

4.2 Instrumente und Instrumenten-Alternativen

Dieser AEP-Erklärungsfaktor fragt, welche Möglichkeiten der staatlichen Einflussnahme den politischen Entscheider*innen überhaupt zur Verfügung stehen und über welche Koordinationsmechanismen kollektiv verbindliche Entscheidungen zustande kommen. In der politischen Praxis zeigen sich diese theoretischen Kategorien in den konkreten Maßnahmen (Policies), die zur Lösung eines politischen Problems formuliert werden. An dieser Stelle ist eine klare analytische Trennung wichtig: Während die Policies selbst das zu erklärende Phänomen darstellen, versteht der AEP die prinzipielle Bandbreite an politischen Instrumenten als erklärenden Faktor: Warum setzt sich genau diese eine politische Maßnahme durch, wenn zugleich Alternativen bestehen? Um sich dieser Frage konzeptionell zu nähern, führt Kapitel 4.2.1 in die politischen Instrumente selbst ein, woraufhin Kapitel 4.2.2 sich der Diskussion möglicher Instrumenten-Alternativen widmet.

4.2.1 Staatliche Aktivität und politische Instrumente

Bei jeglicher staatlichen Aktivität stellt sich zunächst die Frage, was einen solchen Eingriff in wirtschaftliche oder gesellschaftliche Prozesse legitimiert. So sind beim vorliegenden Untersuchungsgegenstand wohnungspolitische Eingriffe in die Wohnungsmärkte begründungsbedürftig. Politökonomisch gilt zunächst die Annahme, dass Angebot und Nachfrage nach Gütern oder Dienstleistungen sich in einem funktionierenden Markt selbst regulieren. Ein staatlicher Eingriff ist erst bei einem sogenannten Marktversagen geboten, bei dem der Markt Güter nicht in entsprechender Menge oder Qualität produziert (Sturm/Vogt 2011: 15f.; Mause/Müller 2018: 153; Althammer/Klenk 2018: 211ff.). Dies ist etwa häufig bei öffentlichen Gütern oder Kollektivgütern der Fall,² aber genauso können externe Effekte vorliegen, die sich in den Marktpreisen nicht widerspiegeln, oder unvollständige bzw. asymmetrische Informationslagen sowie eine zu starke Marktmacht einzelner Marktteilnehmer*innen (Kupferschmidt 2018: 222: 4; Strotebeck 2020: 417ff., 432ff.). Mause/Müller (2018: 170f.) ergänzen zeitliche Verzögerungen durch eine sich wandelnde Angebots- oder Nachfragelage. Ein Beispiel wären veränderte Präferenzen der Nachfrager*innen, worauf die Anbieter*innen nicht direkt reagieren. Es ist umstritten, inwieweit auch dies einen staatlichen Eingriff legitimiert, da der Markt ja mutmaßlich selbst – lediglich verzögert – reagiert.

Staatliche Eingriffe lassen sich neben einem Marktversagen auch bei sogenannten meritorischen Gütern und durch die allgemeine öffentliche Daseinsvorsorge begründen. Bei meritorischen Gütern entsprechen die Marktprozesse insofern nicht den politischen Zielen, dass bestimmte Güter zu wenig – etwa: Bildung, Gesundheitsvorsorge – oder zu viel – etwa: Alkohol, Fleisch – konsumiert werden. Gemessen an den politischen Zielsetzungen über- oder unterschätzen die Marktteilnehmer*innen also den Wert dieser Güter (Conrad 2017: 108; Kupferschmidt 2018: 226). Dahinter steht die

2 Eine tiefergehende Diskussion der verschiedenen Güter-Typen würde den vorliegenden Rahmen sprengen. Hierfür wird auf entsprechende Fachliteratur verwiesen (z.B. Strotebeck 2020: 417ff.; Priddat 2008: 154).

Annahme, dass Konsument*innen aufgrund von Willensschwäche oder sich widerstrebenden Langfrist- und Kurzfristinteressen nicht die für sie »ideale« Entscheidung treffen, was wiederum eine politische Intervention rechtfertigt (Mause/Müller 2018: 173). Ähnlich verhält es sich bei der öffentlichen Daseinsvorsorge, nach der bestimmte Güter oder Dienstleistungen allen Bürger*innen bis zur Höhe eines gewissen Existenzminimums zustehen. Dabei ist erstens umstritten, welche Güter in welchem Ausmaß zur öffentlichen Daseinsvorsorge zählen und zweitens, ob der Staat diese Güter selbst produzieren oder die Anbieterseite des Marktes durch bestimmte Anreize dazu motivieren sollte (ebenda: 174f.). Beispielhaft ist die Unterscheidung in staatliche Wohnungsunternehmen auf der einen Seite und die soziale Wohnraumförderung von privaten Wohnungs- und Bauunternehmen auf der anderen Seite zu nennen.

Im Folgenden geht es um die verschiedenen Möglichkeiten, die politischen Entscheider*innen in den oben skizzierten Fällen zur Verfügung stehen. Erstens können sie eine staatliche Bereitstellung verordnen und damit direkt bestimmte Güter oder Dienstleistungen zur Verfügung stellen. Und zweitens lassen sich die Marktteilnehmer*innen durch politische Instrumente steuern, sodass diese ihr Handeln – idealerweise – entsprechend den politischen Zielen anpassen.

Staatliche Bereitstellung von Gütern

Der Staat produziert Güter und Dienstleistungen vor allem dann selbst, wenn diese über den Markt nicht in der gewünschten Menge oder Qualität bereitgestellt werden (Kirchgässner 2000, vgl. obige Ausführung zum Marktversagen). Dies kann etwa für Kultur- und Bildungsangebote, Infrastruktur wie Straßen, öffentlichen Personenverkehr oder Wohnraum gelten (Braun/Giraud 2003: 151; Drewello 2018: 259f). Vielfach wird damit eine Umverteilung angestrebt, da die bestehende Verteilung nicht den politischen Zielvorgaben entspricht. Dies gilt vor allem für die staatliche Bereitstellung von privaten Gütern, wovon bestimmte Marktteilnehmer*innen etwa aufgrund des für sie nicht erschwinglichen Marktpreises ausgeschlossen sein können: »Bei staatlich allozierten Gütern ist häufig ein Ausschluss Zahlungsunwilliger zu vertretbaren Kosten möglich, aber politisch nicht gewollt« (Mause/Müller 2018: 157, vgl. auch 153f.). Ist der Staat in großem Maße selbst an der Güterproduktion und -bereitstellung beteiligt, spricht man vom Leitbild eines »Gewährleistungsstaates« (Mause/Müller 2018: 174). Dabei bestehen drei Möglichkeiten der Finanzierung: eine Kostendeckung, ein Angebot zum Preis von Null oder ein Preis, der die entstehenden Kosten nur teilweise deckt. In den letzten beiden Fällen ist die staatliche Bereitstellung von Gütern entweder aus dem allgemeinen Steueraufkommen oder über spezielle Abgaben zu finanzieren (Drewello 2018: 259f.).

Typologie politischer Instrumente

Der Staat kann nicht nur selbst Güter bereitstellen, sondern durch politische Instrumente das Handeln von Marktteilnehmer*innen steuern. In diesem Verständnis sind Akteure des politisch-administrativen Systems die Steuerungssubjekte und gesellschaftliche bzw. wirtschaftliche Teilbereiche als Adressat*innen der Steuerung die Steuerungsobjekte (Mayntz/Scharpf 1995b: 9; Dose 2018: 1239). Die hier genutzte

Typologie orientiert sich an Böcher/Töller (2012: 74ff.) und unterscheidet in regulative, ökonomische, kooperative und informationelle Instrumente (vgl. Tabelle 4).³

Tabelle 4: Spektrum politischer Instrumente mit Beispielen (nach Böcher/Töller 2012: 75ff.)

Instrumenten-Typ	Koordinations-mechanismus	Beispiele
Regulativ (Ordnungsrecht)	Hierarchie	Gebote & Verbote Grenzwerte Bewilligungsverfahren ...
Ökonomisch (marktwirtschaftlich)	Preis	Steuern & Abgaben Subventionen Finanzielle Förderung ...
Kooperativ (freiwillige Regulierung)	Verhandlung	Runde Tische, Bündnisse Selbstverpflichtungen Wirtschaftliche Selbstregulierung ...
Informationell (persuasiv)	Kommunikation, Information	Informationskampagnen Bildung/Beratung Labels ...

Regulative Instrumente legen verbindliche Ver- oder Gebote fest und werden klassisch auch als Ordnungsrecht bezeichnet. Ihr Koordinationsmechanismus ist die Hierarchie, da die festgeschriebenen Anweisungen für alle Akteure bindend sind und wenn nötig über einen Zwang eingefordert werden können (Böcher/Töller: 76f.). Darüber hinaus lässt sich durch marktwirtschaftliche Anreize entweder erwünschtes Verhalten von wirtschaftlichen bzw. gesellschaftlichen Akteuren finanziell belohnen oder unerwünschtes Verhalten finanziell sanktionieren: Belohnungen sind in Form von Zuschüssen, Subventionen oder steuerlichen Erleichterungen umsetzbar, Sanktionen durch Besteuerungen oder andere Abgaben (vgl. Deimer et al. 2017: 101ff.; Braun/Giraud 2003: 153f.). Während die sogenannte negative Anreizsteuerung durch finanzielle Sanktionierung einen stärker hierarchischen Charakter aufweist, ist die Inanspruchnahme der positiven Anreizsteuerung freiwillig. Der Koordinationsmechanismus bei ökonomischen Instrumenten ist der Preis (Braun/Giraud 2003: 154; Böcher/Töller 2012: 78f.). Kooperative Instrumente betonen hingegen die sogenannte »Selbstreglungsfähigkeit« von Wirtschaft und Gesellschaft (Mayntz/Scharpf 1995b: 9, vgl. auch Willke 2014: 30) und setzen entsprechend auf den Koordinationsmechanismus der Verhandlung (Böcher/Töller 2012: 81). Der Staat ist hier nur ein Akteur neben wirtschaftlichen und/oder gesellschaftlichen Akteuren, wobei seine Aktivität bei staatlich

3 Die prozeduralen Instrumente sind ein Spezifikum der Umweltpolitik und werden hier nicht berücksichtigt (bspw.: Umweltverträglichkeitsprüfungen und -managementsysteme, vgl. Böcher/Töller 2012: 80f.).

organisierten Bündnissen deutlich höher ist als bei freiwilligen Selbstverpflichtungen oder einer Selbstregulierung »im Schatten der Hierarchie« (Scharpf 1991: 27, vgl. auch Croci 2005: 6ff.; Harrison 1999: 53ff.). Der vierte und letzte Instrumententyp der informationellen Instrumente steuert über den Koordinationsmechanismus der Information bzw. Kommunikation, beispielhaft durch Label zur transparenten Kennzeichnung bestimmter Qualitäten oder durch Informationskampagnen (Böcher/Töller 2012: 81f.). Auf einem Kontinuum von einem hohen zu einem niedrigen Grad an staatlicher Intervention bilden die informationellen Instrumenten die sogenannten weichen Instrumente, wohingegen beim regulativen Ordnungsrecht die staatliche Eingriffstiefe am stärksten ist. Das Kriterium der staatlichen Intervention gibt zugleich Aufschluss darüber, inwieweit bei der Einführung einer politischen Maßnahme mit Widerständen zu rechnen ist: Je höher die staatliche Eingriffstiefe, desto stärker die Widerstände (Böcher/Töller 2012: 75ff.).

Diesbezüglich sind auch redistributive und distributive Wirkungen von Instrumenten zu unterscheiden. Während erstgenannte eine Umverteilung von Ressourcen innerhalb einer Gesellschaft erwirken und Nutznießer*innen sowie Leidtragende damit direkt erkennbar sind, unterstützen letztere bestimmte Zielgruppen, ohne dass andere dafür direkt »zahlen« oder sich einschränken müssen (Heinelt 2003: 239; Althammer/Klenk 2018: 211ff.). Redistributive Maßnahmen stoßen aufgrund ihrer direkt ersichtlichen Umverteilungswirkung auf stärkeren Widerstand durch die Betroffenen, wohingegen distributive Maßnahmen eher konsensfähig sind (Böcher/Töller 2012: 80ff.; Heinelt 2003: 240ff.; Heinelt/Egner 2006: 208; Heckathorn/Maser 1990: 1102f.) Dieses Konfliktpotential erklärt sich aus Perspektive der Betroffenen in einer Kosten-Nutzen-Abwägung, welche im Kapitel 4.6 zu Akteuren und ihren Handlungen noch näher ausgeführt wird.

Es ist somit nicht allein die reine Sachlogik des effektivsten und effizientesten Instrumentes, die erklären kann, ob und welche politischen Maßnahmen sich durchsetzen. Dafür benennen Böcher/Töller (2007: 313f.) verschiedene Filter, die Policies von ihrer Entwicklung bis zur Umsetzung durchlaufen müssen.⁴ Im institutionellen Filter verhindern oder verzögern bestimmte institutionelle Rahmenbedingungen die Einführung von Instrumenten. Dies gilt für institutionell gewährte Grundrechte und -pflichten im Verfassungsrecht, aber auch für föderale Zuständigkeiten oder Pfadabhängigkeiten durch bereits verabschiedete Maßnahmen. Wird eine vorgeschlagene Policy zum Beispiel als »nicht verfassungskonform« etikettiert, sinken ihre Durchsetzungschancen erheblich. Und wenn eine Policy durch den institutionellen Filter gelangt ist, ist noch der ideologische Filter zu durchlaufen. So sind mit bestimmten Instrumenten bestimmte Staatsverständnisse verbunden: Einem liberalen Laissez-faire zugeneigte Akteure sind bei regulativen Eingriffen oder redistributiven Wirkungen naturgemäß verhaltener als Anhänger*innen eines Gewährleistungsstaates (ebenda, vgl. auch Reiter/Töller 2014: 99f.; Böcher/Töller 2012: 195).

4 Zunächst differenzieren die Autor*innen in drei Filter, fassen diese aber im weiteren Verlauf in zwei Filter zusammen (Böcher/Töller 2012: 195).

Vom theoretischen Instrumententyp zum Policy-Mix in der empirischen Praxis

Bereits Mayntz/Scharpf (1995b: 19ff.) weisen darauf hin, dass in der Realität häufig Mischformen der politischen Steuerung vorliegen. So treten politische Instrumente selten in ihrer Reinform bzw. isoliert voneinander auf. Vielmehr sind politische Probleme häufig so komplex und vielschichtig, dass erst eine Kombination unterschiedlicher Maßnahmen eine erfolgreiche Problemlösung verspricht – die Rede ist dann von einem Policy-Mix (Böcher/Töller 2012: 83; Flanagan et al. 2010: 9). Zu einer Definition verhelfen Borrás/Edquist (2013: 1514), welche den Policy-Mix beschreiben als »an instrument mix, or set of different and complementary policy instruments, to address the problems identified«. Diesem Verständnis liegt die Annahme zugrunde, dass ein bestimmtes politisches Problem identifiziert wurde und daraufhin die bestmögliche Kombination an auf dieses Problem zugeschnittenen politischen Maßnahmen verabschiedet wird. Viele Autor*innen gehen über dieses basale Verständnis jedoch hinaus und sehen in einem Policy-Mix mehr als die reine Kombination verschiedener Maßnahmen. So identifizieren Rogge/Reichardt (2016: 1621) drei zentrale Aspekte: Erstens wird das dem Policy-Mix übergeordnete Ziel thematisiert, zweitens interagieren die einzelnen Policies in ihren Wirkungen miteinander und drittens entwickeln und verändern sich Policy-Mixes inkrementell über die Zeit (vgl. auch Kivimaa/Kern 2016: 206). Hier wird angenommen, dass diese Entwicklung sowohl im Sinne eines positiven »Lernens« zu einem kohärenten Policy-Mix führen kann, als auch zu einer möglichen Zersplitterung und verstärkten Inkohärenz. Das »layering« beschreibt in diesem Kontext neu hinzukommende Maßnahmen und der »drift« verweist auf veränderte Ziele, ohne aber die Maßnahmen entsprechend anzupassen. Eine »conversion« wiederum findet bei veränderten Maßnahmen ohne Angleichungen in den Zielvorstellungen statt und ein »replacement« liegt vor, wenn sowohl Ziele als auch Maßnahmen einander angepasst werden (Kivimaa/Kern 2016: 206; Rogge/Reichardt 2016: 1622).

Die Literatur zum Policy-Mix richtet ihr Augenmerk auf die Implementation und die Wirkung vom Zusammenspiel unterschiedlicher politischer Maßnahmen (Howlett et al. 2015; Flanagan et al. 2010: 6; Rogge/Reichardt 2016: 1622; Cunningham et al. 2013: 2ff.). In der vorliegenden Arbeit interessiert hingegen, inwieweit sich – bestehende oder potentielle – Policies bereits in ihrem Agenda-Setting und ihrer Politikformulierung gegenseitig beeinflussen. So legt die Lehre der Pfadabhängigkeiten nahe, dass eine zu einem früheren Zeitpunkt verabschiedete Policy eine Art Gewohnheitsrecht genießt und Änderungen dieses Status entsprechender Anstrengungen bedürfen (Beyer 2015: 149). Das erkennen auch Cunningham et al. (2013: IV) an und stellen gleichzeitig fest: »However, the interplay of policies and instruments, as well as the deliberate design of policy mixes and portfolios of interventions, has received surprisingly little practical and theoretical attention so far« (ebenda). Der Entstehung und Entwicklung von Policy-Mixes soll hier deshalb mehr Aufmerksamkeit zukommen. Wertvolle Anknüpfungspunkte finden sich dafür direkt bei Cunningham et al. (2013: 4f.) und ihrer Unterscheidung in strategisch geplante (»designed«) und organisch gewachsene (»emergent«) Policy-Mixes. Mutmaßlich hängt es auch von der Zersplitterung politischer Zuständigkeiten ab, inwieweit sich eine Kombination von Maßnahmen zur Adressierung eines politischen Problems stra-

tegisches geplant entwickelt oder eher zufällig in je unterschiedlichen Ressorts oder auf unterschiedlichen föderalen Ebenen entsteht (Kivimaa/Kern 2016: 206).

Zum Konzept Policy-Mix interessiert in der vorliegenden Arbeit erstens, welche Kombination unterschiedlicher politischer Maßnahmen überhaupt beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum vorzufinden ist (vgl. Definition nach Borrás/Edquist und Kapitel 6). Zweitens soll herausgefunden werden, warum sich genau dieser und kein anderer Policy-Mix entwickelt hat (vgl. Kapitel 7). Mit Howlett (2004: 7) gesprochen ist die Frage: »[W]hy is a particular combination of procedural and substantive instruments utilized in a specific sectoral context?«

4.2.2 Instrumenten-Alternativen

Bislang wurde ein staatlicher Eingriff generell begründet und in seinen verschiedenen Formen (staatliche Bereitstellung von Gütern, politische Instrumente) dargelegt. Das Konzept vom Policy-Mix hat gezeigt, dass die politische Praxis vielfach nicht nur einen Instrumententyp zur Adressierung eines politischen Problems nutzt, sondern verschiedene Maßnahmen mit je unterschiedlichen Koordinationsmechanismen und Wirkungsweisen kombiniert. Damit verbunden ist direkt die Frage, welche theoretischen Alternativen zu den tatsächlich eingeführten Policies bestehen: Inwieweit werden Veränderungen vom zum Status Quo bestehenden Policy-Mix diskutiert?

Abbildung 4: Instrumente und Instrumenten-Alternativen (eigene Darstellung)



Hierbei sind dreierlei Unterscheidungen möglich: Ein Wandel innerhalb der bestehenden Maßnahmen, indem bspw. die regulativen Vorgaben im Ordnungsrecht abgeschwächt oder verschärft werden (*Instrumenten-Alternative, Typ 1*), eine Ergänzung des bestehenden Policy-Mix um eine zusätzliche, neue Maßnahme (*Instrumenten-Alternative, Typ 2*) sowie eine tatsächliche *Instrumenten-Alternative* dem Wortsinn nach, sodass Elemente oder gar der komplette Policy-Mix durch andere Maßnahmen ersetzt werden (*Instrumenten-Alternative, Typ 3*). Diese Konzeptualisierung (vgl. Abbildung 4) basiert grundlegend auf den Gedanken von Peter A. Hall zum Social Learning und Policy-Change. Er unterscheidet zwischen einem Politikwandel erster Ordnung als inkrementeller Veränderung innerhalb bestehender Maßnahmen, einem Wandel zweiter Ordnung durch die Entwicklung neuer Maßnahmen und einem radikalen Wandel dritter Ordnung, der einem politischen Paradigmenwechsel gleichkommt (Hall 1993: 278ff., vgl. auch Bandelow 2003: 7f.; Biegelbauer 2007: 240). Übertragen bedeutet das: *Instrumenten-Alternativen* des Typs 1 dominieren mutmaßlich das politische

Alltagsgeschäft, sind aber durch ihren Inkrementalismus wenig öffentlichkeitswirksam. Neue Maßnahmen als Ergänzung (Typ 2) sowie als Ersatz (Typ 3) der bisherigen Maßnahmen sind als ein deutlich größerer Politikwandel zu verstehen. Hier gestehen Pfadabhängigkeiten den bereits existierenden Maßnahmen eine Art Gewohnheitsrecht zu und können den Wandel hin zu einer anderen Maßnahme erschweren (Rose 1990; Pierson 2000).

Die dezidierte Integration von Instrumenten-Alternativen in den AEP offenbart eine weitere Nähe zum MSA, führt Kingdon doch bereits die sogenannte »Policy-Ursuppe« ein (Zahariadis 2007: 69ff.). Über die Zeit werden zahlreiche Policies von unterschiedlichsten Akteuren mit unterschiedlichsten Interessen entwickelt und stehen quasi bereit, um bei Bedarf formuliert und implementiert zu werden (ebenda). Dabei hängt es von verschiedenen Faktoren ab, ob eine Policy es aus dieser Ursuppe in die Politikformulierung schafft: Ist die Lösung überhaupt technisch und in einem angemessenen finanziellen Rahmen umsetzbar? Und widersprechen die mit der Maßnahme verbundenen Werturteile denen der gegenwärtigen politischen Entscheidungsträger*innen oder gar institutionellen Regelungen wie dem Grundgesetz (vgl. »ideologische und institutionelle Filter« in Kapitel 4.2.1)? Ernsthafte Instrumenten-Alternativen sind von radikalen, quasi utopischen Forderungen zu unterscheiden, die keinerlei Erfolg zur politischen Durchsetzbarkeit versprechen.

Entlang dieser Kriterien erfahren viele politische Maßnahmen einen Prozess der Anpassung bzw. des »softening«, um ihre Durchsetzbarkeit zu erhöhen (Zahariadis 2007: 72; Cairney/Zahariadis 2016: 91). Dieses Verständnis von Policy-Entwicklung widerspricht dem häufig beschworenen Bild der kurzfristig orientierten Politik: Im politischen, administrativen, verbandlichen und wissenschaftlichen Hintergrund agieren zahlreiche Expert*innen, die versuchen, die ihrer Meinung und ihren Interessen nach bestgeeignetsten Maßnahmen aus der Policy-Ursuppe in die politische Umsetzung zu tragen (Cairney/Zahariadis 2016: 87). Rückgebunden an die vorherigen Instrumenten-Alternativen können in dieser Policy-Ursuppe sowohl Alternativen des Typs 1 als auch weiterreichende Alternativen der Typen 2 und 3 ausgearbeitet werden.

Neben dem »softening« kann eine besprochene Maßnahme im Falle von bisherigen Widerständen auch neu »verpackt« werden. Heinelt (2003: 242) folgend geht es nämlich bei der Beurteilung einer Policy gar nicht unbedingt um ihre tatsächliche Wirkung, sondern vielmehr um die vermutete bzw. wahrgenommene Wirkung. Er erläutert die sogenannte Umetikettierung einer Policy an einem Beispiel:

»Um aus Umverteilungswirkungen resultierende Kontroversen zurückzudrängen, kann versucht werden hervorzuheben, dass die Maßnahmen letztlich einen allgemeinen Nutzen haben, weil etwa durch einen Infrastrukturausbau die räumliche Zugänglichkeit für alle verbessert wird« (Heinelt 2003: 242).

Hier wird die Dynamik von Policy-Bewertungen greifbar – sie können sich durch tatsächlich geänderte Rahmenbedingungen verändern, aber auch durch Symbolik und Diskurse. Ebenso zeigt sich die Eigendynamik politischer Prozesse an einer letztlich beschlossenen Policy, weil es immer auch Instrumenten-Alternativen zur Adressierung desselben politischen Problems gegeben hätte.