

Doppelt benachteiligt?

Versorgungsmängel und schwache Interessen im Gewährleistungsstaat

Mara Buchstab, Matthias Helf und Jan Ruck

1 Einleitung: Schwache Interessen im Gewährleistungsstaat

Die in diesem Band beschriebenen Infrastrukturkonflikte legen dar, wie die Politisierung von Versorgungsmängeln einen Wandel in der Problemwahrnehmung herbeiführen kann. Im Zentrum stehen dabei die jeweils konfliktiven Akteurskonstellationen. Der vorliegende Beitrag fokussiert sich auf jene Interessen, die sich durch eine »relative Benachteiligung in der politischen Interessenkonkurrenz« (Willems/von Winter 2000: 14) auszeichnen und somit als schwache Interessen bezeichnet werden können. Es wird die These vertreten, dass diejenigen, die in dieser Interessenkonkurrenz benachteiligt sind, gleichzeitig vom »relativen Scheitern« des Gewährleistungsstaates besonders betroffen sind. Schwache Interessen sind stark benachteiligt, weil gewährleistungsstaatliche Akteure sie in die Aushandlungsprozesse zur Lösung von Versorgungsmängeln weniger mit einbeziehen.

Dies wird anhand der Diskurse um die Bereitstellung der öffentlichen Güter bezahlbarer Wohnraum, saubere Luft und ambulante ärztliche Versorgung untersucht. Zuvor wird dargestellt, in welchen Modi Interessen vertreten werden können und wodurch sich schwache Interessen auszeichnen. Zuletzt wird in Fazit und Ausblick reflektiert, was die Ergebnisse für die staatliche Gewährleistung und die Rolle schwacher Interessen perspektivisch bedeuten.

2 Modi der Interessenvertretung und der Begriff der schwachen Interessen

Die Verbändeforschung liefert verschiedene Ansätze, um die Artikulation von Interessen zu unterscheiden. Ein zentrales Merkmal der Differenzierung bezieht sich darauf, ob die Interessen von den Betroffenen selbst artikuliert werden oder ob dies stellvertretend, in einer Art Anwaltsfunktion, durch zivilgesellschaftliche Advoka-

tor:innen oder durch politische und öffentliche Institutionen geschieht (vgl. Clement et al. 2010: 13). Eine differenziertere Art der Betrachtung unterscheidet zwischen fünf verschiedenen Modi der Repräsentation von Interessen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Modi der Interessenvertretung

Modus	Definition	Beispiele
Selbstvertretung	»organisierte Vertretung der Interessen aus der jeweiligen Gruppe heraus«	Vereine/Verbände Bürger:inneninitiativen Soziale Bewegungen
Mitvertretung	»demokratisch legitimierte repräsentative Interessenvertretung der jeweiligen Gruppe«	Vereine/Verbände Gewerkschaften
Advokatorische Vertretung	Interessengruppen, die sich »zum Zwecke der Verteidigung von Interessen, die nicht ihre eigenen materiellen sind, zusammen geschlossen haben und selbst hauptsächlich ideell und emotional vom Erreichen des angestrebten Guts profitieren«	Kirchen Wohlfahrtsverbände NGOs Internationale/ supranationale Organisationen
Wahlpolitische Mechanismen	»Berücksichtigung eines Interesses durch das Parteien- system«	Wahlkämpfe Bürger:innenentscheide und -begehren
Repräsentationsauftrag öffentlicher Institutionen	»Direkte oder indirekte Vertretung dank des Repräsentationsauftrags öffentlicher Verwaltung«	Staatssekretär:innen Verwaltungsfachstellen Regierungsbeauftragte Gremien und Räte

Quelle: Selbstgestaltet i.S.v. Ruß (2005), nach Friedrich (2019: 126–128).

Die fünf Kategorien überlappen sich personell und organisatorisch und sind daher als Idealtypen zu verstehen. Sie stellen ein nützliches Analyseinstrument dar, um auch über die betrachteten Handlungsfelder hinweg zu verstehen, wie als schwach einzuordnende Interessen organisiert und artikuliert werden und welche Konsequenzen sich daraus für die politische Interessenkonkurrenz ergeben. Die Frage danach, in welchen Fällen sich latente Interessen von Gruppen in manifeste Interessen übersetzen, also organisiert und artikuliert werden, und

die daraus resultierende konzeptuelle Unterscheidung zwischen »schwachen« und »starken« Interessen, wird in der Verbändeforschung seit den 1970er Jahren diskutiert. Um die Jahrtausendwende wurde die Diskussion von Willems/von Winter (2000) wieder aufgegriffen und mit Blick auf die politische Repräsentation nichterwerbsbezogener schwacher Interessen untersucht (vgl. Klenk et al. 2022: 3–5).

Der Begriff der schwachen Interessen bezeichnet

»eine relative Benachteiligung in der politischen Interessenkonkurrenz. Diese resultiert aus einer Minderausstattung mit den für die Artikulations-, Organisations-, Mobilisierungs- und Durchsetzungsfähigkeit notwendigen sozialen Eigenschaften.« (Willems/von Winter 2000: 14)

Dabei lässt sich diese mangelnde Ausstattung auf ein Zusammenspiel von Defiziten im Interessenbewusstsein und in der Ressourcenausstattung zurückführen. Sind sich Betroffene ihrer Interessen nicht in der Art und dem Maße bewusst, wie es eine effektive Vertretung im Diskurs erfordert, handelt es sich um ein schwaches Interesse. Dasselbe gilt, wenn es der betroffenen Gruppe an den notwendigen immateriellen oder materiellen Ressourcen fehlt (vgl. ebd.: 14). Die Bewusstseins- und Ressourcenebene müssen als interagierendes Konstrukt verstanden werden.

Ausgehend von diesen konzeptionellen Überlegungen zum Begriff der schwachen Interessen sollen nun bei der Betrachtung der Konflikte um die öffentlichen Güter bezahlbarer Wohnraum, saubere Luft und ambulante ärztliche Versorgung die folgenden Fragen untersucht werden: Wie werden die Interessenlagen von Mieter:innen, Anwohner:innen und Patient:innen vertreten? Welche sind die schwachen Interessen im jeweiligen Handlungsfeld und warum sind sie schwach? Werden die schwachen Interessen von gewährleistungsstaatlichen Akteuren aufgegriffen und wenn ja, wie?

3 Bezahlbarer Wohnraum

Das Handlungsfeld bezahlbarer Wohnraum ist durch einen starken Problemdruck gekennzeichnet, der sich aus drastisch steigenden Miet- und Immobilienpreisen, einem Mangel an Wohnraum in Ballungsgebieten und Verdrängungsprozessen ergibt (vgl. Baldenius/Kohl/Schularick 2020). Vor allem seit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2007 hat das Versorgungsdefizit an bezahlbarem Wohnraum zugenommen und zu einer starken öffentlichen Problematisierung und Politisierung geführt, die eine »neue Welle von wohnungspolitischen Bewegungen« (Schipper 2021: 59) hervorgebracht hat. Im Zentrum der Auseinandersetzung steht der Interessenkonflikt zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen. Erstere verfolgen als Akteure auf dem Wohnungsmarkt das Ziel, sich mit bezahlbarem und angemesse-

nem Wohnraum zu versorgen. Dem gegenüber stehen die »Verwertungsinteressen des Immobilienkapitals über Verbände und Lobbygruppen« (ebd.). In der Konsequenz unterscheiden sich die politischen Forderungen nach staatlichen Aktivitäten in der Organisation der Infrastruktur stark und die Ausgestaltung der Wohnraumversorgung unterliegt konflikthaften Aushandlungsprozessen (vgl. Vollmer 2019).

3.1 Wie werden die Interessen von Mieter:innen vertreten?

Mit Blick auf die Modi der Interessenvertretung ist zunächst die Selbstvertretung in den Blick zu nehmen. Kollektive Formen der Selbstvertretung von Mieter:inneninteressen haben im vergangenen Jahrzehnt stark zugenommen (vgl. ebd.: 141). Eine auf lokaler Ebene etablierte Organisationsform ist der Zusammenschluss von Mieter:innen eines Hauses oder einer Siedlung als Mieter:inneninitiative (vgl. Card 2022). Weiterhin findet organisierte Selbstvertretung auch durch den Zusammenschluss in Verbänden mit dem Ziel der Interessenvertretung in Politik und Öffentlichkeit statt. Ein Beispiel hierfür ist der Verein »Selbstvertretung wohnungsloser Menschen« (SWM), der das Ziel verfolgt, über digitale Vernetzung, Informations- und Schulungsangebote eine Vergemeinschaftung von lokal oftmals vereinzelten Betroffenen zu erreichen und »Expert:innen aus Erfahrung« (Benz/Toens 2022: 16) an politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

Eine weitere Säule der Vertretung von Mieter:inneninteressen bilden Mietervereine. Der erste Mieterverein wurde im Zuge der Urbanisierung und sich zuspitzennder Konflikte zwischen Eigentümer:innen und Mieter:innen vor rund 150 Jahren gegründet (vgl. Vollmer 2019: 49f). Die Vereine sind die wichtigste organisierte Interessenvertretung der Mieter:innen. Sie leisten individuelle Rechtsberatung und vertreten Mieter:inneninteressen gegenüber der Politik, zum Beispiel in Form von Kommentaren zu Gesetzesentwürfen oder öffentlichkeitswirksamer Zusammenarbeit mit sozialen Bewegungen. Dabei rangieren sie je nach Selbstverständnis und strategischer Ausrichtung ihrer Arbeit zwischen Selbstvertretung und advokatorischer Vertretung. Eine Mitarbeiterin eines lokalen Mietervereins beschreibt die Arbeit von Mietervereinen als ein Spannungsfeld, das von einem korporatistischen Modell der Stellvertretung für Mieter:innen bis hin zu einem politischeren Ansatz reicht, der das Ziel habe »die Leute dazu zu animieren, sich gemeinschaftlich zu wehren, überhaupt ihre Nachbarn kennenzulernen« (Interview F I). Die Vereine stehen vor der Herausforderung, einerseits dem Anspruch gerecht zu werden, Mieter:innen juristisch-beratend zu unterstützen und andererseits über die Einzelberatung keine Individualisierung zu fördern, die den Prozess des kollektiven Engagements mitunter bremsen kann. Diesem Dilemma versuchen manche Mietervereine durch Kooperationen mit sozialen Bewegungen oder Unterstützung von Organizing-Strategien

entgegenzuwirken. Mieter:innengewerkschaften¹ verfolgen einen ähnlichen Ansatz des Empowerments, der Ratsuchende weniger als hilfesuchend betrachtet, sondern sie vielmehr mit den Mitteln ausstattet, ihre Interessen in Zukunft selbst zu vertreten (vgl. ebd.). Dieses ›Modell von Selbstermächtigung‹ ist für Mietervereine aus Kapazitätsgründen oftmals jedoch nur eingeschränkt umsetzbar.

Als advokatorische Interessenvertretung lässt sich die Arbeit einer Reihe von Verbänden einordnen, die sich in der Tradition des klassischen anwaltschaftlichen Soziallobbyismus im Politik- und Gesetzgebungsprozess stellvertretend für die Interessen von Mieter:innen und wohnungslosen Menschen einsetzen. Neben den großen Wohlfahrtsverbänden wie der Caritas, der Arbeiterwohlfahrt (AWO) oder dem Paritätischen Gesamtverband zählen dazu auch die Dachorganisation des Deutschen Mieterbundes (DMB) oder die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosigkeit. Ein aktuelles Beispiel, das von einem breiten Zusammenschluss dieser Initiativen in Kooperation mit sozialen Bewegungen lanciert wurde, ist die Kampagne Mietenstopp (<https://mietenstopp.de/>).

In den vergangenen Jahren hat sich der Protest von sozialen Bewegungen vermehrt in Form von Bürger:innenentscheiden auf kommunaler Ebene kanalisiert (vgl. Schipper 2023). Aus Frustration über ausbleibende politische Antworten auf die Wohnungskrise schließen sich lokale Mieter:inneninitiativen zusammen und stellen Forderungen an Kommunal- oder Landesregierungen. Beispiele hierfür sind der Mietentscheid Frankfurt und die Initiative Deutsche Wohnen & Co. Enteignen in Berlin (vgl. Botzem/Besedovsky 2021). Diese Form der Interessenvertretung ist als wahlpolitischer Mechanismus einzuordnen, der erwirken will, dass die eigenen Interessen im Parteiensystem beziehungsweise von den Regierungen berücksichtigt werden. Ausgeschlossen von dieser Möglichkeit der politischen Einflussnahme sind nicht wahlberechtigte Bevölkerungsgruppen.

Die letzte Form der Interessenvertretung liegt in der direkten oder indirekten Vertretung durch die öffentliche Verwaltung. Innovative Institutionen wie die Berliner Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt oder die Stabsstelle Mieterschutz in Frankfurt haben den Auftrag, Mieter:innen zu beraten und vor Verdrängungs- und Entmietungspraktiken sowie Diskriminierung zu schützen. Die Einrichtung dieser Stellen kann als eine neue Entwicklung und Reaktion auf die Verschärfung der Problemlage interpretiert werden (vgl. Interview F VII).

¹ Gewerkschaften entsprechen dem Modus der Mitvertretung. Für Mieter:innen existiert eine solche Institution, also ein Interessenverband, der das Gewerkschaftsprinzip auf den Bereich des Wohnraums anwendet, bislang in Deutschland nicht. Es gibt aber eine ehrenamtliche Initiative zum Aufbau einer Mieter:innengewerkschaft in Berlin (<https://mg-berlin.org/>).

3.2 Welche sind die schwachen Interessen?

Die Formen der Repräsentation von Mieter:inneninteressen sind vielfältig. Fehlende materielle und immaterielle Ressourcen schwächen die Interessenvertretung von und durch Mieter:innen. Eine erste zentrale Hürde ist die Angst vor einem Konflikt, der den eigenen Wohnraum und damit auch persönlichen Rückzugsraum betrifft. Mitglieder einer Mieter:inneninitiative beschreiben das Szenario wie folgt:

»Die haben natürlich Angst. Die sitzen in den Wohnungen von Vonovia und sollen dann den verklagen, dem die Wohnung gehört. Sie haben zwar die rechtlichen Möglichkeiten, aber [...] was passiert dann mit mir? Werde ich dann rausgeschmissen? Und das können sich die meisten kaum leisten.« (Interview S IX(b))

Das Phänomen der Angst ist wiederum potenziell verknüpft mit intersektionalen Formen von Diskriminierung. Vor allem für Menschen mit geringen finanziellen Spielräumen, die möglicherweise zusätzlich auf Grund eines fragilen Lohnarbeitsvertrags, ihrer Haushaltsgroße oder -konstellation, auf Grund von Sprachbarrieren oder zugeschriebenem Migrationshintergrund Diskriminierung erfahren, ist die Angst vor einem potenziellen Wohnungsverlust oft derart bedrohlich, dass die Einforderung ihrer Rechte keinen selbstverständlichen Schritt darstellt. Das trifft auch dann zu, wenn sie gute Aussichten vor Gericht hätten, die Auseinandersetzung zu gewinnen. Die prekäre Lage am Wohnungsmarkt und die Angst vor einer neuen Wohnungssuche, die angesichts der steigenden Mieten unweigerlich höhere Kosten zur Folge hat, führt zu einer Art Resignation (vgl. Künstler 2021: 377). Auch in der Sozialstruktur der Mitglieder von Mietervereinen schlägt sich die Rolle von Geld als Ressource für eine Vertretung der eigenen Interessen nieder. Der Mitgliedsbeitrag kann für einkommensschwache Haushalte ein Ausschlusskriterium darstellen (vgl. Interview F I).

Ein zweiter zentraler Aspekt in der Interessenvertretung von Mieter:innen sind zeitliche Ressourcen. Eine juristische Auseinandersetzung mit Vermietenden – darunter fallen Briefverkehr, Gerichtsprozesse, Beratungstermine, aber auch das ehrenamtliche Engagement in einer Mieter:inneninitiative – ist zeitintensiv. Mangelndes Wissen über die komplexen rechtlichen Regelungen im Zusammenspiel mit Falschannahmen zum überhitzten Wohnungsmarkt, in dem nahezu jeder Mietpreis gerechtfertigt scheint, kann somit verhindern, dass Mieter:innen die Auseinandersetzung mit ihren Vermieter:innen suchen. Die Beratung durch Mietervereine kann hier nur zu einem gewissen Grad entlasten. Die Aussichten auf Erfolg sind zudem gering. So bewirken jahrelange Konflikte vor Gericht keine unmittelbare Wohnkostenminderung oder Verbesserung der Wohnlage und sind kräftezehrend.

Darüber hinaus sind die zeitzeihrenden Auseinandersetzungen in strukturell ungleichen Konflikten mental und emotional anstrengend. Auch hier muss die heterogene Lage von Mieter:innen betont werden:

»Personen, die in verschiedenen Lebensbereichen Schwierigkeiten haben, [...] die können sich vielleicht gerade nicht um ihr Mietverhältnis kümmern, weil die an ganz vielen anderen Teilen im Leben mehr stricken müssen und sowieso ständig Kontakt mit Ämtern haben und eigentlich nur generiert sind.« (Interview F 1)

Nicht zuletzt machen die mietrechtlichen Verhältnisse, in denen sich Mieter:innen befinden, einen Unterschied. So verfügen Bewohner:innen von Wohnheimen, Genossenschaften oder Privatvermieter:innen über eine unterschiedlich große rechtliche Wohnsicherheit.

3.3 Wie reagiert der Gewährleistungsstaat?

Mieter:innen sind keinesfalls eine homogene Gruppe. Menschen mit hohem Einkommen haben auch in Großstädten und Ballungsräumen wenig Probleme, sich mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Mieter:innen, die rassistische oder klassistische Diskriminierungserfahrungen machen, die wohnungs- oder obdachlos sind, oder Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus sind von der Versorgungskrise am Wohnungsmarkt besonders betroffen. Sie zahlen einen unverhältnismäßig hohen Teil ihres Einkommens für Miete², haben Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche oder schaffen es nicht, sich am Markt mit Wohnraum zu versorgen. Zusätzlich zu der ungleich stärkeren Betroffenheit ist eine weniger starke Beteiligung dieser Mieter:innen in der Interessenvertretung festzustellen. Mit Blick auf die eingangs dargestellten Repräsentationsmodi sind besonders jene Mieter:innen mit Diskriminierungserfahrungen im Diskurs unterrepräsentiert. Sie sind weniger präsent in Mieter:inneninitiativen oder meiden die juristische Auseinandersetzung mit ihren Vermieter:innen. Gründe dafür können massive Sprachbarrieren, mangelnde zeitliche Ressourcen, gesundheitliche Faktoren oder der Zugang zu juristischer Unterstützung sein (vgl. Künstler 2021: 376). Das verringert die Organisation und Artikulation der als schwach einzuordnenden Interessen und letzten Endes ihre Output-Stärke.

Somit zeigt sich: Viele Mieter:innen sind sich ihrer prekären Lage deutlich bewusst, da sie durch den finanziellen, manchmal auch psychischen und physischen Druck, der sich aus ihrer Wohnsituation ergibt, permanent unmittelbare Einschränkungen ihrer Lebensqualität erfahren. Es setzt aber eine Vielzahl von

2 Eine Mietkostenbelastung gilt als zu hoch, wenn Haushalte mehr als 30 Prozent ihres Nettoeinkommens für ihre Warmmiete ausgeben müssen (vgl. Holm et al. 2021: 9).

Ressourcen voraus, die eigenen Interessen als Mieter:in gegenüber Vermieter:innen und Politik effektiv vertreten zu können. Mieter:innen müssen sich auf einem angespannten und intransparenten Wohnungsmarkt mit Wohnraum versorgen. Daraus resultiert eine Situation, in der Mietende sich scheuen, Konflikte mit ihren Vermieter:innen einzugehen, auch wenn sie diese womöglich sogar gewinnen würden.

Der Gewährleistungsstaat reagiert auf diese Situation einerseits mit der Einrichtung besonderer Verwaltungsstellen auf kommunaler Ebene. In Frankfurt wurde eine Mietrechtsberatungsstelle für Menschen in Sozialleistungsbezug und mit geringen Einkommen eingerichtet, in München subventioniert die Stadt die Mitgliedschaft in Mietervereinen, und in Berlin gibt es eine Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Diese Angebote sind gezielt auf die als schwachen Interessen identifizierten Gruppen ausgerichtet. Andererseits weisen viele Instrumente, wie beispielsweise der Neubau, gegenüber den Bedürfnissen von schwachen Interessengruppen nur eine marginale Repräsentativität auf. Daher gelingt es dem Gewährleistungsstaat nicht, die strukturelle Benachteiligung von intersektionaler Diskriminierung betroffener Mieter:innen auszugleichen. Neben den kommunalen Initiativen sind für die effektive und großflächige Verbesserung der Situation von Mieter:innen und speziell von schwachen Interessen, wohnungspolitische Reformen auf Bundesebene notwendig, so etwa die geplante Einführung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit, eine mieterfreundlichere Mietrechtsgestaltung oder der Nationale Aktionsplan gegen Obdachlosigkeit. Obwohl es der Mieter:innenbewegung gelang, die Wohnungsfrage auf die politische Agenda zu bringen, wurden die Versorgungsdefizite von staatlicher Seite trotz kleinschrittiger materieller Verbesserungen bislang nicht behoben (vgl. Schipper 2021). Eine Wende am Wohnungsmarkt bleibt weiterhin aus.

4 Ambulante ärztliche Versorgung

Die Versorgungsmängel in der ambulanten ärztlichen Versorgung führen zu der paradoxen Situation, dass durch lokalen Handlungsdruck besonders die kommunale Ebene aktiv wird, obgleich diese keine Kompetenzen in diesem Bereich hat. Dennoch spitzt sich das Problem immer weiter zu. Dabei ist auffällig, dass betroffene Patient:innen und ihre Interessen im Mediendiskurs vor allem als Bezugspunkt und in anekdotischen Einzelberichten berücksichtigt werden. Durch die mangelnde diskursive Selbstvertretung ist anzunehmen, dass sich die schwachen Interessen unter den betroffenen Patient:innen finden lassen.

4.1 Wie werden die Interessen von Patient:innen vertreten?

Nur vereinzelt finden sich Formen der Selbstvertretung betroffener Patient:innen: Beispiele sind zum einen die Gründung lokaler Initiativen durch Betroffene, zum anderen verschiedene Protestaktionen, wie etwa Demonstrationen und das Sammeln von Unterschriften. Sie beziehen sich ausschließlich auf lokale Problemlagen. So konnte in einigen Fallregionen Druck auf die Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen) ausgeübt und das Wegbrechen von Arztpraxen verhindert werden. Der ungewöhnliche Fall einer Demonstration gegen eine Praxisschließung ereignete sich 2019 im Landkreis Potsdam-Mittelmark. Eine Kreistagsabgeordnete berichtet dazu:

»[W]enn es also ernst wird, wie da in Niemegk, dann finden sich auch – ich sage jetzt mal – engagierte Bürgerinnen und Bürger, die dann solche Aktionen anstreben [...] [W]ir unterstützen die natürlich, als Kreistagsabgeordnete.« (Interview LKPM III)

Initiativen der Selbstvertretung können also von der Lokalpolitik aufgenommen werden und Einfluss nehmen. Insgesamt ist eine solche Organisation zur Selbstvertretung aber eher die Ausnahme. Das hängt auch mit der Strukturschwäche und dünnen Besiedelung der betroffenen ländlichen Regionen zusammen. Ein Bürgermeister aus Rheinland-Pfalz berichtet, dass Betroffene dezentral wohnen und dadurch Probleme haben, sich zusammenzufinden und für ihr Interesse einzusetzen (vgl. Interview EKBP III). Zudem erschwert die Fokussierung der lokalen Mediendiskurse auf die eher abstrakten Zahlen und technischen Details der Bedarfsplanung die Nachvollziehbarkeit und Zugänglichkeit der Diskurse für Betroffene.

Eine Mitvertretung erfolgt durch Organisationen, die originär andere Teilinteressen der Patient:innen und besonders betroffener Gruppen, etwa Senior:innen, vertreten. Sie sind nicht auf die Problematik des Ärztemangels spezialisiert. Die Mitvertretung kann in politischen Gremien und Gesprächsforen auf lokaler Ebene sowie Landes- und Bundesebene erfolgen. Eine Kreistagsabgeordnete aus Brandenburg berichtet über den Kreisseniorenrat:

»Denen geht es um ÖPNV, denen geht es um die ärztliche Versorgung [...]. Alle diese Dinge [...] tragen sie dann in den Ausschuss und demzufolge auch in den Kreistag.« (Interview LKPM III)

Ein KV-Vertreter aus Niedersachsen schätzt die Möglichkeiten mitvertretender Organisationen auf lokaler Ebene jedoch als gering ein:

»Es gibt sicherlich immer diese entsprechenden Vertreter von Bürgerinitiativen oder Patientenvertreter. Aber sie werden, so nehme ich das persönlich wahr, in Ausschüssen [...], da sie nur einen kleinen Anteil ausmachen, überstimmt. Die Stimmen werden sicherlich gehört. Ganz klar. Aber ob sie wirklich dann Einfluss nehmen, wage ich zu bezweifeln.« (Interview LKL I)

Auch jenseits der lokalen Ebene gibt es Möglichkeiten für mitvertretende Organisationen, das Thema der ärztlichen Versorgung aufzugreifen: So setzte sich beispielsweise die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz für eine Mindestquote für Rheumatolog:innen ein. Allerdings ist es eher ungewöhnlich, dass sich Organisationen, die mitvertreten könnten, mit der ambulanten ärztlichen Versorgung spezifisch auseinandersetzen. Ein KV-Vertreter aus Hessen berichtet:

»Die Patientenvertreter im Landesausschuss, die kriegen natürlich dieses Thema Ärztemangel auch mit [...] und sie sehen da auch unsere Initiativen, aber es ist nicht so, dass von dort aus eigene Initiativen entwickelt werden.« (Interview VBK II)

Insgesamt zeigt sich, dass nur begrenzte Möglichkeiten zur Mitvertretung bestehen, die zudem wenig genutzt werden. Sowohl auf lokaler als auch auf Landes- und Bundesebene ist der Einfluss von Patientenvertreter:innen eher gering und das Thema Ärzteversorgung ohnehin nicht das Kernthema der jeweiligen Organisationen, wodurch es durch andere Interessen leicht verdrängt werden kann. Dabei handelt es sich um ein generelles Defizit der Mitvertretung (vgl. Friedrich 2019: 128). Hier könnte mehr Aufmerksamkeit entscheidend sein, immerhin sind diese Organisationen oft auf Interessen besonders betroffener Gruppen, etwa chronisch kranker Menschen, spezialisiert. Um die Mitvertretung effektiver zu gestalten, könnte es hilfreich sein, mehr Vernetzung zwischen den bestehenden lokalen Initiativen der Selbstvertretung und den mitvertretenden Organisationen zu schaffen. Insbesondere die Patient:innenperspektive der lokalen Betroffenen könnte durch diese Organisationen auf Landes- und Bundesebene getragen und dort mitvertreten werden.

Auch bei der Vertretung durch wahlpolitische Mechanismen muss nach politischer Ebene differenziert werden. Für Abgeordnete auf Landes- und Bundesebene aus unversorgten Regionen ist die Gesundheitsversorgung ein wahlkampfrelevantes Thema, wie eine Landtagsabgeordnete aus Niedersachsen bestätigt (vgl. Interview LKL II). Allerdings ist zu beachten, dass die Salienz des Themas meist nur für die stärker betroffenen Regionen gültig ist. Viele Abgeordnete in Landtagen und im Bundestag kommen daher weniger mit den Versorgungsmängeln in Berührung. Es fehlen Anreize für diese Politiker:innen, sich für eine Verbesserung der Versorgung einzusetzen. Zudem haben es einzelne Abgeordnete im parlamentarischen Prozess

schwerer als größere Gruppierungen und Fraktionen, das Thema auf die Agenda zu setzen (vgl. Interview AKSW V).

Auf der lokalen Ebene sind es besonders die Bürgermeister:innen, die von Betroffenen adressiert werden: »Der Bürgermeister oder die kommunale Ebene ist immer, wenn es wo brennt, der erste Ansprechpartner.« (Interview VBK I) Insofern werden trotz ihrer fehlenden Zuständigkeit Bürgermeister:innen über alle untersuchten Fallregionen hinweg zu Akteuren in der ambulanten Versorgung, wenn Unterversorgung droht oder besteht. Ursächlich ist zum einen die direkte Adressierung durch einzelne Betroffene, aber zum anderen auch ein »elektorales Drohpotenzial«. Nach Martin Schölkopf (2000: 122) bewirkt ein solches Potenzial, dass sich Parteien als selbstständig agierende Interessenorganisationen um die Stimmen quantitativ relevanter Subgruppen bemühen. Auf lokaler Ebene sind solche Effekte auch für das Handeln von Bürgermeister:innen denkbar: Das Wegbrechen der sozialen Infrastruktur könnte eine relevante Anzahl an Wähler:innen betreffen. Dies hängt damit zusammen, dass alle Bürger:innen potenzielle Patient:innen sind und ein »Infrastrukturinteresse« (Hänlein/Schroeder 2010: 48f) an wohnortnahen Arztpraxen und Krankenhäusern besitzen. Hier greifen Bürgermeister:innen proaktiv ein, um einen möglichen Stimmverlust zu vermeiden. Es ist darüber hinaus anzunehmen, dass die wahlpolitischen Mechanismen bei Bürgermeister:innen und somit auf der lokalen Ebene stärker greifen als etwa bei Bundes- und Landtagsabgeordneten: Die Versorgungsgapse treten bislang besonders in einzelnen Kommunen auf und nicht flächendeckend über gesamte Wahlkreisgebiete von Abgeordneten.

4.2 Welche sind die schwachen Interessen?

Die Untersuchung der Vertretungsmodi für schwache Interessen in der ambulanten ärztlichen Versorgung zeigt, dass die Selbstvertretung, aber auch die Mitvertretung schwach ausgeprägt sind. Die Dynamik im Handlungsfeld ist besonders darauf zurückzuführen, dass sich in den Kommunen Vertreter:innen aus wahlpolitischen Motiven in die Interessenvertretung einschalten. Allerdings lassen sich die Versorgungsmängel auf dieser Ebene nicht auflösen. Die Interessenvertretung auf den höheren Ebenen stellt sich voraussetzungsvoll dar, da die Initiativen der Selbstvertretung lokal begrenzt sind und sich die Organisationen, die auf höheren Ebenen mitvertreten könnten, auf andere Fragen und Teilinteressen konzentrieren.

Der Fokus auf die lokale Ebene verstärkt die Dynamik in der ambulanten ärztlichen Versorgung insofern, als durch Übergangslösungen das Bewusstsein für das flächendeckende Problem bei den Patient:innen schwindet. Ein Verbandsbürgermeister beschreibt:

»[E]s gibt noch keinen Massenaufstand der Bürger [...] Dann ploppt mal hier ein Riesenskandal auf, weil da jetzt kein Arzt mehr ist und so weiter, aber das sind so einzelne kleine Feuerchen, die dann wieder ausgetreten werden.« (Interview EKBP III)

Nur diejenigen Patient:innen entwickeln ein Problembeusstsein und die Motivation zur Selbstvertretung, die von den Versorgungsmängeln direkt betroffen und nicht »nur« bedroht sind (vgl. ebd.; Interview AKSW V).

Auch wenn das kommunale Engagement nicht zu einer langfristigen Problemlösung führt, zeigt es Responsivität für die Interessen betroffener Patient:innen vor Ort. Deren Interessenlage kann daher nicht volumnäßig als schwach betrachtet werden, da ihren Interessen zumindest vom »lokalen Staat« nachgekommen wird. Letztendlich sind vor allem die Teilinteressen von Patient:innen, die langfristig betroffen und besonders eingeschränkt sind, als schwach zu betrachten, da deren Versorgung durch längere Anfahrtswege als besonders gefährdet interpretiert werden muss. Die Mobilitätseinschränkung beeinträchtigt, wie oben dargestellt, die Fähigkeit zur Selbstvertretung. Dies gilt auch für eine Krankheit selbst, die schon körperlich oder psychisch einen Zustand von Schwäche darstellt. Neben mangelnder Selbstvertretung werden diese Interessen durch mitvertretende Organisationen nicht ausreichend einbezogen.

Mit chronisch Kranken und Senior:innen sind zwei Gruppen auszumachen, die dieser Beschreibung entsprechen, da sie zum einen in ihrer Mobilität häufig eingeschränkter und zum anderen auf regelmäßige und kontinuierliche ärztliche Behandlungen angewiesen sind (vgl. Hänlein/Schroeder 2010: 48). Darüber hinaus gibt es weitere verstärkende Faktoren: etwa die zunehmende Multimorbidität im Alter, aber auch Kinderlosigkeit oder fehlende Angehörige, die etwaige Mobilitätseinschränkungen für längere Fahrtwege ausgleichen könnten. Diese Faktoren korrespondieren mit fehlenden immateriellen und materiellen Ressourcen, die zur effektiven Selbstvertretung notwendig wären.

Wenn die Versorgungsmängel über längere Zeit nicht mehr lokal behoben werden können und zunehmend mehr Patient:innen betroffen sind, könnte sich die Dynamik ändern. Durch eine größere Kontinuität des Problems könnte sich ein Bewusstsein für die überregionale Problemlage entwickeln. Ein solches Bewusstsein, das über die individuelle Betroffenheit hinaus geht, ist Voraussetzung für eine effektive Selbstvertretung gegenüber Akteuren der Bundes- und Landesebene. Auf diesem Wege könnte die Interessenvertretung effektiver werden, da Steuerungsbedarf auf diesen Ebenen besteht. Als Bindeglied wäre hier die bislang schwache Mitvertretung durch institutionell verankerte Patient:innenorganisationen denkbar. Insbesondere wenn sich diese mit den potenziell zunehmenden lokalen Selbstvertretungsinitiativen vernetzen.

4.3 Wie reagiert der Gewährleistungsstaat?

Die Analyse der Interessenvertretung von Patient:innen offenbart, dass besonders der ‚lokale Staat‘ responsiv gegenüber den Interessen betroffener Patient:innen ist. Zur Sicherung des Infrastrukturinteresses potentieller Wähler:innen werden Bürgermeister:innen in der ambulanten ärztlichen Versorgung aktiv. Hier zeigt sich, dass es für schwache Interessen auf kommunaler und auch auf Kreisebene Potenziale gibt, gehört zu werden.

Auf Landes- und Bundesebene bleibt eine substanzelle Reaktion bislang hingen aus. Der ‚gewährleistungsstaatliche Kern‘, besonders die KVen, zeigt sich wenig responsiv gegenüber der Vertretung schwacher Interessen. Die KVen wehren sich gegen eine gewährleistungsstaatliche Verantwortungsübernahme über die vertraglichen Instrumente hinaus. Das bedeutet auch eine Abwehr von Forderungen schwacher Interessengruppen. Symptomatisch ist hier die Aussage des stellvertretenden Vorstands der Kassenärztlichen Bundesvereinigung: Der Abbau von Infrastrukturen in ländlichen Regionen bedeute, dass Arztpraxen nicht selbstverständlich eingefordert werden könnten (vgl. MAZ 11.03.2018). Stattdessen wird von Patient:innen verlangt, längere Anfahrtswege in Kauf zu nehmen. Hierdurch leiden besonders diejenigen, für die diese längeren Wege durch Mobilitäts einschränkungen eine besondere Belastung darstellen. Zudem erschweren die durch die KVen fokussierten abstrakten Details der Bedarfsplanung den diskursiven Zugang für Betroffene und wirken exkludierend. Die von den Patient:innen vorgebrachte Wahrnehmung einer ‚gefühlten Unterversorgung‘ wird als ‚subjektiv‘ abgetan und ihnen die Berechtigung abgesprochen, diese im komplexen Diskurs zu problematisieren (vgl. Interview VBK II). Stattdessen setzt sich etwa die KV RLP für eine stärker regulierte Patient:innensteuerung ein, um das Problem einer ‚Übernutzung der Gesundheitsversorgung‘ zu beheben (vgl. KV RLP 2018). Ein solch restriktiverer Zugang zur Versorgung birgt die Gefahr, besonders diejenigen zu treffen, die bereits jetzt in Mobilität und Ressourcen eingeschränkt sind.

5 Saubere Luft

Die Luftverschmutzung in deutschen Großstädten ist ein nahezu unsichtbares, doch für die menschliche Gesundheit sehr ernst zunehmendes Problem. Sichtbar und unmittelbar erfahrbar wird es oft erst, wenn Straßen wegen Luftreinhaltemaßnahmen gesperrt werden, der alte Diesel nicht mehr aus der Garage bewegt werden darf, oder Umweltverbände medienwirksam und erfolgreich Bundesländer und Städte verklagen, da sich diese nicht ausreichend um die Gesundheit ihrer Bürger:innen kümmern. Die Thematik der Luftreinhaltung betrifft allerdings nicht alle Bürger:innen deutscher Großstädte gleichermaßen. Sozial benachteiligt

te Gruppen sind durch ihre Wohnsituation oder eine besondere gesundheitliche Exponiertheit besonders von Luftverschmutzung betroffen (vgl. Kindler/Franck 2019; Makri/Stilianakis 2008). Ebenfalls können sozial benachteiligte Personen am politischen Diskurs um Luftreinhaltung und den damit verbundenen Folgen für ihre Gesundheit oft nicht gleichberechtigt teilhaben.

Trotz dieser ungleichen Belastung findet das Thema der Umweltgerechtigkeit im Bereich der Luftverschmutzung in den zuständigen Städten und Kommunen wenig Beachtung (vgl. Böhme et al. 2022). Die ungleich höhere Schadstoffbelastung in den sozial benachteiligten großstädtischen Wohngebieten ist keine Neuheit. Auf Grund der relativ guten Messbarkeit der Stickoxid- und Feinstaubkonzentration stellt die ungleiche Belastung durch Luftverschmutzung ein frühes Forschungsfeld im Bereich der Umweltgerechtigkeit dar (vgl. Finkelstein et al. 2003; Wheeler/Ben-Shlomo 2005). Das Argument, dass sich die Betroffenen aus sozial schwachen Schichten nicht zu Wort melden würden, da sie sich ihrer besonderen Exponiertheit gegenüber der Luftverschmutzung nicht bewusst wären, ist dabei ein häufig angeführtes, aber mittlerweile vielfach widerlegtes Argument (vgl. Mielck et al. 2009). Entsprechend muss die Frage gestellt werden, wie sozio-ökonomisch benachteiligte Gruppen mit dem Wissen der stärkeren Belastung durch Luftverschmutzung und dem schlechteren Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen bei der Luftreinhaltung umgehen, zumal ihre Artikulationskanäle und Partizipationsmöglichkeiten durch begrenzte Ressourcen stark beschränkt sind (vgl. Makri/Stilianakis 2008: 331–333).

5.1 Wie werden die Interessen von Anwohner:innen vertreten?

Bei der Vertretung schwacher Interessen im Bereich der Luftverschmutzung sind deutliche Unterschiede zwischen direkt betroffenen schwachen Interessengruppen und Akteuren, die sich der Vertretung schwacher Interessen annehmen, beobachtbar. Es fallen besonders Gruppen auf, die schwache Interessen advokatorisch vertreten. Die Umweltverbände DUH, BUND und NABU sind hier als relativ starke Akteure in der Vertretung schwacher Interessen erkennbar. Lokal sind sie dabei unterschiedlich relevant. Durch ihre Befähigung zur Klage gegen die Überschreitungen von Feinstaub- und Stickoxidemissionen können die genannten Umweltverbände Verschärfungen der städtischen Luftreinhaltepläne zu Gunsten schwacher Interessengruppen erwirken (vgl. Interview B VII; S IX(a)). Die DUH und der BUND arbeiten, neben ihrer Rolle als Kläger für die Einhaltung von Luftschaadstoffemissionen, auch an Konzepten für mehr Umweltgerechtigkeit mit. So war der BUND an der Ausarbeitung des Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas beteiligt und ist ein wichtiger Partner der Stadt Berlin in der Planung einer konkreten Umsetzung sozial gerechter Wege zur Luftreinhaltung (vgl. Lohner 2019).

Hier stoßen die Umweltverbände an Grenzen: So merkt ein:e Interviewpartner:in aus Berlin an, dass der Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas von 2019 nur mit veralteten Daten erschien und zwischenzeitlich aus politischen Gründen gänzlich unveröffentlicht blieb, da andernfalls konkrete Maßnahmen daraus hätten folgen müssen (vgl. Interview B IV). Der Einfluss der städtischen Politik auf die Priorisierung oder Nicht-Priorisierung von Maßnahmen gegen eine sozial ungerechte Luftverschmutzung darf somit nicht außer Acht gelassen werden.

Eine Vertretung von schwachen Interessen durch Mitvertretung oder Selbstvertretung findet teilweise durch die Bildung von Bürger:innen-Initiativen statt. Allerdings gehen diese Initiativen meistens in Projekten der großen Umweltverbände wie DUH, BUND und NABU auf und entwickeln erst dort ein maßgebliches Gewicht in der politischen Interessenkonkurrenz (vgl. Interview H VI). In Selbstvertretung treten schwache Interessengruppen nur äußerst selten auf. Dies wird meist auf die mangelnden Ressourcen zur selbstständigen Durchführung von Klageverfahren oder auf fehlende Artikulationskanäle zurückgeführt (vgl. Interview B III).

Auffällig ist die wahlpolitische Instrumentalisierung schwacher Interessen. Je nach politischer Agenda betrachten die Parteien diejenigen als Träger von schwachen Interessen, die entweder von Luftreinhaltemaßnahmen oder durch Luftverschmutzung betroffen sind (vgl. Interview B IV; S I). Hierbei werden schwache Interessengruppen allerdings nicht ausschließlich durch Sozialmerkmale wie Armut, Alter oder Vorerkrankungen definiert. Zuweilen werden auch betroffene Organisationen, etwa Handwerksbetriebe, als schwache Interessengruppe dargestellt, um in der eigenen politischen Agenda die Vertretung schwacher Interessen ebenfalls zu präsentieren (vgl. Interview M I).

5.2 Welche sind die schwachen Interessen?

Die unzureichende Vertretung in Form einer Selbst- oder Mitvertretung ist im Feld der Luftreinhaltung primär auf das Fehlen materieller und immaterieller Ressourcen und den daraus resultierenden Defiziten im Bereich der Artikulationsfähigkeit zurückzuführen. Das sorgt dafür, dass die Interessen in der Konkurrenz mit stärkeren Interessen als schwache Interessen auftreten. Soziale Gruppen wie Kinder, Ältere, sozioökonomisch Benachteiligte und ethnische Minderheiten sind zusätzlich zu ihrer gesundheitlichen oder durch die Wohnlage bedingten Exponiertheit einer besonders starken Benachteiligung ausgesetzt. Sie können ihre Schwäche in der Interessenkonkurrenz mit eigenen Mitteln nur schwer überwinden.

Im Gegensatz zu diesen Gruppen haben sich allerdings auch Gruppen herausgebildet, die die schwachen Interessen von benachteiligten Gruppen vertreten. Das sind im Handlungsfeld der Luftreinhaltung zumeist Umweltverbände wie die DUH, der BUND oder der NABU. Diese Gruppen besitzen in der Regel ausreichende Res-

sourcen und Artikulationskanäle, um schwache Interessen durchzusetzen und ihnen in der politischen Interessenkonkurrenz eine Stimme zu geben.

Mitunter werden schwache Interessen im Handlungsfeld der Luftreinhaltung durch einen defizitären Informationsstand, nicht selten sogar durch ein fehlendes Bewusstsein, definiert. Tatsächlich fällt auf, dass das Thema der Luftreinhaltung bei den schwachen Interessengruppen nicht unbekannt ist. Allerdings werden einschränkende Luftreinhaltemaßnahmen sehr viel stärker als Problem wahrgenommen (vgl. Interview S VII, H VIII). Zudem verstehen sich die sozial benachteiligten Gruppen als wenig wirkmächtig. Sie sind sich selten ihrer Möglichkeiten bewusst, am politischen Entscheidungsprozess teilnehmen zu können (vgl. Interview B VII). Organisierten Gruppen wie Umweltverbänden gelingt es hingegen deutlich besser, ein starkes Bewusstsein für die ungleiche Belastung durch Luftverschmutzung und somit eine Gruppenidentität zu schaffen. Sie verweisen beispielsweise gezielt auf die besondere Betroffenheit vulnerabler Gruppen, etwa Kinder, um diese als schwache Interessen ins Spiel zu bringen (vgl. Interview B III).

Ihrer besonderen Betroffenheit sind sich die sozial schwachen Gruppen zumeist wohl bewusst. Dies liegt auch an der starken Politisierung des Themas. So wurde die unterschiedliche Betroffenheit von Luftverschmutzung zwischen sozialen Gruppen in Wahlkämpfen zur Oberbürgermeisterwahl in den untersuchten Städten wiederholt thematisiert (vgl. Interview S IX(a)). Trotz des Bewusstseins für die besondere Exponiertheit ist zu beobachten, dass sich die Betroffenen als wenig wirkmächtig im politischen Prozess verstehen und dies als großes Hindernis zur Eigeninitiative wahrnehmen (vgl. Interview B VII). Gruppen wie Umweltschutzverbände, die als advokatorische Vertreter auftreten, verstehen sich hingegen als effektiver und notwendiger Antreiber in der Vertretung schwacher Interessen, zumal sich andere ressourcenstarke Gruppen mit dem Verlust von Privilegien – etwa durch Durchfahrerverbote und andere Luftreinhaltemaßnahmen – konfrontiert sehen und deswegen selten die Initiative ergreifen (vgl. Interview H IX).

Als stärkste Ressource lässt sich im Feld der Luftreinhaltung in Städten die rechtliche Klage ausmachen. Durch die EU-Richtlinie 2008/50/EG ist es jeder/jedem Bürger:in zusammen mit Umweltverbänden möglich, gegen Überschreitungen der Schadstoffgrenzwerte in der Luft zu klagen. Allerdings ist zu beobachten, dass nicht-organisierte schwache Interessen selten über die Ressourcen verfügen, eine langwierige und kostenintensive Klage zu führen. Erforderlich sind die Ressourcen zivilgesellschaftlicher Organisationen wie den bereits genannten Umweltverbänden (vgl. Interview B III). Neben diesem Ressourcen-Vorteil zur Durchsetzung schwacher Interessen besitzen Umweltverbände eine prominente und gut vernetzte Position im Netzwerk des politischen Entscheidungsprozesses, die sie effektiv zu ihrem Vorteil zu nutzen wissen.

5.3 Wie reagiert der Gewährleistungsstaat?

Durch ihre Kompetenz bei der Erstellung der Luftreinhaltepläne fällt den Städten die Verantwortung für Konzepte zur Umweltgerechtigkeit zu. Dabei geht es um den Schutz besonders exponierter sozialer Gruppen vor erhöhten Schadstoffemissionen in der Luft. An dieser Stelle kann beobachtet werden, dass die Städte nur selten schwache Interessen initiativ in ihre Luftreinhaltestrategien aufnehmen. Vielmehr ist der dominante modus operandi eine advokatorische Vertretung schwacher Interessen durch Umweltverbände. Dies ist auf die grundsätzlich starke Rolle der EU in Umweltbelangen zurückzuführen (vgl. Töller 2019). Konkret artikuliert sich diese Stärke auf dem Gebiet der Luftreinhaltung durch die Aarhus Konvention sowie die EU-Luftreinhalterichtlinie 2008/50/EG, die es Verbänden und Einzelpersonen möglich macht, gegen Überschreitungen der Emissionsgrenzwerte von Stickoxiden und Feinstaub zu klagen.

Hierbei werden die Umweltverbände als wichtige Vertreter schwacher Interessen wahrgenommen, da sie die nötigen Ressourcen besitzen, um Klagen gegen die Luftreinhaltepläne von Städten einzureichen (vgl. Interview B III). Die Klagen erwirken eine Verbesserung der Luftqualität durch überarbeitete städtische Luftreinhaltepläne (vgl. Bothner et al. 2022). Somit besteht ein effektives institutionalisiertes Verfahren, das schwache Interessen mittelbar, also durch eine advokatorische Vertretung durch klagebefähigte Umweltverbände, befähigt, Städte in die Verantwortung zu ziehen.

Kritisch ist anzumerken, dass die Vertretungsmodi, die eine direkte Beteiligung schwacher Interessengruppen darstellen – Selbstvertretung und Mitvertretung – beim Handlungsfeld der Luftreinhaltung kaum stattfinden. Die Möglichkeit zur Klage gegen Überschreitungen von Schadstoffgrenzen kann in der Praxis lediglich durch ressourcenstarke Advokator:innen wahrgenommen werden. Dies sorgt zwar für eine konkrete Verbesserung der Lebensumstände von Betroffenen, manifestiert aber gleichzeitig deren Schwäche. Der Emanzipation schwacher Interessengruppen ist diese Arbeitsteilung nur bedingt zuträglich.

6 Fazit: Das relative Scheitern des Gewährleistungsstaates trifft schwache Interessengruppen in besonderem Maße

Die Vertretung schwacher Interessen sieht sich in den Aushandlungsprozessen über verbesserte soziale Infrastrukturen mit einer doppelten Herausforderung konfrontiert. Wie anhand der öffentlichen Güter bezahlbarer Wohnraum, ambulante ärztliche Versorgung und saubere Luft gezeigt werden konnte, sind Gruppen, die besonders von Versorgungsmängeln betroffen sind, in den Aushandlungsprozessen zur Verbesserung ihrer Situation in der Interessenkonkurrenz benachteiligt. Das

gilt etwa für Mieter:innen mit geringen oder durchschnittlichen finanziellen Mitteln in der Diskussion um bezahlbaren Wohnraum, für Menschen mit Mobilitäts-einschränkung, deren Interessen an einer ärztlichen Versorgung nur mangelhaft vertreten werden und für Kinder und Ältere, die ihr besonderes Bedürfnis an sauberer Luft in Großstädten nur stark eingeschränkt artikulieren können. Das Defizit an Partizipationsmöglichkeiten lässt sich einerseits auf die fehlende kollektive Identifikation als betroffene Gruppe und andererseits auf eine erschwerete Organisationsfähigkeit zur Selbstvertretung zurückführen. Ebenso stellen fehlende materielle und immaterielle Ressourcen ein Hindernis dafür dar, Klagen zur Einhaltung von Luftsadstoffgrenzwerten zu führen, die komplexe Verantwortungsstruktur der Gesundheitsversorgung zu durchdringen oder Interessen gegen millionenschwere Immobilienkonzerne durchzusetzen. Oftmals überschneiden sich zudem die Ausschlussmechanismen.

Dennoch schaffen es schwache Interessen, häufig mit Hilfe einer Fremdvertretung durch ressourcenstarke Advokator:innen und durch die Annahme ihrer Anliegen durch politische Akteure, oder – seltener und je nach Handlungsfeld unterschiedlich ausgeprägt – durch soziale Bewegungen, eine Stimme in der Interessenkonkurrenz um öffentliche Güter zu erlangen. Hierzu zählen Klagen von Umweltverbänden für saubere Luft, die Initiative von Bürgermeister:innen für den Erhalt einer Arztpraxis im Dorf oder die Vertretung von Mieter:inneninteressen durch Mietervereine. Letztlich gleichen derartige Praktiken das Defizit in der Vertretung schwacher Interessen aber nicht aus. So ergeben sich aus der Fremdvertretung verschiedene Problematiken. Die Vertretung durch Advokator:innen sorgt für ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen den unversorgten Betroffenen und den oft ressourcenstarken Advokator:innen. Das Bestreben, schwachen Interessen auf diese Weise eine Stimme zu geben, stellt ein Risiko dafür dar, die Emanzipation schwacher Interessen durch Selbstvertretung zu erreichen.

Ähnlich, aber etwas anders gelagert ist die Problemlage, wenn die Interessen der Betroffenen im Schatten wahlpolitischer Motive stehen. Dann kann die Politisierung phasenweise und je nach politischer Konjunktur des Themas wieder aus der öffentlichen Debatte verschwinden. Schwache Interessen bleiben in den Aushandlungsprozessen nachranging und verlieren dadurch an Repräsentation. Beispielsweise setzen sich Parteien in der Energiekrise verstärkt für Entlastungen von Mieter:innen ein. Sobald das Thema abflaut, verfolgen sie diese aber nicht weiter. Des Weiteren birgt diese Art der Interessenvertretung auch die Gefahr einer Instrumentalisierung des Begriffs schwacher Interessen: In der politischen Diskussion um Luftreinhaltung können je nach Bedarf für die eigene politische Agenda die Betroffenen von Luftreinhaltmaßnahmen oder aber auch Betroffene von Luftverschmutzung als schwache Interessen dargestellt werden.

Die Analyse der drei Handlungsfelder zeigt unterschiedliche Reaktionen des Gewährleistungsstaates auf die Forderungen schwacher Interessen. Dies ist auch auf

den unterschiedlichen institutionellen Rahmen zurückzuführen. Ein prominentes Beispiel ist die Klagemöglichkeit, die in der Luftreinhaltung besteht. Diese stellt ein effektives Mittel zur Interessendurchsetzung dar. Für bezahlbaren Wohnraum und die ambulante Versorgung besteht eine solche Möglichkeit hingegen nicht.

Die gewährleistungsstaatliche Bearbeitung unterscheidet sich auch innerhalb des Mehrebenensystems. Durch die Kompetenzen der EU-Ebene zur Grenzwertsetzung in der Umweltpolitik besteht eine Klagemöglichkeit. Die kommunale Ebene ist dadurch zur Einhaltung der Grenzwerte verpflichtet. In der Gesundheitsversorgung und der Wohnraumpolitik zeigt sich ein anderes Bild: Hier ist es vor allem die kommunale Ebene, der ›lokale Staat‹, der adressiert und daraufhin aktiv wird. In beiden Feldern wird das Problem allerdings nicht adäquat gelöst, wodurch die Betroffenheit schwacher Interessen nicht aufgelöst wird. Es fehlen diesen effektive Artikulationsmöglichkeiten jenseits der kommunalen Ebene, um auch die Bundes- und Landesebene stärker in die Pflicht zu nehmen.

In der Selbstvertretung schwacher Interessen und hinsichtlich der Responsivität auf staatlicher Seite bestehen Defizite, die im Mehrebenensystem auf verschiedenen Ebenen unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Im Feld der Luftreinhaltung zeigt sich, dass eine advokatorische Vertretung – ungeachtet einer möglichen Schwächung der Selbstvertretung – zu einer Verbesserung der Versorgung beitragen kann. Alle Handlungsfelder verdeutlichen, dass sich je nach Problemlage und -entwicklung die Vertretungsmöglichkeiten immer wieder ändern können. Es ist zu erkennen, dass ein stärkerer Einbezug schwacher Interessen notwendig ist, um die Gewährleistung öffentlicher Güter für alle Bürger:innen zu sichern. Nehmen die Versorgungsdefizite weiter zu und scheitert eine staatliche Gewährleistung, wird die Betroffenheit schwacher Interessengruppen größer. Es leiden also diejenigen am meisten, die in der Interessenkonkurrenz am wenigsten gehört werden und sich am schlechtesten durchsetzen können.

Interviewverzeichnis

Bezahlbarer Wohnraum

Interview F I – Frankfurt vom 09.11.2021.

Interview F VII – Frankfurt vom 30.06.2022.

Interview S IX(b) – Stuttgart vom 04.08.2022.

Ambulante ärztliche Versorgung

Interview LKL I – Landkreis Leer vom 23.04.2021.

Interview LKL II – Landkreis Leer vom 26.04.2021.

Interview LKPM III – Landkreis Potsdam-Mittelmark vom 16.11.2021.

Interview EKPB III – Eifelkreis Bitburg-Prüm vom 11.02.2022.

Interview VBK I – Vogelsbergkreis vom 13.07.2022.

Interview VBK II – Vogelsbergkreis vom 20.07.2022.

Interview AKSW V – Altmarkkreis Salzwedel vom 12.12.2022.

Saubere Luft

Interview B III – Berlin vom 10.03.2021.

Interview B IV – Berlin vom 05.03.2021.

Interview B VII – Berlin vom 06.04.2021.

Interview H VI – Hamburg vom 29.6.2022.

Interview H VIII – Hamburg vom 01.07.2022.

Interview H IX – Hamburg vom 06.07.2022.

Interview M I – München vom 18.11.2022.

Interview S VII – Stuttgart vom 22.11.2021.

Interview S IX(a) – Stuttgart vom 09.12.2021.

Literaturverzeichnis

Baldenius, Till/Kohl, Sebastian/Schularick, Moritz (2020): »Die neue Wohnungsfrage: Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms«, in: Leviathan 48(2), S. 195–236, <https://doi.org/10.5771/0340-0425-2020-2-195>

Benz, Benjamin/Toens, Katrin (2022): »Interessen wohnungsloser Menschen im Spannungsfeld von Anwaltschaft, Mitbestimmung und Selbstvertretung«, in: WSI Mitteilungen 75(1), S. 12–19, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-1-12>

Böhme, Christa/Franke, Thomas/Michalski, Daniela/Preuß, Thomas, Reimann, Bettina/Strauss, Wolf-Christian (2022): Umweltgerechtigkeit in Deutschland: Praxisbeispiele und strategische Perspektiven [Abschlussbericht]. Umweltbundesamt.

Bothner, Fabian/Töller, Annette Elisabeth/Schnase, Paul Philipp (2022): »Do Lawsuits by NGOs Improve Environmental Quality? Results from the Field of Air Pollution Policy in Germany«, in: Sustainability, 14(11), S. 65–92, <https://doi.org/10.3390/su14116592>

Botzem, Sebastian/Besedovsky, Natalia (2021): »Gemeinwohl und öffentliches Wohneigentum: Direktdemokratische Initiativen zur Neuausrichtung öffentlicher Wohnungsunternehmen in Frankfurt a.M. und Berlin«, in: Suburban. Zeitschrift für kritische Stadtforchung 9(3/4), S. 191–218, <https://doi.org/10.36900/suburban.v9i3/4.645>

Card, Kenton (2022): »From the streets to the statehouse: how tenant movements affect housing policy in Los Angeles and Berlin«, in: *Housing Studies*, S. 1–27, <https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2124236>

Clement, Ute/Nowak, Jörg/Russ, Sabine/Scherrer, Christoph (2010): »Einleitung: Public Governance und schwache Interessen«, in: Clement, Ute/Nowak, Jörg/Scherrer, Christoph/Russ Sabine (Hg.): *Public Governance und schwache Interessen*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 7–25, https://doi.org/10.1007/978-3-531-92267-6_1

Finkelstein, Murray/Jerret, Michael/DeLuca, Patrick/Finkelstein, Norm/Verma, Dave/Chapman, Kenneth/Sears, Malcolm (2003): »Relation between income, air pollution and mortality: A cohort study«, in: *CMAJ: Canadian Medical Association journal* 169(5), S. 397–402.

Friedrich, Imke (2019): »Bildungsinteressen von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien«, in: Schroeder, Wolfgang/Schulze, Michaela (Hg.): *Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel*, Baden-Baden: Nomos, S. 119–138, <https://doi.org/10.5771/9783845281223-119>

Hänlein, Andreas/Schroeder, Wolfgang (2010): »Patienteninteressen im deutschen Gesundheitswesen«, in: Clement, Ute/Nowak, Jörg/Scherrer, Christoph/Russ Sabine (Hg.): *Public Governance und schwache Interessen*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. S. 47–62, https://doi.org/10.1007/978-3-531-92267-6_3

Holm, Andrej/Regnault, Valentin/Sprengholz, Maximilian/Stephan, Meret (2021): »Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme«, in: *Forschungsförderung Working Paper*, Hans Böckler Stiftung.

Klenk, Tanja/Leiber, Simone/Windwehr, Jana (2022): »Neue Stärken, alte Schwächen. Schwache Interessen in der Sozialpolitik – eine Bestandsaufnahme«, in: *WSI Mitteilungen* 75(1), S. 3–11, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-1-3>

Kindler, Annegret/Franck, Ulrich (2019): Kernindikator 2: Sozialräumliche Verteilung der Luftbelastung in Berlin (Basisbericht *Umweltgerechtigkeit: Grundlagen für die sozialräumliche Umweltpolitik*, S. 152–156). Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz.

Künstler, Falk (2021): »Frankfurt Westhausen – Prekäres Wohnen und Prozesse politischer Kollektivierung«, in: Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico, Sara/Wiegand, Felix (Hg.): *Frankfurt a.M. – eine Stadt für alle?*, S. 373–382, <https://doi.org/10.1515/9783839454770-033>

KV RLP (2018): Standpunkt. KV RLP zur Selbstbeteiligung für Patienten, https://www.kv-rlp.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Presse/Hintergrund/KVRLP_Standpunkt_Selbstbeteiligung.pdf

Lohner, Herbert (2019): Umweltgerechtigkeit – Betrachtungen am Beispiel der Arbeit des BUND Berlin (Basisbericht *Umweltgerechtigkeit: Grundlagen für die sozialräumliche Umweltpolitik*, S. 57–58). Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz.

Makri, Anna/Stilianakis, Nikolaos I. (2008): »Vulnerability to air pollution health effects«, in: International Journal of Hygiene and Environmental Health 211(3-4), S. 326–336, <https://doi.org/10.1016/j.ijheh.2007.06.005>

Mielck, Andreas/Koller, Daniela/Bayerl, Birgitta/Spies, Gabriele (2009): »Luftverschmutzung und Lärmbelastung: Soziale Ungleichheiten in einer wohlhabenden Stadt wie München«, in: Sozialer Fortschritt, 58(2/3), S. 43–48, <https://doi.org/10.3790/sfo.58.2-3.43>

Ruß, Sabine (2005): Interessenvertretung als Problemkonstruktion. Schwache Interessen im politischen Kräftefeld moderner Demokratie am Beispiel Wohnungsloser in Frankreich und den USA, Baden-Baden: Nomos.

Schipper, Sebastian (2021): »Der Staat als Adressat städtischer sozialer Bewegungen. Wohnungspolitische Kämpfe und postneolibrale Konstellationen«, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 65(2), S. 58–71, <https://doi.org/10.1515/zfw-2020-0027>

Schipper, Sebastian (2023): »Kommunale Bürgerbegehren und die Wohnungsfrage. Der ›Mietentscheid‹ in Frankfurt und sein schwieriges Verhältnis zur institutionellen Politik«, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 36(1), S. 63–78, <https://doi.org/10.1515/fjsb-2023-0006>

Schölkopf, Martin (2000): »Politisch repräsentiert oder ausgegrenzt? Pflegebedürftige ältere Menschen und die organisierten Interessen«, in: Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (Hg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, https://doi.org/10.1007/978-3-663-11089-7_5

Töller, Anette Elisabeth (2019): »Kein Grund zum Feiern! Die Umwelt- und Energiepolitik der dritten Regierung Merkel (2013–2017)«, in: Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas (Hg.): Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013–2017, S. 569–590, https://doi.org/10.1007/978-3-658-22663-3_24

Vollmer, Lisa (2019): »Die Mieter:innenbewegung in Deutschland«, in: Bürger & Staat (2/3), S. 137–142.

Wheeler, Benedict/Ben-Shlomo, Yoav (2005): »Environmental equity, air quality, socioeconomic status, and respiratory health: A linkage analysis of routine data from the Health Survey for England«, in: Journal of Epidemiology & Community Health, 59(11), S. 948–954, <https://doi.org/10.1136/jech.2005.036418>

Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (2000): »Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung«, in: Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (Hg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–36, https://doi.org/10.1007/978-3-663-11089-7_1