

Sabine Kropp

„Gouvernementale Parlamentskontrolle“? Überlegungen am Beispiel des Politikfelds Wohnen in Deutschland und Großbritannien

1. „Gouvernementale Parlamentskontrolle“: Dimensionen eines Begriffs

Der Begriff der „gouvernementalen Parlamentskontrolle“ erlegt eine Sichtweise auf, die zumindest als ungewöhnlich gelten muss. Die Parlamentarismusforschung ist eher mit der gegenläufigen Perspektive vertraut: Spricht man von der „Kontrollfunktion“ in parlamentarischen Regierungssystemen, so bedeutet dies, dass das Parlament, von dessen Vertrauen die Regierung abhängt, das Regierungshandeln mit einer breiten Palette von Kontrollinstrumenten überwachen können soll. Solche Instrumente reichen bekanntlich von verschiedensten Möglichkeiten der Informationsgewinnung für die Fraktionen oder für einzelne Abgeordnete bis hin zu Untersuchungsausschüssen. Ebenfalls unstrittig ist, dass die zur Verfügung stehenden Kontrollinstrumente überwiegend von der Opposition genutzt werden. Dies ist Ausdruck der Tatsache, dass sich im „neuen Dualismus“ nicht Regierung und Parlament, sondern Regierung und regierungstragende Fraktionen einerseits und eine – nicht zwingend als Block formierte und damit in sich geschlossene – Opposition andererseits gegenüberstehen. Neben der Kontrolle durch die Opposition gibt es ebenfalls eine Kontrolle der Regierung durch die regierungstragenden Fraktionen. Es liegt in der Systemlogik des parlamentarischen Regierungssystems, dass letztere Art von „Kontrolle“ – am effektivsten auf dem Wege der parlamentarischen Mitwirkung – weitgehend im informellen Raum des Regierungsgeschäfts, weniger aber öffentlichkeitswirksam vorgenommen wird.

Der Begriff „gouvernementale Parlamentskontrolle“ kann in konsolidierten Demokratien somit eigentlich nur bedeuten, dass die Regierung die sie tragenden Fraktionen so weit dominiert, dass die Entscheidungsmacht in einem beträchtlichem Umfang auf die Exekutive übergeht. Nach dieser Definition ist in parlamentarischen Regierungssystemen ein Untersuchungsfeld umrissen, das vornehmlich die Wechselbeziehungen zwischen Regierung und regierungstragender Mehrheit umschließt. Keineswegs kann damit gemeint sein, dass die Kontrollfunktionen des Parlaments und insbesondere der Opposition ausgeschaltet werden. Träte dieser Fall ein, so wäre dies gleichzusetzen mit einer fundamentalen Verletzung demokratischer Spielregeln. „Gouvernementale Parlamentskontrolle“ hat somit zwei Dimensionen: Sie kann, er-

Crone/Stephens 1995: 181). Auch die vergleichende Policy-Forschung weist darauf hin, dass es sich bei der Wohnungspolitik um ein Politikfeld handle, in dem Entscheidungen weitgehend im Rahmen des nationalen Institutionengefüges getroffen würden (Doling 1997: 132). Für die hier aufgeworfene Fragestellung haben diese Aussagen den forschungstechnischen Vorteil, dass die Frage, wie die Beziehungsmuster zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit ausgestaltet sind und ob es – in einem ohnedies stark von der Exekutive gesteuerten Politikfeld wie der Wohnungspolitik – zu einer „übermäßigen“ Einflussnahme der Regierung auf die Parlamentsmehrheit kommt, im ersten Analyseschritt ohne eine Einbeziehung der europäischen Dimension beantwortet werden kann.

Andere, auf Deutschland bezogene Befunde wiederum zeigen, dass Wohnungspolitik kaum in „policy-networks“ ausgehandelt wird, sondern im Rahmen „traditioneller“ Staatlichkeit und damit weitgehend in den Grenzen des parlamentarisch-föderalen Regierungssystems entsteht (Holtmann 1998). Nun wird in der Politikwissenschaft aber immer wieder betont, dass Problemstrukturen bestimmte Formen der Problembearbeitung erzeugen: Policies formen politics (vgl. Lowi 1972; Heinelt 1993). Insbesondere fördern komplexe Problemstrukturen eine Entscheidungsfindung, bei welcher der Staat auf die herkömmlichen hierarchischen Formen der Steuerung verzichtet. Politik wird dann zusehends in Netzwerken, im Zusammenwirken mit nicht-staatlichen Akteuren, bearbeitet. Dies wirkt sich auf die Kontrollfunktion parlamentarischer Gremien tendenziell negativ aus und kehrt die Wechselbeziehungen zwischen Regierung und Parlament tendenziell dergestalt um, dass materielle Einflussmöglichkeiten für das Parlament kaum mehr bestehen.

Seit den vergangenen Jahren steht die Wohnungspolitik in Deutschland, in weniger dramatischem Umfang auch in Großbritannien, in der Tat neuen und zunehmend komplexen Problemlagen gegenüber, die eine Auslagerung der Entscheidungsbildung in Politiknetzwerke eigentlich begünstigen müssten. Der deutsche Wohnungsmarkt zerfällt mehr denn je in unterschiedliche Teilmärkte mit teilweise diametral entgegengesetzten Merkmalen. Während in einigen Ballungsräumen der alten Länder ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum herrscht, stehen in den neuen Ländern inzwischen mehr als 1,2 Millionen Wohnungen leer – mit steigender Tendenz (vgl. Franz 2001). Die Ursachen hierfür sind vielschichtig. So waren bereits zu DDR-Zeiten mehr als 400.000 Wohnungen unbewohnbar. Im Zuge zentralistischer Standortentscheidungen waren ganze Stadtteile „auf der grünen Wiese“ in industrieller Fertigungsweise (Plattenbauten) für die Belegschaften von Kombinatengebaut worden. Nachdem seit 1990 im Laufe eines beispiellosen Deindustrialisierungsprozesses mehr als eine Million Arbeitsplätze in diesen international nicht konkurrenzfähigen Produktionsstätten wegfiel, sank auch die Nachfrage nach Wohnraum rapide. Hinzu kam, dass – etwas zeitversetzt zur Wende – seit etwa 1994 Stadt-Umland-Wanderungen deutlich zunahm. Viele Stadtbewohner bauten Eigenheime auf der grünen Wiese, so dass manche Landkreise in Ostdeutschland seit 1990 mehr als 20% Neubürger hinzugewannen

– mit den bekannten Auswirkungen zunehmender Zersiedlung, steigender Belastung durch Pendlerströme und Auszehrung der Kernstädte. Vor allem aber haben die neuen Länder seit 1997 mehr als eine Million Einwohner verloren. Dies liegt an einem negativen Wanderungssaldo gegenüber den alten Ländern, aber auch an einer aufgrund des ökonomischen Umbruchs, sich verändernder kultureller Orientierungsmuster und anhaltend hoher Arbeitslosigkeit rapide gesunkenen Geburtenrate, die 1996 mit 0,95 Kindern pro Frau als die – im interregionalen Maßstab gemessen – weltweit niedrigste galt.

Staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt nach 1990 führten zu einer raschen Ausweitung des Immobilienangebots. So wurden zum einen Neubau und Modernisierung bei Immobilieninvestition mit 50% Sonderafa gefördert. Zum anderen wurde bei Vermögensansprüchen auf Immobilien nach der Maxime „Rückübertragung vor Entschädigung“ verfahren, so dass eine Verkehrsfähigkeit vieler Objekte zu Investitionszwecken vorübergehend nicht möglich war. Diese Entscheidung hemmte – bei gleichzeitiger Neubauförderung – insbesondere die Verkehrsfähigkeit der Altbausubstanz und verzögerte den Aufbau ostdeutscher Innenstädte. Seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre droht großen Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern aufgrund wachsender Mietausfälle zunehmend der Bankrott – und, da die wohnungswirtschaftlichen Gesellschaften und Genossenschaften in Ostdeutschland mehr als 40% des gesamten Wohnungsbestands verwalten, einzelnen lokalen Teilmärkten ein Kollaps. Nach wie vor steht die Befürchtung im Raum, dass sich bei mangelnder Liquidität großer Unternehmen die Preisspirale auch auf dem privaten Wohnungsmarkt weiter nach unten dreht – mit nachhaltigen Folgen für das Investitionsgeschehen.

Der Umbruchprozess auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt gilt als beispiellos in Europa. Allerdings haben auch andere Regionen außerhalb Deutschlands, die von industriellem Strukturwandel betroffen sind, mit Leerständen zu kämpfen. Die britischen Städte etwa waren verstärkt seit den 80er Jahren von industriellem Strukturwandel, hoher Arbeitslosigkeit, Abwanderung, Leerständen und Verslumung geprägt. So verlor z.B. der Stadtteil Hulme in Manchester zwischen 1985 und 1992 fast 40% seiner Bevölkerung; der Leerstand betrug schließlich 17,1% (vgl. Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen 2001: 47). Dies ist – gemessen an ostdeutschen Verhältnissen – zwar immer noch weniger dramatisch, stehen doch in den Städten der neuen Länder oft *flächendeckend* mehr als 20% der Wohnungen leer. Gleichwohl zerfallen beide Länder in sehr verschiedene Wohnungsteilmärkte; Mangel und Überangebot an Wohnraum sind gleichzeitig gegeben. Wohnungspolitik wird dabei jeweils in sehr unterschiedlichen nationalen Institutionengefügen, auf der Grundlage verschiedener Ideenvorräte und mit verschiedener Intensität von Parlamentsbeteiligung bearbeitet. Während das politische System Deutschlands hoch fragmentierte Zuständigkeiten aufweist und deshalb eines hohen Maßes an Konsens bedarf, wird die Problembearbeitung in Großbritannien noch immer wesentlich im institutionellen Rahmen einer klassischen Mehrheitsdemokratie vorgenommen. Dass sich Bund, Län-

der und Gemeinden in Deutschland die Verantwortung für Wohnungspolitik teilen, wird auch in der britischen Literatur zur vergleichenden Wohnungspolitik als Ursache dafür gewertet, dass Richtungsänderungen nach Regierungswechseln in den vergangenen Jahrzehnten weitaus weniger abrupt ausfielen als in Großbritannien. In beiden Ländern sind die Probleme des Wohnungsmarktes eng mit Fragen der Stadtentwicklung sowie mit den Politikfeldern der Steuer- und Regionalpolitik, der Sozial- und Wirtschaftspolitik verknüpft. Politische Lösungen für das Problem verfallender Städte müssen daher integriert, d.h. politikfeldübergreifend angelegt sein, um Wirkungen entfalten zu können. Die Komplexität des Problems ergibt sich nicht zuletzt aus diesem weiten Ausgreifen der Wohnungspolitik in andere Policies, zumal die Problembearbeitung durch die engen Bahnen des Ressortzuschnitts begrenzt wird.

Die nachfolgenden Überlegungen stützen sich für die beiden Länder auf einen unterschiedlichen Forschungsstand. Für die – für Deutschland inzwischen abgeschlossene – Fallstudie wurde von der Autorin eine Vielzahl von Quellen über den Entscheidungsprozess zur Regulierung des Wohnungsleerstands ausgewertet; daneben wurden einige Interviews mit beteiligten Parlamentariern (den wohnungspolitischen Sprechern der Regierungsfractionen) geführt. Die Erkenntnisse über den britischen Fall basieren demgegenüber noch auf einer Sekundäranalyse verfügbarer Forschungsberichte. Diese enthalten Informationen über Teilprobleme der Wohnungspolitik, insbesondere über die seit den 80er Jahren unter Thatcher vorangetriebene Privatisierung und Deregulierung des Wohnungsmarktes; detaillierte Analysen des wohnungspolitischen Entscheidungsprozesses liegen jedoch nicht vor. Vergleichende Überlegungen bleiben daher weitgehend auf die letzten beiden Kapitel bezogen und sollen dazu dienen, Hypothesen zu generieren, die später einer weiteren Überprüfung bedürfen. Von Interesse ist in diesen Kapiteln neben der zentralstaatlichen Politik vor allem die kommunale Entscheidungsebene.

3. Der Entscheidungsprozess zur Regulierung des Wohnungsleerstands in Deutschland

Wohnungspolitik ist in Deutschland von einer starken Dominanz der Exekutive geprägt. Auf Bundesebene hängt das Ausmaß der parlamentarischen Beteiligung wesentlich davon ab, ob eine zu regelnde Materie durch Gesetz oder auf dem Wege eines Verwaltungsaktes beschlossen wird. Dabei sind unterschiedliche formale Möglichkeiten der Mitwirkung des Deutschen Bundestages erkennbar.

In den Ländern wiederum sind die Möglichkeiten der Landtage, an wohnungspolitischen Entscheidungen teilzuhaben, deutlich geringer. Es gibt wenige Materien, die in Landesgesetzen geregelt werden. Wesentliche Grundentscheidungen werden im kooperativen Föderalismus zwischen den Exekutiven von Bund und Ländern ausgehandelt; die Parlamentarier der Landtage

sind an dieser Art der Entscheidungsfindung im Regelfall nicht beteiligt. Oftmals beschränkt sich ihre Mitwirkung auf eine nachträgliche Information der Fachpolitiker der eigenen Regierungsfraktion durch die Spitze des Ministeriums im jeweils für das Thema „Bauen und Wohnen“ zuständigen Arbeitskreis. Müssen Fördermittel des Bundes in den Ländern komplementiert werden, wird dies als haushaltswirksame Maßnahme behandelt. Dies bedeutet, dass die Haushaltspolitiker der regierungstragenden Fraktionen im Arbeitskreis bzw. im Ausschuss dem vom Ministerium vorgesehenen Fördervolumen zustimmen müssen. Während der Haushaltsverhandlungen treffen sich jedoch die Haushälter mit dem Facharbeitskreis, um die Perspektive des Gesamthaushalts mit den Forderungen der Fachpolitiker abzustimmen. Da die Fachpolitiker der regierungstragenden Fraktionen somit die natürlichen Verbündeten des Fachministeriums sind, können die Exekutiven trotz ihres Entscheidungs- und Kompetenzvorsprungs die Parlamentarier der Regierungsmehrheit nicht vollständig übersteuern, sondern sind auf ein Mindestmaß an wechselseitiger Loyalität und Vertrauen angewiesen. Die Mittel, die als Finanzhilfen des Bundes (z.B. Verwaltungsvereinbarung Städtebau nach Art. 104a GG) von den Ländern komplementiert werden müssen, sind in Haushaltsverhandlungen für die betreffenden Fachressorts ein wichtiges Instrument, um Sparabsichten des Finanzministers abzuwehren.

In den Gemeinden wiederum gibt es zahlreiche Möglichkeiten, eine Fein- und Gegensteuerung zur Wohnungspolitik des Bundes und der Länder vorzunehmen. Die Städte und Gemeinden besitzen einen großen Einfluss auf die Implementation staatlicher Förderprogramme. Begrenzt werden eigene Programmaktivitäten allerdings durch die Krise der kommunalen Finanzen (vgl. Hintzsche 1999). Die Stadträte sind an zahlreichen wohnungspolitischen und städtebaulichen Entscheidungen beteiligt; insbesondere haben sie über die kommunalen Haushalte und aufgrund der Notwendigkeit, planungsrechtlich wirksame Vorhaben in Satzungen zu übersetzen, an wohnungspolitischen Entscheidungen teil. Daneben bewirtschaften die kommunalen Wohnungsunternehmen in Deutschland rund 2,86 Mio. Wohnungen; in Ostdeutschland sind dies 44%, in Westdeutschland 15% des gesamten Wohnungsbestands (www.gdw.de). Die Existenz kommunaler Wohnungsunternehmen erleichtert den Städten und Gemeinden ihre Aufgabe, Wohnraum auch für sozial schwächere Personengruppen bereitzustellen.

3.1 Etappen des Entscheidungsprozesses

Versucht man die Frage zu beantworten, ob die Parlamente im Entscheidungsprozess zur Leerstandsregulierung „übersteuert“ worden sind, so sind vor allem die Komponenten der Entscheidungsfindung von Interesse, in denen noch materielle Alternativen ausgelotet werden können. Für die hier erarbeitete Fallstudie konnten drei wesentliche Etappen der Entscheidungsvorbereitung identifiziert werden.

(1) Im Jahr 1999 setzte der ehemalige Bau- und Verkehrsminister *Reinhard Klimmt* eine Expertenkommission zum Thema „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ ein, die Lösungsvorschläge für die rapide anwachsenden Leerstände in Ostdeutschland erarbeiten sollte. Teilnehmer der Expertenkommission, die der ehemalige Oberbürgermeister der Stadt Leipzig, *Hinrich Lehmann-Grube*, leitete, waren u.a. Vertreter von Wohnungsgesellschaften und –genossenschaften, des Mieterbundes, ein Hochschullehrer, Planer, Bankenvertreter und Beigeordnete von Städten. Die wissenschaftliche Begleitung führte die *Empirica*, eine der führenden wohnungswirtschaftlichen Unternehmensberatungen, durch. Sie fasste ebenfalls die Berichte der Kommission ab (Pfeiffer/Simons/Porsch 2000). Als Gäste waren an den Sitzungen der Expertenkommission u.a. ein Vertreter des Bundeskanzleramtes, ein Referatsleiter des Bundesbauministeriums sowie die zuständigen Abteilungsleiter (z.T. die Staatssekretäre) der zuständigen Ministerien in den neuen Ländern beteiligt, nicht aber Abgeordnete der Regierungsfractionen.

(2) Teilergebnisse der Expertenkommission wurden noch wenige Tage, bevor das Gremium seinen Endbericht vorlegte, von einer eigens zum Thema „Leerstand“ nach Dessau einberufenen Bauministerkonferenz (ARGEBAU) im September 2000 beraten. Die Ministerkonferenzen sind eine typische Ausprägung des kooperativen Föderalismus, in dem die Exekutiven der Länder eine Abstimmung ihrer Fachpolitiken vornehmen. Obschon Ministerkonferenzen im deutschen Föderalismus der „dritten Ebene“ zugerechnet werden, ist der Bund an den Sitzungen als Gast beteiligt. Die Einbeziehung des Bundes ist insofern konsequent, als die Ministerkonferenzen Vorschläge erarbeiten können, die als Entscheidungsgrundlage für die Bundesgesetzgebung dienen. Daneben wirken sich Abstimmungen der Länder untereinander auch dann auf die gesamtstaatliche Politik aus, wenn sie nicht über den Bundesrat an der Entscheidung des Bundes beteiligt sind.

Auf der Konferenz im September 2000 sollten umstrittene Vorergebnisse der Kommission bereits in einem ersten Schritt mit einem durch die neuen Länder erarbeiteten Positionspapier konfrontiert werden. Zu diesem Zeitpunkt war bereits klar, dass einige der Vorschläge, die für politisch nicht durchsetzbar gehalten wurden, rechtzeitig im Vorfeld einer Entscheidung abgewendet werden sollten. Zu diesem Zweck, und auch um gegenüber den alten Ländern eine gemeinsame Position zu erarbeiten, wurde ein zwischen den zuständigen Ministerien der neuen Länder abgestimmtes Arbeitspapier erarbeitet, das schließlich von der Gesamtheit der Bundesländer einstimmig verabschiedet wurde².

2 „Situation in Ostdeutschland und erste Stellungnahme zu den Überlegungen zur Ausgestaltung und Veränderung von Instrumenten der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik in Ostdeutschland der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“. Arbeitspapier der ostdeutschen Länder, September 2000.

Die Kommission legte ihren Endbericht nur wenige Wochen später vor (Pfeiffer/Simons/Porsch 2000). Der Bericht enthielt eine Fülle von Vorschlägen, die weit über die Wohnungspolitik hinaus in die Steuer-, Rechts- und Sozialpolitik reichten. Dass das Gesamtkonzept der Kommission keine ungeteilte Zustimmung des Bundes und der Länder finden würde, war allen Beteiligten bewusst. Ein Teil der umstrittenen Vorschläge, wie die Anpassung der ordnungspolitisch ohnedies fragwürdigen Eigenheimzulage³ an die regionalen Besonderheiten in Ostdeutschland, konnte wegen des hohen Konsensbedarfs ohnedies nicht mehr innerhalb der laufenden Legislaturperiode umgesetzt werden.

(3) Das von der Expertenkommission vorgeschlagene Gesamtpaket sollte somit auf politisch machbare Maßnahmen zurückgeschnitten werden. Zu diesem Zweck setzte die im Dezember 2000 erneut tagende Bauministerkonferenz eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein, der neben dem Parlamentarischen Staatssekretär des Bundesbauministeriums, *Achim Großmann*, die Staatssekretäre und Ministerialbeamten der sechs neuen Länder (einschließlich Berlins), das seinerzeitige Vorsitzland der ARGEBAU, Hamburg, sowie Nordrhein-Westfalen als Vertreter der alten A-Länder (SPD-regiert) und Bayern als Vertreter der alten B-Länder (CDU/CSU-regiert) angehörten. Die Zusammensetzung dieses Gremiums zeigt mit Blick auf unsere Fragestellung zweierlei. Erstens waren Parlamentarier an dieser Arbeitsgruppe – wie in den beiden vorangegangenen Stadien des Entscheidungsprozesses – nicht beteiligt. Dies liegt insofern in der Logik der Arbeitsweise der ARGEBAU, als es sich bei Ministerkonferenzen grundsätzlich um eine Einrichtung der Exekutive handelt. Zweitens sollten mehrere potentielle Konfliktlinien schon im Vorfeld des formalen Entscheidungsprozesses begründet werden: Die Arbeitsgruppe integrierte sowohl die parteipolitische Konfliktlinie als auch Interessengegensätze zwischen den alten und neuen Ländern. Denn gerade die alten Länder mussten befürchten, dass Städtebaufördermittel im kommenden Haushalt zugunsten der als dramatisch bewerteten Situation auf dem Wohnungsmarkt in den neuen Ländern umgewidmet würden⁴. Dabei mussten die

3 Bisher werden Neubauten mit dem Instrument der Eigenheimzulage in doppelter Höhe der Altbauten gefördert. Dieses Fördergefälle begünstigte in der Vergangenheit die Zersiedlung und die Abwanderung ins Umland und hemmte in den ostdeutschen Städten zusätzlich den Aufbau und Erhalt der Altbausubstanz in den Kernstädten. Die Kommission schlug deshalb vor, die Förderung für Neubauten auf die Hälfte zu reduzieren und im Gegenzug die Zuschüsse für die Altbauförderung zu verdoppeln. Die Akzeptanz einer solchen Umkehrung des Fördergefälles in Ostdeutschland wäre jedoch gering gewesen: Nach wie vor liegt die Eigenheimquote in den neuen Ländern deutlich unter dem Niveau der alten Länder, so dass die vorgeschlagene Maßnahme sofort als Benachteiligung des ostdeutschen Eigenheimbaus interpretiert wurde. Vgl. Pfeiffer/Simons/Porsch 2001: 83ff.

4 Letztlich jedoch wurden die Städtebaufördermittel für die alten Länder nicht zugunsten der neuen Länder umgeschichtet. Eine Einigung zwischen den Ländern konnte dadurch hergestellt werden, dass der potentielle Umverteilungskonflikt in eine Verteilungsfrage umgewandelt wurde: Die alten Ländern erhielten sogar noch einen leichten finanziellen Zuschlag für das Jahr 2002.

zustimmungspflichtigen Teile des Gesamtpakets im Bundesrat, in dem die SPD-Landesregierungen zum Entscheidungszeitpunkt keine Mehrheit stellten, beschlossen werden. Gerade die zentrale Vetoposition, die der Bundesrat im politischen System Deutschlands innehat, wirkt somit auf die Abstimmungsprozesse und auch auf die Gestalt von informalen Gremien zurück. Deren Aufgabe ist es, die verschiedensten Interessenlagen einzubinden und damit Konsens zu gewinnen. Seit der Deutschen Einheit haben sich die Interessenlagen im parlamentarisch-föderalen System jedoch weiter ausdifferenziert: Der parteipolitische Konflikt wird in zahlreichen Entscheidungsmaterien, wie auch in der Leerstandsproblematik, vom Ost-West-Interessengegensatz überlagert. Diese Entwicklung spiegelte sich folgerichtig auch in der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe wider.

Für diese Abschnitte des Entscheidungsprozesses lässt sich somit festhalten, dass eine parlamentarische Beteiligung offenkundig nicht gegeben war. Dies kann jedoch nicht unbesehen als Nachweis für eine absichtsvolle Ausbootung parlamentarischer Kontrolle herangezogen werden. Um Formen „gouvernementaler Parlamentskontrolle“ untersuchen zu können, ist zuerst ein Blick auf die formalen Beteiligungsmöglichkeiten der Parlamente in Bund und Ländern in einem Politikfeld unverzichtbar. Im folgenden soll deshalb die Frage beantwortet werden, wie weit die formale Beteiligung des Bundestages am Entscheidungsprozess reichte.

3.2 Variationen formaler Parlamentsbeteiligung auf Bundesebene

Das Maßnahmenpaket zur Regulierung des Wohnungsleerstands zerfällt, wie erwähnt, in verschiedene Teilmaßnahmen. Diese weisen abgestufte Gradationen formaler Parlamentsbeteiligung auf. Bereits bevor das letztlich als „Stadtumbau Ost“ firmierende Programmpaket verabschiedet wurde, gab es Regelungen, die sich explizit auf die Problematik des Wohnungsüberhangs in Ostdeutschland bezogen. Insbesondere wurde die Neufassung des Altschuldenerhilfegesetzes (AHG) lange und ausführlich diskutiert. Nach langem Drängen des „Bundesverbandes deutscher Wohnungsunternehmen“ (GdW) wurde im Juli 2000 eine Härtefallklausel in das Gesetz aufgenommen, die es ermöglicht, dass Unternehmen, die mindestens 15% Leerstände zu verkraften haben und die in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht sind, nach Vorlage eines tragfähigen Sanierungskonzepts die Altschulden für abgerissene Gebäude erlassen werden. Werden Hilfen für den Abriss von Gebäuden gewährt, müssen sich die Länder an den Kosten beteiligen. Dieses zustimmungspflichtige Gesetz war monatelang Gegenstand der Diskussion in den Arbeitsgruppen der Fraktionen, im Ausschuss, in den Ländern sowie Gegenstand der Bundestagsdebatte. Von einer „Übersteuerung“ parlamentarischer Kontrollkompetenzen kann in diesem Entscheidungsabschnitt somit nicht die Rede sein.

Auch andere Verfahrensabschnitte waren durch ein beträchtliches Maß an formaler Parlamentsbeteiligung geprägt. Dies gilt nicht zuletzt für die Ar-

beit der Fachpolitiker in den Arbeitsgruppen der regierungstragenden Fraktionen. In den Arbeitsgruppen organisieren sich die Fachpolitiker der Fraktion. Dort werden nicht nur die Ausschusssitzungen vorbereitet, vielmehr dienen diese Gremien auch dem kontinuierlichen wechselseitigen Austausch von Ministerium und Abgeordneten. Die Ressortspitzen sowie Ministerialbeamte des Hauses stehen dort den Fachpolitikern wöchentlich Rede und Antwort. Das Kräfteverhältnis zwischen Regierung und Parlament ist dabei keineswegs immer so gelagert, dass die Exekutive von vornherein die Parlamentarier dominiert (Hesse/Ellwein 1992: 231f.), auch wenn aufgrund des Informationsvorsprungs der Exekutive ein ministerielles Übergewicht in vielen Fällen wahrscheinlich ist. Insgesamt ist jedoch der Einfluss der Parlamentsseite auf die Regierung nicht zu unterschätzen. Das Ministerium ist um ein gutes Verhältnis zu den „eigenen“ Fachpolitikern schon deshalb bemüht, weil es, wie auch in den Ländern, auf diese als Verbündete im alljährlichen Sparkonzert gegenüber den Finanzpolitikern angewiesen ist. Daneben braucht das Ministerium trotz seines Wissensvorsprungs die Rückkopplung der Abgeordneten. So waren es – neben dem GdW – nicht zuletzt ostdeutsche Parlamentarier, die, mit Leerständen in ihren Wahlkreisen konfrontiert, dieses Problem in ihren Fraktionen auf die politische Tagesordnung setzten (Gespräch Wolfgang Spanier).

Auch weitere Teile des Stadtumbauprogramms, wie die Neugestaltung des Investitionszulagengesetzes⁵, sind als zustimmungspflichtiges Gesetz verabschiedet worden. Deshalb aber war es unverzichtbar, dass eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die sowohl parteipolitische als auch föderale Konfliktlinien zu bündeln wusste, den Entscheidungen in der vom Parteienwettbewerb geprägten parlamentarischen Arena vorgeschaltet wurde. Dort wäre eine Moderation dieser sich mehrfach überlagernden Konfliktpotentiale nicht möglich gewesen, da der entscheidende Personenkreis nicht in den formalen Gremien, in den Ausschüssen und im Plenum, zusammentrifft. Angesichts der hoch fragmentierten Entscheidungsstruktur ist es in diesem konkreten Punkt deshalb nicht angemessen, von einer gezielten und absichtsvollen „Übersteuerung“ des Parlaments zu sprechen. Vielmehr fordert die institutionelle Struktur des parlamentarisch-föderalen Regierungssystems geradezu derartige in der Verfassung nicht vorgesehene informale Vorabstimmungen, die wesentliche Steuerungsleistungen im politischen Betrieb übernehmen.

Als ein weiterer Hebel zur Leerstandsregulierung wurde die Verwaltungsvereinbarung Städtebau eingesetzt. Die Verwaltungsvereinbarung nach Art. 104a GG ist ein Beispiel für die Politikverflechtung, nach der Bund und Länder gemeinsam Aufgaben planen und finanzieren. Diese Vereinbarungen werden nur von den Exekutiven unterzeichnet; ein auch nur formales parlamentarischeres Zustimmungsrecht, wie dies für Staatsverträge vorgesehen ist, gibt es in den Ländern nicht. Im Entscheidungsprozess werden Verwaltungsvereinbarungen als haushaltswirksame Maßnahme behandelt. Daher sind

5 So sollte – in Anlehnung an Vorschläge der Expertenkommission – die Investitionszulage für die Modernisierung von Mietwohnungen erhöht werden

auch nicht die Fachausschüsse, aber immerhin die Haushaltsausschüsse in Bund und Ländern an der Willensbildung insofern beteiligt, als sie Ausgaben als Haushaltstitel bestätigen müssen. Die Plena haben lediglich die Aufgabe, diese Maßnahmen im Rahmen eines gesamten Haushaltspakets zu bestätigen. Auch andere Teile des gesamten Pakets zur Leerstandsregulierung, wie das beschlossene Zuschussprogramm des Bundes, werden als Haushaltstitel in den Haushaltsausschüssen von Bund und Ländern behandelt. Für eine Diskussion um die materiellen Inhalte einzelner Titel bleibt dort kaum Zeit. Da in Haushaltsverhandlungen aber in aller Regel die Haushaltsausarbeitsgruppe der Fraktion mit der Facharbeitsgruppe zusammentrifft, um fachpolitische Forderungen mit dem Erfordernis der finanziellen Machbarkeit abzustimmen, gibt es zumal über diesen Weg zwar keine umfassende Mitgestaltungskompetenz, wohl aber eine zeitlich nachgeordnete Beteiligung von Abgeordneten am Entscheidungsprozess. Daneben gilt auch für diesen Maßnahmenabschnitt, dass die Fachpolitiker der Regierungsfraktion in ihrer Arbeitsgruppe über Volumen und Verwendung der Mittel aus der Städtebauförderung informiert werden. Schließlich sind es die Abgeordneten, die eine lokal wirksame wohnungspolitische Förderpolitik in ihren Wahlkreisen vertreten müssen.

Diese Beispiele zeigen, dass die formale Mitwirkung des Deutschen Bundestages und das Zusammenspiel von Regierung, Parlament und Bundesrat an Entscheidungen innerhalb eines Politikfeldes – je nach behandelte Teilmaterie – variieren. Die meisten Entscheidungslagen sind heute zu komplex, um selbst innerhalb einer Policy eindeutig von einer „Übersteuerung“ des Parlaments sprechen zu können. Vielmehr trifft der Befund einer abgestuften Form parlamentarischer Mitsteuerung und Kontrolle den Kern des Verfahrens: Sie reicht von der umfassenden Einbindung des Parlaments in ein herkömmliches Gesetzgebungsverfahren über den regelmäßigen wechselseitigen Austausch (z.B. in der Arbeitsgruppe) bis hin zu – rechtlich einwandfreien – exekutiven Entscheidungsreservaten (z.B. Verwaltungsvereinbarungen), zu denen das Parlament nur über das Tor der Finanzwirksamkeit von Maßnahmen Zugang erhält. Inwieweit dabei die Fachpolitiker ihr politisches Gewicht in den Arbeitsgruppen der Fraktion geltend machen können, ist nicht zuletzt von personalen Faktoren abhängig. Aussagen zu dieser Frage bleiben deshalb zumindest teilweise kontingent.

Die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeiteten Maßnahmen⁶ beschränkten sich gegenüber den Ergebnissen der Expertenkommission auf das seinerzeit politisch Durchsetzbare. Die weitreichenden Vorschläge, insbesondere diejenigen, die steuerrechtliche Fragen berührten und Einnahmenverluste nach sich gezogen hätten⁷, wurden nach inkrementalistischer Manier kleingearbeitet. Im weiteren – vierten – Entscheidungsschritt, in dem die

6 Hierzu zählen u.a. die Veränderung der Investitionszulage für Mietwohnungen, die Kombination eines Zuschuss- mit einem Darlehensprogramm für Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen, eine höhere Bestandsförderung der Eigenheimzulage.

7 Die Vorschläge der Expertenkommission gingen demgegenüber weiter. Sie sahen unter anderem auch steuerrechtliche Veränderungen vor.

Vorarbeit der Arbeitsgruppe in eine Kabinetttvorlage überführt wurde, ist die Reichweite des „Stadtumbauprogramms“ erneut verkürzt worden. So wurde z.B. die Neufassung der umstrittenen Eigenheimzulage auf die nächste Legislaturperiode verschoben.

3.3 „Gegensteuerung“ von Parlamentsseite? Informale Beziehungen zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit

Die bislang erarbeiteten Befunde zeigen zweierlei. Im hier untersuchten Entscheidungsprozess konnte bislang zum einen von einer absichtsvollen „Übersteuerung“ des Parlaments durch die Regierung allenfalls mit Blick auf die Einsetzung der Expertenkommission die Rede sein. Allerdings weisen selbst die wohnungspolitischen Sprecher der regierungstragenden Fraktionen darauf hin, dass aus der Mitte des Parlaments eine derartig neue und politikfeldübergreifende Aufgabe wie die Leerstandsregulierung nicht ohne externe wissenschaftliche Vorarbeit durch eine solche Expertenkommission möglich gewesen wäre (Gespräch Wolfgang Spanier; Gespräch Franziska Eichstädt-Bohlig). Die Bauministerkonferenz und auch die von ihr eingesetzte Arbeitsgruppe wiederum sind naturgemäß Instrumente der Exekutiven im kooperativen Föderalismus. Existenz und Arbeitsweise sind zumindest nicht mit einer *vorsätzlichen* Umgehung der Parlamente in Bund und Ländern gleichzusetzen. Sie sind vielmehr Folge des hoch fragmentierten deutschen Regierungssystems, in dem mehrheits- und konsensdemokratische Elemente eng miteinander verknüpft sind.

Zum anderen kann anhand der bisherigen Befunde auch keine übermäßige Einflussnahme der Regierung auf die Abgeordneten der regierungstragenden Fraktionen bestätigt werden. Um diesen Bereich auszuleuchten, müssen die Wechselbeziehungen zwischen Regierung und Abgeordneten untersucht werden. Ein Teil dieser Wechselbeziehungen findet wesentlich im informalen Raum des Politischen statt. In diesem Raum sind indessen nicht nur Formen einer „hierarchischen“ Überordnung der Regierung über das Parlament denkbar, sondern auch – für den politischen Betrachter oft unsichtbare – Einflussbeziehungen, die in beide Richtungen weisen. Diese Überlegungen sollen im folgenden anhand zweier Beispiele verdeutlicht werden.

Parlamentarische Beteiligung an Gremien des Exekutivföderalismus: Bevor das Plenum der Bauministerkonferenz tagt, finden jeweils Vorgespräche der A- und B-Länder (SPD- bzw. CDU-regiert) statt, in denen die beiden Ländergruppen der föderalen Kooperation jeweils eine parteipolitische Koordinierung ihrer Positionen vorschalten. An den A-Länder-Runden nehmen derzeit (Stand: Februar 2002) die sozialdemokratischen Wohnungs- und Bauminister bzw. die Landesministerien, in denen die Zuständigkeiten für Städtebau und Wohnen ressortieren, das PDS-geführte Bauministerien in Mecklenburg-Vorpommern sowie das von B'90/Grüne geführte Ressort in

Nordrhein-Westfalen teil. Daneben hat sich im Laufe der Jahre die Praxis eingeschliffen, dass auch die wohnungspolitischen Sprecher der Regierungsfractionen zu diesen Vorgesprächen eingeladen werden. Diese Beteiligung der wohnungspolitischen Sprecher ist nun keineswegs allein so zu verstehen, dass die Regierung den „eigenen“ Fraktionen auf diesem Informationsweg hierarchisch die Lesart vermittelt, wie der Fraktion bzw. den Fachpolitikern exekutiv vorentschiedene Materien ex post beizubringen seien. Vielmehr handelt es sich um Wechselbeziehungen: Selbst wenn die Exekutive über einen oft beträchtlichen Wissensvorsprung verfügt, so dient die Teilnahme der Abgeordneten doch auch dazu, parlamentarischen Einfluss selbst in den Gremien des Exekutivföderalismus geltend zu machen. Eine übermäßige Einwirkung der Exekutive, die einer Kontrolle des Parlaments durch die Regierung nahe kommt, liegt dabei zwar im Bereich des grundsätzlich Möglichen, da wechselseitige Autoritätsverhältnisse von der Durchsetzungsfähigkeit der beteiligten Akteure abhängen. Die Regierung kann indessen im Normalfall ihre eigenen Abgeordneten nicht auf Dauer „übersteuern“, da sie im parlamentarischen Regierungssystem nicht nur in einer singulären Situation, sondern wiederkehrend auf die Loyalität und die Unterstützung ihrer Abgeordneten angewiesen ist.

Vernetzung föderaler, exekutiver und parlamentarischer Handlungsebene und externer Akteure: Parteien sind nicht nur Akteure in der vom Wettbewerb geprägten parlamentarischen Arena (vgl. Benz 1995). Insbesondere die beiden großen Parteien, CDU und SPD, stellen Verhandlungskorridore dar, in denen unterschiedliche Interessenlagen koordiniert werden können. Eine solche Aggregationsfunktion lässt sich auch in dem hier untersuchten Fallbeispiel nachweisen. Formale wohnungspolitische Entscheidungsprozesse werden ergänzt durch eine Vielfalt von informellen Kontakten, an denen verschiedene Personen teilnehmen. In Interviews wurde von Gesprächen zwischen dem Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesbauministerium, *Achim Großmann* (in der vorangegangenen Legislaturperiode selbst wohnungspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion), den Ressortspitzen parteipolitisch gleich gefärbter Bauministerien der Länder (Minister, Staatssekretäre), aber eben auch mit dem „eigenen“ wohnungspolitischen Sprecher der SPD-Fraktion – und regelmäßig ebenfalls mit der Sprecherin der Fraktion von B'90/Grüne – berichtet (Gespräch Franziska Eichstädt-Bohlig; Gespräch Wolfgang Spanier). Auf diese Weise können föderale und koalitionspolitische Interessenlagen miteinander abgestimmt, aber auch die Positionen der Fachpolitiker der Bundestagsfraktion mit dem Ministerium verzahnt werden. Die Zusammensetzung dieser „Netze“ ist durch den zu regelnden Gegenstand definiert und variiert daher beträchtlich; auch gibt es keinen regelmäßigen Turnus, in dem diese Treffen stattfinden.

Von Bedeutung für die Frage, ob das Parlament durch die Regierung zunehmend übersteuert werde, sind zwei Befunde. Zum einen sind, wie gezeigt, nicht nur die Vertreter der Exekutiven, sondern auch Parlamentarier an diesen informellen und flexibel einsetzbaren Abstimmungsrunden beteiligt. Zum

anderen werden nun aber auch externe Akteure – je nach politischer Opportunität – herangezogen. Politik entsteht auch in der Wohnungspolitik im Zusammenwirken mit Verbandsvertretern, etwa des Mieterbundes, des „Bundes Freier Wohnungsunternehmen“ (BFW) oder des GdW. Dabei besitzen diese losen Abstimmungszirkel keine institutionalisierte Struktur; ihre Zusammensetzung variiert vielmehr je nach zu regelnder Materie (Gespräch Wolfgang Spanier). Wer als Gesprächspartner herangezogen wird, bestimmen die staatlichen Akteure, d.h. die beteiligten Regierungs- und Parlamentsvertreter. Sie befinden darüber, wem und welchen Interessen der Zutritt zu solchen losen Zirkeln gewährt wird. Damit aber kommt diese Form der Politikentstehung der in anderen Politikfeldern nahe: Auch in der Wohnungspolitik bedarf der Staat der Kooperation mit privaten Akteuren, um Informationen zu gewinnen (Entlastungsfunktion) und um sicherzustellen, dass geplanten Vorhaben nicht während der Entscheidungsphase oder auf dem Wege des Vollzugs mit Widerständen begegnet wird (Legitimationsgewinnung). Ähnliche Formen der wechselseitigen Information und der Kontaktpflege sind auch auf Landesebene feststellbar (vgl. Meisel 1997).

Damit gibt es auch in der Wohnungspolitik netzwerkähnliche Strukturen, wengleich die für „policy-networks“ charakteristischen Tauschbeziehungen mit externen Beteiligten in der Wohnungspolitik schon deshalb weniger zu Tage treten, weil viele der Verbände in diesem Politikfeld (Mieterbund, Haus und Grund) gegenüber den staatlichen Akteuren nicht für ein gewünschtes Verhalten ihrer Mitglieder bürgen können (vgl. hierzu allgemein: Mayntz 1993). Ihre Tauschmasse ist daher begrenzt. Vielmehr kann ein bestimmtes Verhalten von Anbietern und Nachfragern auf dem Wohnungsmarkt ehestens durch Investitionsanreize und über den Weg des Mietrechts erreicht werden (vgl. Holtmann 1998: 108ff.), d.h. über eine „direkte Kommunikation“ des Staates als Anbieter von Fördermitteln mit den Bürgern als Nachfrager dieser Ressourcen. Für unsere Fragestellung ist zudem von Bedeutung, dass auch Abgeordnete diesen situativ entstehenden und bei Bedarf aktivierten netzwerkähnlichen Strukturen angehören: Selbst wenn also solche – ehestens unserer Frage der „Übersteuerung“ zuzurechnenden – Formen der Politikentstehung feststellbar sind, so sind sie doch in einer Weise ausgestaltet, dass die regierungstragenden Fraktionen von der Willensbildung nicht durchgängig ausgeschlossen sind. Dieser Befund schließt freilich die parallele Existenz von Formen rein exekutiver Steuerung und Beispielen mit parlamentarischer Mitwirkung nicht aus.

Bei den beiden geschilderten Beispielen handelt es sich weniger um eine „Gegensteuerung“ von Parlamentsseite, als vielmehr um eine Mitwirkung von Abgeordneten an solchen Komponenten des Entscheidungsprozesses, die gemeinhin den Ausprägungen rein exekutiver Steuerung zugerechnet werden. Die beiden Fälle zeigen aber auch, dass von dem beschriebenen „Einflussgewinn“ nicht das Parlament als Gesamtinstitution, sondern einzelne Abgeordnete der Regierungsfractionen profitieren, die dem mittleren Fraktionsmanagement zuzurechnen sind. Diese Form der Oligarchisierung ist demokratietheoretisch in-

sofern nicht bedenklich, als die Parlamente angesichts der Flut von Drucksachen, die ein einzelner Abgeordneter zu bewältigen hat, und angesichts der hohen Regulierungsdichte in allen Policies notwendig eine arbeitsteilige Struktur aufweisen müssen. Die Fraktionskollegen müssen sich auf das fachliche Votum ihrer – von der Fraktion im übrigen gewählten und damit in ihrer Funktion legitimierten – „Spezialisten“ verlassen können; ebenso sind die wohnungspolitischen Sprecher in anderen Politikfeldern „einfache“ Abgeordnete und damit dem Rat und den Vorschlägen ihrer Kollegen ausgesetzt (vgl. Arndt 1989, Patzelt 1998). Außerdem sichert der fraktionsinterne Wahlmodus, nach dem die Sprecher durch das Fraktionsplenum gewählt werden, eine gewisse Rückkopplung des mittleren Fraktionsmanagements an die sog. „einfachen“ Abgeordneten. Um die Vertrauensbasis innerhalb des Kreises der Fachpolitiker zu stabilisieren und um das Informationsgefälle zwischen Sprecher und anderen Mitgliedern der Arbeitsgruppe abzuflachen, werden zuweilen andere Fachabgeordnete von den Sprechern in informelle Koordinationsrunden einbezogen (Gespräch Wolfgang Spanier). Auf diese Weise soll der Gefahr vorgebeugt werden, dass sich das mittlere Fraktionsmanagement (als „Agent“) durch Delegation gegenüber seinem „Prinzipal“, in diesem Falle der Fraktion, verselbstständigt⁸. Dass die Sprecher der Oppositionsfraktionen an solchen Absprachen im Regelfall nicht beteiligt sind, ist auf die Funktionsweise des parlamentarischen Regierungssystems mit seinem Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition zurückzuführen. Allerdings kommt die Opposition dann – auch bereits in informellen Vorgesprächen – ins Spiel, wenn sie im Bundesrat eine gegenläufige Mehrheit organisieren kann.

4. Übersteuerung der Parlamente? Deutschland und Großbritannien im Vergleich

4.1 Wohnungspolitik in Großbritannien in den achtziger und neunziger Jahren

Dass die Zuständigkeiten in der deutschen Wohnungspolitik auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt sind, ist eine Ursache dafür, dass in diesem Politikfeld ein hohes Maß an Kontinuität auch über Regierungswechsel hinweg bestehen bleibt. Föderalismus und Bundesrat, eine starke kommunale Selbstverwaltung und der Zwang, sich in einer Koalition mit dem Bündnispartner abstimmen zu müssen, sind die entscheidenden konsensdemokratischen Elemente, die dafür sorgen, dass Umbrüche in der Politikproduktion weniger gravierend ausfallen

8 Das Principal-Agent-Modell kann zu analytischen Zwecken auf unterschiedliche Kontexte der Delegation von Kompetenzen angewandt werden: In unserem Falle lässt es sich auf das Verhältnis zwischen mittlerem Fraktionsmanagement und Fraktion sowie auf das zwischen Regierung und Fraktion beziehen.

als in Großbritannien (McCrone/Stephens 1995: 45ff.). Demgegenüber ist Wohnungspolitik dort, bis im Zuge der Devolution Zuständigkeiten auf die regionale Ebene verlagert wurden, eine Angelegenheit der Zentralregierung gewesen. Diese musste keine dem deutschen System vergleichbaren Vetopositionen überwinden; die Zuständigkeiten der Kommunen wurden zudem während der Regierungszeit von Margret Thatcher drastisch beschnitten (McCrone/Stephens 1995: 139). Die Dominanz des britischen Premiers reicht im Vergleich zur Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers ohnedies weiter. Premierministerin Thatcher hat so auf der Grundlage ihrer weitreichenden Organisationsgewalt in den ersten Jahren ihrer Amtszeit das System von beliebig strukturierten Kabinettausschüssen (Sturm 1999: 227) dazu genutzt, ihre wirtschafts- und sozialpolitischen Minderheitenmeinungen gegen Widerstände – in der Wohnungspolitik auch gegenüber der Kritik des Parlamentsausschusses (*House of Commons Environment Committee*, vgl. Balchin 1995: 171, allgemein: Norton 1997) – durchzusetzen. Die Parlamentsausschüsse (zumeist Ad-hoc-Ausschüsse) spielen im Vergleich zu den deutschen Ausschüssen eine untergeordnete Rolle im Gesetzgebungsprozess und sind vor allem dazu gedacht, die Vorlagen der Regierung durchzusetzen (eine positivere Einschätzung findet sich bei Norton 1997). Die starke hierarchische Führung Thatchers führte zu einem „Frustration Parliament“, in dem Hinterbänkler der eigenen Regierung einige Abstimmungsniederlagen beibrachten (Norton 1997: 26ff.; vgl. auch: Saalfeld 1991). Die Regierungsfraktion erzwang auf diese Weise eine etwas engere Rückkopplung von Regierungsvorhaben an die Fraktionsmeinung. Britischen Abgeordneten werden aufgrund der institutionellen Struktur des Regierungssystems, das z.B. gegenüber den USA zentralisierte Parteistrukturen und keine föderalen Strukturen aufweist und daher weniger Optionen des alternativen Agenda-setting kennt, schlechtere Chancen als Parlamentariern in anderen politischen Systemen eingeräumt, sich gegenüber dem „Agenten“, in diesem Falle wiederum der Regierung, als Prinzipal mit eigenen politischen Vorschlägen durchzusetzen (Lupia/McCubbins 1994).

Nicht nur die institutionelle Struktur des parlamentarischen Regierungssystems, sondern auch der Wohnungsmarkt trägt andere Merkmale: Der große Sektor des sozialen Wohnungsmarktes war bis in die siebziger Jahre hinein davon geprägt, dass die Kommunen Eigentümer dieses Teilbestandes waren; auch die Miethöhe wurde umfassender als in anderen europäischen Ländern kontrolliert. Die konservative Regierung war deshalb, einer strikten Privatisierungs- und Deregulierungsideologie folgend, seit 1979 bestrebt, die Eigentumsquote sowie den Anteil privat vermieteter Wohnungen deutlich zu erhöhen. Heute liegt die Eigentumsquote nach Angaben des Europäischen Hypothekenverbandes in Großbritannien bei 68%, in Deutschland, dem Schlusslicht in Europa, hingegen nur bei 41%. Die rigide Privatisierungspolitik auf dem Wohnungsmarkt („Right to Buy“) war Ausdruck einer tiefsitzenden Feindseligkeit der Regierung Thatcher gegenüber den Kommunen (Balchin 1995: 161), die einen Großteil der öffentlichen Dienstleistungen verwalteten, für die hohe Verschuldung der öffentlichen Hand verantwortlich

gemacht wurden und darüber hinaus eine Plattform für abweichende politische Positionen boten (Malpass 2000: 171ff.). Die Kosten, welche die Kommunen für das Wohnungswesen ausgaben, überstiegen in der Tat oft das zehnfache der erzielten Mieteinnahmen (Balchin 1995: 163).

Die Regierung Thatcher beraubte die lokalen Gebietskörperschaften in einer Reihe von „Housing Acts“ ihrer Zuständigkeiten in der Wohnraumversorgung: 1980 erhielten die Mieter das Recht, ihre Wohnungen – je nach Wohndauer mit unterschiedlichen Preisnachlässen zwischen 33 und 50% – zu kaufen. Allein 1982 machten davon mehr als 200.000 Mieter Gebrauch. Daneben wurde ein neues System von Subventionen und Zuschüssen eingeführt, das den Minister ermächtigte, die Mieten für den öffentlich verwalteten Wohnraum anzuheben, indem die Mietzuschüsse gekürzt wurden. Einkommenschwache Haushalte wurden jedoch weiterhin personenbezogen unterstützt. Schließlich wurden die Zuweisungen für den kommunalen Bau stark begrenzt, im Gegenzug aber umfassende Steuernachlässe für die Hypotheken gewährt (Malpass 2000: 172f.).

Diese konsequente Privatisierungspolitik zeitigte mehrere positive wie negative Folgen. Einerseits wurden aus den Verkäufen allein bis 1992 mehr als 23 Mrd. Pfund an das Finanzministerium überwiesen. Die Kommunen wurden verpflichtet, 75% ihrer Erlöse an den Zentralstaat weiterzuleiten, um ihre Schulden zu tilgen; nur 25% der Erlöse konnten für Sanierung oder Neubau reinvestiert werden. Gleichzeitig wurde die Eigentumsquote in der Tat deutlich erhöht. Da der Anteil privat vermieteter Wohnungen in Großbritannien jedoch ausgesprochen schmal ist, nahm andererseits auch die Anfälligkeit der privaten Haushalte für konjunkturelle Schwankungen zu. Nicht wenige Haushalte hatten Kredite aufgenommen, deren Höhe den Wert der erworbenen Immobilie überstieg. Die Privatisierungspolitik führte dazu, dass bei den Kommunen der unattraktive Wohnungsbestand verblieb, der nicht veräußert werden konnte. Quersubventionen in den renovierungsbedürftigen Bestand waren damit kaum mehr möglich. Leerstände nahmen zu, da Wohnungen, die verkauft werden sollten, nicht mehr vermietet wurden (Balchin 1995: 172). In den neunziger Jahren galten mehr als 1,5 Mio Wohnungen als nicht bewohnbar. Weitgehend ungelöst blieb zudem das Problem sozial benachteiligter Quartiere, in denen Arbeitslosigkeit, Kriminalität und Ausschreitungen sowie bauliche Verwahrlosung einander bedingten.

Die lokalen „housing associations“ sollten schließlich zu einem Instrument zentralstaatlicher Wohnungspolitik umfunktioniert werden, indem sie in den staatlichen Sektor inkorporiert wurden. Um staatliche Zuwendungen zu erhalten, sollten sie sich zu aktiven Entwicklungsgesellschaften umstrukturieren. Beihilfen wurden über die dem Ministerium zugeordnete „*Housing Corporation*“, einer Regulierungs- und Aufsichtsbehörde im Wohnungswesen (Malpass 2000: 245f.), ausgereicht. Mit dem Housing Act von 1988 wurden die „housing associations“ schließlich verstärkt dem Marktwettbewerb ausgesetzt. Mit Hilfe von „*Housing Action Trusts*“ (HAT's), einer Art vom Ministerium eingesetzter und von diesem kontrollierter Entwicklungsgesellschaft,

sollte der kommunale Wohnungsbestand aufgewertet und damit verkaufsfähig gemacht werden. Mietern städtischer Sozialwohnungen wurde das Recht gewährt, sich einen neuen Mietherrn zu suchen⁹. Allerdings stieß das Gesetz auf den Widerstand der kommunalen Behörden und der Mieter, die sich z.T. für den Verbleib ihrer Wohnungen im kommunalen Bestand entschieden. Die Kommunen jedoch forcierten z.T. selbst die Arbeitsweise der HAT's, da sie nur über die Gesellschaften Sanierungsmittel erhalten konnten (Balchin 1995: 185; vgl. auch Malpass 2000: 191ff.). Gleichzeitig wurden die Wohngeldzahlungen deutlich reduziert. Trotz der britischen Privatisierungspolitik ist der Anteil der Sozialwohnungen am gesamten Wohnungsbestand in Großbritannien mit 25% im europäischen Vergleich jedoch noch immer überdurchschnittlich groß und deutlich stärker als in Deutschland mit 13% (Hinrichs 2001).

Im Jahre 1991 wurden 57 innerstädtische Gebiete zu Restrukturierungsgebieten definiert. Die Planungskompetenzen waren den Kommunen entzogen und den eigenständig agierenden und mit Finanzmitteln des Zentralstaates ausgestatteten Entwicklungsgesellschaften („Urban Development Corporations“, UCD's) übertragen. An ihnen wirkten zentralstaatliche, private und kommunale Akteure mit. Dabei waren für Zuwendungen des Zentralstaates weniger lokale oder regionale Problemlagen ausschlaggebend als vielmehr der Antrag eines Unternehmens. Lokale Institutionen konnten als Unternehmer mit Privaten um Aufträge konkurrieren. Zwar gibt es in einigen Städten, etwa in London, durchaus positive Erfolge dieser Erneuerungsstrategie. Viele der hoch fragmentierten Regierungsinitiativen in den Städten konnten dabei aber nicht zu einer kohärenten Erneuerungsstrategie zusammengefügt werden; auch die „counties“ als Bündelungsinstanzen waren abgeschafft. Die privaten Planer achteten wenig auf raumordnerische Belange, sondern leisteten der Zersiedlung teilweise eher noch Vorschub. Der Erfolg dieses Vorgehens wird heute zwiespältig bewertet. Die Erfolge konzentrierten sich auf die Restrukturierungsgebiete, von denen jedoch kaum eine Sogwirkung auf die anderen städtischen Quartiere ausging. Auch die Wohnungs- und Lebensqualität wurde nicht durchwegs angehoben.

4.2 Umgehung parlamentarischer Zuständigkeiten auf der lokalen Ebene? Zentralstaatliche Netzwerk-Strategien in Deutschland und Großbritannien

In Großbritannien wurden die Probleme des Wohnungsmarktes bearbeitet, indem ehemals kommunale Zuständigkeiten gekappt und durch Marktmechanismen ersetzt wurden. Die Entwicklungsgesellschaften tragen die Merkmale, die in der Politikwissenschaft gemeinhin als Formen von „Governance“ umschrieben werden: Private und staatliche Akteure wirken bei der Bewältigung kom-

9 Seit 2000 können zwischen Stadtverwaltungen und Mietervertretungen Verträge abgeschlossen werden, in denen die Art der Mitentscheidung der Mieter über die Verwaltung ihrer Wohnungen festgelegt wird, vgl. Hinrichs 2001.

plexer Aufgaben über formale oder informale Netzwerke zusammen (Reid 1999; Malpass 2000: 242ff.). Solche Netzwerke gelten als Modernisierungsindeikator, da sich Entscheidungsstrukturen den Notwendigkeiten komplexen Regierens anpassen. Formen hierarchischer Steuerung innerhalb von Netzwerken sind ebenso möglich wie aufgabenorientierte Ausprägungen der Kooperation, bei der freiwillige Absprachen zwischen den Akteuren dominieren.

Die Regulierung des Wohnungswesens in Großbritannien wird überwiegend dem ersten genannten Typus zugeordnet (vgl. Murdoch/Abram/Mardsen 1999). So wurden die „housing associations“ so zu Entwicklungsgesellschaften umfunktioniert, dass sie nach Einschätzung der meisten Autoren als verlängerter Arm der Regierung wirkten und die Entscheidungsgewalt des Zentralstaates stärkten. Die Privatisierungsstrategie ist dabei keineswegs als naturwüchsiger Modernisierungsprozess zu betrachten, sondern vielmehr Ausdruck einer gegen die Kommunen gerichteten Strategie. Allerdings handelt es sich bei den „associations“ und den UCD's um eine begrenzte Gruppe von Akteuren, die untereinander zwar einem Wettbewerb, nicht aber unerwarteten Interventionen ausgesetzt sind. Der Zentralstaat bestimmt die Spielregeln und kontrolliert den wohnungspolitischen Prozess: Seine Strategie lässt sich mit den Begriffen der „managed competition“, „centralised decentralisation“ und des „performance management“ trefflich umschreiben (Malpass 2000: 260).

In Deutschland wurden im Zuge des Entscheidungsprozesses zur Regulierung des Wohnungsleerstands Regeln eingeführt, die ebenfalls die kommunale Ebene berührten. Die im Gesamtpaket „Stadtumbau Ost“ enthaltenen Mittel wurden zum einen auf eine sog. „Gebietskulisse“, d.h. auf Altbaubestände vor 1949 und auf denkmalgeschützte Gebäude der Baujahre von 1949 bis 1959 sowie auf eine „Innenstadt“-Gebietskulisse beschränkt. Damit soll sichergestellt werden, dass insbesondere die Kernstädte von dem Umbauprogramm profitierten und Zersiedlungseffekten vorgebeugt wird. Die Kommunen erhalten Anteile der für die Jahre 2002 bis 2009 in Höhe von 2,2 Mrd. DM bereitgestellten Mittel nur dann, wenn sie Stadtentwicklungskonzepte vorlegen. Mit diesen Stadtentwicklungskonzepten sollen die Kommunen Planungsvorgaben erstellen, die Aussagen darüber enthalten, welche Stadtteile sie in Zukunft weiterentwickeln wollen und in welchen Quartieren Abrisse und Umstrukturierungen vorgenommen werden sollen. In manchen Städten werden die Konzepte unter Beteiligung privater Planer und unter Einbindung von Bürgerinitiativen und Wohnungsunternehmen, und damit z.T. in freiwilligen Netzwerken, erarbeitet. Anders als in Großbritannien, wo die Entwicklungsgesellschaften mit dem Ziel der Entmachtung der Kommunen dem Ministerium unterstellt wurden, sind die Kommunen in Deutschland mit einem auch verfassungsrechtlich abgesicherten Satzungsrecht in Fragen der Städteplanung ausgestattet. Dem entsprechend beschließen die Stadträte die Entwicklungskonzepte in eigener Hoheit: Während in Deutschland somit die Zuständigkeiten in einem beträchtlichem Maße dezentralisiert sind, ist für die Wohnungspolitik in Großbritannien in den achtziger und neunziger Jahren ein Zentralisierungsprozess zu beobachten.

Nun gibt es angesichts der Tatsache, dass wohnungswirtschaftliche Probleme zumal im Stadtumbauprozess eng mit Fragen des Städtebaus verknüpft sind, aber auch steuer- und wirtschafts- sowie sozialpolitische Themen berühren, in Deutschland auf zentralstaatlicher und auch auf Landesebene zusehends eine Neigung, Netzwerke auf lokaler Ebene als geeignetes Instrumentarium dezentraler und problemangemessener Politikentwicklung zu betrachten. Das 1998 novellierte Baugesetzbuch (vgl. Meißner 1997) sieht Möglichkeiten der vereinfachten Zusammenarbeit mit Privaten explizit vor. Angesichts der komplexen Leerstandsprobleme empfahl auch die Bauministerkonferenz (ARGEBAU) im Dezember 2000, auf kommunaler Ebene verstärkt die Zusammenarbeit zwischen kommunalen und staatlichen Akteuren sowie Privaten in Netzwerken zu suchen, um Legitimation und externe Sachkenntnis in komplexen Entscheidungslagen zu aktivieren. So sei auch das Instrument städtebaulicher Verträge mit Privaten in Zukunft stärker zu nutzen. Dabei soll jedoch – anders als in Großbritannien – verhindert werden, dass mit dem gezielten Einsatz von Netzwerken die – auch verfassungsrechtlich geschützte – kommunale Selbstverwaltung und die Entscheidungsvollmacht der Stadt- und Gemeinderäte ausgehöhlt werden; die planungsrechtliche Entscheidungskompetenz, so die ARGEBAU, müsse bei der Kommune verbleiben. Die Bauministerkonferenz legte somit nachdrücklich Wert darauf, dass der demokratische Legitimationszusammenhang, der über die Stadträte garantiert wird, nicht durch Netzwerkstrukturen ausgehebelt wird. Dies unterscheidet die deutsche Situation deutlich von der britischen zentralstaatlichen Strategie.

4.3 Tendenzen der Europäisierung?

Die vergleichende Policy-Analyse weist darauf hin, dass trotz des nationalstaatlichen Imperativs im Politikfeld Wohnen gewisse Konvergenzen in der Politik europäischer Länder erkennbar seien (Kleinman 1998: 243ff.). Als Gründe für diese Annäherung werden die Existenz globalisierter Finanzmärkte genannt, aber auch die Bemühungen der Europäischen Union, Wettbewerbshindernisse in der Wohnungspolitik benachbarten Politikfeldern abzubauen (Doling 1997: 129ff.; Kleinman 1998: 244). Da Wohnungspolitik eng mit anderen Politikfeldern verschränkt sei, die ihrerseits europäisch verflochten sind, entstehe auf Umwegen ein gewisser Anpassungsdruck. Dieser erzeuge jedoch Lösungen, die weiterhin durch nationalstaatliche Institutionen und Traditionen gebrochen würden und dergestalt beträchtliche Differenzierungen hervorbrächten (Barlow 1998).

Von „europäischen“ Zuständigkeiten in der Wohnungspolitik kann zwar nach wie vor keine Rede sein. Da jedoch in erheblichem Maße Struktur- und Entwicklungsmittel in Maßnahmen der Stadtentwicklung fließen und diese mit wohnungswirtschaftlichen Problemen eng verschränkt sind, verfügt die Europäische Kommission auf diesem Wege über indirekte Einflussmöglichkeiten. Um die Mitwirkung der Mitgliedstaaten zu sichern, verbindet der Rat die Durchfüh-

rungsbefugnisse, die er der Kommission überträgt, zumeist mit einem Ausschussverfahren. In den Ausschüssen sind Ministerialbeamte der Mitgliedstaaten vertreten, die unter Leitung eines Kommissionsvertreters tagen. Sie haben die Aufgabe, die Kommission zu beraten und zu kontrollieren. Der Ausschuss für die Entwicklung und Umstellung der Regionen bei der Generaldirektion Regionalpolitik, der die Umgestaltung der Strukturfonds nach 2006 erarbeiten soll, hat nun im letzten Jahr einen Unterausschuss zum Thema „Raum- und Stadtentwicklung“ eingesetzt. Der Unterausschuss soll Empfehlungen zu Fragen der regionalen Entwicklung sowie des industriellen Strukturwandels und der Stadterneuerung erarbeiten. Damit ziehen Kommission und Rat indirekt Themen an sich, die nicht in die Gemeinschaftskompetenz fallen: Wer Geld hat, schafft an. Die Bauministerkonferenz sieht zwar die Tendenz, dass damit Teile eines der wenigen verbliebenen nationalstaatliche Handlungsreservate schleichend ihrer umfassenden Regelungskompetenz entzogen werden könnten, sieht aber andererseits die Notwendigkeit, Strukturfondsmittel in Anspruch zu nehmen. Auch die wohnungswirtschaftlichen Verbände weisen darauf hin, dass – wie dies auch von den Entwicklungsgesellschaften in Großbritannien betrieben wurde – EFRE-Mittel über eine geschickte Einbindung der Wohnungspolitik in benachbarte Policies selbst zur Restrukturierung von Wohnquartieren, sprich: für Abriss und Leerstands-beseitigung, eingesetzt werden können (vgl. Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) 2001). Die britischen Erfahrungen dienen hier als Beispiel.

Die Bundesregierung und die ARGEBAU entschlossen sich dazu, einen Ländervertreter für den Unterausschuss zu benennen. Da die Stellungnahmen des Unterausschusses maßgeblichen Einfluss auf die Stadtentwicklung – und damit auch auf den wohnungswirtschaftliche Belange – haben werden, ist davon auszugehen, dass über den Weg der Ideenproduktion ein begrenzter europapolitischer „Sickereffekt“ in das nationalstaatliche Reservat der Wohnungspolitik eindringen wird, der auf die Gestaltung der Wohnungs- und Städtebaupolitik auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems und damit auch über die Förderpolitik auf die parlamentarische Politikproduktion Einfluss haben wird. Ein solcher Effekt konnte bereits über die verschiedenen Grundsatzpositionen und Charta (z.B. Urban), welche die EU zum Thema der Stadtentwicklung verabschiedet hat, beobachtet werden (vgl. im Überblick Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) 2001). Diese europapolitische Dimension der Wohnungspolitik ist jedoch nach wie vor begrenzt. Auch der organisatorische Vorstoß der Kommission hat vorläufig keine anderen Politikfeldern vergleichbare Entwicklung der Europäisierung zur Folge, nach der den Parlamenten (bzw. der Regierungsmehrheit) in Bund und Ländern lediglich die Aufgabe verbleibt, Materien, die durch die Exekutiven auf europäischer Ebene vorentschieden sind, zu ratifizieren¹⁰.

10 Damit kann die Exekutive auch nicht die in anderen Politikfeldern bisweilen feststellbare Strategie einsetzen, eine Überstimmung im Ministerrat billigend in Kauf zu neh-

5. Resümee: Zur Reichweite gouvernementaler Parlamentskontrolle

Das Phänomen einer „gouvernementalen Parlamentskontrolle“ lässt sich nur mit beträchtlichem empirischen Aufwand nachweisen. Dies gilt zumal für die erste Bedeutungsdimension, welche die wechselseitigen Beziehungsmuster zwischen der Regierung und den sie tragenden Fraktionen ausleuchten und nachweisen will, dass sich die Kontrollbeziehungen zwischen beiden Seiten eindeutig zugunsten der Regierung verlagert haben. Solche Kontrollbeziehungen sind hochgradig informalisiert: Sie zu untersuchen setzt voraus, dass die Absprachen und Einflussnahmen zwischen Parlamentariern und Exekutive in unterschiedlichen Entscheidungssituationen und verschiedenen formalen und informalen Gremien analysiert werden. Ein abweichendes Stimmverhalten im Plenum (vgl. Saalfeld 1995) ist z.B. keineswegs ein hinreichender Indikator für eine starke Kontrolle der Regierung durch ihre eigenen Fraktion(en). Eine üppige Mehrheit lockert die Fraktionsdisziplin (vgl. für Großbritannien Norton 1997), wohingegen eine knappe Mehrheit im Parlament den Abgeordneten kaum ein abweichendes Stimmverhalten erlaubt. Bei knappen Mehrheiten kann das Einflusspotential potentieller Abweichler in einer Regierungsfraktion sogar steigen. Dass die Fraktion der eigenen Regierung eine Abstimmungsniederlage beifügt, gehört nicht zu den Regellerscheinungen eines parlamentarischen Regierungssystems und zeugt eher von Störungen im Vertrauensverhältnis zwischen Regierungsmitgliedern und den Abgeordneten der eigenen Fraktion (für Großbritannien vgl. Norton 1997). Eine starke Fraktion wird ihre Interessen im Vorfeld eines solchen Abstimmungsverhaltens geltend machen können. Von Bedeutung für die hier aufgeworfene Fragestellung sind deshalb die Teile des Entscheidungsprozesses, die der formalen Stimmabgabe vorgelagert sind. Solche Prozessanalysen sind rar, weshalb sich der erste Teil der oben vorgestellten Fallstudie zur Wohnungspolitik wesentlich auf Deutschland, weniger aber auf Großbritannien bezieht.

Eine umfassende Kontrolle der regierungstragenden Mehrheit durch die Regierung kann auf der Grundlage der vorgestellten Befunde für den deutschen Fall nicht bestätigt werden. Zwar besitzen Regierung und Ministerialbürokratie gegenüber den Abgeordneten einen beträchtlichen Informationsvorsprung. Die institutionelle Ausgestaltung des bundesdeutschen Regierungssystems, insbesondere der Exekutivföderalismus, ist zudem dafür verantwortlich, dass Vorentscheidungen in Gremien getroffen werden, in denen Parlamentarier oft nicht vertreten sind. Allerdings hemmen die Legitimations- und Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Regierungsmitgliedern und Fraktion ein vollständiges „Umkippen“ der wechselseitigen Machtbeziehungen. Sie sorgen dafür, dass der Informationsfluss hin zu den Fachpolitikern und vor allem zum mittleren Fraktionsmanagement zumeist auch in den Sta-

men. Bei einer solchen Überstimmung entfällt der parlamentarische Kontrolleinfluss auf nationaler Ebene. Vgl. hierzu auch Sturm/Pehle 2001.

dien des Entscheidungsprozesses erhalten bleibt, in denen Abgeordnete nicht formal beteiligt sind. Fachpolitiker der Regierungsfractionen werden deshalb, wie gezeigt, zuweilen auch an den Komponenten der Entscheidungsfindung beteiligt, die dem Gestaltungsbereich der Exekutive angehören. Die wechselseitigen Beziehungen zwischen Regierung und Fractionen verlaufen dabei nicht notwendigerweise hierarchisch von der Exekutive zum Parlament.

Allerdings gibt es, wie das britische Beispiel zeigt, durchaus organisatorische Hebel der Regierung, wie das System von Kabinettausschüssen, mit denen Regierungspositionen gegen das Parlament und zur Frustration eines Teils der Fraction durchgesetzt werden. Eine vergleichbare hierarchische Durchsetzung der Regierungspositionen gegenüber den Regierungsfraction(en) wie in Großbritannien ist in Deutschland weniger wahrscheinlich. So erzeugen Koalitionen, die im Bund die übliche Regierungsform darstellen, nicht nur einen regierungsinternen Verhandlungszwang, sondern räumen auch den Abgeordneten Gelegenheiten ein, die eigene Stellung gegenüber der Regierung zu stärken, da sich diese ihrer parlamentarischen Mehrheit nicht ohne weiteres sicher sein kann. Hinzu kommt, dass unterschiedliche innerparteiliche Strömungen einer Regierungspartei, anders als in Großbritannien, über die Länderregierungen und damit über den Bundesrat am bundespolitischen Entscheidungsprozess teilhaben und damit mit einem Vetopotential ausgestattet sind. Ein deutscher Regierungschef ist daher deutlich mehr gezwungen, einen fraktions- und partei- sowie koalitionsinternen Ausgleich und damit eine insgesamt beträchtliche Koordinationsleistung zu vollbringen.

Dass die Einflussbeziehungen zwischen Regierung und regierungstragenden Fraction(en) unterschiedlich gerichtet sind, ist somit einerseits durch das jeweilige institutionelle Gefüge des parlamentarischen Regierungssystems erklärbar. Daneben wird die Gestalt der Kontrollbeziehungen auch von den jeweils handelnden Akteuren geprägt: Sowohl der Regierungs- und Führungsstil der Regierungsmitglieder als auch die Autorität der Abgeordneten und der Minister weisen somit teilweise auf akteursspezifische Erklärungen zurück. Diese sind oftmals nur bedingt verallgemeinerbar, auch wenn sie sich einem (handlungs-)theoretischen Zugang keineswegs entziehen. Hinzu kommt, dass die formale Parlamentsbeteiligung an Entscheidungen von Politikfeld zu Politikfeld und auch innerhalb einer Policy durchaus beträchtlich variiert, je nachdem, welche Materie gerade geregelt wird. Damit kommt auch der Struktur eines Politikfeldes sowie der Komplexität des zu regelnden Problems, mithin der *Problemstruktur*, ein gewisser Erklärungswert für die hier aufgeworfene Fragestellung zu. Institutionelle, akteursspezifische und strukturelle Variablenbündel und ihr Zusammenwirken sind somit ausschlaggebend dafür, wie die Kontrollbeziehungen zwischen Regierung und Parlament gerichtet sind.

Als zweite Dimension einer „gouvernementalen Parlamentskontrolle“ wurden eingangs Strategien und Handlungsweisen der Regierung definiert, die mit einer Umgehung des Parlaments einhergehen. Auch solche „Umgehungen“ resultieren, ebenso wie die erste Dimension unserer Fragestellung, zum Teil aus der institutionellen Struktur des föderal-parlamentarischen

Mehrebenensystems in Deutschland, zum Teil aber auch aus der komplexen Problemstruktur, wegen der eine Entscheidungsvorbereitung aus den parlamentarischen Gremien heraus und in extrakonstitutionelle Kommissionen hinein verlagert wird. Selbst wenn eine von der Regierung eingesetzte Expertenkommission auf den ersten Blick als eine Übersteuerung des Parlaments erscheinen mag, so besteht, wie in dem oben beschriebenen Falle, nicht notwendig ein Dissens zwischen Fraktionsmanagement und Regierung darüber, dass diese Art der Informationsbeschaffung unverzichtbar ist. Da also nicht von vornherein ein Interessengegensatz in dieser Frage zwischen dem Prinzipal (der Fraktion) und dem Agenten (der Regierung) besteht, kann für diesen Teil des Entscheidungsprozesses auch nicht unbesehen von einer „gouvernementalen Parlamentskontrolle“ gesprochen werden. Allerdings kann sich dieser Befund in weiteren Fällen durchaus anders darstellen (zu den Voraussetzungen eines solchen Principal-Agent-Problems vgl. Lupia/McCubbins 1994: 363f.).

Komplexe Problemstrukturen, wie sie in der in andere Politikfelder ausgreifenden Wohnungspolitik gegeben sind, fördern allgemeinen Befunden zufolge die Ausbildung von Netzwerkstrukturen, d.h. eine Kooperation von staatlichen Akteuren (in aller Regel der Exekutiven) mit Privaten. Diese Entwicklung wird unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten zuweilen als bedenklich betrachtet, weil sie den Legitimationszusammenhang im parlamentarischen Regierungssystem aushebelt und das Parlament auf eine Ratifikationsfunktion verweist (vgl. Grimm 2001). Situativ entstehende Policy-Networks lassen sich nun auch in der deutschen Wohnungspolitik nachweisen. Allerdings zeigt das oben vorgestellte Fallbeispiel, dass selbst in diese außerkonstitutionellen Gremien, die als Beispiel einer parlamentarischen „Umgehung“ gelten könnten, teilweise auch Abgeordnete einbezogen werden.

Netzwerke können als Ausprägung eines kooperativen Staates gelten, sind aber grundsätzlich auch als Mittel hierarchischer Steuerung einsetzbar. Dies gilt auch für solche Strukturen, die auf kommunaler Ebene angesiedelt sind. Vergleicht man die Intentionen zentralstaatlicher Wohnungspolitik in Großbritannien und Deutschland, so erkennt man gerade mit Blick auf die kommunale Ebene bedeutsame Unterschiede. Im Großbritannien der Ära Thatcher wurden die Kommunen und auch die Räte entmachtet (bzw. sogar abgeschafft) und damit Vetopositionen beseitigt¹¹; die Entwicklungsgesellschaften zur Restrukturierung von Quartieren wurden als verlängerter Arm der Regierung eingesetzt. In Deutschland hingegen, wo die kommunale Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert ist und auch über die Länder und den Bundesrat ein föderales Vetopotential existiert, das einen zentralstaatlichen „Durchgriff“ erschwert, legt der Gesetzgeber Wert darauf, dass durch – erwünschte und zentralstaatliche durchaus angeregte – kommunale Netzwerke der Legitimationszusammenhang über die Stadträte nicht aufgelöst wird. Die verschiedenen institutionellen Konfigurationen in beiden Län-

11 Die Regierung Blair erkennt demgegenüber die Notwendigkeit einer regional und lokal ausgerichteten Modernisierung wieder stärker an.

dern ermöglichen somit unterschiedliche Lösungen des wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Problems. Hinzu kommt, dass auch der „Ideenvorrat“ in der Wohnungspolitik unterschiedlich ausfällt: Die Privatisierungs- und Deregulierungsideologie der Ära Thatcher ist in Deutschland auch nach der Wende 1982/83 nicht zuletzt deshalb nie in der „britischen Schärfe“ aufgetreten, weil die kommunale Verankerung vor allem der beiden großen Parteien sowie die Existenz eines ungleich größeren privaten Mietwohnungsmarktes in Deutschland (vgl. Hinrichs 2001) eine derart rigide Privatisierungsstrategie nicht erlaubt hätten. Institutionelle sowie sozioökonomische Faktoren zeichnen daher dafür verantwortlich, dass lokale Vertretungen nicht ohne weiteres ihrer Kompetenzen beraubt und umgangen werden können.

Die europäische Dimension unserer Fragestellung wiederum verhält sich zu diesem Vergleich weitgehend invariant. Zwar greift die Europäische Kommission über andere Politikfelder nach den Rändern der Wohnungspolitik. Diese bleibt jedoch nach wie vor ein nationalstaatliches Handlungsreservat. Wie umfangreich der Eingriff der Kommission in diese Randbereiche der Wohnungspolitik ausfallen wird und ob dadurch den Exekutiven gegenüber den Parlamenten ein höheres Einflusspotential auch in diesem Politikfeld zuwachsen wird, bleibt einstweilen eine offene Frage.

Insgesamt zeigen die noch vorläufigen Ergebnisse, dass für unsere Fragestellung der „gouvernementalen Parlamentskontrolle“ von einer starken Erklärungskraft institutioneller und struktureller Faktoren auszugehen ist. Da Institutionen bekanntlich jedoch nur einen Handlungskorridor festlegen, können sie durch Akteursstrategien beträchtlich variiert werden. Dies erklärt nicht zuletzt den unterschiedlichen Umgang mit Institutionen und verschiedene Problemlösungen innerhalb ein und desselben politischen Systems.

Literatur

- Arndt, Claus, 1989: Fraktion und Abgeordneter, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York, S. 643-672.
- Balchin, Paul, 1995: Housing policy. An Introduction, 3rd Edition, London.
- Barlow, James, 1998: Planning, Housing and the European Union, in: Mark Kleinman/Walter Matznetter/Mark Stephens (Hrsg.): European Integration and Housing Policy, London/New York, S. 113-124.
- Benz, Arthur, 1995: Verhandlungssysteme und Mehrebenenverflechtung im kooperativen Staat, in: Seibel, Wolfgang/Arthur Benz (Hrsg.): Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein, Opladen, S. 83-102.
- Benz, Arthur, 1998: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Michael Th. Greven (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen. S. 201-222.
- Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW), 2001: Die EU-Förderprogramme 2000-2006. Mittel – Möglichkeiten – Management. GdW-Arbeitshilfe 33, Berlin.
- Doling, John, 1997: Comparative Housing Policy. Government and Housing in Advanced Industrialized Countries, Houndsmills.

- Franz, Peter*, 2001: Leerstände in ostdeutschen Städten: keineswegs nur ein wohnungswirtschaftliches Problem, in: *Wirtschaft im Wandel* (7), S. 27-34
- Grimm, Dieter*, 2001: Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen, München.
- Heinelt, Hubert*, 1993: Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen, S. 307-327.
- Hesse, Joachim Jens/Thomas Ellwein*, 1992: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Text, 7. Aufl., Opladen.
- Hinrichs, Wilhelm*, 2001: Sozialstaatliche Sicherung der Wohnungsversorgung in Deutschland, in: *Lars-Hendrik Röller/Christian Wey* (Hrsg.): *Die Soziale Marktwirtschaft in der neuen Weltwirtschaft*, WZB-Jahrbuch 2001, Berlin, S. 133-166.
- Hinzsche, Burkhard*, 1999: Kommunale Wohnungspolitik, in: *Hellmut Wollmann/Roland Roth* (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen, S. 801-820.
- Holtmann, Everhard*, 1998: Politik als Prozessergebnis von staatlicher Steuerung und unkoordiniertem privaten Handeln. Vorläufige Überlegungen zu Handlungsabläufen im Politikfeld der Wohnungspolitik, in: *Ulrich Hilpert/Everhard Holtmann* (Hrsg.), *Regieren und intergouvernementale Beziehungen*, Opladen, S. 105-128.
- Holtmann, Everhard*, 2000: Gesetzgebung in der Wohnungspolitik des Bundes: Zur Rolle des parteipolitischen Faktors, in: *Holtmann, Everhard/Helmut Voelzkow* (Hrsg.): *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*, Wiesbaden, S. 105-128.
- John, Peter*, 2001: *Local Governance in Western Europe*, London.
- Kleinman, Mark*, 1998: *Western European Housing Policies. Convergence or Collapse?*, in: *Mark Kleinman/Walter Matznetter/Mark Stephens* (Hrsg.): *European Integration and Housing Policy*, London/New York, S. 242-255.
- Kropp, Sabine*, 2001: *Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*, Wiesbaden.
- Kühne-Bünig, Lidwina/Jürgen H.B. Heuer*, 1994: *Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft*, 3. Aufl., Frankfurt a.M.
- Lowi, Theodore*, 1972: *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, in: *Public Administration Review*, 32, S. 298-309.
- Lupia, Arthur/Mathew D. McCubbins*, 1994: *Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making*, in: *Legislative Studies Quarterly*, 19, S. 361-384.
- Malpass, Peter*, 2000: *Housing Associations and Housing Policy. A Historical Perspective*, Basingstokes.
- Mayntz, Renate*, 1993: *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*, in: *Adrienne Héritier*, *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen, S. 39-56.
- McCrone, Gavin/Mark Stephens*, 1995: *Housing policy in Britain and Europe*, London.
- Meisel, Dirk*, 1997: *Zwischen Restriktion und Anpassungsflexibilität. Die kommunale Implementation wohnungspolitischer Förderprogramme 1991 – 1994 in Sachsen-Anhalt und Sachsen im Kontext von Umbruch und Interessenvermittlung*, Opladen.
- Meißner, Jens*, 1997: *Baugesetzbuch 1998 – Synopse*, Stuttgart, Berlin, Köln.
- Murdoch, Jonathan/Simone Abram/Terry Mardsen*, 1999: *Technical Expertise and Public Participation in Planning for Housing: 'Playing the Numbers Game'*, in: *Gerry Stoker* (Hrsg.): *The New Management of British Local Governance*, Houndsmills u.a., S. 198-214.
- Norton, Philip*, 1997: *Roles and Behaviour of British MPs*, in: *Müller, Wolfgang C./Thomas Saalfeld* (Hrsg.): *Members of Parliament in Western Europe. Roles and Behaviour*, London u.a., S. 17-31.
- Patzelt, Werner J.*, 1998: *Wider das Gerede vom ‚Fraktionszwang‘! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten*, in: *ZParl*, 29, S. 323-347.

- Pfeiffer, Ulrich/Harald Simons/Lucas Porsch*, 2000: „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“. Bericht der Kommission, Berlin.
- Reid, Barbara*, 1999: Reframing the Delivery of Local Housing Services: Networks and the New Competition, in: Gerry Stoker (Hrsg.): The New Management of British Local Governance, Houndsmills u.a., S. 128-144.
- Saalfeld, Thomas*, 1991: Mrs Thatcher's Poodle? Zum Verhältnis zwischen Regierung und Konservativer Fraktion, 1979-1988, in: Roland Sturm (Hrsg.): Thatcherismus – eine Bilanz nach zehn Jahren, Bochum, S. 17-48.
- Saalfeld, Thomas*, 1995: Parteisoldaten und Rebellen. Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1990, Opladen.
- Schüttemeyer, Suzanne S.*, 1998: Fraktionen im Deutschen Bundestag. Empirische Befunde und theoretische Schlussfolgerungen, Wiesbaden.
- Schwarzmeier, Manfred*, 2001: Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag, Wiesbaden.
- Sommermann Karl-Peter (Hrsg.)*, 2001: Gremienwesen und Staatliche Gemeinwohlverantwortung, Berlin.
- Sturm, Roland*, 1997: Großbritannien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, 2. Aufl., Opladen.
- Sturm, Roland*, 1999: Das politische System Großbritanniens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, 2. Aufl., Opladen, S. 217-253.
- Sturm, Roland/Heinrich Pehle*, 2001: Das neue deutsche Regierungssystem, Opladen.

Interviews:

- Franziska Eichstädt-Bohlig*, MdB, wohnungspolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion von B'90/Grüne.
- Wolfgang Spanier*, MdB, wohnungspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion.