ökonomische Verhältnisse einzuordnen. Eine konjunkturelle Analyse nach Gramsci und Hall versucht daher nicht nur zu verstehen in welchem Verhältnis zum Beispiel Rekommunalisierung zu Privatisierung steht, sondern auch, wie das weitere Terrain der politischen Ökonomie durch dieses Verhältnis verändert wird (Cumbers/Paul 2022). Rekommunalisierungen können daher als Reaktion auf das Versagen neoliberaler Privatisierungsversprechen verstanden werden, aber auch als ein wichtiger Moment in der weiteren umfassenden Krise des neoliberalen Herrschafts- und Steuerungssystems. Das Rekommunalisierungsphänomen ist dabei nur *ein* kritisches Moment – andere Momente neoliberaler Krise sind beispielsweise die globale Finanzkrise 2008 oder auch die anhaltende COVID-Pandemie, die zu weiteren, öffentlichen und kritischen Auseinandersetzungen mit der brüchigen neoliberalen Hegemonie führten. Dieser Beitrag betrachtet das Rekommunalisierungsphänomen daher als kritisches Moment einer (neuen) neoliberalen Krise, die unter anderem die Legitimität der Profitmaxime in Frage stellt, und versucht die dadurch entstehenden Möglichkeiten für eine alternative Politik des Öffentlichen hervorzuheben – ohne diese als deterministisch gegeben zu sehen.

### **Das räumlich vielfältige Terrain des Rekommunalisierungsmoments**

Die räumliche Verteilung der Rekommunalisierungsfälle in den Berichten von TNI (Kishimoto/Petitjean 2017; Kishimoto et al. 2020) und der Public Futures Database deutet auf verschiedene markante Entwicklungen hin, die theoretische Reflexion auf die Rolle der Rekommunalisierung im Kontext unterschiedlich entfalteter neoliberaler politischer Ökonomie anstoßen. Obwohl die Public Futures Database die weltweit einzige und umfassendste Quelle für (Re)Kommunalisierungen ist, muss auch darauf hingewiesen werden, dass der Datensatz von der Verfügbarkeit öffentlich zugänglicher Informationen abhängig und somit eingeschränkt ist. Trotz dieser Einschränkung können aber auch klare Trends erkannt werden. Dazu zählt zum Beispiel, dass es eine Welle von Antiprivatisierungsfällen in Süd- und Lateinamerika im Wassersektor gab und dass ein Epizentrum für Rekommunalisierungen im Energiesektor in Deutschland zu verzeichnen ist. Vor diesem Hintergrund wird die konjunkturelle Bedeutung von Rekommunalisierungsprozessen im Kontext neoliberaler Mutation und einer alternativen Politik öffentlicher Güter anhand dieser zwei Fallbeispiele verdeutlicht und in der folgenden Tabelle (Cumbers/Paul 2022) zusammengefasst.

	<i>Argentinien</i>	<i>Deutschland</i>
<i>Empirische Aspekte der Rekommunalisierung</i>	Frühe Mobilisierung gegen Privatisierung im Wassersektor in Kombination mit Renationalisierung in anderen Sektoren	Wichtiges Epizentrum von Rekommunalisierung, größtenteils im Energiesektor; Entstehung neuer öffentlicher Unternehmen und Kooperativen in Verbindung damit
<i>Kontext und Vermächtnisse (neoliberaler) politischer Ökonomie</i>	Der Washington-Konsens verhängte neoliberale ökonomische Reformen unter Menem, vorausgegangen waren sowohl unvollständige Entwicklungsprozesse als auch kapitalistische Modernisierung; koloniale Vermächtnisse, Peronismus und Diktatur	Adaption Europäischer Binnenmarktlogik ab 1992 und sukzessive Aushöhlung des sozialen Europas; westeuropäische „Kapitalismusvariante“
<i>Nationale und lokale konjunkturelle Kräfte</i>	Massenprivatisierung in den frühen 1990er Jahren; Finanzkrise; folgender Linksrutsch; staatlich-orientierter Peronismus unter Kirchnerismus; signifikante Renationalisierungen	Unvollständige neoliberale Reformen inklusive Privatisierungen in den 1990er-Jahren, allerdings auch uneinheitlich verbreitet in einem dezentralisierten politischen System; Energiewende einschließlich neuer politischer Mobilisierung auf lokaler und nationaler Ebene
<i>Sozial-räumliche Politik des Rekommunalisierungsmoments</i>	Stark zentralisierter Staat, eingeschränkte Autonomie der Provinzen, klientelistische Beziehungen in kommunaler Steuerung, starke Gewerkschaften, aber sonst wenig Ausübung ökonomischer Demokratie	Föderales System und starke lokale Autonomie ermöglichen kommunalen Widerstand gegen Privatisierung; überwiegend staatlicher Managerialismus; teils auch verfassungsrechtlich gesicherte Instrumente direkter Demokratie, die basisdemokratische politische Mobilisierung ermöglichen (z.B. Volksentscheid)
<i>Ausmaß demokratischer Teilnahme (Alternativpolitik)</i>	Dominante managerialistische Form der Rekommunalisierung; wenig Transparenz oder BürgerInneneinbeziehung, aber signifikante autonome Bewegungen, die Neoliberalismus ablehnen und neue kommunale Bewegungen verbinden (z.B. Rosario)	Neue gemeinwohlorientierte Eigentumsformen und hybride kooperative Modelle vor allem in ländlichen Gebieten; radikalere, demokratische und egalitäre Modelle entstehen auch (z.B. Berlin, Hamburg)

Tabelle 1. Rekommunalisierung zwischen neoliberaler Mutation und demokratischen Alternativen: Am Beispiel von Argentinien und Deutschland. (nach: Cumbers/Paul 2022: 12, eigene Übersetzung)

### *Fallbeispiel Argentinien*

Argentinien hat einige der frühesten Rekommunalisierungsfälle erlebt. Im Wassersektor gab es dort von 2002 bis 2010 mehrere hochrangige Rekommunalisierungsfälle in der Hauptstadt Buenos Aires und in zwei der anderen drei größten Metropolregionen des Landes, Mendoza und Rosario-Santa Fe (Transnational Institute 2021). Das Land hat auch sukzessive Renationalisierungen im Post-, Luftfahrt-, Zug- und Rentensektor erfahren. Diese Deprivatisierungsfälle auf verschiedenen Ebenen waren alle Top-Down-Prozesse, die wenig basisdemokratisches Engagement aufzeigten. Als Momentaufnahme können diese Fälle durchaus als einfache pragmatische Pendelbewegung zur Privatisierung gesehen werden, so wie in der ersten der drei vorherigen Perspektiven zur Re-

kommunalisierung beschrieben. Dies würde allerdings den weiteren sozial-historischen, politischen und ökonomischen Kontext ignorieren: Alle Prozesse, ob auf kommunaler oder nationaler Ebene, geschahen vor dem Hintergrund gescheiterter Privatisierungen vor Ort und darüber hinaus vor dem Hintergrund gebrochener Versprechungen globaler und nationaler neoliberaler Eliten. Argentinien war zu dieser Zeit das Epizentrum des lateinamerikanischen Widerstands gegen neoliberale Ideologie, die ihren Ursprung in den jahrelangen Erfahrungen des Landes als Experimentierfeld für Washington-Konsens-inspirierte ökonomische Modernisierungspolitik fand (inklusive des Aufkaufs von Wasserversorgungsunternehmen durch multinationale Konzerne). Dieser politisch-ökonomisch folgenreiche Versuch endete letztendlich in der argentinischen Finanzkrise 2001. Die breit aufgestellte Opposition zu dieser neoliberalen Politik- und Wirtschaftsführung unter Präsident Menem schloss Graswurzelbewegungen, Zivilgesellschaft, Gewerkschaften sowie Mitglieder der politischen Elite des Landes ein, was eine interessante Neupositionierung der neuen Staatsführung Argentiniens unter den weniger neoliberal geprägten Präsidenten Kirchner und Fernández de Kirchner gegen den globalen neoliberalen Diskurs anstieß.

Rekommunalisierungen und Renationalisierungen in Argentinien waren also keine gezielte Kampfansage linker oder demokratischer Kräfte an den neoliberalen Status Quo, und auch kein direktes politisches Instrument für eine Politisierung öffentlicher Güter – beide Prozesse waren aber nichtsdestotrotz Teil einer kurzzeitigen konjunkturellen Verschiebung des politisch-ökonomischen Terrains. Dieses verschob sich in Argentinien von der neoliberalen Maximen hin zu einer pro-öffentlichen Politik, was eine Gelegenheit für einen umfassenderen gesellschaftlichen und politisch-ökonomischen Umschwung bot. Das Potential dieses Umschwungs wurde allerdings nicht materialisiert, eine rechts-konservative Regierung unter Präsident Macri konnte 2015 die Wahl für sich entscheiden. Dies zeigt wiederum, dass das Terrain der *conjuncture* umstritten ist und somit fluktuiert, was sowohl als Limitierung als auch als Möglichkeit für eine alternativen Politik verstanden werden muss.

### *Fallbeispiel Deutschland*

Deutschland verzeichnet weltweit die meisten Rekommunalisierungsfälle und ist auch das globale Epizentrum von Rekommunalisierungen im Energiesektor (Transnational Institute 2021). Im Kontrast zu Argentinien sind Rekommunalisierungen in Deutschland oft Bottom-Up-Prozesse, die durch lokale Akteure aus Politik, Verwaltung oder Zivilgesellschaft angestoßen und durchgeführt werden. Weitere Unterschiede zwischen Argentinien und Deutschland sind einerseits der wirtschaftliche Hintergrund – während Argentinien lange als Versuchsobjekt für anglo-amerikanische neoliberale Ideologie galt, ist Deutschland stärker von Ordoliberalismus und sozialer Marktwirtschaft geprägt. Andererseits ist das Konzept der Daseinsvorsorge in Deutschland stark institutionalisiert: Dieses ist im Grundgesetz verankert und die Aufgabe der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ist auf die Kommunen übertragen (siehe auch: Paul/Cumbers 2021). Es zeigt sich also ein von den neoliberalen Paradebeispielen USA und UK differenzierter Neoliberalismus in Deutschland. In diesem sind Privatisierungen zwar auch manifest, aber der rechtliche Rahmen und die existierenden polit-ökonomische Strukturen erleichtern in gewissem Maße eine Umkehrung der Liberalisierungsmaxime, zum Beispiel nach Auslauf von Konzessionsverträgen. Rekommunalisierungen in Deutschland haben unterschiedlichste

Hintergründe: Viele geschehen ohne großes Engagement von AktivistInnen oder Zivilgesellschaft und sind Teil der kommunalen Verwaltungsarbeit und Lokalpolitik. Es gibt aber auch eine steigende Zahl von Rekommunalisierungen, die klar als Ausdruck einer zunehmenden Antiprivatisierungspolitik und einer aktiven Politisierung öffentlicher Güter verstanden werden können. Dies gilt etwa für die einschlägigen Fälle in Hamburg, Berlin und Wolfhagen, die als „Musterbeispiele“ basisdemokratischer Mobilisierung gegen die neoliberale Agenda der Profitmaximierung und für eine bedarfsgerechte öffentliche Alternativpolitik gelten (Cumbers/Becker 2018; Wegmann 2021). In Berlin und Hamburg gab es jeweils breitaufgestellte zivilgesellschaftliche Bündnisse, die neben dem Rekommunalisierungsziel auch soziale, demokratische und ökologische Ansprüche stellten. Die Stadt Wolfhagen ist für ihre frühe, innovative und hybride Eigentumsform ihrer Energieversorgung bekannt. Seit 2010 ist die Wolfhagener Bürgerenergiegenossenschaft dort mit 25% Miteigentümer des 2006 rekommunalisierten Stadtwerks.

Ein weiteres interessantes Element deutscher Rekommunalisierungen ist die Verbindung von Rekommunalisierungen (und anderen neoliberal-kritischen Eigentumsmodellen wie z.B. Kooperativen und Genossenschaften) mit übergeordneten politischen Strategien, wie zum Beispiel der Energiewende – nicht bloß als Schlagwort, sondern als politisches Projekt einer sozio-ökologischen Transformation, das auf die jahrzehntelange Mobilisierung sozialer Bewegungen aufbaut (Paul 2018). Dieses Zusammenspiel verschiedener sozialer, wirtschaftlicher und politischer Prozesse spielt oft auch in „ländlichen“ und weniger bekannten Rekommunalisierungen eine Rolle. So haben beispielsweise über 800 Thüringer Kommunen im Jahr 2013 durch die Gründung des Kommunalen Energiezweckverbands Thüringen (KET) Kommunalkredite aufnehmen können, um den Thüringer Energiekonzern TEAG vom Marktriesen E.ON zurückzukaufen und somit zu rekommunalisieren (Kuschel 2020). Das knapp eine Milliarde Euro teure Geschäft gilt als eines der teuersten Rekommunalisierungsprojekte Deutschlands und war deshalb umstritten – vor dem ordoliberalen und finanzpolitisch-restriktiven Hintergrund deutscher Wirtschaftspolitik nach der Finanzkrise wurde Verschuldung nicht gerne gesehen. Seitdem hat TEAG als kommunaler Regionalversorger allerdings weitaus ambitionierter agiert als unter privater Führung; das Unternehmen ist an Wert gewachsen, Schulden wurden in überdurchschnittlichem Umfang getilgt und neue Investitionen getätigt (Paul/Cumbers 2021). TEAG hat als Unternehmen umgedacht, investiert zum Beispiel in erneuerbare Energien sowie Fernwärme und verknüpft dabei öffentliches Eigentum, regionales Wachstum und eine tatsächlich existierende (sozio-)ökologische Transformationspolitik der Energiewende miteinander. Obwohl TEAG an sich nicht „radikal“ geführt wird, sind nichtsdestotrotz diese lokalen und vielfältigen Momente, die den neoliberalen Status Quo herausfordern, wichtig. Denn damit kann das Terrain der politischen Ökonomie verschoben und neues Potential für eine alternative Politik des Öffentlichen geschaffen werden.

## Fazit

Der globale Trend zur Rekommunalisierung von Dienstleistungen und Infrastruktur repräsentiert ein kritisches Moment in einer weiterhin neoliberal geprägten globalen Wirtschaftsordnung. Denn er zeigt praktische Möglichkeiten für Alternativen zum neo-



liberalen Status Quo durch eine Politisierung öffentlicher Güter und Daseinsvorsorge auf. Ohne das Potenzial einzelner Rekommunalisierungsfälle im Kontext weiterhin wirkmächtiger neoliberaler Strukturen überbewerten zu wollen, ist das globale Phänomen der Rekommunalisierung dennoch ein wichtiger Moment in der gegenwärtigen *conjuncture* und kann als solches sowohl neoliberale Steuerungsstrukturen als auch tieferliegende kapitalistische soziale Verhältnisse herausfordern (Wright 2019). Eine Konjunkturanalyse (Hall 1988; Gramsci 1991f.) erlaubt diese sich verändernden, kritischen Momente neoliberaler Mutation zu erfassen und ihr Potential für alternative sozial-politische Umbrüche zu analysieren. Dieser Beitrag versuchte zu verdeutlichen, wie Rekommunalisierungen aus und durch die räumlich-vielfältigen Gegebenheiten neoliberaler Mutation entstehen. Die Fallbeispiele Argentiniens und Deutschlands machen nachvollziehbar wie Rekommunalisierungen in und durch besondere lokale und historisch-spezifische Konditionen entstehen. Darüber hinaus zeigen sie aber auch, dass das Rekommunalisierungsmoment dynamisch und zukunfts offen ist, und eine progressive, demokratische und pro-öffentliche Alternativpolitik befördern kann.

Blinder Optimismus zum Ende des Neoliberalismus ist weiterhin unangebracht. Auch wenn die neoliberale Hegemonie spätestens seit 2008 viele Verluste verzeichnet hat, ist die globale politische Ökonomie weiterhin stark neoliberal geprägt. Nichtsdestotrotz gibt es Hinweise auf die Möglichkeit zu einer starken alternativen und anti-neoliberalen Politik, die in der Politisierung öffentlicher Güter verankert ist. Rekommunalisierung spielt in der Analyse dieser Alternativpolitik eine wichtige Rolle. Als dynamisches Element neoliberaler Mutation sind Rekommunalisierungen ein vielfältiges Phänomen: Sie können sowohl einen teilweise von markt- oder betriebswirtschaftlichen Akteuren kooptierten Prozess darstellen, der nicht inhärent progressiv ist, als auch praktisch-konkrete Einstiegsprojekte in eine pro-öffentlichen Zukunft sein. Damit ermöglichen sie ein tiefgreifenderes Umdenken in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und sollten somit von linken und demokratischen Kräften aktiv mitgestaltet werden.

## Anmerkung

- 1 Dieser Beitrag wurde im Rahmen des European Research Council grant (789100): „Global Remunicipalisation and the Post-Neoliberal Turn“ unterstützt.

## Literatur

- Aldag, Austin M./Kim, Yunyi/Warner, Mildred E. (2019): Austerity urbanism or pragmatic municipalism? Local government responses to fiscal stress in New York State. In: *Environment and Planning A: Economy and Space* 51 (6), 1287–1305.
- Becker, Sören/Beveridge, Ross/Naumann, Matthias (2015): Remunicipalization in German cities: contesting neo-liberalism and reimagining urban governance? In: *Space and Polity* 19, 76–90.
- Brenner, Neil/Peck, Jamie/Theodore, Nik (2010): Variegated neoliberalisation: Geographies, modalities, pathways. In: *Global Networks* 10 (2), 182–222.
- Candeias, Mario/Rilling, Rainer/Weise, Katharina (Hg., 2008): *Krise der Privatisierung. Rückkehr des Öffentlichen*. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Cumbers, Andrew (2012): *Reclaiming Public Ownership: Making Space for Economic Democracy*. London: Zed.
- Cumbers, Andrew/Becker, Sören (2018): Making sense of remunicipalisation: theoretical reflections on and political possibilities from Germany's Rekommunalisierung process. In: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, 503–517.

- Cumbers, Andrew/Paul, Franziska (2020): Adapting to the political moment and diverse terrain of 'Actually Existing Municipalisms.' In: *Soundings* 74, 40–53.
- Cumbers, Andrew/Paul, Franziska (2022): Remunicipalisation, Mutating Neoliberalism, and the Conuncture. In: *Antipode* 54 (1), 197–217.
- Engartner, Tim (2009) Kehrt der Staat zurück? Rekommunalisierungen in den Aufgabenbereichen Entsorgung und Gebäudereinigung. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU* 32 (4), 339–355.
- Featherstone, David J. (2013): The contested politics of climate change and the crisis of neo-liberalism. In: *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies* 12 (1), 44–64.
- Furtner, Alexander/Halmer, Susanne/Kaya, Selma/Terzic, Laurentius/Wülbeck, Liam (2019): Rekommunalisierung in Europa. Wien: Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung.
- Gramsci, Antonio (1991f.): *Gefängnishefte*. Kritische Gesamtausgabe. Hamburg: Argument.
- Hall, David/Lobina, Emanuele/Terhorst, Philipp (2013): Re-municipalisation in the early twenty-first century: Water in France and energy in Germany. In: *International Review of Applied Economics* 27 (2), 193–214.
- Hall, Stuart (1988): *The Hard Road to Renewal: Thatcherism and the Crisis of the Left*. London, Verso.
- Hall, Stuart/Massey, Doreen (2010): Interpreting the crisis. In: *Soundings* 44, 57–71.
- Halmer, Susanne/Hauenschild, Barbara (2014): *Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU*. Wien: Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung.
- Kishimoto, Satoko/Petitjean, Olivier (2017): *Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens are Turning Back Privatisation*. Paris/Amsterdam: Transnational Institute.
- Kishimoto, Satoko/Steinfurt, Lavinia/Petitjean, Olivier (2020): *The Future is Public: Towards the Democratic Ownership of Public Services*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Kuschel, Frank (2020): *Rekommunalisierungen in Thüringen – Chancen und Risiken*. Erfurt: Kommunalpolitisches Forum Thüringen e.V., Die Thüringergestalter.
- Lobina, Emanuele/Hall, David (2001): *Private to Public: International Lessons of Water Remunicipalisation in Grenoble, France*. London: PSIRU.
- Matecki, Claus/Schulten, Thorsten (Hg., 2013): *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*. Hamburg: VSA.
- McDonald, David A. (2018): Remunicipalisation: The future of water services? *Geoforum* 91, 47–56.
- McDonald, David A./Swyngedouw, Eric (2019): The new water wars: struggles for remunicipalisation. In: *Water Alternatives* 12 (2), 322–333.
- Paul, Franziska (2018): Deep entanglements: History, space, and (energy) struggle in the German Energiewende. In: *Geoforum* 91, 1–9.
- Paul, Franziska/Cumbers, Andrew (2021): The return of the local state? Failing neoliberalism, remunicipalisation, and the role of the state in advanced capitalism. In: *Environment and Planning A: Economy and Space*, (early view) 1–19. DOI: 10.1177/0308518X211050407
- Pigeon, Martin/McDonald, David A./Hoedeman, Olivier/Kishimoto, Satoko (2012): *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. Amsterdam: Corporate Europe Observatory/Transnational Institute.
- Prausmüller, Oliver/Wagner, Alice (2014, Hg.): *Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik*, Hamburg: VSA.
- Opratko, Benjamin (2019): *Im Namen der Emanzipation. Antimuslimischer Rassismus in Österreich*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Transnational Institute (2021): *Public Futures*. Global database of de-privatised public services. <https://publicfutures.org>, 2.10.2021.
- Wagner, Oliver/Berlo, Kurt (2017): Remunicipalisation and foundation of municipal utilities in the German energy sector: details about newly established enterprises. In: *Journal of Sustainable Development of Energy, Water and Environment Systems* 5, 396–407.
- Warner, Mildred E./Aldag, Austin M. (2019): Re-municipalization in the US: a pragmatic response to contracting. In: *Journal of Economic Policy Reforms*, 24 (3), 319–332.
- Wegmann, Vera (2020): *Taking our public services back in house – a remunicipalisation guide for workers and trade unions*. Ferney-Voltaire: Public Services International.
- Wegmann, Vera (2021): *Daseinsvorsorge und Rekommunalisierung*. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Wright, Eric O. (2019): *How to Be an Anti-Capitalist in the 21st Century*. London: Verso.

# Kritische soziale Infrastruktur im Sog der Finanzmärkte

Leonhard Plank

## Einleitung<sup>1</sup>

Vor dem Hintergrund einer neoliberalen Reformagenda erfasste eine profit-orientierte Logik seit den 1980er-Jahren immer mehr Bereiche der kritischen sozialen Infrastruktur, deren Expansion durch marktschaffende Liberalisierungs- sowie Privatisierungspolitik ermöglicht wurde. Die Literatur zur Privatisierung der Daseinsvorsorge und des Wohlfahrtsstaates hat ausführlich dargelegt, wie private Unternehmen in diese öffentlich-geprägten Bereitstellungssysteme expandiert haben (siehe u.a. Frangakis et al. 2009; Clifton et al. 2013). Die Formen der Privatisierung reichten dabei von materiellen Privatisierungen über verschiedene Formen von Public-Private-Partnerships (PPP) bis zu Auslagerungen (Mercille und Murphy 2017). Diese Phase war vor allem durch private Unternehmen gekennzeichnet, die einen Branchen-Bezug zum Privatisierungs- bzw. Investitionsobjekt hatten. Die Geschäftsmodelle dieser strategischen Investoren waren häufig, wenn auch nicht ausschließlich, auf die Erzielung von Gewinnen aus der operativen Geschäftstätigkeit ausgerichtet.

Daneben haben vor allem im letzten Jahrzehnt Finanzinvestoren an Bedeutung in wichtigen Bereichen sozialer Infrastruktur gewonnen. Der Fokus dieser finanziellen Kapitalgesellschaften (von Banken und Versicherungen über Pensionsfonds bis zu Private Equity und Hedge Funds) liegt auf dem Verwalten und Vermehren vom Vermögen anderer. Mit dem zunehmenden Vordringen dieser Akteure in die Sphäre sozialer Reproduktion greifen auch die Prinzipien und Logiken verstärkt um sich, die aus der einschlägigen Finanzialisierungsliteratur (Epstein 2005, Aalbers 2019) bekannt sind und die die Art und Weise der Leistungserbringung beeinflussen (siehe u.a. Bayliss 2016; Hunter/Murray 2018 für den Gesundheitssektor).

Eine relevante Ergänzung aus der jüngeren Finanzialisierungsliteratur zur Rolle des Staats weist nicht nur auf dessen gestaltende Rolle bei Finanzialisierungsprozessen hin (Aalbers 2019), sondern insbesondere auch auf die Restrukturierung bis dato öffentlich geprägter Finanzierungssysteme (Karwoksi 2019, Cordhila 2021). Damit wird die solidarische Finanzierung aus Steuer- und Beitragszahlungen zunehmend in Richtung privater Fremdfinanzierung über Kapitalmärkte verschoben. Mit dieser Neuausrichtung von Finanzierungskreisläufen erschließt sich eine zusätzliche Quelle für private Wertabschöpfung aus diesen systemkritischen Sektoren.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der Beitrag zum einen das Ziel, zentrale Mechanismen im Überblick darzustellen anhand derer privates Kapital Zugriff auf die Kritische soziale Infrastruktur bekommt. Zum anderen soll im speziellen mit Blick auf die Gruppe der Finanzinvestoren aktuelle Beteiligungs- und Veranlagungsmöglichkeiten dargestellt werden. Der Beitrag ist daher wie folgt gegliedert. In Abschnitt 2 werden zentrale Modalitäten für die Beteiligung privaten Kapitals in der Kritischen sozialen Infrastruktur skizziert. Abschnitt 3 illustriert die zunehmende Relevanz von Finanzinvestoren

am Beispiel ausgewählter Segmente sozialer Infrastruktur in Europa. Der letzte Teil fasst wesentliche Ergebnisse zusammen.

### Privates Kapital in der Kritischen (sozialen) Infrastruktur

Im Kontext des Ausbaus des keynesianischen Wohlfahrtsstaats in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren die Möglichkeiten zur Beteiligung von privatem Kapital weitgehend beschränkt und bezogen sich vor allem auf indirekte Fremdkapitalinstrumente (Cassis et al. 2016). Insbesondere öffentlich begebene Anleihen spielten eine Rolle in der Bereitstellung von Fremdkapital zur Finanzierung technischer und sozialer Infrastruktur. Vor allem in den USA waren und sind kommunale Anleihen (*municipal bonds*) ein bedeutender Markt im Rahmen der Infrastrukturfinanzierung. Aber auch in manchen europäischen Ländern spielen sie eine Rolle (z.B. Kommunalobligationen in Deutschland). Direkte Beteiligung am Fremdkapital erfolgte insbesondere durch Unternehmensanleihen, die Infrastrukturunternehmen selbst emittierten. Diese waren bis in die 1990er Jahre im internationalen Vergleich stärker auf Nordamerika fokussiert. Ähnliches gilt für die andere, traditionelle Möglichkeit, sich über Aktien am Eigenkapital von börsennotierten Infrastrukturunternehmen zu beteiligen.

Erst durch die parallele Liberalisierung der Kapitalmärkte und das Aufbrechen der öffentlichen Monopole im Zuge der Durchsetzung des europäischen Binnenmarkts kamen diese Beteiligungsmöglichkeiten in Europa verstärkt zur Anwendung. Insbesondere in den technischen Infrastruktursektoren entstanden (teil)privatisierte transnationale Konzerne, die ihren Expansionskurs innerhalb und außerhalb der EU seit den 1990er vorantrieben, und dafür verstärkt Eigen- und Fremdkapital über die Börse einsammelten (Clifton et al. 2013). Aber auch in Bereichen sozialer Infrastruktursektoren bildeten sich seither eigene europaweit agierende Konzerne heraus (Tabelle 1).

	Sektor	Beschäftigte	Umsatz Mio. EUR	EBIT Mio. EUR	Aktive Länder	Unternehmen im Konzern
Vonovia	Wohnen	10 622	4 161	1 676	8	827
Orpea	Pflege	68 891	3 922	423	15	815
Korian	Pflege	53 915	3 874	266	7	779
Fresenius (Helios)	Gesundheit	116 952	9 815	1 022	9	n/a

Tabelle 1: Kennzahlen ausgewählter europäischer Konzerne in der sozialen Infrastruktur (Stand 2020).

Quelle: Unternehmensinformationen und ORBIS (2021)

Mehr oder weniger parallel zu dieser Formierung von global agierenden Infrastrukturkonzernen wurden über verschiedene Varianten von PPPs ebenso Bereiche der kritischen Infrastruktur für private Verwertungsinteressen erschlossen. PPPs gewannen ausgehend von England und einigen wirtschaftsliberalen Ländern wie Australien und den USA seit den 1980er-Jahren als Instrument in der Finanzierung und Bereitstellung von Infrastrukturleistungen an Bedeutung (Hodge et al. 2010). Je nach Ausprägung handelt es sich dabei um mittel- bis langfristige vertragliche Vereinbarungen zwischen der öf

fentlichen Hand und Privaten, die die Finanzierung und/oder Erbringung von Leistungen in technischen und sozialen Infrastruktursektoren regeln (Mühlenkamp 2016). Je nach Spielart kommt es dabei auch dazu, dass Private zumindest temporär Eigentümer von Vermögenswerten in Infrastruktursektoren werden, indem sie häufig auch unter Beteiligung der öffentlichen Hand Anteilseigner an einer Trägergesellschaft (*Special Purpose Vehicle*) werden.

In ausgewählten Bereichen sozialer Infrastruktur spielen PPPs seit den 1990er-Jahren eine gewisse Rolle, allen voran im Bildungs- und Gesundheitssektor. Die Datenlage dazu ist dürftig, was nicht zuletzt daran liegt, dass ein wesentlicher Grund für die Attraktivität von PPPs darin begründet ist, dass sie häufig nicht in den öffentlichen Budgets aufscheinen (Plank 2016). Für einen europaweiten Vergleich eignen sich die Daten vom bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) angesiedelten European PPP Expertise Centre<sup>2</sup>. Wie Tabelle 2 zeigt, machen PPPs in sozialen Infrastruktursektoren rund 73 % aller erfassten PPP-Projekte im Zeitraum 1990–2020 aus, allerdings nur etwa 39 % des Volumens. Dies unterstreicht die relativ geringe Größe von Projekten im Vergleich zu PPPs in technischen Infrastruktursektoren (wie z.B. Flughäfen, Autobahnen, Abwasserwerke). Hervorzuheben ist auch die besondere Rolle des Vereinigten Königreichs, das für mehr als die Hälfte (1031 von 1799) der PPPs im Betrachtungszeitraum steht. Im Gesundheitssektor ist das Gewicht mit 75 % (298 von 397 Projekten) sogar noch höher.

Sektoren sozialer Infrastruktur	Projektanzahl		Volumen		Ø Volumen
	abs.	%	Mrd. EUR	%	Mio. EUR
Bildung	461	25,6%	38,01	10,3%	82,5
Gesundheit	397	22,1%	51,18	13,9%	128,9
Öffentliche Ordnung & Sicherheit	147	8,2%	12,73	3,5%	86,6
Verteidigung	57	3,2%	18,33	5,0%	321,6
Allgemeine Verwaltung	77	4,3%	7,35	2,0%	95,5
Wohnen & Gemeinschaftsdienste	87	4,8%	8,93	2,4%	102,6
Erholung & Kultur	87	4,8%	7,27	2,0%	83,6
Zwischensumme Soziale Infrastruktur	1313	73,0%	143,8	39,0%	109,5
Zwischensumme Technische Infrastruktur	486	27,0%	224,5	61,0%	461,9
Gesamt	1799	100,0%	368,3	100,0%	204,7

Tabelle 2: PPPs in ausgewählten Sektoren sozialer Infrastruktur in Europa (1990–2020). Quelle: Eigene Darstellung auf Basis EPEC (2021)

Eine weitere Möglichkeit für private Kapitalverwertung ist die Bereitstellung von Fremdkapital zur Finanzierung Kritischer sozialer Infrastruktur. Wie einleitend festgehalten war die Finanzierung in vielen technischen und sozialen Infrastruktursektoren weitgehend öffentlich getragen. Dies begann sich mit der Transformation vom Steuer- zum Schuldenstaat (Streeck 2013) und der Herausbildung privater Schuldenmärkte zu ändern. Am Beispiel des französischen Gesundheitswesens zeigt Cordilha (2021), wie sich

in Zeiten des Finanzmarktkapitalismus die Finanzierung in unterschiedlichen Bereichen – von der langfristigen Schulden-Refinanzierung über die Bereitstellung kurzfristiger Liquidität bis zur Investitionsfinanzierung – zu privatem Finanzkapital verschoben haben. Auf die zunehmende Integration privater Fremdkapitalgeber in öffentliche Bereitstellungssysteme der Gesundheitsversorgung weisen auch Bayliss (2016) für das englische NHS, Vural (2017) für die türkische Spitalsfinanzierung, sowie Stewart und Smith (2011) für gemeinnützige Spitäler in den USA hin. Darüber hinaus haben sich Märkte für abgeleitete Finanzinstrumente aufbauend auf den Vermögenswerten der betreffenden Sektoren in einigen europäischen Ländern und den USA gebildet (Messina 2010; Bryan/Rafferty 2010).

## Aufstrebende Veranlagungsfelder für Finanzinvestoren

### *Direkte Beteiligung als Shareholder am Eigenkapital*

Abgesehen von den zuvor angesprochenen Infrastrukturkonzernen, die sich als strategische Investoren insbesondere seit den 1990er-Jahren zunehmend an anderen Infrastruktur-Unternehmen direkt beteiligten, wurde diese Form der Beteiligung seit den frühen 2000ern auch bei verschiedenen Finanzinvestoren populär (siehe auch Plank 2021 zu unterschiedlichen Strategien der Akteure). Ausgehend von kanadischen Pensionsfonds fand dieser Ansatz zunehmend Verbreitung bei anderen institutionellen Investoren in den USA, Europa und Australien (Inderst 2020). Der Schwerpunkt der Veranlagung lag dabei bisher auf Sektoren technischer Infrastruktur wie z. B. Flughäfen oder Energienetzen, wobei diese großen Investitionsvorhaben häufig von Konsortien durchgeführt werden, die neben dem Investor zumeist auch Banken und Betreiber bzw. strategische Investoren umfassen (ibid.).

In den letzten Jahren haben Pensionsfonds sowie Versicherungen verstärkt direkt in Studierendenheime, Pflegeheime sowie in den sozialen Wohnungsbau investiert. Diese Bereiche der sozialen Infrastruktur weisen bestimmte Gemeinsamkeiten mit den bestehenden Veranlagungen in Immobilienvermögen der zuvor genannten institutionellen Investoren auf – sie werden daher auch als alternatives Immobilieninvestment betrachtet (BDO/CBRE 2015; CBRE et al. 2017). Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass diese Teile der sozialen Infrastruktur stärker nutzerfinanziert sind, d. h. die Einnahmen aus der Bewirtschaftung dieser Sonderimmobilien kommen zu einem großen Teil von den NutzerInnen bzw. deren Familien. Somit sind sie aus Investorensicht eher vergleichbar mit Veranlagungen im Bereich von gebührenfinanzierten technischen Infrastruktursektoren wie Energie-, Wasser oder Transport.

Der neu geschaffene Markt für Studierendenheime ist ein typisches Beispiel für diese Entwicklungen. Er hat sich in den letzten 15 Jahren ausgehend von den USA und dem Vereinigten Königreich im Zusammenhang mit der zunehmenden Internationalisierung und Kommerzialisierung der Universitäten etabliert (Revington/August 2020). Marktberichten zufolge haben die Investitionen in den 2010er-Jahren von anfänglich 3–4 Mrd. USD auf 16–17 Mrd. USD pro Jahr zugenommen, wobei die USA und das Vereinigte Königreich für 80–85 % dieses Volumens stehen (Savills 2019). Neben Australien spielen in letzter Zeit auch einige westeuropäische Länder wie Deutschland, Nie-

derlande, Italien, Spanien und Dänemark eine zunehmende Rolle. In Österreich ist vor allem Wien ein aufstrebender Investitionsspot (Otto Immobilien 2019).

Getrieben wird dieses Wachstum einerseits von den strategischen Investoren, die den Markt für „purpose-built student accommodation (PBSA)“ entwickeln und konsolidieren. Dazu zählt etwa die Unite Group in England, die als Marktführer 76.000 Betten in 180 Studierendenheimen in 27 Städten des Vereinigten Königreichs betreibt (Unite Group PLC 2021), oder die in Europa expandierende GSA Group. Daneben haben Finanzinvestoren im letzten Jahrzehnt verstärkt in den Sektor investiert – im Durchschnitt verantworten sie etwa die Hälfte der Investitionen im Zeitraum 2011–2018 (Savills 2019). Zu den großen Akteuren zählen in dieser Gruppe der kanadische Pensionsfonds Canada Pension Plan Investment Board, die europäischen Versicherungskonzerne AXA und Allianz, Private Equity Investoren wie Harrison StreetRE Cap oder die Investmentmanager von Blackstone oder Mapletree Investments (ibid).

Auch im Bereich der Altenpflege zeigen sich ähnliche Entwicklungen. Hier sind in Europa vor allem Private Equity Gesellschaften prominent vertreten. Wie die vom europäischen Recherche-Kollektiv InvestigateEurope erfassten Daten zeigen, gibt es eine Reihe von Private Equity Investoren aus den USA, dem Vereinigten Königreich sowie einigen weiteren europäischen Ländern wie Schweden oder Frankreich, die in den letzten Jahren zunehmend direkt in dem Sektor investiert haben (siehe Tabelle 3). Daneben finden sich die zwei französischen Pflegekonzerne Orpea und Korian, die als strategische Investoren ihre Internationalisierung in Europa seit den 2000er-Jahren vorangetrieben haben.

Name	Herkunftsland	Zielobjekte (Land)	Heime	Betten
Intermediate Capital Group	UK	DomusVi (FR, ES, PT, NL, IR)	354	36.000
EQT	SWE	Colisée (FR, BE, ES, IT)	275	24.986
Nordic Capital	SWE	Alloheim (DE)	253	23.707
Formation capital LLP	USA	HC-One (UK)	329	20.175
Creadev	FRA	Maison de Famille (FR), Amavir (ES), La Villa (IT), Dorea (DE)	159	10.709
Elli Investments	UK	Four Seasons (UK)	322	10.042
Bridgepoint	USA	Care UK (UK)	124	8.429
I Square Capital	USA	Domidep (FR, BE, DE)	115	8.360
CVC Capital	USA	Vitalia (ES)	44	6.600
Waterland	BE, NL	Schönes-Leben (DE), Silverstream (IR)	73	6.548
Chequers Capital	FRA	Emvia Living (DE), CADE (FR)	53	6.160
Triton	D/SWE	Ambea (SE)	361	5.772
Oaktree	USA	Vitanas (DE)	42	5.437
KOS	ITA	Charleston (DE)	47	4.200
Trilantic Capital Partners		Argentum (DE), Armonia (BE)	33	3.774

Tabelle 3: Die TOP-15 Private Equity Investoren in der Altenpflege in Europa. Quelle: InvestigateEurope (2021)

### *Veranlagung über offene und geschlossene Infrastrukturfonds*

Zwar hat die zuvor geschilderte direkte Beteiligung am Eigenkapital in bestimmten Sektoren sozialer Infrastruktur an Bedeutung gewonnen. Allerdings erfordert sie einschlägige Expertisen und Mindestgrößen, zumal die Investitionsvolumina bei sozialen Infrastrukturprojekten geringer sind als in technischen Infrastruktursektoren. Eine Möglichkeit diese Nachteile auszugleichen besteht darin, Projekte bzw. Investitionen zu poolen. Genau hier setzten die seit den 2000er-Jahren entstandenen Infrastrukturfonds an, die in verschiedenen Infrastruktursektoren investieren und die sowohl als offene als auch geschlossene Fonds am Markt zu finden sind. Ihre Bedeutungszunahme lässt sich unter anderem am steigenden verwaltenden Vermögen (*assets under management*) durch Infrastrukturfonds verdeutlichen. Lag dieses Vermögen 2008 noch etwas über 100 Mrd. USD verachtachte es sich bis zum Jahr 2020 fast (Preqin 2021). Auch wenn die Bedeutung von Investitionen in soziale Infrastruktur als zunehmend relevant erachtet wird, ist ihr Anteil am Veranlagungsportfolio vergleichsweise bescheiden (Inderst 2020).

Neben den eher generalistisch orientierten Infrastrukturfonds, die mittlerweile auch einen Teil ihres Vermögens in Projekte der sozialen Infrastruktur investieren, haben sich im letzten Jahrzehnt einige spezialisierte Fonds etabliert (siehe Tabelle 3). Ihr Investitionsfokus liegt auf den reifen „Märkten“ in wirtschaftsliberalen Vorreiterländern (USA, Kanada, Australien, Neuseeland) sowie Europa. Zusätzlich zu den bereits bisher erwähnten Teilen Kritischer sozialer Infrastruktur veranlagen diese Fonds auch im Bildungswesen (Kindertagesstätten, Schulen, Universitäten) sowie in den Bereichen Justiz und Sicherheit. Die Fonds sind häufig als offene Fonds konzipiert und veranlagen teilweise über Beteiligungen an PPPs.

<b>Fonds</b>	<b>Region</b>	<b>Sektoren</b>
36i Social Infrastructure Fund I	USA	Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, Wohnungsbau, kommunale Einrichtungen
Harrison Street Social Infrastructure Fund	Nordamerika	Gesundheit, Bildung und sonstige öffentliche Gebäude
AMP Capital Community Infrastructure Fund	Australien, Neuseeland	Bildung, Gesundheit, Justiz, Verteidigung, kommunaler Wohnungsbau, Freizeiteinrichtungen,
Palisade Australian Social Infrastructure Fund	Australien	Spitäler, Verteidigung (Wohnraum und andere Gebäude auf militärischen Stützpunkten), Justiz
Australia Social Infrastructure Partners	Australien	Spitäler, Schulen
Franklin Templeton Social Infrastructure Fund	Europa	Gesundheitszentren, Schulen, Spitäler, Gerichtsgebäude, Sporteinrichtungen, Studentenwohnheime
H&A Social Infrastructure	Deutschland	Gesundheitszentren, Gebäude der medizinische/soziale Grundversorgung
European Social Infrastructure I	Europa	Pflegeimmobilien, Kliniken, Bildungseinrichtungen, Kindertagesstätten, Mikroapartments

Tabelle 4: Ausgewählte Fonds mit Fokus auf soziale Infrastruktur. Quelle: Unternehmensinformationen, Medienberichte und Preqin (2021).



Auch in Österreich sind diese Entwicklungen bereits angekommen. Zentraler Player ist die IMMAC Gruppe mit Sitz in Hamburg, die mit ihrer Österreich-Töchter seit 2008 primär in Pflege- und Gesundheitsimmobilien investiert und diese als vorwiegend geschlossene Fonds für den deutschen Kapitalmarkt anbieten. Insgesamt wurde seither so mehr als 300 Mio. EUR in 25 Projekten veranlagt. Die Laufzeiten variieren zwischen 15 und 25 Jahren. Die Betreiber, die diese Pflegeimmobilien mieten, sind in der Regel profitorientierte Pflegeheimbetreiber und reichen von gewerblichen Anbietern mit österreichischen Eigentümern (AHA-Gruppe, adcrua und amicalis) bis zum größten europäischen Betreiber Orpea mit seiner Österreich-Niederlassung Senecura (IMMAC 2020).

### *Social Bonds und Social Impact Bonds*

Im letzten Jahrzehnt wurden auch verstärkt neue Finanzierungsinstrumente etabliert, die es ermöglichen sollen, neben den Renditeansprüchen auch soziale und ökologische Ziele stärker zu adressieren. Hier wurde unter dem Kürzel GSSS (Green, Social, Sustainability and Sustainability-linked) Bonds eine neue Veranlagungsform etabliert (OECD 2021). Dabei sind Soziale Anleihen (*social bonds*) ähnlich wie Grüne Anleihen (*green bonds*) thematisch bestimmten sozialen Infrastrukturbereichen gewidmet. Die aus der Anleiheemission resultierenden Einnahmen werden also für neue oder auch bestehende Projekte in sozialen Infrastruktursektoren wie Wohnen, Bildung und Gesundheit verwendet (Inderst 2020). Das Volumen dieser GSSS-Anleihen hat sich nach Schätzungen von knapp 100 Mrd. USD im Jahr 2016 auf mehr als 600 Mrd. USD im Jahr 2020 versechsfacht. Während im Jahr 2016 noch fast das gesamte Volumen auf Emissionen von *green bonds* zurückzuführen war, wurden im Jahr 2020 bereits 165 Mrd. USD an *social bonds* emittiert, wobei diese vor allem von supranationalen Organisationen wie der EU und Multilateralen Entwicklungsbanken begeben wurden (OECD 2021).

Davon zu unterscheiden sind *social impact bonds* (SIB), die anders als der englische Name nahelegt keine typischen Anleihen sind, die man zeichnet und dafür im Gegenzug eine fixe Entlohnung für das eingesetzte Kapital bekommt. Vielmehr hängen sie vom Erfolg einer bestimmten Initiative oder eines Projekts ab (Fox/Morris 2021). Typischerweise wird dabei zwischen der öffentlichen Hand und einem Unternehmen vereinbart, welcher soziale Erfolg durch das Vorhaben erreicht werden soll und welche Entlastung dadurch auch auf den öffentlichen Haushalt zu erwarten ist (Rijppens et al. 2021). Gegenwärtig gibt es etwa 185 dieser Bonds in rund 30 Ländern (Inderst 2020). Die Projekte versuchen dabei in Feldern wie der Arbeitsmarktunterstützung von Jugendlichen und Flüchtlingen oder der Wohnraumversorgung von benachteiligten Gruppen positiv zu intervenieren. Insgesamt sind die Projekte klein skaliert und haben eine geringe Kapitalintensität. Die bisherigen Untersuchungen zu den Effekten von SIB sind spärlich und deuten darauf hin, dass die Rhetorik hinter diesen und ähnlich gelagerten Instrumenten mit der Realität nicht mithalten kann. So sind sie keineswegs innovativer, kostengünstiger oder besser auf die Anforderungen von NGOs zugeschnitten (Rijppens et al. 2021).

## Fazit

Der Beitrag skizzierte zentrale Modalitäten der Beteiligung für privates Kapital in der Kritischen sozialen Infrastruktur im Überblick. Dazu zählen die in der einschlägigen Privatisierungsliteratur aufgearbeiteten materiellen Privatisierungen ebenso wie PPPs. Die zunehmende Bedeutung von privater Fremdkapitalfinanzierung stellt einen dritten wesentlichen Mechanismus dar, mit dem Mittel aus öffentlichen Bereitstellungssystemen extrahiert werden.

Die Rolle von Finanzinvestoren ist im Vergleich zu privaten strategischen Investoren gewachsen. Dies lässt sich am zunehmenden Veranlagungs- und Beteiligungsinteresse für ausgewählte Bereiche Kritischer sozialer Infrastruktur illustrieren. Dabei sind vor allem direkte Beteiligungen von unterschiedlichen Finanzinvestoren wie Pensionsfonds oder Versicherungen am Eigenkapital von Studierendenheimen, Altenheimen und sozialem Wohnbau zu nennen. Daneben bietet die wachsende Zahl von Infrastrukturfonds eine Möglichkeit, sich indirekt am Kapital zu beteiligen. Nennenswert sind hier nicht zuletzt die Spezialfonds für soziale Infrastruktur, die vorrangig auf reife, etablierte „Infrastrukturmärkte“ in Europa und Nordamerika fokussieren. Schließlich werden im Kontext von sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsdebatten auch neue Finanzmarktinstrumente aufgelegt, die die Nachfrage nach Veranlagungsmöglichkeiten bedienen sowie auch soziale und ökologische Zielsetzungen adressieren sollen.

Betrachtet man die skizzierten Entwicklungen aus Perspektive gesamtgesellschaftlicher Effizienz bzw. aus Sicht zu optimierender Bereitstellungssysteme (Gruchy 1987, Fanning et al. 2020), dann ist die zunehmende Finanzmarktdominanz in diesen kritischen Versorgungssystemen mehrfach zu problematisieren. Erstens liegen die Ansprüche der privaten Eigen- und Fremdkapitalgeber im Vergleich zu öffentlichem Kapital deutlich höher, sodass die Befriedigung privater Kapitalinteressen zulasten anderer Mittelverwendung bzw. Interessensgruppen (etwa der Beschäftigten und NutzerInnen) geht (Burns et al. 2016; FEC 2019). Aus Verteilungssicht wird damit zweitens die bestehende Schieflage weiter verstärkt, denn der durchschnittliche Anlegerhaushalt (der von den neu geschaffenen Möglichkeiten privater Kapitalbeteiligung profitieren kann) unterscheidet sich vom durchschnittlichen Steuerzahlerhaushalt. Drittens werden die Bereitstellungssysteme selbst entlang von Imperativen der Finanzinvestoren restrukturiert, sodass traditionelle Zielsetzungen und Vorgaben durch neue Metriken, Richtlinien und Politiken verändert werden. Es wäre daher an der Zeit, die verstärkte Ausrichtung an den Finanzmärkten zu stoppen und einen wirtschaftspolitischen Wechsel einzuleiten.

## Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Beitrag beruht auf Arbeiten im Rahmen des von der Arbeiterkammer Wien geförderten Forschungsprojekts „Shareholdergetriebene transnationale Investoren in der kritischen sozialen Infrastruktur“.
- 2 Die EPEC-Daten unterschätzen der PPP-Markt in Europa insofern, als kleinere PPPs in der Regel unter dem Erfassungsradar bleiben

## Literatur

- Aalbers, Manuel B. (2019): Financialization. In: International The International Encyclopedia of Geography: People, Earth, Environment, and Technology. Wiley.
- Bayliss, Kate (2016): The Financialisation of Health in England, Lessons from the Water Sector. FESSUD Working Paper Series 131.
- Burns, Diane/Cowie, Luke/Earle, Joe/Folkman, Peter/Froud, Julie/Hyde, Paula/Johal, Sukhdev/ Rees Jones, Ian/ Killett, Anne/Williams, Karel (2016): Where does the money go? Financialised chains and the crises in residential care. CRESC Public Interest Report. Manchester.
- Bryan, Dick/Rafferty, Michael (2010): Financial Derivatives as Social Policy beyond Crisis. *Sociology* 48(5), 887–903.
- Cassis, Youssef/De Luca, Giuseppe/Florio, Massimo (2016): Introduction: The History of European Infrastructure Finance: An Analytical Framework. In: Cassis, Youssef/De Luca, Giuseppe/Florio, Massimo (Hg.): *Infrastructure Finance in Europe: Insights into the History of Water, Transport, and Telecommunications*. Oxford: Oxford University Press.
- CBRE / BDO (2015) Reha-Kliniken in Deutschland – Immobilien- und Investmentmarktbericht. Köln/Frankfurt: BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft/CBRE GmbH.
- CBRE/immoTISS care/Katharinenhof (2017) Pflegeimmobilien Report 2016/2017.
- Clifton, Judith/Lanthier, Pierre/Schröter, Harm (Hg., 2013) *The Economic and Social Regulation of Public Utilities: An International History*. London: Routledge.
- Cordhila, Anna, C. (2021): Public health systems in the age of financialization: lessons from the French case. *Review of Social Economy*. DOI: 10.1080/00346764.2020.1870710
- EPEC (2021) EPEC Data Portal, <https://data.eib.org/epec/>, 11.12.2021.
- Epstein, Gerald (2005): Introduction: Financialization and the world economy. In: Epstein, Gerald (Hg.) *Financialization and the world economy*. Cheltenham: Edward Elgar, 3–16.
- FEC (2019): *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*. Berlin: Suhrkamp.
- Fox, Chris/Morris, Stephen (2021): Evaluating outcome-based payment programmes: challenges for evidence-based policy, *Journal of Economic Policy Reform* 24(1), 61–77.
- Frangakis, Marica/Hermann, Christoph/Huffschmid, Jörg/Lóránt, Károly (Hg., 2009): *Privatisation against the European Social Model*. Houndsmills.
- Fanning, Andrew/O'Neill, Daniel/Büchs, Milena (2020): Provisioning Systems for a Good Life within Planetary Boundaries. *Global Environmental Change* 64 (2020) 1–11.
- Gruchy, Allan G. (1987): *The Reconstruction of Economics. An Analysis of the Fundamentals of Institutional Economics*, New York.
- Hodge, Graeme A./Greve, Carsten/Boardmann, Anthony E. (Hg., 2010) *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hunter, Benjamin, S./Murray, Susan F. (2018): Deconstructing the Financialization of Healthcare. *Development and Change* 50(5): 1263–1287.
- IMMAC (2020) *Performancebericht 2019*. Graz: Immac Austria.
- Inderst, Georg (2020) *Social Infrastructure Finance and Institutional Investors. A Global Perspective*. Discussion Paper, September 2020.
- InvestigateEurope (2021) *Graues Gold - Das Milliarden-Geschäft mit der Altenpflege*. <https://www.investigate-europe.eu/de/2021/millardengeschaeft-altenpflege-konzerne/>, 11.12.2021.
- Karwowski, Ewa (2019): Towards (de-)financialisation: the role of the state. *Cambridge Journal of Economics* 43(4), 1001–1027.
- Mercille, Julien/ Murphy, Enda (2017): What is privatization? A political economy framework. *Environment and Planning A: Economy and Space* 49(5), 1040–1059.
- Messina, Patrizio (Hg., 2010): *Investments in Health Care Receivables: Legal Aspects*, Rom: Orrick, Herrington & Sutcliffe.
- Mühlenkamp, Holger (Hg., 2016) *Öffentlich-Private Partnerschaften: Potentiale und Probleme*. *Zeitschrift für öffentliche und private Unternehmen* 46/2016.
- OECD (2021): *Scaling up Green, Social, Sustainability and Sustainability-linked Bond Issuances in Developing Countries*. DCD(2021)20. Paris: OECD.
- Otto Immobilien (2019): *Student Housing Marktbericht*. Wien: OTTO IMMOBILIEN GRUPPE.
- Plank, Leonhard (2016): PPPs: Ein Fall für theoretische Kontroversen? *juridikum* 2/2016, 241–249.

- Plank, Leonhard (2021): Kritische Soziale Infrastruktur: Shareholderinteressen im Vormarsch? infobrief eu & international 4/2021, 26–32.
- Preqin (2021): Data portal. <https://www.preqin.com/data/>, 11.12.2021.
- Rijpens, Julie/Bouchard, Marie J./Gruet, Emilien/Salathé-Beaulieu, Gabriel (2021) Social Impact Bonds: Promises versus facts. What does the recent scientific literature tell us? Working paper CIRIEC No. 2020/15.
- Savills (2019): Global Student Housing Investment. Spotlight Savills Research.
- Stewart Louis J./Smith Pamela C. (2011): An examination of contemporary financing practices and the global financial crisis on nonprofit multi-hospital health systems. Journal of Health Care Finance 37(3), 1–24.
- Streeck, Wolfgang (2013): Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Berlin: Suhrkamp.
- Revington, Nick/August, Martine (2020): Making a market for itself: The emergent financialization of student housing in Canada. Environment and Planning A: Economy and Space 52(5), 856–877.
- Unite Group (2021): Resilience through our people and platform. Annual Report & Accounts 2020. Bristol: Unite PLC.
- Vural, Ipek E. (2017): Financialisation in health care: An analysis of private equity fund investments in Turkey. Social Science & Medicine 187 (2017). 276–286.



**Mach dich stark!**  
**Und profitiere von mehr Sicherheit im Job.**  
[www.gpa-djp.at/mitgliedwerden](http://www.gpa-djp.at/mitgliedwerden)

Rechtsschutz,  
 Berufshaftpflicht-  
 versicherung und  
 vieles mehr gibt's  
 nur als Mitglied.

MIT SICHERHEIT STARK.  
**GPA djp**  
 GEWERKSCHAFT DER PRIVATANGESTELLTEN  
 DRUCK - JOURNALISMUS - PAPIER

# Die COVID-19-Krise als Wendepunkt?

## Infrastrukturen zwischen globalisierter Privatisierung und außenwirtschaftlicher Protektion

Oiver Prausmüller

### Einleitung

Krisen können Gesellschaften dazu zwingen, sich ihrer alltäglichen Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten bewusster zu werden. Zweifellos führt die COVID-19-Pandemie das gegenwärtig auf besonders markante Weise vor Augen. „Niemand ist sicher, solange nicht alle sicher sind“; hieß es frühzeitig in der Pandemiebekämpfung. Die große Tragweite von zwangsläufigen gesellschaftlichen Interdependenzen – vom sozialen Maskenverhalten in der U-Bahn über die pandemiebedingte Abschirmung kritischer Infrastrukturen bis zur wirtschaftlichen Anfälligkeit globalisierter Lieferketten – mag damit zwar mehr ins öffentliche Bewusstsein gerückt sein. Doch der bisherige Krisenverlauf erinnert auch daran, dass derartige Aufmerksamkeitsfenster nicht nur schnell geöffnet, sondern auch wieder rasch geschlossen werden können.

Das gilt nicht weniger für die angestoßenen außenwirtschaftspolitischen Diskussionen zur Neubewertung polit-ökonomischer Prioritäten: Sie werden angesichts der COVID-19-Krise vermehrt unter Gesichtspunkten wie Versorgungssicherheit, Krisenvorsorge und -resilienz sowie strategisch autonomer Handlungsfähigkeit geführt. In Infrastrukturpolitiken laufen dabei augenscheinlich sowohl offensive als auch defensive Interessen zusammen. Das hat gegenwärtig viele Gesichter: Nach jahrzehntelanger neoliberaler Demontage gilt die chronische Unterfinanzierung der US-Infrastruktur beispielsweise zunehmend als Wettbewerbs- und Sicherheitsrisiko im verschärften Hegemoniekonflikt mit China: „if we don't get moving, they're going to eat our lunch“; hieß es dazu eindringlich von US-Präsident Biden im politischen Werben für sein Investitionsprogramm (Macias 2021). Lange vor der COVID-19-Krise häuften sich zudem Warnungen vor neoliberalen Reformruinen (Crouch 2011) und gesellschaftliche Gegenbewegungen zu den handelspolitisch forcierten Expansionsstrategien globaler Dienstleistungs- und Infrastrukturkonzerne (wie etwa durch die EU im Wasserbereich). Dazu treten die vermehrten Appelle, versorgungskritische Infrastrukturen als Fundamente von Wirtschaft und Gesellschaft politisch besser zu schützen und gegenüber einem „Ausverkauf“ abzusichern (Bärnthaler/Novy/Plank 2021; EC 2020). Die schwer abschätzbare Tragweite der COVID-19-Krise wirft dabei Fragen nach Kontinuitäten und Brüchen auf. Öffnen sich gerade Möglichkeitsfenster für das Zurückdrängen von oder gar den Bruch mit globalisierten Politiken der Privatisierung und Markterweiterung? Erleben wir gegenwärtig eine Neubegründung des Öffentlichen – und damit auch von Politiken zum Schutz und Ausbau öffentlicher Infrastrukturen und Dienstleistungen? Handelt es sich bei der COVID-19-Krise möglicherweise um eine Art „game changer“, wird ihre polit-ökonomische Ausstrahlungskraft grundsätzlich überschätzt oder ist sie zuvorderst ein Verstärker von ohnehin bereits ablaufenden Krisenprozessen? (Babić 2021). Diese Fragen lassen sich im Angesicht der fortlaufenden COVID-19-Krise kaum beantworten.

Doch diese vorläufigen, skizzenhaften Bearbeitungen widmen sich dem Versuch, dafür weiterführende Orientierungspunkte zu gewinnen. Das Interesse gilt dabei den Möglichkeiten und Hindernisse für eine Neuordnung außenwirtschaftspolitischer Prioritäten in der Daseins- und Infrastrukturvorsorge. Dafür richtet sich der Fokus insbesondere auf das Terrain der Handels- und Investitionsliberalisierung.

Ein erster Schritt widmet sich der Einbettung aktueller polit-ökonomischer Konflikte um den kritischen Stellenwert von Infrastrukturen (1), um daraufhin ihrer Rolle an der Schnittstelle von außenwirtschaftspolitischer Handels- und Investitionsliberalisierung und globalisierten Politiken der Privatisierung nachzugehen (2). Der dritte Abschnitt widmet sich einer kritischen Diskussion dieser Entwicklungen als spezifische Form neoliberal-internationalisierter Verstaatlichung („neuer Konstitutionalismus“) (3). Auf dieser Grundlage wird auf aktuelle Konfliktfelder und Widersprüche rund um das internationale Handelsregime für Dienstleistungen und die aktuelle Konjunktur von sog. „FDI-Screening“-Maßnahmen in der COVID-19-Krise reflektiert (4). Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf kommende Auseinandersetzungen.

### **Infrastrukturen als umkämpftes Terrain: Was folgt dem neoliberalen Experimentierfeld?**

Nicht erst seit der COVID-19-Krise erfahren Infrastrukturen in unterschiedlichsten Feldern vermehrte Zuwendung: Dies reicht von vornehmlich sicherheitspolitisch aufgeladenen Schutzprogrammen für kritische Infrastruktur über umfassendere Diskussionen zum Verständnis von „Kritikalität“ und „Vulnerabilität“ (Engels/Nordmann 2018, van Laak 2019: 229ff.) bis zur ihrer tragenden Rolle für eine sozial-ökologische Transformation (Bärnthaler/Novy/Plank 2021). Große gesellschaftliche Umbauprozesse im Zeichen von Re-Regionalisierung und Globalisierung, Digitalisierung, COVID-19 und Klimakrise erhöhen infrastrukturelle Erwartungen und befeuern ein weitläufiges Verständnis von Infrastrukturen.

Angesichts dessen lassen sich auch die vermehrten Auseinandersetzungen um den verbesserten Schutz von Infrastrukturen nicht auf exklusiv sicherheitspolitische und technologische Risikoerwägungen reduzieren. In den Vordergrund rückt vielmehr ein erweitertes Verständnis von gesellschaftlichen Risiken und schützenswerten Bereichen, dass insbesondere die Protektion sozialer und ökonomischer Infrastrukturen vor den Verwerfungen radikalierter Marktvergesellschaftung sowie die Rückgewinnung wirtschaftsdemokratischer Handlungsspielräume in Bereichen der sog. „Alltagsökonomie“ einschließt (Plank/Prausmüller 2020). Unter außenwirtschaftlichen Gesichtspunkten wird damit auch ein reflexhaftes Wackeln mit „Protektionismus-Fahnen“ zum Hemmnis für ein sozial, ökologisch und demokratisch tragfähiges Wirtschaften „Post-Corona“. Bereits vor der COVID-19-Krise häuften sich die Befunde, dass Staaten versuchen das Spannungsverhältnis zwischen „Ökonomie“ und „Sicherheit“ in juristischen Rahmenwerken hyperglobalisierter Marktliberalisierung stärker auszureizen, indem sie sich auf nationale Sicherheitsziele berufen (Roberts/Moraes/Ferguson 2019). Doch nicht nur in diesem Zusammenhang sind die gesellschaftlich umkämpften Grenzziehungen zwischen „Protektion“ und „Protektionismus“ in Bewegung gekommen. Auch angesichts der COVID-19-Krise ist zunehmend fraglich, ob Phänomene wie z.B. wirtschaftliche

Re-Regionalisierung, vermehrte Schutzbedürfnisse in Bereichen der Daseins- sowie Krisenvorsorge sowie Forderungen nach einer aktiveren wirtschaftspolitischen Rolle des Staates innerhalb von Strategien der Versicherheitlichung („securitization“) eingefangen werden können. Diese Verschiebungen fordern neoliberal überdehnte handels- und investitionspolitische Regelwerke heraus, die aufgrund ihrer mangelnden Responsivität gegenüber gesellschaftlich legitimen Schutzmotiven in den letzten Jahren immer mehr selbst zum Krisenfall geworden sind. Umso mehr sind damit progressive Perspektiven für eine Renaissance des Öffentlichen und neue Weichen für die Weltwirtschaft gefordert (Raza 2020, Becker/Prausmüller 2017, Bärnthaler/Novy/Plank 2021).

Diese Entwicklungen werden durch die fortgesetzten Konflikte grundiert, die aus der stark marktgetriebenen geprägten Transformation von öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen in den letzten Jahrzehnten resultieren: Die Trias von Liberalisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung sowie austeritätspolitische Politiken der leeren Kassen haben viele dieser Bereiche zu Ruinen neoliberaler Reformtätigkeit gemacht (Prausmüller/Wagner 2014, Sack 2019, Feigl 2020). Der aktuellen Aufmerksamkeit für infrastrukturelle COVID-19-Stresstests und Krisenresilienz geht daher eine Geschichte großflächiger Demontage, aber auch verstärkter Gegenbewegungen für eine Rückkehr des Öffentlichen voraus. Die aktuellen Auseinandersetzungen zur kritischen Rolle von Infrastrukturen bleiben im Lichte dieser Vorgeschichte zweischneidig: Bereits vor der neu entdeckten, COVID-19 bedingten Hinwendung zum öffentlichen Schutz von Infrastrukturen wurde eine „Krise der Privatisierung“ attestiert (früh z.B. Candeias/Rilling/Weise 2009). Insbesondere auf kommunaler Ebene zeigen sich zudem vermehrte Gegenbewegungen für eine gesellschaftliche Wiederaneignung öffentlicher Dienstleistungen (zur Rekommunalisierungs-Debatte Paul in diesem Heft). Zugleich weckt die Pandemie ein vermehrtes Interesse von institutionellen Investoren an rentablen Anlagefeldern in Bereichen kritischer Infrastruktur (Plank/Prausmüller 2020).

Vor diesem widersprüchlichen Hintergrund zeigen sich markante außenwirtschaftspolitische Verschiebungen: Standen vormals insbesondere Liberalisierungsprojekte im Rahmen der Handelspolitik (vom WTO-Dienstleistungsabkommen GATS bis hin zum gescheiterten EU-USA-Abkommen TTIP) und EU-induzierte Binnenmarkt-Liberalisierungen von größtenteils netzgebundenen öffentlichen Dienstleistungen im Vordergrund (Deckwirth 2010, Hermann/Flecker 2012), sind mittlerweile ausdrücklicher geoökonomische Motive in der globalisierten Infrastrukturpolitik anzutreffen. Darauf verweisen nicht nur rezente Versuche für Gegeninitiativen zur chinesischen „Belt and Road“-Initiative (wie etwa im Rahmen der G7), sondern auch der Ausbau von staatlichen Kontrollmöglichkeiten gegenüber strittigen ausländischen Direktinvestitionen in strategischen Infrastruktur-Bereichen (sog. „FDI-Screenings“). Die aktuelle Hochkonjunktur von Themen der Versorgungssicherheit, der wirtschaftlichen Resilienz und Souveränität setzt also auf einer fortgesetzten Erosion der neoliberal geprägten *Global Economic Governance* der 1990er- und 2000er-Jahre auf. Neu-konstitutionalistische Politiken – wie z.B. im Rahmen der Welthandelsorganisation, von megaregionalen Freihandelsprojekten oder der EU – standen folglich bereits vor der COVID-19-Krise stark unter Druck. Die verstärkten Spannungen zwischen Prozessen der Neoliberalisierung, Versicherheitlichung („securitization“) und Deglobalisierung sind umso mehr wesentliche Treiber für nun laufende Diskussionen über die Grenzen und Möglichkeiten eines weltwirtschaftlichen Paradigmenwechsels „Post-Corona“ (Orbie/De Ville 2020; Raza 2020).

## Zwischen außenwirtschaftlicher Expansion und globalisierter Privatisierungspolitik

Wie sich die COVID-19-Krise und ihre Folgewirkungen weiter einordnen lassen, beschäftigt insbesondere auch das Debattenfeld der heterodoxen Internationalen Politischen Ökonomie. Die polit-ökonomischen Transformationen der letzten Jahrzehnte folgen dort einer anderen Leseart, wenn es um die Stichwörter „Neoliberalismus“ und „Globalisierung“ geht. Die pauschale Rede von einem „Rückzug des Staates“ und „mehr Markt, weniger Staat“ stieß in vielen IPÖ-Arbeiten frühzeitig auf Skepsis. Die dabei gemachten Einwände sind vor allem auch für die Auseinandersetzung mit globalisierten Prozessen der Privatisierung und der erweiterten Macht neu formierter globaler „Governance“-Strukturen relevant. Diese sind zwar gegenwärtig schwer unter Druck und zunehmend dysfunktional. Doch sie sollten dennoch nicht als wichtige Vorkehrungen und Vehikel für das „befremdliche Überleben“ (Crouch 2011) neoliberaler Politiken in und durch Krisen unterschätzt werden.

Diese Überlebensfähigkeit baut auf einem grundlegenden Umbau von staatlichen Funktionen und Einflussfeldern – etwa wenn es um die selektive Auf- und Abwertung von bestimmten Staatsapparaten (z.B. in Bereichen der Sicherheit, Finanz, Wirtschaft, Soziales) oder ihre Neuaufteilung zwischen unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen („scales“) geht. Die daraus resultierende Neuordnung „strategischer“ (Jessop 1990) und „skalarer“ (Brand 2008) Selektivitäten betrifft umso mehr auch das Verhältnis zwischen vornehmlich öffentlichen, im nationalstaatlichen Rahmen eingebetteten Infrastrukturen und die Entstehung einer stärker internationalisierten Wettbewerbsstaatlichkeit. Dieser Fokus auf die Verschiebung strategischer und skalarer Selektivitäten verdeutlicht, wie etwa bestimmte ökonomische, politische und soziale Prioritäten, Zugangs- und Einflussmöglichkeiten staatlich auf- und abgewertet werden. Mit der pauschalen Diagnose eines „als solchem“ geschwächten Staates ist hingegen einem herrschaftskritischen Verständnis dieser Topographie wenig geholfen. In allen ihren Phasen zeigte globalisierte Privatisierungspolitik nicht nur eine bemerkenswerte Wandlungsfähigkeit, sondern auch nachhaltige Auswirkungen auf eine „Post-Demokratisierung“ staatlicher Institutionen, die Verschiebung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und die Desorganisation alternativer Politiken (siehe u.a. Sack 2019, Plank/Prausmüller 2020). Von ihrer frühen Proto- und Pionierphase über die folgenden Etappen der Ausbreitung und Konsolidierung bis hin hier zu ihrer gegenwärtigen Erosion und Krise zeigt sich wiederholt ein spezifisches Muster *neoliberaler Verstaatlichung*. Das Aushöhlen und Zerschlagen wohlfahrtsstaatlicher Strukturen (roll-back) lässt sich demnach nicht losgelöst vom Ausrollen neuer, markt- und wettbewerbszentrierter Formen internationalisierter Staatlichkeit verstehen (Peck/Tickell 2002, Brand 2008). Diese Doppelbewegung von staatlicher Reorganisation (roll-back & roll-out) hat in den letzten Jahrzehnten eine Reihe von unterschiedlichen Formen globalisierter Privatisierungspolitik angenommen: Sie reichen von den frühen Strukturanpassungsprogrammen im Globalen Süden und den neoliberalen Konditionalitäten internationaler Finanzinstitutionen („Washingtoner Konsensus“) bis zur steigenden Relevanz von Freihandels- und Investitionsabkommen für die politisch-rechtliche Unterstützung der Expansion transnationaler Infrastrukturkonzerne seit den 1990er-Jahren.



## Neoliberal-internationalisierte Verstaatlichung: Risse im Gebälk

Diese Auseinandersetzungen finden auf einem Terrain statt, das deutliche Spuren einer jahrzehntelangen strukturellen Dominanz durch stark transnational ausgerichtete Wirtschaftsakteure trägt. Diese strukturelle Dominanz und die starke Rolle der Verrechtlichung von marktliberalen Politiken führten mitunter zur Analyse dieses neoliberal-internationalisierten Umbaus als eine „Form hegemonialer Verstaatlichung“ (Bieling 2007: 151). Diese neu-konstitutionalistische Agenda hat auch in Bereichen der öffentlichen Daseins- und Infrastrukturvorsorge seit den 1990er-Jahren erheblich an Relevanz gewonnen. Diese zielt darauf, den Handlungsradius öffentlicher Politiken marktkonform zu limitieren und die Disziplinierung demokratisch legitimierter Regulierungen zugunsten von offensiven Unternehmens- und Investoreninteressen zu forcieren (Krajewski 2010). Darüber hinaus bleibt es jedoch wichtig, die krisenhafte Entwicklung und widersprüchlichen Grundlagen dieses „neuen Konstitutionalismus“ im Blick zu behalten. Das Konzept selbst ist vor allem in der Auseinandersetzung mit der Ausdehnung und Durchsetzung eines globalisierten „disziplinierenden Neoliberalismus“ entstanden. Diese findet in der Entwicklung politisch-juridischer Rahmenwerke ihren Niederschlag, die insbesondere auch auf diese zwei Ziele ausgerichtet sind: „to prevent future governments from undoing commitments to a disciplinary neoliberal pattern of accumulation“ und gegenläufige Kräfte durch Strategien der „co-optation, domestication, neutralization and depoliticization“ einzudämmen (Gill 2002: 48).

Gegenüber diesem stärker politisch-institutionellen Fokus sind zudem zentrale ökonomische Treiber für das transnationalisierte Kapitalinteresse an Infrastrukturen im Blick zu behalten. Privatisierungen werden in historisch-materialistischen Ansätzen prominent als ein Form der „Akkumulation durch Enteignung“ (Harvey 2003) diskutiert. Als zentrale Treiber für globalisierte Privatisierungsbewegungen gilt demnach der Expansionsdrang überschüssigen Kapitals und die damit einhergehende Suche nach neuen Anlagemöglichkeiten. Zeitliche Verschiebung und räumliche Ausdehnung sind dabei als grundlegende Mechanismen kapitalistischer Krisenbearbeitung zu verstehen. Die Kapitalintensität von Infrastrukturinvestitionen macht sie dafür besonders attraktiv: Als „fixed capital embedded in the land“ (Harvey 2003: 99) können vor allem physikalische Infrastrukturen (wie z.B. Verkehrs-, Kommunikations-, Energie-, (Ab)Wasser netze sowie dazu gehörige Anlagen wie z.B. Häfen oder Pipelines) dazu dienen, überschüssiges Kapital zu absorbieren und zu binden. Infrastrukturen bringen somit nicht nur aufgrund ihres lokal verankerten Charakters einen sog. „spatial-“ bzw. „spatio-temporal fix“ zum Ausdruck. Die Doppeldeutigkeit von „fix“ kommt darüber hinaus auch aufgrund ihrer Rolle für das zwischenzeitliche Stabilisieren, „Reparieren“ und „Parken“ kapitalistischer Verwertungsprobleme zur Geltung (vgl. Harvey 2003, Wissen/Naumann 2008). Betont wird darüber hinaus ihre Konflikthaftigkeit: Denn in Fragen der Gestaltung von und Kontrolle über Infrastrukturen können vornehmlich politisch-territoriale und kapitalistische Machtlogiken zugleich stark kollidieren. Das zeigt sich zuletzt in Investitionsschutzkonflikten zwischen transnationalen Infrastrukturkonzernen und nationalen Regierungen oder in aktuellen, stärker geoökonomisch aufgeladenen Konflikten zur Investitionskontrolle chinesischer ausländischer Direktinvestitionen in kritischen Infrastrukturbereichen (wie z.B. Hafenanlagen). Dazu kommen die widersprüchlichen Effekte, die derartige kapitalistische Landnahmen auch im öffentlichen Infrastrukturbereich

gewissermaßen zeitversetzt zeitigen können: „So kann beispielsweise der Staatssektor, der einst zur Einbettung der Kapitalakkumulation aufgebaut wurde, später selbst zum Objekt der Landnahme werden“ (Schmalz 2018: 57).

Während diese Analyseperspektiven – von neu-konstitutionalistischen Projekten neoliberaler Verstaatlichung bis hin zur bindenden Rolle von Infrastruktur für überschüssiges, transnational agierendes Kapital – durchaus instruktiv für eine Auseinandersetzung mit globalisierten Privatisierungsprozessen sind, wird in ihrer kritischen Diskussion insbesondere auf zweierlei hingewiesen: *Erstens* gilt die Kritik einer zu starken „top down“-Perspektive und einem „uni-direktionalen“ Blick auf disziplinierende Sachzwänge, deren Anpassungsdruck gleichsam „von oben“ relativ nahtlos auf lokale und/oder nationale Prozesse durchgereicht wird (Brenner/Peck/Theodore 2014). Und *zweitens* – durchaus mit Überlappungen – lautet die Kritik, dass zu stark auf die absichernde Funktion dieser internationalisierten Staatlichkeit abgestellt wird, doch ihre Rolle für die Bearbeitung von konkurrenzvermittelten Interessen und damit einhergehende Widersprüche zu kurz kommen (Brand 2008, Wissen/Naumann 2008). Diese Befunde sind insbesondere auch für die außenwirtschaftliche Liberalisierungspolitik von Infrastrukturen und Leistungen der Krisen- und Daseinsvorsorge relevant: Ihre politische Konflikthanfälligkeit resultierte in der Vergangenheit nicht zuletzt daraus, dass die Herstellung sozialer, wirtschaftlicher und räumlicher Kohäsion einer der größten Schwachpunkte dieser neoliberalisierten Formen von Staatlichkeit ist (vgl. Brand 2008: 181).

Das zeigt sich gerade angesichts verschärfter Versorgungskrisen und geoökonomischer Rivalitäten besonders deutlich: die Fragmentierung und Polarisierung in ehemals Domänen neu-konstitutionalistischer Politiken – wie etwa der WTO – nimmt noch weiter zu. Zuvor eingeschlagene Ausweichstrategien – wie etwa eines sog. „forum-shifting“ (Braithwaite/Drahoš 2000) von Verhandlungen auf die bilaterale Ebene oder das Filetieren von Großprojekten in vermeintlich leichter durchsetzbare Einzelteile – zeigen erhebliche Erosionserscheinungen. Versuche zur Wiederbelebung der transatlantischen Liberalisierungsachse und entsprechender politischer Projekte zwischen den USA und der EU zeigen bislang keine Mobilisierungskraft (Chase 2021). In der gegenwärtigen Krisenkonstellation steigt umso mehr der Bedarf, die widersprüchlichen Verfasstheit des neuen Konstitutionalismus in seiner Doppelnatur als strukturierendes Terrain für politische Auseinandersetzungen sowie als das „Umkämpfte selbst“ stärker zu berücksichtigen (vgl. Sekler/Brand 2011). Infolge gilt das Augenmerk zwei beispielhaften neu-konstitutionalistischen Betätigungsfeldern: Sie betreffen zum einen die widersprüchlichen Verlaufsformen des internationalisierten Regimes zur Liberalisierung von Dienstleistungen und zum anderen die besondere Konjunktur von sog. „FDI-Screenings“ für kritische Infrastrukturen in der COVID-19-Krise.

## Aktuelle Konfliktfelder und Widersprüche

Am Beispiel des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS lässt sich zunächst zeigen, dass die „analytische Einseitigkeit“ (Borg 2001: 217), die mit der Konzeption des neuen Konstitutionalismus assoziiert wird, durchaus einen empirischen gut begründeten Kern hat. Beispielsweise hat die dominante Machtposition von Wirtschaftslobby-Verbänden nicht nur die Formierung des GATS-Regelwerks und seine prioritäre Ausrichtung auf

das Ziel fortschreitender Liberalisierung geprägt. Dieser Bias setzt sich darüber hinaus bis heute im Rahmen sog. „GATSplus“-Verhandlungen fort (wie etwa dem Folgeprojekt TiSA), auch die Intransparenz und Exekutivlastigkeit derartiger Verhandlungen sind eine wirkmächtige Konstante. Zu erinnern ist auch an die Formen „reversen Lobbyings“, die von der Europäischen Kommission damals für den Aufbau einer offensiven Liberalisierungscoalition und europäischen „business voice“ für die Dienstleistungsverhandlungen ausgingen: Die EK unterstützte so etwa auch proaktiv die Entwicklung und Gründung des European Services Forum (ESF), das bis heute einer der wichtigsten Knotenpunkte für die Vernetzung und Interessensorganisation transnationaler Dienstleistungskonzerne ist (Deckwirth 2010: 225f.). Doch im Gegenzug machen die widersprüchlichen Verlaufsformen der GATS-Agenda und zum Teil enttäuschte Liberalisierungserwartungen für Infrastruktur- und Daseinsvorsorgeleistungen deutlich: Die Strukturierungswirkungen griffen etwa in den sog. GATS 2000-Verhandlungen dort am stärksten, wo auf bereits durchgesetzte Privatisierungen und Liberalisierung aufgesetzt werden konnte. Es geht also tendenziell mehr um Verstärkung und Absicherung (etwa durch Auslandsexpansion vormals privatisierter Netzwerkindustrien), gleichsam „von oben“ durchgereichte Liberalisierungen mit der „Brechtstange“ haben sich hingegen als weitaus weniger durchsetzbar erwiesen (wie etwa im Bereich der Wasserversorgung).

Standen hinter der Pionierphase des GATS zunächst konzertierte Anstrengungen, auf internationaler Ebene vorherige Terraingewinne für Privatisierungen zu verfestigen und zu verallgemeinern, hat der dabei attestierte „deregulatorische Verve“ (Delimatis 2020: 158) merklich an Schwung verloren. Von ca. Mitte der 1990er-Jahre bis in die 2000er-Jahre stellte das GATS hingegen einen wichtigen Dreh- und Angelpunkt für die institutionell-rechtliche Konstitution internationalisierter Dienstleistungsmärkte dar. In Kontrast dazu stand das internationale Handelsregimes des sog. „eingebetteten Liberalismus“ (Ruggie 1982): Dienstleistungen – und noch eindeutiger: Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge und Infrastrukturen als tragende Säule einer „mixed economy“ – galten gemeinhin als sog. „non-tradeables“. Das GATS – und daran schließende Verhandlungen zu sog. „GATSplus“-Abkommen – ist hingegen auf viel weiterreichendere außenwirtschaftliche Handels- und Investitionsliberalisierungen ausgerichtet. Das daran knüpfende Ziel fortschreitender Liberalisierung kann entlang von zwei Dimensionen gut umrissen werden: Zum einen besteht ein Fokus darauf, den Zugang für transnational orientiertes Dienstleistungskapital zu neuen Geschäftsfeldern zu erweitern (sog. „market access negotiations“). Damit können eine Reihe von Verboten zur Marktbeschränkung in den jeweiligen Dienstleistungsmärkten einhergehen (wie z.B. Monopole und Exklusivrechte für öffentliche Betreiber, Anwendung ökonomische Bedarfsprüfungen, Vorschreibung bestimmter Rechtsformen, Begrenzungen ausländischer Kapitalbeteiligungen, etc). Zum anderen zielen diese Verhandlungen darauf, für die sog. „Post-Establishment“-Phase, also nach erfolgtem Markteintritt, innerstaatliche Regulierungen wettbewerbsfähig anzupassen (sog. „rules negotiations“). Diese Zielbereiche für eine kompetitive (De)Regulierung sind weitaus unschärfer, was nicht zuletzt mit der Dehnbarkeit des Verständnis von sog. „nicht-tarifären Handelshemmnissen“ zu tun hat (Raza 2014: 76) Davon können z.B. Tests von Regulierungen auf ihre Marktkonformität, Qualitäts- und Zulassungserfordernisse oder auch Konzessionsvergaben erfasst sein. Bis in die 2000er-Jahre konnten in diesem Rahmen beispielsweise umfassende Liberalisierungen in Sektoren wie z.B. Finanzdienstleistungen und Telekommunikation gebunden

werden. Das GATS selbst umfasst weit über 100 Sub-Sektoren von Dienstleistungen, eine Aufnahme der Wasserversorgung ist den sog. GATS-2000 Verhandlungen hingegen gescheitert (Deckwirth 2010).

Die seit den 2000er-Jahren vermehrt einsetzende Krise des GATS wird vor allem auch im Lichte der „Krise des Privatisierungs- und Liberalisierungsdogmas auf nationalstaatlicher Ebene“ eingeordnet (Krajewski 2010: 389). Das darauf folgende „forum shifting“ der EU, USA, u.v.m. weg von der stockenden WTO hin zu ambitionierteren bilateralen Projekten mit einzelnen Handelspartnern führte wiederholt zu widersprüchlichen Ergebnissen. So unternahm die Europäische Kommission beispielsweise im Jahr 2011 den strategischen Vorstoß, die Behandlung von öffentlichen Dienstleistungen in bilateralen Handels- und Investitionsabkommen neu zu regeln. Das dafür lancierte sog. „Reflexionspapier“ war von der Zielsetzung getragen, mehr Spielraum für handelspolitische Zugeständnisse und Forderungen in diesen Bereichen zu gewinnen. Bisherige Schutzbestimmungen – die aus Sicht der EK zu weit und vage gefasst waren – sollten daher möglichst limitiert werden. Im Gegenzug galt das Augenmerk der EK darauf, in bereits stärker privatisierten Bereichen Spielraum für eine offensivere Verhandlungsführung zu gewinnen: Das spiegelte sich mitunter in der markanten Formulierung „Where privatised, of offensive commercial interest to both EU and foreign service suppliers“ (EC 2011: 2). Der Fokus richtete sich dabei insbesondere auf die sog. Netzwerkindustrien im Post-, Verkehrs-, Energie-, Telekommunikations- und Umweltbereich (inkl. Wasser- und Abwasserentsorgung). Im Gegenzug wurde die EK jedoch von Widerständen eingeholt, die bereits stark in den GATS 2000-Verhandlungen aufgetreten waren (vgl. Raza 2014, Deckwirth 2010). Diese gingen mitunter von zivilgesellschaftlichen, kommunalen und gewerkschaftlichen Verbänden sowie Mitgliedstaaten mit stärker föderal-kommunal verankerter Daseinsvorsorge wie Deutschland und Österreich aus. Während dadurch etwa neuerliche Liberalisierungsversuche im Wassersektor frühzeitig eingedämmt werden konnten, bleibt das Gesamtbild durchwachsen. Denn ebendort, wo bereits innerhalb des EU-Binnenmarkts sektorale Liberalisierungen weitgehend durchgesetzt worden sind (wie etwa im Postbereich) oder mittlerweile relativ starke Überlappungen zwischen privaten und öffentlichen Anbietern bestehen (z.B. Gesundheitsbereich) bleiben derartige Handels- und Investitionsabkommen der neuen Generation ein fortgesetztes Risiko für Regulierungsspielräume im öffentlichen Interesse. Dieses resultiert gerade aus der technokratischen Abschirmung entsprechender Liberalisierungsschritte: Zwar signalisieren insbesondere auch die öffentlichen Proteste gegen Abkommen wie TTIP, CETA oder TiSA jedenfalls einen hohen demokratiepolitischen Diskussionsbedarf. Während sich die Legitimationskrise der EU-Handels- und Investitionspolitik in den letzten Jahren jedoch erheblich verschärft hat, bleibt sie in einer stark ausgeprägten strategischen Selektivität zugunsten von wirtschaftsnahen Lobbygruppen, einem Bias zugunsten marktliberal verengter ökonomischer-juristischer Expertise sowie in einer starken Exekutivlastigkeit verhaftet. Die Teilerfolge liberalisierungskritischer Akteure haben vornehmlich defensiven und singulären Charakter, gegenüber paradigmatischen Verschiebungen wie z.B. einer vollständigen Herausnahme öffentlicher Dienstleistungen aus Freihandels- und Investitionsschutzabkommen oder einer flexibilisierten Rücknahmemöglichkeit einmal eingegangener Liberalisierungs-Verpflichtungen bleiben diese neu-konstitutionalistischen Projekte weiterhin abgeschirmt (Krajewski 2015, Dupré 2019). Offensichtlich bestehen auch fortgesetzte Begehrlichkeiten, künftig die

Reichweite derartiger Abkommen gerade auch in sensiblen infrastrukturpolitischen Bereichen wie z.B. die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen, Subventionen, staatliche Unternehmen sowie Public-Private-Partnerships (PPP) zu erweitern. Zugleich sind ambitionierte handels- und investitionspolitische Flaggschiffprojekte wie etwa TTIP und TiSA auf absehbare Zeit ausgesetzt.

Diese widersprüchliche Krisenkonstellation bringt sowohl für die ProponentInnen als auch KritikerInnen dieser Liberalisierungsagenda unsichere Einschätzungen mit sich. Sog. „mega-regionale“ Großprojekte werden derzeit selbst im Kreis ihrer hartnäckigsten PromotorInnen (wie z.B. der Europäischen Kommission oder des Lobbyverbands European Services Forum) aufgrund der derzeit fehlenden Realisierungschancen für ihre rollende Agenda eher auf kleinere Teile filetiert und im handelspolitischen „Eiskasten“ gehalten. Diese sollen hingegen aufgetaut und neuerlich mobilisiert werden, wenn – wie es etwa in Zusammenhang mit dem TiSA-Projekt heißt – die „Zeit reif dafür“ sei (ESF 2019). Auch derzeit anzutreffende, kleinere Einzelinitiativen zwischen liberalisierungsaffinen Staatengruppen sind derzeit vor allem darauf ausgerichtet, Eignungsfähigkeit zu signalisieren und kritische Verhandlungsmasse innerhalb der WTO aufzubauen. Dass mit dieser Politik der „kleinen Schritte“ bzw. „low-hanging fruits“ jedoch der Weg für einen neuerlichen Liberalisierungsschub im multilateralen WTO-Rahmen gebahnt wird, bleibt für die nähere Zukunft unrealistisch. Die COVID-19-Pandemie wirkt in diesem Zusammenhang nicht nur auf einer institutionellen Ebene krisenverschärfend – angesichts der Absage der letzten WTO-Ministerkonferenz aufgrund der aufkommenden Omikron-Variante. Die ohnehin bereits starken Polarisierungen und Pattstellungen zwischen führenden Staaten des geschrumpften neoliberal-restaurativen Lagers (wie etwa der EU, UK und Japan) und Staaten des Globalen Südens haben sich zuletzt vor allem angesichts des Deadlocks im Streit um die Freigabe von geistigen handelsbezogenen Eigentumsrechten für kritische Gesundheitstechnologien und -güter (wie z.B. COVID-19-Impfstoffe und Therapeutika) nochmals verschärft (Oberndorfer/Prausmüller 2021).

Eine explizitere, unmittelbare Auswirkung der COVID-19-Krise auf die außenwirtschaftliche Protektion von kritischen Infrastrukturen zeigt sich hingegen im Feld sog. „FDI-Screenings“. Es handelt sich dabei um ein breites Set von Überprüfungsmechanismen, mithilfe derer „die Prüfung, Untersuchung, Genehmigung, Knüpfung an Bedingungen, Untersagung oder Rückabwicklung ausländischer Direktinvestitionen“ staatlich angeordnet werden kann (Art. 2 Abs. 4 der VO (EU) 2019/452; Madner/Mayr 2019). Diese Überprüfungsmöglichkeiten stehen insbesondere auch im Spannungsfeld zur neu-konstitutionalistischen Abwehrhaltung gegenüber marktbegrenzenden Regulierungen sowie etablierten Beschränkungsverboten im Bereich der Kapitalverkehrsfreiheit. Bereits vor der COVID-19-Krise zeigte sich ein weltweiter Trend zur Einführung bzw. zum Ausbau von FDI-Screenings. Insbesondere im Jahr 2020 hat sich dieser im Zeichen der COVID-19 Krise drastisch verstärkt (UNCTAD 2021). Mit Blick auf den Schutz kritischer Infrastrukturen zeigen sich dabei zwei bemerkenswerte Verschiebungen.

*Erstens* zeigt sich eine markante Ausweitung des Verständnisses von „kritischer Infrastruktur“: Über konventionellere Bereiche wie z.B. Energie, Transport, Informations-, Kommunikations-, Wasser- und Gesundheitsversorgung, Finanzwesen hinaus werden damit vermehrt auch verarbeitende Bereiche wie etwa Ernährungsindustrie, aber auch

die Herstellung von Arzneimitteln und Impfstoffen abgedeckt (etwa auch im Zuge der Novelle der deutschen Regelungen). In den USA ist ein derart erweitertes Verständnis bereits länger etabliert: Von den dort identifizierten kritischen Infrastrukturen sind beispielsweise auch „kritische verarbeitende Industrien“ wie Grundstoffindustrie, Maschinenbau, Elektroindustrie und die Herstellung von Transport-Equipment umfasst<sup>1</sup>. Vor diesem Hintergrund könnte die COVID-19-Krise etwa auch ein Möglichkeitsfenster dafür öffnen, diese Ausweitung von „Kritikalität“ für den Rückgewinn wirtschaftsdemokratischer Spielräume stärker zu nutzen. Beispielsweise fußen Ansätze zum Ausbau der sog. „foundational economy“ bereits jetzt auf einem weiten Verständnis von sozialen, ökonomischen und ökologischen Infrastrukturen. Auf Basis eines derart erweiterten Verständnisses von „Kritikalität“ ließen vor allem auch Schritte zur sozial-ökologischen Transformation strategisch wichtiger Wirtschaftsbereiche progressiv orientieren (Bärntaler/Novy/Plank 2021).

*Zweitens* hat die COVID-19-Krise dazu geführt, dass eine Engführung von FDI-Screenings auf sicherheitspolitische Risikobegründungen („Gefährdung der Sicherheit und öffentlichen Ordnung“) und sog. „adversarial capital“ (mit Hauptfokus auf chinesische FDI) noch mehr an ihre Grenzen stößt. Bereits vor der COVID-19-Krise zeigte sich eine starke Überlappung mit industriepolitischen Schutzmotiven. Diese zeigte sich z. B. in geökonomisch besonders exponierten Bereichen kritischer Technologieentwicklung und in Strategien zum Aufbau digitaler „Champions“ (mit prominenten Konfliktfällen wie z. B. der Übernahme des Robotik-Herstellers Kuka in Deutschland). Damit einhergehende Strategien der Versicherheitlichung führen jedoch tendenziell dazu, aktivere staatliche Wirtschaftspolitiken in einem neoliberal verträglichen Deutungsrahmen zu halten. Eine interessante Verschiebung zeigte sich in der Frühphase der Pandemie im Diskurs der EK: Die EU-Mitgliedstaaten wurden im Frühjahr 2020 zu verschärften Überprüfungsmechanismen und vorbeugenden Maßnahmen gegenüber einem „Ausverkauf“ aufgerufen – wobei u. a. eine Fokussierung auf staatsnahe Investoren entfiel. Die Leitlinien schlossen zudem auch explizit den verstärkten Schutz öffentlicher Dienstleistungen ein (vgl. EC 2020). Perspektivisch könnte die globale Zunahme von FDI-Screenings möglicherweise auch Wege für eine progressive Neubegründung öffentlichen Eigentums eröffnen: Denn Regierungen versuchen mit diesen Maßnahmen letztlich auch ein Gegengewicht zum wirtschaftspolitischen Kontrollverlust herzustellen, der aufgrund vormals vorgenommener Privatisierungen von staatlichem Eigentum und infrastrukturrelevanten Unternehmen besteht (UNCTAD 2019).

Die deutsch-europäische Aufregung in der Frühphase der Pandemie um eine potentielle Übernahme des deutschen Impfstoffherstellers Curevac (inklusive der Involvierung des damaligen US-Präsidenten Trump) trug zudem nicht nur dazu bei, die geökonomische Fixierung auf den „systemischen Rivalen“ China zu lockern. Die COVID-19-Krise hat auch darüber hinaus Bewegung in ein zu enges, sicherheitspolitisch verkürztes Verständnis von Kritikalität, Versorgungssicherheit und außenwirtschaftspolitisch legitimen Schutzmaßnahmen gebracht. Im Fall von Curevac kam es beispielsweise zu einer öffentlichen Beteiligung. Möglicherweise erwachsen aus diesen Widersprüchen auch Chancen, die durch die COVID-19-Krise ausgelösten Debatten zu außenwirtschaftlichen Abhängigkeiten, strategischer Autonomie, Krisenresilienz und Versorgungssicherheit stärker mit Fragen notwendiger gesellschaftlicher Protektion und wirtschaftsdemokratischer Handlungsspielräume zu verbinden. Rezente Arbeiten weisen in diese Rich-

tung, indem sie die Blindstellen neu-konstitutionalistisch verkürzter Maßnahmen zum Investment Screening thematisieren (siehe z.B. Bonnitcha 2020 und Plank in diesem Heft). Denn die COVID-19-Krise macht vor allem auch das erweiterte öffentliche Interesse an einem Schutz kritischer sozialer Infrastrukturen wie etwa Gesundheit, Wohnen und Pflege vor problematischen Geschäftsmodellen deutlich. Die Frage nach dem Schutz von kritischer Daseins- und Infrastrukturvorsorge vor Privatisierungen und der außenwirtschaftlichen Expansion von shareholdergetriebenen Investoren (wie z.B. private equity-Fonds) stellt dabei einen weiteren wichtigen Hebel dafür dar, eine Politik des Öffentlichen künftig zu stärken.

## Ausblick

Die gegenwärtigen Vielfachkrisen führen weltweit Gesellschaften an ihre Belastungsgrenzen. Sowohl die Tragweite der ökonomisch-ökologische Zangenkrise (Dörre in diesem Heft) als auch die fortlaufende COVID-19-Pandemie zwingen dazu, den Blick für das kurzfristig Dringliche und das langfristig Wesentliche zu schärfen. *Kurzfristig dringlich* erscheint hier unter außenwirtschaftspolitischen Gesichtspunkten, dass die derzeit intensivierten Debatten zu Versorgungssicherheit, Krisenresilienz und strategischer Autonomie nicht in einer neuerlichen Runde des „befremdlichen Überlebens“ (Crouch) von konzerngetriebener Handels- und Investitionspolitik münden. Insbesondere auch die Europäische Kommission agiert in der verschärften Krise des neuen Konstitutionalismus vornehmlich als eine Schutzmacht neoliberaler *Global Economic Governance*. In der COVID-19-Krise verhärteten sich dabei die Anzeichen, dass die EK verstärkt eine strategisch selektiv-protektive Wendung in ihrer hyperglobalistischen Handels- und Investitionspolitik verfolgt. Diese selektiv-protektive Wende kommt einem Amalgam gleich, in dem eine neoliberal ausgerichtete Globalisierungspolitik mit einer vermehrten Geopolitisierung staatlicher Markteingriffe verschmilzt. Die nunmehrige Aufwertung staatlicher Markteingriffe soll dabei vor allem auf ihren Beitrag zu einer „wehrhaften Marktwirtschaft“ beschränkt werden und der geoökonomischen Aufrüstung in einem global verschärften Konkurrenzkampf dienen (Prausmüller 2019, Gersemann 2019, ERT 2021). Die avisierte staatliche Wehrhaftigkeit richtet sich somit auf eine Abwehr von sog. „Marktverzerrungen“, während im Gegenzug weiter Liberalisierungsdruck nach „innen“ und „außen“ ausgeübt werden soll.

Selbst innerhalb des beschränkten Rahmens derartiger Rettungsversuche für neu-konstitutionalistische Politiken bleibt das sog. „Privatisierungs-Paradoxon“ (Trumbo Vila/Peters 2016: 20) ausgeblendet, das aus den Austeritätspolitiken im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008f. resultiert. Denn gerade auch mit den Privatisierungsaufgaben der Troika wurde der Einzug von chinesischen ausländischen Direktinvestitionen in Portugal und Griechenland in kritische Infrastrukturen befördert, zu deren vermehrten Schutz die EK nun im Zuge von FDI-Screening-Maßnahmen aufruft. Nicht nur vor diesem Hintergrund gewinnen die Widersprüche, die durch die COVID-19-Krise vertieft worden sind, nochmals an Relevanz. Diese Widersprüche speisen sich nicht zuletzt aus der erhöhten Sichtbarkeit von kritischen sozialen Infrastrukturen und ihrer tragenden Rolle für öffentliche Schutzinteressen in der COVID-19-Krise. Dazu kommen die verstärkten Debatten zur Verbesserung wirtschaftlicher Widerstandsfähigkeit und

zur Re-Regionalisierung versorgungskritischer Bereiche. Daraus können auch vermehrte Widersprüche zu den offensiven Interessen entstehen, die nach wie vor auf eine erweiterte Landnahme bzw. außenwirtschaftliche Markterschließung in Bereichen kritischer Infrastruktur und Daseinsvorsorge ausgerichtet sind. In laufenden Auseinandersetzungen ist daher einer Vermarktlichung und Geopolitisierung von Infrastrukturen umso mehr das öffentliche Interesse an ihrer Dekommodifizierung und solidarischen Gestaltung entgegenzuhalten.

*Langfristig wesentlich* bleibt zugleich, den kapitalistischen Expansionsdrang zu innen und äußeren Landnahmen zu durchbrechen. Deswegen muss die „Hebung der Bodenschätze des Kapitalismus, als Verwandlung seiner nichtkapitalistischen Grundlagen in grundlagenbedürftige Geschäftsfelder: als Kommerzialisierung dessen, was besser unkommerzialisiert bliebe“ (Streeck 2019: 12) vor allem auch außenwirtschaftspolitisch unterbunden werden. Der Rahmen neoliberal-internationalisierter Staatlichkeit ist dafür denkbar ungeeignet. Neu-konstitutionalistische Liberalisierungs- und Investitionsschutzabkommen sind vielmehr entlang einer ihrer zentralen Zweckbestimmungen zu verstehen: Nämlich eine Art Versicherung gegenüber progressivem politischen Wandel zu sein. Dies zeigt sich beispielsweise, wenn gegen Bewegungen zur Deprivatisierung und Rekommunalisierung (vormals) öffentlicher Dienstleistungen mit Investitionsschutzklagen vorgegangen wird. Für die Auseinandersetzung mit wichtigen Gegenspielern wie etwa shareholdergetriebenen transnationalen Infrastrukturkonzernen bleibt es künftig wichtig, durch die Eindämmung ihrer Marktmacht ebenso ihre transnationale politische Macht und damit vor allem auch ihren über lange Jahre aufgebauten „corporate capture“ staatlicher Institutionen zurückzudrängen. Dabei geht es nicht zuletzt darum, das UN-Entwicklungsziel (SDG) des weltweiten Aufbaus „widerstandsfähiger Infrastrukturen“ nicht zum Spielball offensiver Geschäftsinteressen werden zu lassen (Stichwort: „green“ und „social washing“). Vor diesem Hintergrund könnte „Versorgungssicherheit nicht für wenige, sondern für alle“ bedeuten: Öffentliche Infrastrukturen und Dienstleistungen als Fundament für eine solidarische Lebensweise zu legen, das weltweit gegenüber kapitalistischen Landnahmen geschützt werden muss. Denn auch in einer Welt „Post-Corona“ gilt: Niemand ist sicher, solange nicht alle sicher sind.

## Anmerkung

1 siehe dazu: <https://www.cisa.gov/critical-infrastructure-sectors> (z.a. 27.12.2021)



## Literatur

- Babić, Milan (2021): The COVID-19 Pandemic and the Crisis of the Liberal International Order: Geopolitical Fissures and Pathways to Change, in: *Global Perspectives*, 2/1, 1–4.
- Bärnthaler, Richard/Novy, Andreas/Plank, Leonhard (2021): The Foundational Economy as a Cornerstone for a Social–Ecological Transformation, in: *Sustainability*, 13/18, 1–19.
- Becker, Joachim/Praumüller, Oliver (2017): Editorial zum Schwerpunktthema „Neue Weichen für die Weltwirtschaft“, in: *Kurswechsel*, 3/2017, 3–14.
- Bieling, Hans-Jürgen (2007): Die Konstitutionalisierung der Weltwirtschaft als Prozess hegemonialer Verstaatlichung – Staatstheoretische Reflexionen aus der Perspektive einer neo-gramscianischen Internationalen Politischen Ökonomie, in: Buckel, Sonja/et al (Hg.): *Hegemonie gepanzert mit Zwang*, Baden-Baden, 143–160.
- Bonnitcha, Jonathan (2020): The return of investment screening as a policy tool, <https://www.iisd.org/itn/en/2020/12/19/the-return-of-investment-screening-as-a-policy-tool-jonathan-bonnitcha/> (z.a. 27.12.2021)
- Borg, Erik (2001): *Projekt Globalisierung. Soziale Kräfte im Konflikt um Hegemonie*, Hannover.
- Brand, Ulrich (2008): Multiskalare Hegemonie. Zum Verhältnis von Führung, Herrschaft und Staat, in: *Wissen*, Markus/et al (Hg.): *Politics of Scale*, Münster, 169–185.
- Braithwaite, John/Drahos, Peter (2000): *Global Business Regulation*, Cambridge.
- Brenner, Neil/Peck, Jamie/Theodore, Nik (2014): New constitutionalism and variegated neo-liberalization, in: Gill, Stephen/et al (Hg.): *New Constitutionalism and World Order*, Cambridge, 126–142.
- Candeias, Mario/Rilling, Rainer/Weise, Katharina (Hg., 2009): *Krise der Privatisierung. Rückkehr des Öffentlichen*, Berlin.
- CEO (2013): At your service: the European Services Forum’s privileged access to the EU Commission, <https://corporateeurope.org/en/trade/2013/02/your-service-european-services-forum-privileged-access-eu-commission> (z.a. 27.12.2021)
- Chase, Peter (2021): Enhancing the Transatlantic Trade and Investment Relationship, <https://www.wilsoncenter.org/article/enhancing-transatlantic-trade-and-investment-relationship> (z.a. 27.12.2021)
- Crouch, Colin (2011): *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*, Berlin.
- Deckwirth, Christina (2010): *Vom Binnenmarkt zum Weltmarkt. Die Liberalisierung und Globalisierung des europäischen Dienstleistungssektors*, Münster.
- Delimitis, Panagiotis (2016): Trade in Services and Regulatory Flexibility: 20 years of GATS, 20 years of Critique, in: Bungenberg, Marc/et al (Hg.): *European Yearbook of International Economic Law 2016*, Basel, 153–173.
- Dupré, Mathilde (2019): Making trade serve the ecological and social transition, [https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/doc\\_commerce\\_anglais.pdf](https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/doc_commerce_anglais.pdf) (z.a. 27.12.2021)
- ESF (2019): *ESF Recommendations for the incoming European Parliament and Commission on Future EU Trade & Investment Policy*, Mai 2019.
- EC (2011): *Reflections Paper on Services of General Interest in Bilateral FTAs (Applicable to both Positive and Negative Lists)*, TRADE.B.1/SJ D(2011)
- EC (2020): *Communication from the Commission C(2020) 1981 final*, 25.3.2020.
- ERT (2021): *Making Open Strategic Autonomy work – European Trade in a Geopolitical World*, Brussels.
- EU (2019): *Verordnung (EU) 2019/452 vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union*.
- Engels, Jens Ivo/Nordmann, Alfred (Hg., 2018): *Was heißt Kritikalität? Zu einem Schlüsselbegriff der Debatte um Kritische Infrastrukturen*, Bielefeld.
- Feigl, Georg (2020): *Privatisierungen: Gewinne für wenige zu Lasten der Vielen*, in: Brauner, Renate/et al: *Wege zur Wohlfahrtsstadt*, Wiener Neustadt, 100–109.
- Gersemann, Olaf (2019): *Wehrhafte Marktwirtschaft*, [https://www.welt.de/print/welt\\_kompakt/article186891050/Kommentar-Wehrhafte-Marktwirtschaft.html](https://www.welt.de/print/welt_kompakt/article186891050/Kommentar-Wehrhafte-Marktwirtschaft.html) (z.a. 27.12.2021)
- Gill, Stephen (2002): Constitutionalizing Inequality and the Clash of Globalizations, in: *International Studies Review*, 4/2, 47–65
- Harvey, David (2013): *The New Imperialism*, Oxford/New York.
- Hermann, Christoph /Flecker, Jörg (Hg., 2012): *Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*, New York.
- Jessop, Bob (1990): *State theory: Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge.
- Krajewski, Markus (2010): Neoliberalismus und Konstitutionalismus im Weltwirtschaftsrecht: Entstehung, Krisen, Alternativen, in: *Kritische Justiz*, 4/2010, 384–393.

- Krajewski, Markus (2015): Public Service Exemptions in EU Free Trade and Investment Agreements, in: ders. (Hg.): *Services of General Interest Beyond the Single Market*, Den Haag/Berlin/Heidelberg, 243–272.
- Macias, Amanda (2021): Biden warns China is going to 'eat our lunch' if U.S. doesn't get moving on infrastructure, <https://www.cnn.com/2021/02/11/biden-says-china-will-eat-our-lunch-on-infrastructure.html> (z.a. 27.12.2021).
- Madner, Verena/Mayr, Stefan (2019): Rechtliche Probleme von außenwirtschaftlichen Schutzmechanismen zur Investitionskontrolle. Eine Analyse des österreichischen Außenwirtschaftsgesetzes im Kontext aktueller Reformvorhaben, Studie im Auftrag der AK Wien.
- Oberndorfer, Lukas/Prausmüller, Oliver (2021): Globale Impfungleichheit. Wer hat, dem wird gegeben, in: *infobrief eu&international*, 2/2021, 14–20.
- Orbie, Jan/De Ville, Ferdi (2020): Impact of the COVID-19 Crisis on EU Trade Policy: Our Five Cents to the Debate, United Nations University Policy Brief, 2/2020, <https://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/PB-20.2%20-%20Jan%20Orbie%20and%20Ferdinand%20De%20Ville.pdf> (z.a. 27.12.2021)
- Peck, Jamie/Tickell, Adam (2002): Neoliberalizing Space, in: *Antipode*, 34/3, 380–404.
- Plank, Leonhard/Prausmüller, Oliver (2020): Das Geschäft mit dem Alltagsleben und kritischer Infrastruktur: Führt die COVID-19-Krise zu einem Paradigmenwechsel?, in: *infobrief eu&international*, 4/2020, 29–34.
- Prausmüller, Oliver/Wagner, Alice (Hg., 2014): *Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik*, Hamburg.
- Prausmüller, Oliver (2019): Die EU als Schutzmacht neoliberaler Global Economic Governance, in: *Kurswechsel*, 3/2019, 81–85.
- Raza, Werner (2014): Öffentliche Dienstleistungen in internationalen Handelsabkommen: Erfahrungen aus der GATS-2000-Debatte, in: Prausmüller, Oliver/et al. (Hg.): *Reclaim Public Services*, Hamburg, 65–85.
- Raza, Werner (2020): Was heißt zukunftsfähiges Wirtschaften Post-Corona?, <https://awblog.at/zukunftsfahiges-wirtschaften-post-corona/> (z.a. 27.12.2021)
- Roberts, Anthea/Moraes, Henrique Choer/Ferguson, Victor (2019): Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment, in: *Journal of International Economic Law*, 22/4, 655–676.
- Ruggie, John (1982): International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order, in: *International Organization*, 36/2, 379–415.
- Sack, Detlef (2019): *Vom Staat zum Markt. Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive*, Wiesbaden.
- Schmalz, Stefan (2018): *Machtverschiebungen im Weltsystem. Der Aufstieg Chinas und die große Krise*, Frankfurt/New York.
- Sekler, Nicola/Brand, Ulrich (2011): Eine „widerständige Aneignung“ Gramscis, in: Opratko, Benjamin/et al (Hg.): *Gramsci global*, Hamburg, 224–240.
- Streeck, Wolfgang (2019): Vorwort zur deutschen Ausgabe, in: *Foundational Economy Collective* (Hg.): *Die Ökonomie des Alltagslebens*, Berlin.
- Trumbo Vila, Sol/Peters, Matthijs (2016): *The Privatising Industry in Europe*, Transnational Institute.
- UNCTAD (2019): *World Investment Report 2019*.
- UNCTAD (2021): *Investment Policy Monitor*, No. 24, February 2021.
- van Laak, Dirk (2019): *Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft – Geschichte und Zukunft der Infrastruktur*, Frankfurt a. M.
- Wissen, Markus/Naumann, Matthias (2008): Die Dialektik von räumlicher Angleichung und Differenzierung: Zum uneven-development-Konzept in der radical geography, in: *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 7/3, 377–406.

# Land in Sicht!

## Nachhaltiger Infrastruktursozialismus als Ausweg aus der Zangenkrise

Klaus Dörre

*„Land in Sicht, singt der Wind in mein Herz  
Die lange Reise ist vorbei  
Morgenlicht weckt meine Seele auf  
Ich lebe wieder und bin frei“*

„Land in Sicht“, so beginnt ein nahezu religiös klingender und in jedem Falle herzerreißender Song der Anarcho-Band *Ton, Steine, Scherben*. Den Song hört man am besten, wenn die Nacht am tiefsten und die Verzweiflung am größten ist. Gründe, zu verzweifeln, gibt es derzeit reichlich. Die Corona-Pandemie ist einer davon. Während man in Großbritannien bereits das Ende nahezu aller Corona-Beschränkungen mit einem Freedom Day feierte und die deutschen Liberalen es den britischen Tories gleichtun wollten, hatte die vierte Corona-Welle wenig später zahlreiche europäische Staaten bereits wieder fest im Griff. Die Zwischenbilanz der Seuche ist erschreckend. Laut Johns-Hopkins-Universität (JHU) hatten sich im Dezember 2021 weltweit über 270 Millionen Menschen mit dem Coronavirus infiziert. Mehr als 5,3 Millionen waren an oder mit dem Virus verstorben. Insgesamt wurden über 8,5 Milliarden Impfdosen verabreicht, doch das genügte nicht, um die Pandemie unter Kontrolle zu bringen. Die Omikron-Variante des Virus breitete sich mit rasender Geschwindigkeit aus und zwang Staaten wie die Niederlande erneut zu einem harten Lockdown.

Allerdings ist die Corona-Pandemie nur die besondere Ausprägung einer weit umfassenderen Krise, die – so die These des Beitrags – mit dem Übergang zu einem neuen Erdzeitalter, dem Anthropozän, verbunden ist. Die Überwindung dieser epochalen ökonomisch-ökologischen Zangenkrise verlangt nach grundlegenden gesellschaftlichen Veränderungen, zu denen zwingend auch eine Neubewertung des Öffentlichen und der gesellschaftlichen Infrastruktur gehören muss. Nachfolgend führe ich zunächst das Konzept der Zangenkrise ein (1), diskutiere die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf soziale und ökologische Nachhaltigkeit (2), skizziere den stofflichen Umbau der Produktionsweise samt Bedarfen an einer intakten gesellschaftlichen Infrastruktur (3) und komme abschließend mit den Chancen einer nachhaltigen Gesellschaft noch einmal auf Rio Reisers „Scherben“ zurück (4).

### Das Besondere der ökonomisch-ökologischen Zangenkrise

Beginnen wir mit dem Konzept der ökonomisch-ökologischen Zangenkrise. Sie ist in erster Linie ein Resultat *erfolgreicher* kapitalistischer Expansion, denn sie entsteht aus der elementaren Bewegungsform kapitalistischer Vergesellschaftung heraus. Diese Bewegungsform kann als systemischer Zwang zu fortgesetzter Okkupation, Einverleibung und allmählichen Zerstörung eines nichtkapitalistischen Anderen verstanden werden: „Die kapitalistische Produktion kann nicht stabil werden, sie muß wachsen und sich ausdehnen oder sie muß sterben“, wusste schon Friedrich Engels (1972 [1892]: 647). Dies ist der

Kern des Landnahme-Theorems, einer Metapher für die kapitalistische Dynamik. Sie besagt, dass das Kapital expandieren muss, um zu existieren. In all seinen Spielarten ist es auf die fortwährende Okkupation von „neuem Land“ angewiesen. Land steht in diesem Zusammenhang aber nicht allein für Territorien, Grund und Boden, sondern für Bevölkerungsgruppen, Produktionsweisen, Lebensformen und neuerdings auch für Wissensbestände oder Daten, die noch nicht oder nicht vollständig vom kapitalistischen Warenaustausch erfasst sind. Im Zuge ihrer erfolgreichen Expansion zerstört die kapitalistische Produktionsweise jedoch allmählich, was sie für ihre erweiterte Reproduktion benötigt. Je erfolgreicher die Akkumulations- und Kommodifizierungsmaschine arbeitet, desto wirkungsvoller untergräbt sie die Selbstreproduktionsfähigkeit sozialer und natürlicher Ressourcen, ohne die moderne kapitalistische Gesellschaften nicht überlebensfähig sind.

Die krisenhafte Expansion mündet jedoch keineswegs in einen Zusammenbruch des Kapitalismus; vielmehr bringt sie systemische Selbststabilisierungsmechanismen hervor. Wir haben es demnach mit einer Doppelbewegung zu tun. Auf der einen Seite bedingt der systemische Zwang zu Marktexpansion und erweiterter Reproduktion des Kapitals, dass sich kapitalistische Marktimperative – Akkumulationszwang, Ausbeutung von Lohnarbeit und ökonomischer Wachstumsdrang – weltweit verallgemeinern. Auf der anderen Seite ist das nur möglich, indem Gesellschaften dafür Sorge tragen, dass Märkte sozial und institutionell eingebettet werden, um überhaupt funktionieren zu können. Je erfolgreicher der Kapitalismus expandiert, desto aufwendiger und komplexer werden die Selbststabilisierungsmechanismen, die für eine intensivere Marktvergesellschaftung nötig sind. Herausragende Selbststabilisatoren sind das Kredit- und Innovationssystem, die wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme und sämtliche Einrichtungen öffentlicher Daseinsvorsorge, organisierte Arbeitsbeziehungen und die Reproduktion des Lebens sowie die institutionellen Regulationen der Gesellschafts-Natur-Beziehungen. Gesellschaftliche Infrastruktur gehört in diesen Zusammenhang. Sie ist unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren von Märkten. Ich spreche von gesellschaftlicher Infrastruktur, weil die Bereitstellung von Bildung, beruflichen Qualifikationen, Forschungseinrichtungen, Kommunikationsstrukturen und Transportwegen sowie Mittel für die Umstrukturierung von Regionen häufig eine staatliche Angelegenheit ist, die aus Steuermitteln finanziert wird. Investitionen in die gesellschaftliche Infrastruktur prägen nicht nur die soziale Geographie des Kapitalismus, sie sind auch geeignet, eine strukturelle Krisenproblematik zeitweilig zu entschärfen, die der Sozialgeograph David Harvey treffend als „Kapitalüberschuss-Absorptionsproblem“ bezeichnet hat (Harvey 2014: 32). Vereinfacht gesagt muss eine kapitalistische Ökonomie, die während einer Produktionsperiode wächst, während der nachfolgenden Periode absorptionsfähige Märkte für das zusätzliche Mehrprodukt schaffen, was ohne markterweiternde Investitionen nicht möglich ist (ebd.: 33). Je höher das Reichtumsniveau von Gesellschaften und je stärker das Wirtschaftswachstum, desto schwerer wird es jedoch, neue Märkte zu erschließen. Dieses Kapitalüberschuss-Absorptionsproblem ist eine zentrale makroökonomische Triebkraft hinter kapitalistischen Landnahmen. Es erklärt, weshalb der Akkumulationsprozess des Kapitals „die unumschränkte Verfügungsmöglichkeit“ über „alle Produktivkräfte der Erde“ benötigt, soweit diese in den Schranken der Mehrwertproduktion mobil zu machen sind (Luxemburg 1975 [1913]: 312).

Demnach ist ein Mangel an profitablen Verwertungsmöglichkeiten das Kernproblem kapitalistischer Akkumulation. Dieses Problem lässt sich zeitweilig lösen – etwa mittels

Verschiebung von überschüssigem Kapital in einen aufgeblähten Finanzsektor, durch räumliche Umstrukturierungen oder über aufwendige Investitionen in die gesellschaftliche Infrastruktur, die sich, wenn überhaupt, nur sehr langfristig amortisieren. Gelingen solch langfristige Investitionen, kann das die Tendenz zur Ausbildung von Krisensituationen im Kapitalismus abschwächen oder über längere Zeiträume hinweg „unterdrücken“ (Harvey 2005: 91). Landnahmen können aber auch das Gegenteil bewirken, wenn sie, wie in der Ära des finanzierten Kapitalismus geschehen, selbst die „kritische Infrastruktur“ der Gesellschaft – Kliniken, Bahn, Post, Müllabfuhr oder Pflegedienste – privaten Gewinninteressen überantworten (Plank/Prausmüller 2020). Eine Daseinsvorsorge, die einer Expansions- und Profitlogik gehorcht, bleibt lückenhaft, denn sie findet nur dort statt, wo Gewinne winken. Wird die soziale Infrastruktur, die das Alltagsleben stützt, porös, schürt das Unzufriedenheit und Protest.

Deshalb verläuft die Doppelbewegung von Landnahme und Selbststabilisierung niemals linear. Es hat in der Geschichte des Kapitalismus immer wieder Perioden der Entfesselung bzw. der „Entbettung“ von Märkten gegeben, denen Perioden einer strikteren Marktregulation folgten. Karl Polanyi hat diese Bewegungsform eindrucksvoll als „Great Transformation“ beschrieben (Polanyi 1995). Zwischen *embedding* und *disembedding* von Märkten sind große Krisen kapitalistischer Akkumulation angesiedelt, zu denen die Große Depression (1873–1895), die Große Weltwirtschaftskrise (1929–1932) sowie die Neue Depression (1973–1974) gehören. Derartige Krisen können, wie die Große Depression, lange Zeit andauern, weil die Akteurs-Institutionen-Netzwerke, die Selbststabilisierung bewirken, ihre Regulationsfunktion nicht mehr erfüllen. Sie können sich aber auch, wie die Weltwirtschaftskrise der 1920er Jahre, als zeitliche kurze Erschütterungen bemerkbar machen, die dann jedoch lange währende Strukturveränderungen des Kapitalismus in Gang setzen. Große Krisen kapitalistischer Akkumulation sind immer multiple Krisen. Sie berühren Produktionsmodelle, wohlfahrtsstaatliche Sicherungen, soziale Regeln, demokratische Institutionen und nicht zuletzt die gesellschaftliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge.

Die ökonomisch-ökologische Zangenkrise unterscheidet sich von solch großen Krisen kapitalistischer Akkumulation, weil sie den Zwang zu fortgesetzten Landnahmen, zu fortwährender Marktexpansion und stetigem raschen Wirtschaftswachstum generell infrage stellt. Zangenkrise besagt, dass das wichtigste Mittel zur Überwindung ökonomischer Stagnation und zur Pazifizierung interner Konflikte in kapitalistischen Marktwirtschaften, die Stimulierung von Wirtschaftswachstum nach den Kriterien des Bruttoinlandsprodukts (BIP), ökologisch zunehmend destruktiv und deshalb gesellschaftszerstörend wirkt. Das gilt, solange der Emissionsausstoß hoch sowie ressourcen- und energieintensive Produktionsweisen auf fossiler Grundlage verankert bleiben. Der Zangengriff von Ökonomie und Ökologie erfasst alle sozialen Felder und gesellschaftlichen Teilsysteme. Es handelt sich um eine epochale Krise, weil sie mit dem Übergang zu einem neuen Erdzeitalter, dem Anthropozän, verbunden ist. Anthropozän besagt, dass die Menschheit zum wichtigsten Faktor der Reproduktion von Natur geworden ist. Das heißt, sie kann ihre eigenen Lebensgrundlagen zerstören. Die Menschheit hat es aber auch in der Hand, nachhaltige Veränderungen durchzusetzen, die das instrumentelle Verhältnis zu Naturressourcen und anderen Lebewesen überwinden. Für entsprechende Weichenstellungen gibt es mittlerweile klare Zeitvorgaben. So müssen die Ökonomien des EU-Raums bis spätestens 2045 karbonfrei sein: Sonst gibt es keinerlei

Chance, das 1,5-Grad-Erderhitzungsszenario, das die Folgen des menschengemachten Klimawandels noch einigermaßen unter Kontrolle hält, überhaupt noch zu erreichen. Weil die Störungen der Gesellschafts-Natur-Beziehungen in der Gegenwart nahezu ausschließlich von kapitalistischen Ökonomien ausgehen, halten Sozialwissenschaftler wie Jason Moore die Bezeichnung des neuen Erdzeitalters als Kapitalozän für angemessener. Der Kapitalismus selbst müsse als ein Ökosystem begriffen werden, in welchem Naturschranken einer sich ständig erweiternden Kapitalakkumulation Grenzen setzten. Wir seien Zeugen eines „breakdown of the strategies and relations that have sustained capital accumulation over the past five centuries“ (Moore 2015: 3).

### Zangenkrise und Corona-Pandemie

Ein wichtiges Charakteristikum der Zangenkrise ist das ihr innewohnende Spannungsverhältnis zwischen sozialer und ökologischer Konfliktachse. Was damit gemeint ist, kann am Beispiel der Corona-Krise verdeutlicht werden. An Nachhaltigkeitszielen gemessen hat sich 2020 wiederholt, was bereits während des Krisenjahrs 2009 zu beobachten war. Wir erlebten *degrowth by disaster*. Eingeschränkte Mobilität und zeitweiliger Zusammenbruch der Industrie haben die Kohlendioxidemissionen im ersten Halbjahr 2020 in einem Maße reduziert, wie das seit drei Jahrzehnten nicht mehr der Fall gewesen ist. Berechnungen der Internationalen Energieagentur (IEA) bestätigen für 2020 einen Rückgang der Emissionen um weltweit etwa 5,8 Prozent; das entspricht dem jährlichen Ausstoß der gesamten Europäischen Union (IEA 2021).

Ökologisch erwünschte Effekte gingen jedoch mit einem sozialen Desaster einher. Der Rückgang klimaschädlicher Emissionen erfolgte, weil die Weltwirtschaft und vor allem die Industrieproduktion eingebrochen waren. Die katastrophalen Folgen der Rezession lassen sich an einer Zahl verdeutlichen. Erstmals seit Jahrzehnten haben sämtliche Formen der Armut weltweit wieder zugenommen. Bereits im ersten Quartal 2020 waren allein 71 Mio. Menschen zusätzlich von extremer Armut betroffen, auch der Hunger nahm wieder zu. Bedenkt man ferner, dass transnationale Zulieferketten noch immer gestört sind, weltweit bis zu 400 Mio. Arbeitsplätze verloren gehen könnten und 1,6 Milliarden Menschen in der Schattenwirtschaft existenziell bedroht sind, ahnt man das Ausmaß der sozialen Katastrophe (United Nations 2020: 4; s.a. Chancel/Piketty/Saez/Zucman 2021). Mit der Wiederbelebung der Weltwirtschaft im zweiten Halbjahr 2020 ist der Treibhausgasausstoß indes rascher angestiegen als von Experten erwartet. Im Dezember 2020 lagen die Emissionen wieder über den Werten des Vergleichsmonats aus dem Vorjahr. Um das 1,5-Grad-Erderhitzungsszenario zu erreichen, wären weltweit Reduktionen des Treibhausgasausstoßes um durchschnittlich 7,6 Prozent jährlich erforderlich – das aber kontinuierlich und eben nicht als Folge von Pandemie und Rezession.

Die Realität sieht anders aus. Betrachtet man die soziale und die ökologische Konfliktachse in ihren Wechselwirkungen, wird deutlich, worin das Besondere der Zangenkrise besteht. Frühindustrialisierte Staaten und Schwellenländer bewegen sich zwischen Skylla und Charybdis. Bleibt das Wachstum aus, steigt die soziale Not; kommt es hingegen in Gang, wachsen ökologische Großgefahren wie der Klimawandel. Zugleich gilt: Weil die soziale Not zunimmt und als Nachhaltigkeitsbremse wirkt, nähern sich die

ökologischen Belastungen Schwellenwerten, an denen unkontrollierbare Kettenreaktionen einsetzen können. Teilweise sind – wie beim Abschmelzen der Antarktis oder dem Verlust der CO<sub>2</sub>-Speicherfunktion des Amazonasbeckens – Kippunkte wahrscheinlich bereits überschritten. Laut Weltklimarat bleibt noch nur ein schmales Zeitfenster, um das 1,5-Grad-Ziel durch rasches, entschlossenes Handeln noch zu erreichen (IPCC 2021). Indem sie soziale Ungleichheiten verstärkt und Entsolidarisierung forciert, wirkt die Pandemie hingegen als Bremsklotz für die so dringend benötigte Nachhaltigkeitsrevolution.

### **Umbau der Wirtschaft und Infrastruktursozialismus**

Allerdings gibt es auch gewichtige Gegentendenzen wie den neuen Staatsinterventionismus, der den Wiederaufbau der Wirtschaft nach der Corona-Rezession ermöglichen soll. Fiskal-, finanz-, struktur- und industriepolitisch hat sich tatsächlich Erstaunliches getan. Und das nicht allein auf nationalstaatlicher Ebene, sondern auch im Rahmen der EU-27. Insgesamt 1,8 Billionen Euro wollen die Mitgliedsstaaten der EU bis 2027 aufwenden, um die Wirtschaft anzukurbeln. Immerhin 30 Prozent der Gelder sollen für grüne Investitionen ausgegeben werden. Zur Finanzierung des europäischen Green Deals nehmen die Länder erstmals gemeinsame Schulden auf. Das ist ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel, den manch defensive Verteidigung des nationalen Wohlfahrtsstaates analytisch ausgeschlossen hatte. Im Falle ökologischer Nachhaltigkeitsziele lässt sich ähnliches konstatieren. Das europäische Parlament hat die Klimaziele sowohl gegen die Voten mächtiger Wirtschaftslobbys wie der deutschen Autoindustrie als auch gegen den Einspruch der Bundesregierung mehrfach deutlich verschärft.

Auf europäischer Ebene zeichnet sich damit ab, was trotz rhetorischer Bekenntnisse zur Schuldenbremse als wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel über die Pandemie hinaus Bestand haben wird. Der Staat interveniert als Ressourcenbeschaffer, Planer und Finanzier von Infrastruktur, Garant von Eigentumsrechten gegenüber der Konkurrenz aus Übersee, als Seuchen-Manager und – im besten Falle – als Beschleuniger sozial-ökologischer Innovation. Nicht *ob*, sondern *wie* Staatsinterventionen aussehen werden, ist zumindest in den alten kapitalistischen Zentren zu einer entscheidenden Frage für die Überlebensfähigkeit des marktwirtschaftlich-kapitalistischen Systems geworden. Auch wenn er hauptsächlich als Reparaturbetrieb des Kapitalismus wirkt, bricht der wirtschaftspolitische Interventionismus implizit mit der Vorstellung, der Staat sei ein schlechter Unternehmer. Nach Mariana Mazzucato hängt die vermeintlich größte Stärke des Kapitalismus, seine Innovationsfähigkeit, stets von den Interventionen und Ressourcen eines steuernden Staates ab. Ohne staatliche Unterstützung sei in der Vergangenheit keine der großen Sprunginnovationen und der dazu nötigen Forschungen überhaupt möglich gewesen. Der Staat müsse „zu jeder Zeit im Konjunkturzyklus die Rolle eines echten Tigers spielen“, während die Unternehmen nur die Rolle von „Hauskatzen“ einnehmen (Mazzucato 2013: 17).

Das Grundproblem, vor dem dieser neue Staatsinterventionismus steht, resultiert aus der Aufgabe, überschüssiges Kapital in die richtigen Felder zu lenken, um sozial und ökologisch nachhaltig wirken zu können. Einerseits ist der Kapitalbedarf in wichtigen wirtschaftlichen Sektoren und Branchen gewaltig, andererseits werden überfällige In-

vestitionen in soziale und ökologische Nachhaltigkeit kurzfristig kaum Gewinne abwerfen. Sie sind deshalb für private Unternehmen wenig attraktiv, es sei denn, die öffentliche Hand wird in einer Neuauflage von Private Public Partnerships wieder einmal zum Risikoträger privater Gewinninteressen (Stiglitz 2021). Die nachhaltige Finanzierung öffentlicher Investitionen zugunsten einer robusten Infrastruktur wird indes ohne Rückverteilung des gesellschaftlichen Reichtums von den Reichsten zu den weniger Begüterten und von den Zentren in die Peripherien wohl unmöglich sein. Um zu verdeutlichen, welche gewaltige Herausforderungen zu bewältigen sind, seien einige Beispiele skizziert.

Beginnen wir mit der *Care-Ökonomie*. Nötig ist eine zureichend finanzierte soziale Infrastruktur, die Gesundheit, Pflege, Erziehung, Bildung und Mobilität zu öffentlichen, für alle zugänglichen Gütern macht. Der Coronadiskurs hat entdeckt, was feministische Debatten um die Krise sozialer Reproduktion seit Jahren thematisieren. Pflegende, sorgende, erziehende und bildende Tätigkeiten sind ebenso unterbezahlt wie Jobs in der Logistik oder dem Verkehrswesen. Sie werden häufig in prekärer Beschäftigung ausgeübt, als Frauen- und migrantische Arbeit abgewertet und sie sind in der gesellschaftlichen Anerkennungspyramide weit unten platziert. Solch festgefahrene Strukturen lassen sich wohl nur mithilfe einer Care-Revolution aufbrechen, die als unabdingbarer Bestandteil einer Nachhaltigkeitswende ebenfalls schon lange überfällig ist. Das Prinzip sozialer Reziprozität, wie es Sorgetätigkeiten zugrunde liegt, wird für sich genommen aber kaum stark genug sein, um die Wettbewerbslogik, die auch das Gesundheitswesen und die Pflegedienste erfasst hat, wenigstens einzudämmen. Da die soziale Hierarchie unter kapitalistischen Bedingungen an bezahlter Arbeit hängt und die Definitionsmacht über das Bezahlen von Arbeitsleistungen bei Unternehmen und Staat liegt, muss eine Nachhaltigkeitsstrategie für den Reproduktionssektor an dieser Nahtstelle ansetzen. Den wohlfahrtsstaatlichen Arrangements kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Sorgearbeiten können bereits in robust regulierten Kapitalismen durch einen steuerfinanzierten öffentlichen Sektor in hoher Qualität, mit großem Volumen und zu bezahlbaren Preisen angeboten werden. Die Produktion von Sorgeleistungen als bezahlbare öffentliche Güter ist eine Voraussetzung, um die sozioökonomische und klassenspezifische Hierarchisierung von Reproduktionsmustern zu durchbrechen.

Ein Umsteuern in Richtung des skandinavischen Wohlfahrtsstaatsmodells, das Lohnabhängigen- und Reproduktionsmacht auf hohem Niveau und gleichgerichtet institutionalisiert, reicht heutzutage aber nicht mehr aus. Denn nicht alles, was an Sorgetätigkeit nötig ist, kann öffentlich bereitgestellt werden. Aus diesem Grund ist eine gesellschaftliche Auseinandersetzung um einen selbstbestimmten Mix aus öffentlichen und privaten Sorgeleistungen unabdingbar. Ihr wichtigster Anknüpfungspunkt ist das Zeitregime. Gegenwärtig sorgt die Flexibilisierung von Produktion und Arbeitszeiten bei einem Großteil der Beschäftigten für einen Verlust an Zeitsouveränität und Zeitsourcen. Diesem „Zeitimperialismus“, der Okkupation freier Zeit für ökonomische Verwertung, kann mittels egalitärer, geschlechtersensibler Erwerbsarbeitszeitverkürzung eine Grenze gesetzt werden. Eine kurze Vollzeit für alle sowie bezahlte Zeit für Arbeit am Gemeinwesen und der Demokratie wären Leitbilder für entsprechende Handlungsstrategien. Eine kurze Vollzeit von 30 bis 32 Wochenarbeitsstunden im Rahmen einer Vier-Tage-Woche würde freiwillige Arbeitszeitverlängerungen für Unterbeschäftigte, zugleich aber auch strikte Arbeitszeitverkürzungen für Überbeschäftigte ermöglichen.



Ein schon länger diskutiertes Beispiel für den dringend nötigen Umbau der Wirtschaft liefert der *Verkehrs- und Mobilitätssektor*. Sozialökologische Transformation bedeutet hier in einem ersten Schritt Übergang zu einer Elektrifizierung von Mobilität und Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur. Produktionsmodelle, die darauf basieren, jährlich weltweit etwa 70 Millionen neue Autos in den Markt zu schieben oder weiter (Braun)Kohle zu verbrennen, sind weder ökologisch noch sozial zukunftstauglich. Auch für die Stammebelegschaften der Branche ergibt es letztendlich keinen Sinn, solche Produktionsweisen zu konservieren. Die lange hinausgezögerte Umstellung auf Elektromobilität ändert daran für sich genommen wenig. Solange das Batterie-Recycling nicht innerhalb einer nahezu geschlossenen Kreislaufwirtschaft erfolgt und Strom mithilfe fossiler Energieträger gewonnen wird, ist die Elektrifizierung des Verkehrs keineswegs ökologisch nachhaltig.

Verbandsvertreter der Autobranche sprechen bereits in der Gegenwart offen davon, dass mit Karosse und Motor mittelfristig kaum noch Geld zu verdienen sein dürfte. Die Wertschöpfung erfolgt absehbar über digitale Technik, Sensorik, Software, also das hochtechnologische Innenleben eines PKW. Ohne Auto wird Mobilität vor allem auf dem Lande, teilweise aber auch in den Vorstädten großer urbaner Ballungsräume nicht funktionieren. Doch die Autos der Zukunft müssen auf veränderte soziale Bedürfnisse zugeschnitten sein. Nicht jede einzelne Person benötigt einen privaten PKW. Einem kleinen Hundert-Seelen-Dorf mit alternder Bevölkerung werden künftige wenige einfach zu programmierende Fahrzeuge im öffentlichen Besitz genügen, um der lokalen Bevölkerung den Anschluss an soziale Infrastruktur und das öffentliche Leben zu erhalten. Die Fahrt im PKW wird in nachhaltige Mobilitätssysteme eingebettet – in Systeme, die Bahn, kostengünstigen öffentlichen Personennahverkehr, Fahrrad und den Gang zu Fuß in optimaler Weise kombinieren. Eine App, bereitgestellt von einer öffentlichen Plattform, kann dann dafür Sorge tragen, dass Mobilität einen individuellen Zuschnitt behält. Über das Smartphone wird jede und jeder in die Lage versetzt, genau den Reiseweg zu wählen, der persönlich am besten passt.

In einigen europäischen Großstädten, allen voran Amsterdam, hat ein Umdenken bereits begonnen. Während das Narrativ vom Auto als Schlüssel zum privaten Glück langsam verblasst, hat die Suche nach Alternativen begonnen. Die Autobranche setzt allerdings nach wie vor auf den Erhalt des individuellen PKW-Verkehrs. Doch der öffentliche Druck, die Emissionslast im Energiesektor drastisch zu senken, wird rasch zunehmen. Wie im Finanzsektor oder in anderen Karbonbranchen (Stahlerzeugung und -verarbeitung) läuft eine Verkehrswende unweigerlich auf Stellenabbau hinaus, der in diesem Fall hauptsächlich die Auto- und Zulieferindustrie trifft. Allerdings werden mit der Etablierung intelligenter Mobilitätskonzepte auch neue Arbeitsplätze entstehen.

Verkehrsvermeidung und -verlagerung, ohne die eine Nachhaltigkeitswende bei der Mobilität nicht möglich ist, werden auch andere Branchen treffen. Mit dem Ende der Subventionierung könnten Kurzstreckenflüge alsbald der Vergangenheit angehören. Der Flugverkehr wird insgesamt zurückgehen müssen, sofern nicht grüner Wasserstoff für klimaneutrales Fliegen sorgen kann. Deshalb müssen für alle Karbonbranchen Beschäftigungsalternativen gefunden werden. Gelingen wird das nur, wenn erziehende, pflegende, bildende und sorgende Tätigkeiten mit staatlicher Hilfe aufgewertet werden. Für den notwendigen Umbau des *Energiesektors* gilt Ähnliches. Elektrifizierung kann nur nachhaltig sein, sofern der Strom mithilfe erneuerbarer Energien erzeugt wird. Das

kann in hohem Maße mithilfe dezentraler Stromerzeugung (Sonne, Wind, Wasser, Geothermie) geschehen. Mit kommunalen und regionalen Energiegenossenschaften könnten Formen eines kollektiven Selbsteigentums an Bedeutung gewinnen, dessen Eigner sich von den großen Anbietern weitgehend unabhängig machen. Letztere werden für eine stabile Versorgung und technische Innovationen noch immer benötigt, doch der Einsatz künstlicher Intelligenz kann dafür sorgen, dass Strom nur noch zu Zeitpunkten und passgenau in jenen Mengen geliefert wird, an und in denen er gebraucht wird. Intelligente Energiesysteme sind prinzipiell in jeder Fabrik, in jedem Büro und auch in jeder Privatwohnung anwendbar. Sie können dazu beitragen, dass der Energieverbrauch nicht ständig und in absoluten Größenordnungen weiter steigt. Voraussetzung ist allerdings, dass der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung möglichst rasch auf 100 Prozent gesteigert wird.

Der strategisch besonders wichtige *Gebäudesektor* wird ebenfalls einen bedeutenden Beitrag zur Verringerung von Emissionslast und Ressourcenverbrauch leisten müssen. Hier kann es nicht dabei bleiben, alte Gebäude zu sanieren und sie mit wärmedämmendem Material auszustatten. Die gesamte Bauweise und die Städteplanung müssen sich ändern. Städte wurden lange Zeit für den individuellen PKW-Verkehr geplant; nun müssen sie zu Heimstätten intelligenter Mobilität ausgebaut werden. Innenstädte werden großflächig zu Fußgängerzonen. Mobilität können, neben Straßen- und U-Bahnen, öffentliche Kleinbusse garantieren, die auf Zuruf halten und kostenlos oder zu Mini-preisen fahren. Gebaut wird künftig nicht mehr mit Sand und Zement, sondern mit nachwachsenden Rohstoffen. *Urban Gardening* ist dann Standard. Auf diese Weise werden sich Städte in Schadstoffsenken verwandeln, die, ähnlich wie Wälder und Ozeane, Kohlenstoff speichern. Häuser sind dann vornehmlich im Besitz von Stiftungen und Genossenschaften. Letztere sorgen dafür, dass Wohnen auch in Ballungszentren zu erschwinglichen Preisen möglich ist. Ein Vorbild in Sachen Nachhaltigkeit wird der Gebäudesektor künftig auch unter ästhetischen Gesichtspunkten sein. Moderne Architektur übersetzt den Grundgedanken des Bauhauses, Dinge funktional, einfach, zugleich aber auch ästhetisch ansprechend zu gestalten, in einen Haus- und Städtebau, der mit Nachhaltigkeitszielen plant. Die Liste mit Bereichen und Branchen, in denen ein radikaler Umbau erforderlich ist, ließe sich erheblich erweitern. Neben den genannten Sektoren sind vor allem die Finanzindustrie und der Agrarbereich bedeutsam. Dem Hochtechnologiesektor könnte eine Scharnierfunktion zufallen, wenn eine intelligente Industrie und Technologiepolitik für eine gebrauchswertorientierte Digitalisierung sorgt.

## **Infrastruktur und nachhaltiger Infrastruktursozialismus**

Ist der Interventionsstaat der Corona-Krise in der Lage, einen derart gewaltigen Umbau der Ökonomien zu leisten, wie ihn die skizzierten Beispiele andeuten? Zweifel sind angebracht. So sind wirtschaftsfreundliche Staatsinterventionen kaum in der Lage, Rent-Seeking-Strategien zu begegnen, mit deren Hilfe große Marktakteure das eigene Einkommen zulasten des Einkommens anderer Marktteilnehmer steigern (Mazzucato 2018: 269). Hinzu kommt das Agieren staatlicher Apparate und Behörden, die, an politisch gewollte Zurückhaltung gewöhnt, unter akuter industrie- und struktur-, regionalpoli-

tischer Fantasielosigkeit leiden. Ein staatlich gelenkter Umbau der Wirtschaft, der sich an Dekarbonisierungszielen ausrichtet, ist mit schwerfälligen Behörden, die im Routinmodus erstarren, kaum zu machen. Auch wenn der neue Wirtschaftsinterventionismus zweifelsohne dazu beiträgt, die sozialen Folgen der pandemiebedingten Rezession abzufedern, gründet sich der kommende Aufschwung auf ein schwaches Fundament. Er beruht auf einer dramatischen Neuverschuldung der Staaten, die Staatsanleihen und ähnliche Papiere ausgeben, welche wiederum von den Zentralbanken, allen voran der Europäischen Zentralbank (EZB), aufgekauft werden. Dieser Mechanismus wird nur so lange stabil bleiben, wie die Zinsen auf niedrigem Niveau verharren und die Finanzmärkte mitspielen. Die Risiken einer solchen Politik liegen auf der Hand. Einerseits tendiert überschüssiges anlagesuchendes Kapital dazu, zwecks Renditeerwartungen hohe Risiken einzugehen; die Gefahr von Blasen in den Immobilien- und Aktienmärkten wächst. Andererseits wird der Druck auf Löhne und Gehälter, auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen und die öffentliche Versorgung zunehmen, sodass sich klassenspezifische Ungleichheiten noch stärker ausprägen werden als das ohnehin schon der Fall ist.

Nur gehöriger Druck aus der demokratischen Zivilgesellschaft, ausgeübt von konfliktfähigen Akteuren wie den Klimabewegungen und den Gewerkschaften, werden solchen Fehlentwicklungen entgegenwirken können. Ein Infrastruktursozialismus<sup>1</sup> mit genossenschaftlichem und kommunalem Eigentum, finanziert über eine gerechte, rückverteilende Steuerpolitik und kombiniert mit ausgebauten öffentlich-sozialen Diensten wäre geeignet, allen Bürgern und Bürgerinnen ein besseres, sorgenfreieres Leben zu ermöglichen.

Infrastruktursozialismus steht für Politiken, die mit der Ökonomie der billigen Güter und der Abwertung reproduktiver Tätigkeiten brechen. Er entspricht der Suche nach einem Notausgang, der aus der Zangenkrise herausführt. Seine normative Grundlage bilden – als Mindestanforderung – die 17 Sustainable Development Goals (SDGs). In diesem Sinne ist er global, universalistisch und auf eine emanzipatorische Bewältigung des Spannungsverhältnisses von sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit ausgerichtet. *Infrastruktursozialismus* bedeutet, dass er jene Produktionsweisen, Institutionen, Arbeits- und Lebensweisen, die den Alltag der Menschen überhaupt erst gewährleisten, in besonderer Weise schützen will. Er koppelt diese Bereiche so weit wie möglich von privaten Gewinninteressen und Konkurrenzmechanismen ab. Ihm geht es um weit mehr als um staatliche Gelder für Straßen, Kliniken, Kitas und schnelles Internet. Er zielt auf eine Stärkung demokratisch-zivilgesellschaftlicher Macht – einer Macht, die Menschen für kooperative, freiwillige kollektive Aktionen verschiedenster Art mobilisiert. Infrastruktursozialismus ist demnach ein graduelles Konzept, das die Allokation von Ressourcen, die Kontrolle über die Produktion und Distribution der erzeugten Güter zivilgesellschaftlichen Akteuren überantwortet und alles stärkt, was der eigentlichen Lebensproduktion und Daseinsvorsorge dient. Die Aufwertung und Rückgewinnung öffentlichen Eigentums in der Produktion lebenswichtiger Güter – vom Impfstoff bis zu (Weiter-)Bildung und Mobilität – ist für ihn unverzichtbar (Wright 2012: 464).

Zu einer robusten sozialen Infrastruktur könnte ein digitales Grundeinkommen beitragen, das alle, die am und im Netz unbezahlte Datenarbeit verrichten, entschädigen würde. An heftigen Machtkonflikten mit den ökonomischen Zentren der kapitalgetriebenen Digitalisierung, den Tech-Konzernen und ihren staatlichen Verbündeten, werden Akteure, die Weichenstellungen in Richtung eines kostenfreien, öffentlichen „Biblio-

thekswesens“ (exemplarisch Morozov 2020) verlangen, aber nicht vorbeikommen. Enteignet Springer, lautete einst eine Losung der 1968er-Bewegung; enteignet Google, sozialisiert Amazon und zerschlagt Facebook könnte der Schlachtruf einer neuen sozialen Bewegung sein, die neben radikaler Demokratie und sozialökologischer Nachhaltigkeit auch eine planvoll-kontrollierte, menschengerechte Digitalisierung auf ihre Fahnen schreibt.

Bis es so weit ist, werden kritische Netzakteure eine herausragende Kraft bei der Bildung von digitaler Gegenmacht sein. Sie müssen dafür streiten, dass Grundrechte der Persönlichkeit im Netz gewahrt bleiben. Der Chaos Computer Club (CCC) hat „Forderungen für ein lebenswertes Netz“ erarbeitet, die in dieser Hinsicht mustergültig sind. Der CCC gewichtet die Selbstheilungskräfte des Internets hoch und favorisiert die Gestaltungskraft der Netzbürger, plädiert aber doch zugunsten einiger wichtiger Regulationen. Dazu gehören unter anderem die Gewährung des Netzzugangs als Grundrecht; eine Vergabe von IT-Großprojekten der öffentlichen Hand nach sinnvollen, also nachhaltigen Kriterien; eine klare Absage an Softwarepatente; das Recht auf Anonymität im Netz; die Verhinderung der Profilbildung über Menschen sowie ein besserer Whistleblower-Schutz (Chaos Computer Club 2010). Schon das Bemühen um eine Umsetzung solcher Forderungen würde genügen, um sich der Frage nach einer radikalen gesellschaftlichen Transformation mit dem Ziel der Überwindung „proprietärer Märkte“ zu nähern, in denen Wissensmonopole von High-Tech-Konzernen dafür sorgen, dass lebendiges, an die Person gebundenes Wissen ebenso wie persönliche Erfahrung zum Landnahmeobjekt, zur bevorzugten Ressource privaten Gewinnstrebens geworden sind.

Wie der stoffliche Umbau der Wirtschaft und die Digitalisierung drängt auch der Gesundheitsschutz nach radikalem Wandel. Das Management der Corona-Pandemie bietet Anschauungsunterricht. Ursprünglich versprach der sogenannte COVAX-Mechanismus, eine globale solidarische Impfstoffverteilung zu gewährleisten. Durch exklusive bilaterale Verträge reicher Staaten mit Impfstoffherstellern wurde dieses Abkommen jedoch ausgehöhlt und unterlaufen. Während zehn Staaten über weit mehr als 70 Prozent des Impfstoffs verfügen, kann in ärmeren Ländern häufig nicht einmal das Pflegepersonal der Kliniken vor COVID-19 geschützt werden. Im Impfstoffnationalismus offenbart sich ein Grundmuster der Krisenbewältigung inmitten eines epochalen Umbruchs. Gefahrenlagen wie die der Corona-Pandemie existieren als globale Herausforderungen; letztendlich können sie auch nur im globalen Maßstab bearbeitet und überwunden werden. Gelingt das, wie bei COVID-19, nicht, schlägt das Virus früher oder später zurück. Die Gefahr von Mutationen, die sich auf zuvor scheinbar halbwegs sichere Altersgruppen spezialisieren oder gegenüber Impfstoffen resistent sind, wächst. Impfkampagnen werden damit zu einem Rennen gegen die Zeit, und privatkapitalistisches Eigentum, festgeschrieben in Patenten für Coronatechnologie, erweist sich als ein Haupthindernis für nachhaltigen Gesundheitsschutz. Deshalb fordern Organisationen wie Ärzte ohne Grenzen ein Aussetzen von Patenten auf COVID-19-Technologie, raschen Technologietransfer in Länder des globalen Südens sowie Impfstoffspenden reicher Staaten, um zumindest die schlimmsten Engpässe auszugleichen (Mazzucato/Ghosh 2021).

Darin artikuliert sich ein subversives Moment der Pandemie. Kapitalistische Gesellschaften, denen es nicht gelingt, elementare Schutzbedürfnisse in ihre sozioökonomischen und politischen Funktionsmechanismen zu integrieren, generieren in einer glo-

bal verflochtenen Welt spürbar und nachvollziehbar ein Überlebensrisiko. Dass der Ausnahmezustand, den COVID-19 ausgelöst hat, ein schwarzer Schwan, ein statistisch höchst seltenes Ereignis bleiben wird, ist unwahrscheinlich. In einer globalisierten Welt kann jede Naturkatastrophe, jede Wirtschaftskrise zu einem sozialen Desaster werden, das Notstandsmaßnahmen legitimiert. Islamistischen Terrorismus hat die französische Regierung mit monatelangem Ausnahmezustand beantwortet. Ereignisse wie der Hurrikan Katrina können, wie seinerzeit in New Orleans, ebenfalls Notstandsregime erzwingen. Wird die Realisierung von Nachhaltigkeitszielen blockiert, ist eine Häufung von Anlässen für Ausnahmezustände wahrscheinlich. Ungebremster Klimawandel bedeutet Zunahme von Wetterextremen, eine höhere Wahrscheinlichkeit von Naturkatastrophen und damit auch von äußeren Schocks, die zu immer neuen Notständen führen könnten. Aufstände und Riots wegen sozialer Notstände könnten eine ähnliche Dynamik auslösen. Moderne kapitalistische Gesellschaften würden dann, ganz so wie Ulrich Beck (1986) es einst prognostiziert hatte, zu Katastrophengesellschaften, in denen der Ausnahmezustand den Alltag regiert.

Als Resümee bleibt: Die Kombination aus Pandemie, Rezession und Zangenkrise ist historisch einzigartig. Sie fügt sich nicht in gängige wissenschaftliche Krisendeutungen. Schon ihre Analyse verlangt nach einer kollektiven Kraftanstrengung, die Grenzziehungen zwischen Sozial- und Naturwissenschaften systematisch überschreitet. Der Bruch in den Gesellschafts-Natur-Beziehungen, wie er sich im Begriff des Anthropozäns artikuliert, beinhaltet indes auch, dass wir es selbst in der Hand haben, verkrustete Machtverhältnisse zugunsten sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit aufzubrechen. Nachhaltiger (Infrastruktur-)Sozialismus oder Katastrophenkapitalismus – so müsste die Schlussfolgerung, lauten, die sich aus der beschriebenen Konstellation ergibt. Gegenwärtig spricht sicher wenig für einen progressiven Ausweg aus der Zangenkrise. Die Implosion des Staatssozialismus hat jedoch gezeigt, wie rasch Systeme kollabieren können, die lange als unüberwindbar galten. Wer dennoch verzweifelt, sollte bedenken, dass mit den Krisen auch das Bewusstsein für eine Nachhaltigkeitsrevolution wächst. Und wer's nicht glaubt, greife zu den „Scherben“, denn:

*„Die Tränen von gestern wird die Sonne trocknen  
Die Spuren der Verzweiflung wird der Wind verweh'n  
Die durstigen Lippen wird der Regen trösten  
Und die längst verlor'n Geglaubten  
Werden von den Toten aufersteh'n“*

## Anmerkung

- 1 Zur Diskussion um den Infrastruktursozialismus siehe: Foundational Economy Collective (2019); zu meinem Sozialismusverständnis ausführlich: Dörre (2021)

## Literatur

- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a. M.
- Chancel, Lucas/Piketty, Thomas/Saez, Emmanuel/Zucman, Gabriel (2021): World Inequality Report 2022, <https://wid.world/news-article/world-inequality-report-2022/> (Zugriff: 11.10.2021)
- Chaos Computer Club (2010): Forderungen für ein lebenswertes Netz, <https://www.ccc.de/de/updates/2010/forderungen-lebenswertes-netz> (Zugriff: 22.12.2021)
- Dörre, Klaus (2021): Die Utopie des Sozialismus. Kompass für eine Nachhaltigkeitsrevolution. Berlin.
- Engels, Friedrich (1972 [1892]): Vorwort zur deutschen Ausgabe von 1892 Die Lage der arbeitenden Klasse in England, in: MEW 2, Berlin, S. 637–650.
- Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik. Berlin.
- Harvey, David (2005): Der neue Imperialismus. Hamburg.
- Harvey, David (2014): Das Rätsel des Kapitals entschlüsseln. Den Kapitalismus und seine Krisen überwinden. Hamburg.
- IEA (2021): Global Energy Review. CO<sub>2</sub> Emissions in 2020. Understanding the impacts of Covid-19 on global CO<sub>2</sub> emissions, Paris, <https://www.iea.org/articles/global-energy-review-co2-emissions-in-2020> (Zugriff: 11.10.2021)
- IPCC (2021): Climate Change 2021. The Physical Science Basis, <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/> (Zugriff: 11.10.2021).
- Luxemburg, Rosa (1975 [1913]): Die Akkumulation des Kapitals. Ein Beitrag zur ökonomischen Erklärung des Imperialismus, in: Gesammelte Werke Band 5, Berlin, S. 5–412.
- Mazzucato, Mariana (2013): Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum, München.
- Mazzucato, Mariana (2018): Wie kommt der Wert in die Welt? Von Schöpfern und Abschöpfern, Frankfurt a. M./New York.
- Mazzucato, Mariana/Ghosh, Jayati (2021): Gesundheitsinnovationen für alle, <https://www.project-syndicate.org/commentary/health-innovation-for-all-by-mariana-mazzucato-and-jayati-ghosh-2021-12/german> (Zugriff: 22.12.2021)
- Moore, Jason W. (2015): Capitalism in the Web of Life. London/New York.
- Morozov, Evgeny (2020): Digitaler Sozialismus. Wie wir die Sozialdemokratie ins 21. Jahrhundert holen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1/2020, S. 100–106.
- Plank, Leonhard/Prausmüller, Oliver (2020): Ist die Zukunft öffentlich?, in: Makroskop, 48/20, [https://www.researchgate.net/publication/348369826\\_Ist\\_die\\_Zukunft\\_offentlich](https://www.researchgate.net/publication/348369826_Ist_die_Zukunft_offentlich) (Zugriff: 22.12.2021)
- Polanyi, Karl (1995). The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Frankfurt a. M.
- Stiglitz, Joseph (2021): The Harms of Infrastructure Privatization: A Step Backward in Progressive Policymaking, <https://rooseveltinstitute.org/2021/07/26/the-harms-of-infrastructure-privatization-a-step-backward-in-progressive-policymaking/> (Zugriff: 22.12.2021)
- United Nations (2020): Ziele für nachhaltige Entwicklung, Bericht 2020, <https://www.un.org/Depts/german/pdf/SDG%20Bericht%20aktuell.pdf> (Zugriff: 11.10.2021)
- Wright, Erik Olin (2012): Transformation des Kapitalismus, in: Dörre, Klaus/Sauer, Dieter/Wittke, Volker (Hg.): Kapitalismustheorie und Arbeit. Neue Ansätze soziologischer Kritik. Frankfurt a. M./New York, S. 462–487.

Aktuelle Debatte:  
Arbeit im Plattformkapitalismus





# Editorial

Markus Griesser

Vielfältige „Herausforderungen sowohl für (digitale) ArbeiterInnen und ihre Interessenvertretungen als auch für staatliche Regulierungsbehörden“ konstatierten Markus Ellmer und Julia Hofmann (2016: 4) im Editorial von *Kurswechsel* 2/2016 zum Thema „Digitale Arbeit und Plattformkapitalismus“. Heute, mehr als fünf Jahre später, hat sich nicht bloß das Profil dieser Herausforderungen geschärft. Infolge der starken Expansion plattformvermittelter Arbeit unternehmen auch die angesprochenen Akteur\*innen wie Gewerkschaften und Regulierungsbehörden zunehmend Versuche, auf diese Herausforderungen zu reagieren.

## Plattform, Plattformarbeit, Plattformkapitalismus

Unter „Plattformarbeit“ verstanden werden Formen der (Dienstleistungs-)Arbeit in unterschiedlichen Branchen, die über digitale Arbeitsplattformen wie Uber (Personentransport), Mjam (Liefersdienste) oder Betreut.at (Pflege/Betreuung) organisiert werden. Besagte Plattformen fungieren dabei als Intermediäre, die zwischen Anbieter\*innen und Nachfrager\*innen der Dienstleistung vermitteln, wobei sie – etwa durch Festlegung des Arbeitsentgelts oder Kontrolle der Arbeitsleistung – zugleich wesentlichen Einfluss auf deren Erbringung nehmen. Die Dienstleistungserbringung selbst wird i.d.R. in eine Vielzahl kurzzeitiger Aufträge („gigs“) zergliedert, an eine größere Anzahl an Arbeiter\*innen („crowd“) verteilt und auf Abruf („on demand“) im Rahmen digitaler Systeme organisiert, die vom jeweiligen Plattformunternehmen mittels „algorithmischem Management“ gesteuert werden (u.a. Zuteilung von Aufträgen, Überwachung der Ausführung, Bewertung der Performance). Dabei werden Plattformarbeiter\*innen überwiegend als Solo-Selbstständige klassifiziert, was ihren Zugang zu Sozial- und Arbeitsrechten einschränkt oder gänzlich verhindert. Aber auch im Falle einer Klassifizierung als unselbstständig Beschäftigte sind deren Arbeits- und Entgeltbedingungen häufig schlecht und durch Prekarität gekennzeichnet (u.a. Lutz/Risak 2017; Woodcock/Graham 2020: 41ff.).

In der Literatur unterschieden werden „ortsabhängige“ und „ortsunabhängige“ Formen von Plattformarbeit. Damit gemeint ist, dass manche dieser Tätigkeiten zwar über das Internet, i.d.R. über Apps, vermittelt, aber an einem konkreten geografischen Ort erbracht werden (u.a. Liefer- oder Betreuungsdienste); andere hingegen können von überall auf der Welt über das Internet erbracht werden, weshalb auch von „Cloudwork“ die Rede ist (u.a. „Online-Freelancing“ bspw. in Form von Grafikdesignarbeiten oder „Microwork“ bspw. in Form von Kurzübersetzungen) (u.a. ebd.: 5f.). Der Begriff der „Plattform“ wiederum verweist in diesem Zusammenhang – im Anschluss an Nick Srnicek (2018: 46) – auf „digitale Infrastrukturen“, die die Interaktion zwischen unterschiedlichen Nutzer\*innengruppen vermitteln. In diesem weiteren, etwa für das Konzept des Plattformkapitalismus relevanten Sinn markieren die dargestellten digitalen Arbeitsplattformen, von Srnicek als „schlanke Plattformen“ tituliert (ebd.: 76ff.), auch bloß eine von mehreren Plattfortmtypen (u.a. Werbe-, Industrie- oder Produktplattfor-

men). Zentral ist dabei die Idee und Praxis der „infrastructuralization“ (Peck/Phillips 2021: 77), also der Versuch von Plattformunternehmen, selbst zur (Monopol-)Infrastruktur eines Sektors zu werden (u.a. Altenried 2021: 51).

## Regulierungsansätze auf Ebene der Europäischen Union

Was die einleitend angesprochenen „staatlichen Regulierungsbehörden“ anbelangt, gewinnt mit Blick auf die mit Plattformarbeit verbundenen Herausforderungen seit einiger Zeit die Ebene der Europäischen Union an Bedeutung. Aufbauend auf älteren Initiativen setzte dabei zuletzt vor allem die im Dezember 2019 angetretene Kommission unter Ursula von der Leyen Akzente. Bezugnehmend auf ein von der Kommissionspräsidentin bereits 2019 in ihren Politischen Leitlinien angekündigtes Vorhaben, fand sich so im Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2021 (COM (2020) 690 final) der Plan, eine gesetzgeberische Initiative zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Plattformarbeiter\*innen vorzulegen. Zugleich wurde ein zweistufiger Sozialpartner-Konsultationsprozess zum Thema initiiert, der von Februar bis September 2021 dauerte, aber ohne Einigung zu Ende ging. Bestärkt in ihrem Vorhaben wurde die Kommission zudem vom Europäischen Parlament, das im September 2021 die Entschließung „Gerechte Arbeitsbedingungen, Rechte und soziale Sicherung für auf Online-Plattformen beschäftigte Arbeitnehmer“ (P9\_TA (2021)0385) annahm.

Anfang Dezember 2021 legte die Europäische Kommission schließlich ihren Richtlinienentwurf zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Bereich der Plattformarbeit vor (COM (2021) 762 final). Damit verfolgt werden drei Ziele, die einleitend zum Entwurf dargelegt sind: Zum Ersten soll es Plattformarbeiter\*innen erleichtert werden, gegen eine nicht rechtskonforme Klassifizierung als Solo-Selbständige vorzugehen, um darüber deren Zugang zu Sozial- und Arbeitsrechten zu verbessern (z.B. durch Einführung einer rechtlichen Vermutung, dass es sich bei Erfüllung bestimmter Kriterien um ein Arbeitsverhältnis handelt). Zum Zweiten geht es darum, das algorithmische Management fairer zu gestalten, u.a. indem dessen Transparenz gesteigert wird und die Rechte von Plattformarbeiter\*innen zur Anfechtung automatisierter Entscheidungen gestärkt werden. Zum Dritten soll die Transparenz von Arbeitsplattformen erhöht und darüber die Durchsetzung bestehenden Rechts durch nationale Behörden erleichtert werden, u.a. indem (v.a. transnational agierende) Plattformunternehmen zur Übermittlung von Informationen verpflichtet werden.

In ersten Einschätzungen zum Richtlinienentwurf aus Perspektive von Gewerkschaften bzw. der kritischen Plattformarbeitsforschung wurde dieser grundsätzlich positiv aufgenommen, wenngleich im Detail zahlreiche Unzulänglichkeiten auszumachen seien (u.a. Gruber-Risak et al. 2021; Fairwork 2021). Inwiefern die intendierte Richtlinie letztlich tatsächlich etwas zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in diesem Bereich beitragen kann, wird nicht zuletzt aber von den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene (durch das Europäische Parlament und v.a. den Rat) bzw. auf Ebene der Mitgliedsstaaten (im Zuge der Umsetzung) abhängen. Von noch größerer Bedeutung wird freilich sein, inwiefern auch die politökonomischen Rahmenbedingungen verändert werden, die die Konjunktur des Plattformkapitalismus mit seinen hochgradig flexiblen und prekären Arbeitsverhältnissen erst ermöglichten.

## Zu den Beiträgen

Dies verdeutlichen auch die beiden Beiträge zum vorliegenden Debattenforum, die auf Arbeitsbedingungen und -beziehungen in zwei konkreten Bereichen ortsabhängiger Plattformarbeit fokussieren. Konkret beschäftigt sich **Benjamin Herr** in seinem Artikel mit Lieferplattformen und fragt danach, inwiefern in diesem Bereich bestehende Ansätze gewerkschaftlicher Klassenpolitik noch adäquat sind. Dabei werden in einem ersten Schritt zentrale Charakteristika der Branche wie deren ephemerer Charakter oder die algorithmische Steuerung von Arbeitskraft erläutert, um daran anschließend die Expansion der Arbeitsplattformen in den Kontext von Entwicklungen finanzgetriebener Akkumulation seit der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007/08 einzubetten. Im Schlussteil seines Beitrags geht Herr auf die Arbeitsbedingungen und -beziehungen bei (österreichischen) Lieferplattformen ein, um aufzuzeigen, inwiefern sich bei diesen die Frage gewerkschaftlicher Klassenpolitik heute in neuer Form stellt. **Anke Strüver** setzt sich in ihrem Beitrag mit digitalen Plattformen für Care- bzw. Sorgearbeit auseinander, über die häusliche Dienstleistungen wie Pflege oder Reinigung vermittelt werden und die ihr zufolge eine (unzulängliche) technologische Antwort auf die Sorgekrise des neoliberalen Kapitalismus darstellen. Vor diesem Hintergrund entwickelt Strüver ihre These, dass sich die *Arbeitsbedingungen* in diesem Bereich über die mit ihm verbundenen *Arbeitsbeziehungen* verändern. Im Rahmen von Care-Plattformen würden Sorgebeziehungen nämlich in Dienstleistungsbeziehungen verwandelt, die ihrerseits auf Nicht-Beziehungen zwischen Kund\*innen und Arbeitenden basieren. Dies wiederum führe zu einer formalisierten Unverbindlichkeit mit weitreichenden negativen Konsequenzen für die Arbeitsbedingungen. Beide Beiträge zeigen auf, dass die einleitend angesprochenen Herausforderungen v.a. in Gestalt prekärer Entgelt- und Arbeitsbedingungen nach wie vor Bestand haben. Zugleich verdeutlichen sie das politökonomische Fundament der Plattformkonjunktur ebenso wie die Heterogenität dessen, was unter den Begriff der „Plattformarbeit“ subsummiert wird – und damit auch die Komplexität eines Unterfangens, das durch staatliche Regulierung oder gewerkschaftliche (Selbst-)Organisation auf eine Verbesserung dieser Bedingungen zielt.

## Literatur

- Altenried, Moritz (2021): Was ist eine Plattform? Politische Ökonomie und Arbeit im Plattformkapitalismus. In: Ders./Dück, Julia/Wallis, Mira (Hg.): Plattformkapitalismus und die Krise der sozialen Reproduktion. Münster: Westfälisches Dampfboot, 50–69.
- Ellmer, Markus/Hofmann, Julia (2016): Editorial. In: Kurswechsel 2/2016 „Digitale Arbeit und Plattformkapitalismus“, 3–6.
- Fairwork (2021): Fairwork Response to the European Commission’s Proposal for a Directive on Platform Work. <https://fair.work/en/fw/blog/fairwork-response-to-the-european-commissions-proposal-for-a-directive-on-platform-work/>, 15.12.2021.
- Gruber-Risak, Martin/Berger, Christian/Ey, Frank (2021): Neue EU-Richtlinie soll Arbeitsbedingungen von Online-Plattform-Beschäftigten verbessern. <https://awblog.at/neue-eu-richtlinie>, 15.12.2021.
- Peck, Jamie/Phillips, Rachel (2021): The Platform Conjunction. In: Sociologica 14(3), 73–99.
- Lutz, Doris/Risak, Martin (2017): Arbeit in der Gig-Economy. Rechtsfragen neuer Arbeitsformen in Crowd und Cloud. Wien: ÖGB Verlag.
- Srnicek, Nick (2018): Plattform-Kapitalismus. Hamburg: Hamburger Edition.
- Woodcock, Jamie/Graham, Mark (2020): The Gig Economy: A Critical Introduction. Cambridge: Polity.

# Leiten Lieferplattformen das Ende klassischer gewerkschaftlicher Klassenpolitik ein?

Benjamin Herr

Unter Plattformarbeit wird die Vermittlung, Strukturierung und Steuerung von Arbeitsverhältnissen durch Arbeitsplattformen (labour platforms) verstanden. Arbeitsplattformen agieren als Intermediäre, die Arbeitskraft entsprechenden Endnutzer\*innen vermitteln und dabei eine Rente erwirtschaften. In welchem Grade Arbeitsplattformen tatsächlich als bloße Intermediäre, also Marktplätze, agieren, ist Gegenstand politischer Debatten. Auf der einen Seite vermarkten sich Arbeitsplattformen als bloße Marktplätze, auf der anderen Seite wiederum zeigt die empirische Forschung, dass Arbeitsplattformen weitreichende Steuerungs- und Kontrollfunktionen innehaben. Diese reichen von der Einteilung der Arbeitszeit, über die Kontrolle der Arbeitsleistung bis hin zur Entgeltgestaltung. Aus einer räumlichen Perspektive konstituieren Arbeitsplattformen virtuelle Betriebszusammenhänge, da Arbeitskraft weitgehend über virtuelle Koordinationsmodi, beispielsweise über Apps, vermittelt, gesteuert und kontrolliert wird.

Plattformarbeit kann grob in zwei Bereiche unterteilt werden, nämlich in ortsunabhängige und in ortsabhängige Plattformarbeit. Ortsunabhängige Plattformarbeit umfasst alle Tätigkeiten, die an keinem konkreten Ort stattfinden müssen. Hierunter fallen Arbeitstätigkeiten, die gemeinhin mit „Wissensarbeit“ gefasst werden, also beispielsweise Softwareentwicklung, Kreativarbeit oder Back-Office Tätigkeiten. Dieser Bereich ist von der ortsabhängigen Plattformarbeit zu unterscheiden, die den Fokus für den vorliegenden Text ausmacht. Unter ortsabhängiger Plattformarbeit werden die Tätigkeiten verstanden, die an einem konkreten Ort ausgeführt werden müssen. Hierbei hatte die bisherige empirische Forschung vor allem die Bereiche der Lieferdienste und des Personentransports im Fokus (Rosenblat 2018; Veen et al. 2020), während Plattformarbeit in der nicht-öffentlichen Sphäre, beispielsweise im Bereich der Reinigung oder der Pflege, weitgehend eine empirische Nische darstellt (Ticona et al. 2018; siehe den Beitrag von Anke Strüver in diesem Heft).

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit Lieferplattformen und fragt, welche Schlüsse sich für gewerkschaftliche Klassenpolitik ziehen lassen. Unter gewerkschaftlicher Klassenpolitik wird in Anlehnung an Steinert (2010) die strategische und praktische Ausrichtung verstanden, die Gewerkschaften in politischen Auseinandersetzungen um die Reproduktionsbedingungen zwischen Kapital und Arbeit einnehmen. Um diese Frage zu erörtern strukturiert sich der Beitrag wie folgt: Zuerst werden Lieferplattformen entlang der algorithmischen Steuerung von Arbeitskraft, dem geringen Kapitaleinsatz und ihren Herausforderungen für die betriebliche Regulierung von Arbeitsverhältnissen beschrieben. Daran anknüpfend wird dafür plädiert, Lieferplattformen als Produkte einer finanzmarktkapitalistischen Zuspitzung zu verstehen. Abschließend fragt der Beitrag, ob und wenn ja, in welcher Weise das eine klassische gewerkschaftliche Klassenpolitik an ihr (argumentatives) Ende bringt.

## Algorithmische Steuerung und betriebliche Regulierung

Algorithmen sind in Bezug auf die Steuerung der Arbeitsleistung sowie die Arbeitszeitplanung bei den Lieferplattformen von herausragender Bedeutung für das Management und beeinflussen die Arbeitsbedingungen der Fahrer\*innen. Grundsätzlich versteht man unter Algorithmen, dass entlang von vordefinierten Regeln Dateninputs strukturiert bearbeitet werden, um einen entsprechenden Datenoutput zu generieren (Kitchin 2017). Im Falle der Lieferplattformen lässt sich das an der GPS-Ortung der Fahrer\*innen festmachen: Während des Dienstes müssen die Fahrer\*innen ihr GPS-Signal aktiviert haben, damit sie für die App der Lieferplattform lokalisierbar sind. Dadurch können erst die Softwarealgorithmen den entsprechenden Standort der Fahrer\*innen mit eingehenden Bestellungen abgleichen und (Folge-)Aufträge zuordnen. Durch das aktivierte GPS-Signal erzeugen die Fahrer\*innen aber auch feinkörnige Zeit- und Bewegungsstudien, aus denen die Lieferplattformen sogenannte *performance reviews* generieren. Diese Performance-Reviews umfassen Aspekte wie die durchschnittliche Geschwindigkeit, die gearbeiteten Wochenend- und Abenddienste oder die Zeit, die man für eine Bestellung durchschnittlich braucht (Veen et al. 2020). Bei Lieferplattformen wird die Nutzung von Algorithmen zudem verknüpft mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Wenn es fixe Dienstverträge gibt, sind die in der Regel befristet und mit einer großzügigen Probezeit versehen; in den meisten Fällen arbeiten die Lieferant\*innen aber ohnehin als (quasi-)Selbstständige.

Ein anderer Punkt betrifft die Regulierung von Arbeitsbedingungen auf einer betrieblichen Ebene. Da der Betrieb die konkrete politische Arena ist, in der eine Vielzahl von Arbeitsbedingungen ausgehandelt wird (Trinczek 2018), berührt der ephemere Charakter (Woodcock/Graham 2020) der Arbeitsorganisation auf Arbeitsplattformen die Art und Weise, in der sich die Fahrer\*innen in diese Arena einbringen können. Unter ephemere wird verstanden, dass Arbeitsplattformen nur einen geringen Aufwand für fixes Kapital leisten und dadurch Märkte auch relativ schnell wieder verlassen können. Diese Möglichkeit von Lieferplattformen, ihre Geschäftstätigkeit auch kurzfristig einzustellen, ermöglicht es ihnen, eben auch auf Organisationsprozesse zu reagieren (die Märkte potenziell kostenintensiver machen). Beispielsweise führte die gewerkschaftliche Organisation von Fahrer\*innen der Lieferplattform Foodora in Kanada dazu, dass sich Foodora aus dem Markt zurückzog (Keane 2020).

Da betriebliche Regulierung von Arbeitsverhältnissen mit einer entsprechenden Machtkonzentration aufseiten der Lohnabhängigen korrespondiert, ist die Vereinzelung der Fahrer\*innen im Falle von Lieferplattformen ein Aspekt, der diese betriebliche Regulierung erschwert. Die räumliche Nähe von Lohnabhängigen eines Betriebes führt zwar nicht zwingend zu einer geteilten Kollektivität, die einen Ausgangspunkt für Beschäftigtenmacht darstellt, ist aber eine bedeutende Vorbedingung dafür (Morgan/Pulignano 2020). Folglich ist die räumliche Vereinzelung von Beschäftigten in ihrer isolierenden Wirkung nachteilig (Johnston/Land-Kazlauskas 2018). Lieferplattformen haben das erkannt und intensivieren diese Vereinzelung, beispielsweise dadurch, dass vormalige Sozialräume geschlossen werden (Herr 2017).

## Kosten sparen

Algorithmische Steuerung von Arbeitskraft, der ephemere Charakter sowie die vereinzelnden Arbeitsprozesse sind konstitutive Bestandteile des Geschäftsmodells von Arbeitsplattformen. Srnicek (2016) typisiert Arbeitsplattformen als *lean*, weil versucht wird, möglichst wenig Investitionen für fixes Kapital aufzuwenden. Blickt man auf die Arbeitsrealität bei den Lieferplattformen, so trifft das weitgehend zu: Selten werden den Beschäftigten die Fahrräder, Telefone oder mobilen Daten gratis zur Verfügung gestellt. Der österreichische Lieferdienst *Mjam* beispielsweise hat zur Voraussetzung, dass die Lieferant\*innen das eigene Fahrrad für die Arbeitsleistung gratis zur Verfügung stellen – oder es sich von einem Partnerunternehmen leasen. Dadurch werden Kosten eingespart, und diese Ausrichtung auf eine konsequente Kostenersparnis definiert die Logik von Plattformunternehmen generell und jene in der lokalen Plattformarbeit respektive bei Lieferplattformen im Speziellen. Ein Algorithmus steuert und koordiniert die Massen an Lieferant\*innen schlichtweg deshalb, weil es die – durch den Einsatz von Technik ermöglichte – kostengünstigste Variante ist, ein Maximum an variablem Kapital in Wert zu setzen. Ebenso muss die weite bzw. flächendeckende Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse (von befristeten Dienstverträgen bis hin zu einer quasi-Selbstständigkeit) im Rahmen dieser Logik gesehen werden, und auch der weitverbreitete Stücklohn erspart den Eigentümer\*innen der Plattformen Risiken, die sich aus einer potenziell schwankenden Nachfrage nach der Dienstleistung ergeben.

Hierfür bietet die Idee sinkender Profitraten und die daraus resultierende Suche des Risikokapitals nach profitableren Zweigen einen geeigneten Rahmen, um die Existenz von Plattformen angemessen zu verstehen. Benanavs (2021) Kritik am gegenwärtigen Automatisierungsdiskurs stellt die aktuellste Variante dieser auf Robert Brenner zurückgehenden Argumentation dar. Grundlegende Ausgangspunkte sind für Benanav in aller Kürze die anhaltend schwächelnde globale Nachfrage nach Arbeitskraft und die beobachtbaren Konjunkturerholungen mit immer geringerem Beschäftigungsaufbau. Dahinter liegt ein seit den 1970er Jahren sich abzeichnendes gedrosseltes Outputwachstum vor allem im industriellen Bereich, was zu vorfindbaren Deindustrialisierungsprozessen führt. Da der industrielle Sektor der zentrale Jobmotor ist, der auch durch einen wachsenden Dienstleistungssektor nicht ersetzt wurde, ist hier der Schlüssel für die sinkende Nachfrage nach Arbeitskraft zu suchen – und nicht in der Automatisierung von Arbeitsprozessen.

Für das Argument dieses Textes ist in diesem Zusammenhang relevant, dass der dargestellte Prozess begleitet ist von sinkenden Profitraten (ähnlich argumentiert auch Srnicek 2016) und Kapital sich zunehmend (insbesondere nach der Finanzkrise 2008/9) andere, vermeintlich profitträchtigere Wege sucht wie zum Beispiel den Immobiliensektor oder eben Arbeitsplattformen. Arbeitsplattformen finanzieren sich vielfach über Risikokapitalgeber\*innen, die sich zukünftige Monopolprofite erhoffen. Die Idee dahinter ist, in einem Markt einen Punkt zu erreichen, an dem es keine konkurrierende Plattform mehr gibt. Beobachtet man die Entwicklungen in den letzten Jahren, zeigen sich diese Tendenzen hin zu Duo- bis Oligopolen: Wo in einer Stadt mehrere Lieferplattformen zugange waren, dünnte der Konkurrenzkampf den Markt aus. Entweder die Konkurrenz wurde aufgekauft oder verließ den Markt, sodass meistens nur mehr

zwei Lieferplattformen übrigblieben. Aus der dargestellten Dynamik erklärt sich auch, warum der ephemere Charakter von Plattformen so attraktiv für Investor\*innen ist: Diese sind ausgerichtet auf ein Maximum an potenziellem Profit mit einem Minimum an Aufwand für fixes Kapital. Es macht aus dieser Logik auch Sinn, dass Lieferplattformen meistens so *lean* sind – und die im Diskurs kritisierten atypischen Arbeitsbedingungen mit ihrer Auslagerung von Kosten und Risiken auf die Fahrer\*innen können ebenso aus dieser Verlaufslogik interpretiert werden.

## Ende gewerkschaftlicher Klassenpolitik?

Angesichts dieser Lage stellt sich die Frage, was Gewerkschaften in diesem Feld zukünftig bewirken können. Vorweg, seit dem Bestehen von Arbeitsplattformen lassen sich zahlreiche Formen betrieblichen Ungehorsams finden (Joyce et al. 2020). Auch die Regulierung von Arbeitsverhältnissen wird im Bereich der ortsgebundenen Plattformarbeit, die einem einheitlichen Regulierungsrahmen unterliegt, als Chance gesehen (Johnston 2020). So waren etwa die Lieferplattformen *Lieferando* und *Mjam* maßgeblich in die Verhandlungen des 2020 in Österreich in Kraft getretenen Kollektivvertrags für Fahrradbot\*innen eingebunden und wenden diesen für die entsprechenden Teile ihrer Belegschaft auch an. Ebenso zeigen Erfahrungen aus Großbritannien, dass die Belegschaft von Lieferplattformen auch branchenübergreifende Arbeitskämpfe führen kann: Während des sogenannten *Fast Food Shutdowns* in Großbritannien am 15. Oktober 2018 solidarisierten sich Fahrer\*innen von *Uber Eats* und anderen Lieferplattformen mit den Forderungen von Beschäftigten im Fast Food Bereich. Dieser Aktionstag markierte zudem eine Zusammenarbeit zwischen dem britischen Gewerkschaftsbund und unabhängigen Gewerkschaften. Markant war dabei nicht nur die regional übergreifende Aktion, sondern dass hier ein wesentlicher Fokus auf die Selbstorganisation von Fahrer\*innen gelegt wurde (Cant/Woodcock 2020). Dass selbstorganisierte Projekte auch in klassischen Gewerkschaftsstrukturen funktionieren, zeigt die Kampagne *Liefern am Limit* in Deutschland, die selbstorganisiert begann, Fahrer\*innen aus ihrer Vereinzelung zu holen und innerhalb des Standortes – aber auch Standorte miteinander – zu vernetzen. Heute ist *Liefern am Limit* ein Projekt der Gewerkschaft Nahrung-Gaststätten-Genuss (NGG). Ebenso finden wir in Wien mit dem *Riders Collective* eine selbstorganisierte Form von Fahrer\*innen, die an die Dienstleistungsgewerkschaft *vida* angebunden sind und von ihr finanziert werden.

Diese Beispiele zeigen, dass Gewerkschaften bisher Wege fanden, eine betriebliche Regulierung von Arbeitsverhältnissen durch die Stärkung von Organisationsmacht der Fahrer\*innen voranzutreiben. Gleichzeitig sind die atypischen bis prekären Arbeitsbedingungen auf Lieferplattformen notwendiges Resultat der Risikokapitaleinbettung, die auf eine systematische Kostenreduktion abzielt. Das *lean*, wie es Srnicek (2016) beschrieb, mit all seinen sozialen Folgewirkungen ist systematisch – und es ist fraglich, ob hier eine Vermittlung in Form einer klassischen gewerkschaftlichen Klassenpolitik, die auf den Interessenabgleich zwischen Kapital und Arbeit zielt, realistisch ist. Es ist folglich die politökonomische und gewerkschaftspolitisch höchst relevante Frage zu stellen, ob Arbeitsplattformen die materielle Basis zur Verfügung stellen, auf der eine

Umverteilung von Profiten von Kapital hin zu Arbeit fußen kann, wie sie eine klassische gewerkschaftliche Klassenpolitik verfolgt. Auf Basis der hier skizzierten Befunde müssen all jene, die darauf hoffen, wahrscheinlich langfristig enttäuscht werden.

## Literatur

- Cant, Callum/Woodcock, Jamie (2020): Fast food shutdown: from disorganisation to action in the service sector. In: *Capital & Class* 44 (4), 513–521.
- Gandini, Alessandro (2019): Labour process theory and the gig economy. In: *Human Relations* 72 (6), 1039–1056.
- Herr, Benjamin (2017): Riding in the gig economy, [https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/digitalerwandel/AK\\_Policy\\_Paper\\_Riding\\_in\\_the\\_Gig\\_Economy.html](https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/digitalerwandel/AK_Policy_Paper_Riding_in_the_Gig_Economy.html), 10.11.2021.
- Howcroft, Debra/Bergvall-Kåreborn, Birgitta (2019): A typology of crowdwork platforms. In: *Work, Employment and Society* 33 (1), 21–38.
- Johnston, Hannah (2020): Labour geographies of the platform economy: understanding collective organizing strategies in the context of digitally mediated work. In: *International Labour Review* 159 (1), 25–45.
- Johnston, Hannah/Land-Kazlauskas, Chris (2018): Organizing on-demand: representation, voice, and collective bargaining in the gig economy. *Conditions of Work and Employment Series* 94. Geneva: ILO.
- Joyce, Simon/Neumann, Denis/Trappmann, Vera/Umney, Charles (2020): A global struggle: worker protest in the platform economy. ETUI Policy Brief No. 2/2020. Brussels: ETUI.
- Keane, Jonathan (2020): After Foodora's Exit, Canadian Gig Economy Riders Say The Efforts To Unionize Will Continue. <https://www.forbes.com/sites/jonathankeane/2020/06/19/after-foodoras-exit-canadian-gig-economy-riders-say-the-efforts-to-unionize-will-continue/?sh=52935ee1774>, 10.11.2021.
- Kellogg, Katherine C./Valentine, Melissa A./Christin, Angèle (2020): Algorithms at Work: The New Contested Terrain of Control. In: *Academy of Management Annals* 14 (1), 366–410.
- Kitchin, Rob (2017): Thinking critically about and researching algorithms. In: *Information, Communication & Society* 20 (1), 14–29.
- Morgan, Glenn/Pulignano, Valeria (2020): Solidarity at work: concepts, levels and challenges. In: *Work, Employment & Society* 34 (1), 18–34.
- Moore, Phoebe (2018): *The Quantified Self in Precarity. Work, Technology and What Counts*. London and New York: Routledge.
- Rosenblat, Alex (2018): *Uberland*. Oakland, CA: University of California Press.
- Srnicek, Nick (2016): *Platform Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Steinert, Heinz (2010): Das Prekariat: Begriffspolitik und Klassenpolitik. In: Thiem, Hans-Günter (Hg.): *Klassen im Postfordismus*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 174–201.
- Ticona, Julia/Mateescu, Alexandra/Rosenblat, Alex (2018): Beyond Disruption. How Tech Shapes Labor Across Domestic Work & Ridehailing, <https://datasociety.net/library/beyond-disruption/>, 8.11.2021.
- Trinczek, Rainer (2018): Betriebliche Regulierung von Arbeitsbeziehungen. In: Böhle, Fritz/Voß, G. Günter/Wachtler, Günther (Hg.): *Handbuch Arbeitssoziologie*. Wiesbaden: Springer VS, 579–617.
- Veen, Alex/Barratt, Tom/Goods, Caleb (2020): Platform-Capital's „App-etite“ for Control: A Labour Process Analysis of Food-Delivery Work in Australia. In: *Work, Employment and Society* 34 (3), 388–406.
- Woodcock, Jamie/Graham, Mark (2020): *The Gig Economy: A Critical Introduction*. Cambridge: Polity.



# Care To Go

## Arbeitsbedingungen und -beziehungen in der plattformvermittelten Sorgearbeit

Anke Strüver

### Einleitung

In diesem Debattenbeitrag möchte ich die These zur Diskussion stellen, dass sich die *Arbeitsbedingungen* in der Care-Arbeit durch die Vermittlung über digitale Plattformen vor allem über die damit einhergehenden veränderten *Arbeitsbeziehungen* verändern. Um dies zu untermauern, führe ich kurz in Care-Plattformen als Geschäftsmodell ein und skizziere ihre Gemeinsamkeiten mit und Unterschiede zu anderen digitalen Plattformen der *on-demand*-Ökonomie. Im Hauptteil stehen die Beziehungen zwischen Arbeitskraft und Auftraggeber\*in in der plattformvermittelten Care-Arbeit im Fokus – und zwar zum einen im Unterschied zu analogen Vermittlungs- bzw. Beziehungsmodellen und zum anderen mit direktem Bezug auf die veränderten Rahmenbedingungen durch die digitale „automatisierte“ Vermittlung. Ausblickend werden diese Aspekte in aktuelle Debatten zur Kommodifizierung von Sorgearbeit integriert.

### Care-Plattformen als Teil der *on-demand*-Ökonomie

Digitale Plattformen, die Waren und Dienstleistungen auf Abruf für eine Transaktionsgebühr vermitteln, verändern die Art und Weise, wie Menschen leben, arbeiten, konsumieren und interagieren. Die Plattformen für Sorgearbeiten, auf denen häusliche Dienstleistungen wie Putzen bzw. Kinder-, Kranken- oder Senior\*innenbetreuung angeboten und nachgefragt werden, sind dabei zunächst typisch für die sogenannten schlanken Plattformen der urbanen „Gig Economy“: Ähnlich wie Uber und Lieferando (siehe den Beitrag von Benjamin Herr in diesem Heft) bringen Plattformen wie care.com (in Österreich betreut.at) oder helpling.de Anbietende und Nachfragende dieser Dienstleistungen zusammen (Srnicek 2017; Bauriedl/Strüver 2020). Dadurch werden solche Plattformen zunehmend zu „normalen“ Elementen der Alltagsorganisation. Gerahmt ist dies durch ein Narrativ, dass Plattformen als universelle technologische Lösung für neoliberale Gesellschaften dienen, die von Austeritäts- und Flexibilisierungsmaßnahmen, der damit einhergehenden Privatisierung von Infrastrukturen sowie der individualisierten Responsibilisierung und Prekarisierung betroffen sind.

Im Unterschied zu Uber & Co. muss die Plattformisierung von Care-Arbeiten aber als völlig unzureichende technologische Lösung für gesellschaftliche Strukturprobleme betrachtet werden; sie ist Teil der Sorgekrise des neoliberalen Kapitalismus: Während im liberalen Kapitalismus des 19. Jahrhunderts Sorgearbeiten als private Tätigkeiten jenseits von Produktion und Profit als weibliche Haus- bzw. Reproduktionsarbeit betrachtet wurden, dominierten im staatlich gesteuerten Kapitalismus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Vorstellungen von existenzsicherndem Familienlohn und öf-

fentlicher Versorgung. Sorgearbeiten wie Kinderbetreuung und Krankenpflege wurden in der Zeit als bezahlte Arbeiten externalisiert – aber nicht vollständig kommodifiziert, da es sich um öffentlich-wohlfahrtsstaatliche Dienste handelte. Im neoliberalen Kapitalismus werden diese Dienste jedoch stark zurückgefahren. Aufgrund von sinkenden Einkommen und abnehmender Arbeitsplatzsicherheit sind Frauen zunehmend erwerbstätig und für den Familienlohn mitverantwortlich, ohne dass sich eine Gleichverteilung der häuslichen Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern etabliert hat (Fraser 2016). Das Ergebnis dieser gleichzeitigen Entwicklungen ist sowohl eine Reprivatisierung und Dekommodifizierung von Sorgearbeiten (individuelle Responsibilisierung, Familienarbeit) als auch eine verstärkte Kommodifizierung, u.a. durch die Vermittlung über Plattformen. Beides verweist auf einen wachsenden Mangel an Zeit, die für häusliche Sorgearbeiten zur Verfügung steht. Durch diese Entwicklungen beruht Sorgearbeit als soziale Dienstleistung nicht länger auf der triadischen Beziehung zwischen Staat, Angebot und Nachfrage. Vielmehr wird sie durch das neoliberale Primat des freien Wettbewerbs gesteuert und unterliegt der Annahme, dass Sorgearbeit eine unternehmerische Tätigkeit ist, die durch Vermarktlichung besser – und effizienter – organisiert werden kann (Flanagan 2019: 66).

Die Gig-Ökonomie wird für die Seite der Arbeitenden wie die der Nachfragenden meist mit der vermeintlichen Flexibilität beworben, d.h. einen Dienst zu bekommen oder zu erledigen, wann, wo und wie lange man will. Diese Bedingungen verhindern jedoch für die Arbeitenden nicht die Prekarität, die typischerweise mit der Flexibilität verbunden ist. Zudem setzen sie die Arbeitenden in einen ständigen Wettbewerb untereinander – hinsichtlich der Antwort- und Arbeitsgeschwindigkeit, der auf der Plattformoberfläche öffentlich einseh- und vergleichbaren Bewertungsergebnisse und der vorgeschlagenen Entlohnung. Um sich mit den Arbeitsbedingungen in der plattformvermittelten Care-Arbeit zu beschäftigen, bedarf es daher zunächst der Betrachtung der Arbeitsbeziehungen auf bzw. über die Plattformen.

### **Arbeitsbeziehungen in der plattformvermittelten Care-Arbeit**

Digitale Plattformen bedürfen keiner großen Kapitalinvestitionen durch die Betreibenden, da sie jenseits der Kosten für die Software und ihre Erhaltung nahezu alle Fixkosten und Risiken an die Arbeitskräfte als i.d.R. Solo-Selbstständige auslagern. Dazu gehören die Produktionsmittel wie bspw. Arbeitskleidung, aber auch Versicherungen und nicht zuletzt Verdienstaufschläge aufgrund von Auftragsflauten und -stornierungen sowie Krankheit. Plattformen finanzieren sich zum einen über Venture-Kapital: so hat Alphabet/Google bspw. massiv in care.com investiert (Mos 2021). Zum anderen verdienen sie an den Registrierungs- und Transaktionsgebühren für Gigs von ca. 30 Prozent (abhängig von der Plattform und der Erfahrung der Arbeitenden). Das Arbeiten als Solo-Selbstständige – und nicht als Angestellte der Plattform – bietet tatsächlich Flexibilität hinsichtlich Art, Ort und Umfang der Gigs. Die Flexibilität und Bequemlichkeit des „Auf-Abruf“-Modells der Care-Plattformen führen aber insbesondere im Care-Sektor auch zu veränderten Beziehungen zwischen Auftraggeber\*in und Auftragnehmer\*in, die hier näher beleuchtet werden sollen.

Neben den gesellschaftlichen Strukturveränderungen wie erhöhter Nachfrage aufgrund von Zeitmangel für häusliche Sorgearbeit einerseits und wachsendem Arbeitsangebot aufgrund der Notwendigkeit von Zweit- oder Drittjobs andererseits wird die Nachfrage auch plattformspezifisch generiert: Der Angebotscharakter der Plattformen und insbesondere ihrer Vermittlungs-Apps intensiviert das Modell der Care-Gigs als *care to go*. Das Buchen einer Putzkraft wird dadurch vergleichbar mit der online-Bestellung einer Jeans, die sich bei Nichtgefallen oder auch grundlos zurückgeben lässt. Die vermeintliche Flexibilität und Bequemlichkeit des Plattformmodells umfasst somit eine neue Form der Unverbindlichkeit: Auf den meisten Plattformen können die Auftraggeber\*innen, anders als die Arbeitenden, den gebuchten Dienst kurzfristig und ohne Angabe von Gründen – und ohne Folgen für zukünftige Plattformaufträge – verschieben oder absagen.

Wie bereits erwähnt, geht es hier um die These, dass die Plattformen Sorgebeziehungen in Dienstleistungsbeziehungen umwandeln, die auf der *nicht*-Beziehung zwischen Auftraggeber\*in/Kund\*in und Arbeiter\*in basiert. In der Vermittlung einer Reinigungs- oder Betreuungsperson über eine Plattform entsteht somit weder eine persönliche noch eine Arbeitgeber\*innen-Beziehung. Ersteres führt zu einer Entmenschlichung, d.h. eine eigentlich zutiefst menschliche Beziehung wird zu einer digitalen Dienstleistungsschnittstelle. Zudem suggeriert diese Schnittstelle, dass die Plattform durch die professionelle Vermittlung von Arbeitsaufträgen als Arbeitgeberin fungiert. De facto ist die Rolle der Plattform aber bewusst auf das Vermitteln, auf das digitale Matchmaking reduziert (Bor 2021; Glaser 2021; Mos 2021). Dadurch gibt es keinen „Arbeitgeber“, der sich formell oder informell um Arbeitsbedingungen, Arbeitsausfälle oder Kompensationsleistungen kümmert – oder dafür zur Rechenschaft gezogen werden kann.

Huws (2019) und auch Flanagan (2019) beschreiben das Aufkommen der Vermittlung von Carearbeit über Plattformen als Übergang von der Dienstbotenarbeit zur Dienstleistungsarbeit. Während erstere hier keinesfalls romantisiert werden soll, beschreibt sie dennoch eine direkte Arbeitsbeziehung, bei der eine Person eine andere anstellt, wenngleich oftmals ohne formellen Vertrag. Die Dienstleistungsarbeit des neoliberalen Kapitalismus ist hingegen Teil der formellen Wirtschaft geworden und wird in der Regel von einer selbstständigen Person geleistet. Dadurch hat die Plattformisierung zu einer Formalisierung der informellen Sorgearbeit geführt – allerdings zu einer unvollständigen bzw. selektiven Formalisierung: Die Plattformen sind zwar eingetragene Unternehmen, die Steuern zahlen müssen usw., sie haben aber nicht den Status und die Pflichten eines Arbeitgebers, denn die Arbeitenden sind überwiegend als selbstständige Auftragnehmer\*innen kategorisiert. Anstatt die Arbeitnehmer\*innen-Rechte zu stärken – was in der Regel von der Formalisierung der Arbeit zu erwarten wäre – minimiert die selektive Formalisierung über Plattformen die gesetzlichen Rechte und den Schutz der Arbeitskräfte.

Insgesamt ist somit durch die stark gewachsene Nachfrage an Haushalts- und Pflegekräften ein Übergang von der „institutionalisierten Informalisierung“ (Strüver 2013) zur „plattformbasierten Formalisierung“ (Ticona/Mateescu 2018; Huws 2019) zu beobachten. Statt der Suche nach Unterstützung durch Empfehlungen im Freundes- und Bekanntenkreis und der *face-to-face* Aushandlung von Arbeitszeiten und -bedingungen kann dieser Prozess mithilfe der Plattform auf einen kurzen Besuch der App (oder wenige Klicks im Online-Portal) reduziert werden. Die Auswahl kann dabei nach räum-

licher Nähe, Stundenlohn, Erfahrung und Bewertung gefiltert werden, doch der nachfragenden Person ist es mehr oder weniger egal, was für die arbeitende Person passend wäre: Es wird eine Arbeitskraft bestellt – und bei Nichtbedarf wieder abbestellt. Gerade diese Flexibilität in Form einer *nicht*-Beziehung geht aber ausschließlich auf Kosten der Arbeitenden.

### **Unverbindlichkeit statt Vertrauen: Arbeitsbedingungen in der plattformvermittelten Care-Arbeit**

Durch die Entmenschlichung bei gleichzeitig nur selektiver Formalisierung von plattformvermittelten Sorgearbeitsbeziehungen verändern sich die Arbeitsbedingungen und dies, wie bereits erwähnt, nicht im Sinne einer Verbesserung. Digitale Plattformen für häusliche Sorgearbeiten versprechen, die Flexibilität von Dienstleistungsarbeiten für alle Beteiligten zu optimieren und die damit verbundenen Arbeitsbeziehungen zu formalisieren. Das Flexibilitätsnarrativ ist gleichwohl mit der Kommodifizierung von Care-Plattformen verbunden. Glaser (2021: 27) bezeichnet die Vermittlungsplattformen für Carearbeit daher als „Prekaritätsfix“, da sie zum einen Arbeitsmöglichkeiten „schaffen“ und zum anderen sämtliche Risiken und Verantwortungen an die Arbeitenden auslagern. Dabei funktioniert die Plattformvermittlung entlang gesellschaftlicher Differenzachsen: Sie prekarisiert entlang von Geschlecht, Klasse und Migrations- bzw. Aufenthaltsstatus – und sie wertet Sorgearbeiten symbolisch wie monetär noch weiter ab.

Der Kapitalismus beruhte von Anfang an auf ungleichen Gesellschafts- und Geschlechterverhältnissen. Sein neoliberales Extrem basiert immer noch auf vergeschlechtlichter, rassifizierter, klassifizierter und auch räumlicher Arbeitsteilung. In Anlehnung an Fraser (2016) hat die derzeitige Sorgekrise ihre Wurzeln in der kapitalistischen Gesellschaftsordnung, aktuell also im Technokapitalismus (Bauriedl/Strüver 2020). Diese Ordnung beruht auf den Widersprüchen von Produktions- und Reproduktionsarbeiten, da Letztere externe Voraussetzung für kapitalistisches Wachstum sind. Doch solange diese Externalitäten nicht als wesentlicher Teil von kapitalistischer Produktivität und Profit berücksichtigt werden, werden die Widersprüche bestehen bleiben, auch – oder gerade – im Technokapitalismus.

Letzterer funktioniert bei den Sorgeplattformen im Übrigen auch in Form des Reputationskapitalismus, da das digitale Matchmaking zwischen Anbietenden und Nachfragenden im Onlineportal bzw. in der App über die dort verankerten Profile der Arbeitskräfte funktioniert. Solche Profile umfassen neben persönlichen Angaben zu Geschlecht, Alter und Nationalität Serviceattribute wie Freundlichkeit, Schnelligkeit und Zuverlässigkeit, die natürlich nicht auf den Selbstbeschreibungen der Arbeitenden basieren, sondern durch die Algorithmen der Plattformen generiert werden. Grundlage dafür wiederum sind die Bewertungen von Kund\*innen und die daraus erstellten Rankings, die neben Zufriedenheitskriterien für erbrachte Arbeitsleistungen auch aus Aspekten wie Reaktionsgeschwindigkeit bei Anfragen in Echtzeit über die App, Höhe des Stundenlohns und Arbeitsgeschwindigkeit resultieren (Bor 2021; Ticona/Mateescu 2018).

Die selektive Formalisierung von Sorgearbeit durch digitale Plattformen verändert also die Arbeitsbeziehungen und -bedingungen. Meine Eingangsthese, dass sich die

Arbeitsbedingungen vor allem über die damit einhergehenden veränderten Arbeitsbeziehungen verändern, möchte ich ausblickend anhand der Zuspitzung der entmenslichten selektiven Formalisierung der Arbeitsbeziehung sowie der Einbettung in die Kritik an der Kommodifizierung von Sorgearbeit abschließen:

Durch den Angebotscharakter der Plattformen wird der Eindruck manifestiert, dass Sorgearbeitende 24/7 zur Verfügung stehen und unverbindlich bestell- wie stornierbar sind. Wie oben bereits dargelegt, resultieren die vermeintliche Allzeitverfügbarkeit und die Unpersönlichkeit des Buchungsvorganges in einer formalisierten Unverbindlichkeit: Diese umfasst für die Nachfragenden die Möglichkeit, eine Buchung jederzeit und ohne Angabe von Gründen oder Folgen zu stornieren oder zu verschieben und sich dabei in der falschen Sicherheit zu wähnen, dass die Plattform solche Ausfälle für die Arbeitenden regelt oder auffängt. Eine Sorgebeziehung wird damit auf eine Einweg- und Wegwerfbeziehung des *to go* minimiert. Zugleich verstärkt sich für die Anbietenden jedoch durch die formalisierte Unverbindlichkeit zum einen eine Art technologiebasierte Selbstoptimierung, um sich in Form eines makellosen Online-Profiles gegen die Konkurrenz durchsetzen zu können. Aber gerade diese Konkurrenz verhindert Solidarität und Kooperation der Arbeitenden untereinander – neben der Tatsache, dass sie sich, anders als die Arbeitenden für Uber oder Lieferando, durch ihre Arbeit in Privathaushalten gar nicht gegenseitig (er)kennen können. Zum anderen verstärkt die plattformbasierte formalisierte Unverbindlichkeit die Unsichtbarkeit von Sorgearbeit insgesamt, die letztlich weder den (vermeintlich individuellen) Arbeitsbedingungen noch der Bearbeitung der gesellschaftlichen Sorgekrise zuträglich ist.

## Literatur

- Bauriedl, Sybille/Strüver, Anke (2020): Platform Urbanism: Technocapitalist Production of Private and Public Spaces. In: *Urban Planning* 5 (4), 267–276.
- Bor, Lisa (2021): Helping hilft nicht – Zur Auslagerung von Hausarbeit über digitale Plattformen. In: Altenried, Moritz/Düick, Julia/Wallis, Mira (Hg.): *Plattformkapitalismus und die Krise der sozialen Reproduktion*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 148–167.
- Flanagan, Francis (2019): Theorising the gig economy and home-based service work. In: *Journal of Industrial Relations* 61 (1), 57–78.
- Fraser, Nancy (2016): Contradictions of Capital and Care. In: *New Left Review* 100, 99–117.
- Glaser, Alana (2021): Uberized Care: Employment Status, Surveillance, and Technological Erasure in the Home Health Care Sector. In: *Anthropology of Work Review* 42 (1), 24–34.
- Huws, Ursula (2019): The hassle of housework: Digitalization and the commodification of domestic labour. In: *Feminist Review* 123 (1), 8–23.
- Mos, Eva (2021): Digital Care Spaces: the Particularities of a Digital Home Care Platform. In: Gabauer, Angelika et al. (ed): *Care and the City*. London: Routledge, 215–225.
- Srnicek, Nick (2017): *Platform capitalism*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Strüver, Anke (2013): „Ich war lange illegal hier, aber jetzt hat mich die Grenze übertreten“ – Subjektivierungsprozesse transnational mobiler Haushaltshilfen. In: *Geographica Helvetica* 68 (3), 191–200.
- Ticona, Julia/Mateescu, Alexandra (2018): Trusted strangers: Care platforms’ cultural entrepreneurship in the on-demand economy. In: *New Media & Society* 20 (11), 4384–4404.

# Autorinnen und Autoren

**Hans-Jürgen Bieling** ist Professor für Politische Ökonomie am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

**Klaus Dörre** ist Professor für Arbeits-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie in Jena.

**Markus Griesser** forscht aktuell an der TU Wien zu Plattformarbeit und ist Kurswechsel-Redakteur.

**Andrea Futterer** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im BMBF-Forschungsprojekt „Gemeinwohl-relevante öffentliche Güter. Die politische Organisation von Infrastrukturaufgaben im Gewährleistungsstaat“ am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

**Daniel Haim** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter (prae-doc) am Forschungsinstitut Economics of Inequality an der Wirtschaftsuniversität Wien und Mitglied im BEIGEWUM-Vorstand.

**Benjamin Herr** ist Stipendiat der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und forscht am Institut für Soziologie der Universität Wien zu Interessenvertretung und digitaler Arbeit.

**Astrid Krisch** ist Dissertantin am Institut für Raumplanung der TU Wien und arbeitet derzeit als Projektassistentin am Institut für Recht und Governance der WU Wien sowie am Forschungsbereich für Stadt- und Regionalforschung der TU Wien.

**Katharina Mader** ist Ökonomin in der Frauenabteilung der AK Wien und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Heterodoxe Ökonomie der WU Wien.

**Xenia Miklin** arbeitet am Institut für Ökologische Ökonomie an der WU Wien. In ihrer Forschung setzt sie sich mit sozioökonomischen und ökologischen Ungleichheiten auseinander.

**Franziska Christina Paul** ist Postdoc an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Glasgow, Schottland.

**Leonhard Plank** ist Senior Scientist am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Institut für Raumplanung der TU Wien und Teil des „Foundational Economy Collective“.

**Oliver Prausmüller** ist Redakteur des Kurswechsels und arbeitet zu den Schwerpunkten Außenwirtschaftspolitik und Internationale Politische Ökonomie.

**Jana Schultheiß** ist Ökonomin in der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien und Mitglied im BEIGEWUM-Vorstand.

**Anke Strüver** ist Professorin für Humangeographie am Institut für Geographie und Raumforschung der Universität Graz.

**Hans Volmar** arbeitet am Institut für Multilevel Governance and Development an der WU Wien. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit der Bereitstellung von Wohnraum und dessen Finanzialisierung.

# Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial  
Konsumerhebung und Verbraucherpreisindex – Herausforderungen für die  
amtliche Statistik in Pandemiezeiten

Franz Astleithner, Bettina Stadler  
Arbeitszeitverkürzung in Betrieben – Modelle und Praxis

Christina Siegert  
Erwerbsarmut in Österreich aus Geschlechterperspektive

Florentin Kerschbaumer, Andreas Maschke  
The Implications for Inequality of Economic and Monetary Union

Preise: Einzelnummer € 12,50, Jahresabonnement € 39,- (inkl. Auslandsver-  
sand € 65,-), ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement gegen Bekanntgabe ei-  
ner gültigen ÖH-Card-Nummer € 19,90, jeweils inkl. MwSt.  
Zu bestellen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25,  
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: [verlag@lexisnexis.at](mailto:verlag@lexisnexis.at). Dort kann  
auch ein kostenloses Probeheft angefordert werden.

[www.wirtschaftundgesellschaft.at](http://www.wirtschaftundgesellschaft.at)

4/21

 LexisNexis®  
ARD Orac



**Offenlegung der Blattlinie gemäß Mediengesetz**

Die Zeitschrift *Kurswechsel* ist das Mitteilungsblatt des Vereins *Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen* mit Sitz in Wien. Der Inhalt der Zeitschrift orientiert sich an § 2 des Statuts: „Der Verein, dessen Tätigkeit nicht auf Gewinn gerichtet ist, bezweckt die Erstellung, Diskussion und Verbreitung von Konzeptionen und Einzelanalysen der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpolitik und die Entwicklung gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitischer Alternativen unter besonderer Berücksichtigung der Interessen von Frauen.“

**Eigentümer und Herausgeber**

Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM)  
A-1010 Wien, Schottengasse 3a/1/59  
E-mail: [beigewum@beigewum.at](mailto:beigewum@beigewum.at)  
Homepage: <http://www.beigewum.at>, <http://www.kurswechsel.at>

**Verleger**

Sonderzahl Verlagsges.m.b.H., A-1040 Wien, Große Neugasse 35, Fax : (43) 01/ 586 80 70

**Redaktion:** Joachim Becker, Christian Berger, Assimina Gouma, Markus Griesser, Julia Hofmann, Oliver Prausmüller, Vanessa-Maria Redak, Christa Schlager, Elisabeth Springler, Beat Weber

**Heftredaktion:** Oliver Prausmüller  
**Aktuelle Debatte:** Markus Griesser

**Druckunterlagen:** Matthias Schmidt – [buchgestalter.at](http://buchgestalter.at)  
**Druck:** gugler, Melk

**Bankverbindung**

Sonderzahl Verlagsgesellschaft m.b.H. Bank Austria: IBAN AT55 1200 0006 8405 5114  
**Zulassungsnr.:** 1104 50 W 88 U

**ISDS International Series Data Systems, Paris**

Registered as: ISSN 1016 8419. Key Title: *Kurswechsel*  
© 2021 BEIGEWUM. Alle Rechte vorbehalten

**Preis**

Einzelheft	Euro 10,50 (zuzüglich Porto)
Normalabonnement	Euro 29,-
StudentInnenabonnement	Euro 18,- (Vorlage einer Inskriptionsbestätigung)
Auslandsabonnement	Euro 36,-
Förderabonnement	Euro 58,-

Die Laufzeit eines *Kurswechsel*-Abos beginnt mit Heft 1 des laufenden Jahrgangs und verlängert sich automatisch um ein weiteres Jahr, sofern nicht spätestens mit Erscheinen von Heft 4 gekündigt wird.

**Bestellungen an: Sonderzahl Verlag / Kurswechsel** Große Neugasse 35, A-1040 Wien  
Fax : (01) 586 80 70 E-Mail : [verlag@sonderzahl.at](mailto:verlag@sonderzahl.at)