

MELANIE SLAVICI

WOHNUN
**BARRIERE-
FREIHEIT IN
DER WOHNUNGS-
POLITIK**

LÄNDERPOLITIK
IM VERGLEICH

[transcript]

Interdisziplinäre
Wohnungsforschung

Melanie Slavici
Barrierefreiheit in der Wohnungspolitik

Editorial

Die Schriftenreihe **Interdisziplinäre Wohnungsforschung** versammelt Beiträge aus Architektur, Geographie, Geschichtswissenschaft, Ökonomie, Planungswissenschaften, Politikwissenschaft und Soziologie, die sich in interdisziplinärer Weise mit der Wohnraumversorgung auseinandersetzen. Im Zentrum steht hierbei das widersprüchliche Verhältnis von Wohnraum als Grundbedürfnis und als Ware, dem ein komplexes Wechselspiel aus gesellschaftlicher Steuerung und Regulierung, sozialen Praktiken, räumlichen Materialisierungen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen zugrunde liegt. Ziel der Reihe ist die Zusammenführung fächerübergreifender Untersuchungen, die sich einerseits mit den theoretischen und konzeptionellen Fragestellungen und andererseits mit den historischen und aktuellen Transformationsprozessen der Wohnraumversorgung auseinandersetzen.

Die Integration der Wohnungsforschung wird durch das interdisziplinäre Herausgebergremium der Reihe vorangetrieben.

Herausgegeben wird die Reihe von Uwe Altröck, Ingrid Breckner, Laura Calbet i Elias, Björn Egner, Stephan Lessenich, Sebastian Schipper, Barbara Schönig, Lisa Vollmer und Daniela Zupan.

Ansprechpartnerinnen bei Interesse an der Publikation in dieser Reihe sind Barbara Schönig und Lisa Vollmer.

Melanie Slavici, geb. 1991, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Nachhaltige Entwicklung an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Melanie Slavici

Barrierefreiheit in der Wohnungspolitik

Länderpolitik im Vergleich

[transcript]

Diese Publikation wurde unterstützt durch den Open-Access-Publikationsfonds der Universität Magdeburg.

Eingereichte Dissertation an der Fakultät für Humanwissenschaften der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg zur Erlangung des akademischen Grades Dr. rer. pol.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution 4.0 Lizenz (BY). Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Erschienen 2022 im transcript Verlag, Bielefeld

© **Melanie Slavici**

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-6048-7

PDF-ISBN 978-3-8394-6048-1

<https://doi.org/10.14361/9783839460481>

Buchreihen-ISSN: 2702-248X

Buchreihen-eISSN: 2702-9565

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <https://www.transcript-verlag.de>

Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter www.transcript-verlag.de/vorschau-download

Inhalt

Persönliche Danksagung	7
I Abstract	9
II Abbildungsverzeichnis	11
III Tabellenverzeichnis	15
IV Abkürzungsverzeichnis	17
1. Einleitung	19
2. Begriffliche Klärung	25
2.1 Hintergründe der Wohnungspolitik	25
2.2 Wohnraum: barrierefrei oder barriere reduziert?	32
3. Forschungsstand	39
3.1 Bundesländer in der Politikfeldanalyse	39
3.2 Wohnungspolitik in der Politikwissenschaft	42
3.3 Fazit zum Forschungsstand	45
4. Theoretische Einordnung	47
4.1 Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse als Heuristik	47
4.2 Instrumente und Instrumenten-Alternativen	50
4.3 Problemstrukturen	57
4.4 Situative Aspekte	58
4.5 Institutionen	59
4.6 Akteure und ihre Handlungen	64
4.7 Zusammenfassung des Analyserahmens	79

5. Methodisches Vorgehen	83
5.1 Typologie politischer Instrumente	84
5.2 Politikfeldanalytische Fallstudien	88
5.3 Zusammenfassung und Gütekriterien	96
6. Analyse I: Typologie politischer Maßnahmen	99
6.1 Regulativ: Landesbauordnungen	99
6.2 Ökonomisch: Wohnraumförderprogramme	118
6.3 Informationell: Wohnberatung zur Wohnungsanpassung	136
6.4 Fazit	145
7. Analyse II: Politikfeldanalytische Fallstudien	151
7.1 Sachsen-Anhalt: Barrierefreiheit durch demografischen Wandel?	151
7.2 Hessen: Barrierefreiheit trotz angespannter Wohnungsmärkte?	195
7.3 Vergleichende Betrachtung und theoretische Rückbindung	243
8. Schlussfolgerungen und Ausblick	263
9. Literaturverzeichnis	273

Persönliche Danksagung

An dieser Stelle möchte ich all denjenigen meiner Mitmenschen danken, die mich auf dem Weg von der Ideenfindung über die stete Bearbeitung bis hin zur letztlichen Fertigstellung meiner Doktorarbeit begleitet und unterstützt haben.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Michael Böcher für das vertrauensvolle Verhältnis mit viel Raum zur eigenständigen Entfaltung bei gleichzeitiger fachlicher und persönlicher Hilfestellung, wo immer ich diese brauchte. Ebenso danke ich meinem Zweitgutachter apl. Prof. Dr. Björn Egner, der mir bei verschiedensten methodischen und inhaltlichen Herausforderungen mit wertvollem Rat und Tat zur Seite stand.

Weiterhin war mir die enge kollegiale Atmosphäre unseres Lehrstuhls eine unerlässliche Stütze. So hat Dr. Roger Stöcker den steinigen Weg der Themenfindung weniger steinig werden lassen, wohingegen Katrin Beer insbesondere in der Schreib- und Abschlussphase eine inspirierende Leidensgenossin war. Und ganz besonders stand Lars Berker, den ich in diesem fordernden und aufregenden Lebensabschnitt nicht hätte missen wollen, immer für anregende und zugleich fröhliche Bürodiskurse bereit.

Zudem wäre die Anfertigung dieser Dissertation nicht möglich gewesen ohne die Bereitschaft der zahlreichen Interviewpartner*innen, mir ihre Zeit zu schenken. Vielfach standen diese mir zunächst fremden aber so hilfreichen Personen auch im Nachhinein für Fragen bereit und haben mit ihrer Expertise und ihren Perspektiven die vorliegende Dissertation geprägt. Dies gilt insbesondere für Herrn Thomas Schüler, der mir mit seinem klugen Sachverstand die Tiefen des Bauordnungsrechts nähergebracht hat.

Mein abschließender und zugleich herzlichster Dank gilt aber meiner Familie und meinen Freund*innen. Die Weichenstellung einer Dissertation beginnt bereits weit vor ihrer konkreten Umsetzung, und so wäre ich ohne die immerwährende emotionale und finanzielle Hilfe meiner Eltern Anke und Mario Castello sowie meiner Großeltern ganz sicher nicht da, wo ich heute sein darf. Ebenfalls dankbar bin ich für den breiten Bund der vielen lieben Menschen, die ihre Zeit bereitwillig in inhaltliche oder formale Korrekturrunden investiert haben. Meine geschätzte »Nanni«, meine Tante Dr. Maria Leonarda Castello, hat dabei wohl die hingebungsvollste Korrekturleistung erbracht. Aber auch Peggy, Marcel, Marlen, Theresa, Christin, Theo, Melissa, Henri, Djamila, Kevin

und Laura S. sowie Laura N. gilt mein ausdrücklicher Dank. Schließlich danke ich von ganzem Herzen meinem Mann Andrei für seine beständige liebevolle Rücksichtnahme und unserem kleinen Sohn Camil, dessen anstehende Geburt meine Doktorarbeit auf ihren letzten Metern beflügelt hat.

Diese Publikation wurde unterstützt durch den Open-Access-Publikationsfonds der Universität Magdeburg.

Ferner gilt mein Dank all den in den letzten Jahren beigewohnten Tagungen mit wertvollen Gedankenanstößen:

- 11. Jahrestagung des Forum Junge Staats-, Verwaltungs- und Policy-Forschung (Fo-JuS): »Verwaltung als Akteur – Akteure in der Verwaltung«, 22.-23. Februar 2018, Universität Konstanz
- Jahrestagung des Arbeitskreises »Lokale Politikforschung« der DVPW, 15./16.03.2018, Universität Bielefeld
- »Räumliche Transformation: Prozesse, Konzepte und Forschungsdesigns«. Tagung des TRUST-/ARL-Promotionskollegs, Hannover. 23.-24. Mai 2018
- 12. Bundeskongress Nationale Stadtentwicklungspolitik: »Gemeinsam in sozialer Verantwortung für Stadt und Land«. 17.-19. September 2018, Frankfurt a.M.
- 11. Niedersächsischer Fachtag »Wohnen im Alter«: Individuelle und strukturelle Wohnungsanpassung in Niedersachsen. 19. November 2018, Nienburg
- 12. Jahrestagung des Forums Junge Staats-, Verwaltungs- und Policy-Forschung (Fo-JuS): »Grenzenlose Kooperation in und mit der Verwaltung? Verwaltungshandeln in komplexen Strukturen«, 18. und 19. Februar 2018, Universität Kassel
- DGD – Jahrestagung 2019: Schwerpunktthema: »Regionale und sozialstrukturelle Disparitäten – Indikatoren und Befunde«, 13.-15. März 2019, Universität Bamberg
- 4. Fachtagung »bfb Barrierefrei Bauen«, 25.09.2019, Köln
- Konferenz »Soziale und ökologische Nachhaltigkeit als präventive Sozialpolitik«, 23./24. September 2019 in Bremen. SOCIUM Forschungszentrum: Ungleichheit und Sozialpolitik, Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung, Institut für Arbeit und Qualifikation
- »Soziale und politische Ungleichheit?« Eine gemeinsame Tagung der Sektion Sozialpolitik in der DGS und des AK Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung in der DVPW. Interessenvertretung in der Sozialpolitik. 10-11. Oktober 2019, Universität Duisburg-Essen
- »Wohnen und Gesundheit im Alter«. Gemeinsame Jahrestagung der Sektion Alter(n) und Gesellschaft der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS), der Arbeitsgruppe Epidemiologie des Alterns der Deutschen Gesellschaft für Epidemiologie (DGe-pi), des Arbeitskreises Mortalität, Morbidität und Alterung der Deutschen Gesellschaft für Demografie (DGD) und des Instituts für Gerontologie (IfG) an der Universität Vechta. 14.-15. Februar 2020, Universität Vechta

I Abstract

Die vorliegende Dissertation beschäftigt sich mit der landespolitischen Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum. Zunächst interessiert, in welchen Ausprägungen die 16 Bundesländer die ihnen zur Verfügung stehenden politischen Maßnahmen (»Policies«) in diesem wohnungspolitischen Teilbereich nutzen. Darauf aufbauend soll das Zustandekommen sowie die konkrete Ausgestaltung dieser Policies erklärt werden. Zwei politikfeldanalytische Fallstudien untersuchen dafür die politischen Prozesse in Sachsen-Anhalt und Hessen. Der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse (AEP) nach Böcher/Töller (2012) bildet dafür die theoretischen Grundannahmen. Im Ergebnis steuern die 16 Bundesländer barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum unterschiedlich stark, wobei Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz als besonders aktiv herauszustellen sind. Sachsen-Anhalt und Hessen sind im Ländervergleich weder außerordentlich aktiv noch außerordentlich zurückhaltend. Das eigendynamische Zusammenspiel aus Problemstrukturen, institutionellen Regelungen und Akteurshandeln kann erklären, weshalb sich die politischen Prozesse der beiden Länder dennoch deutlich voneinander unterscheiden. Sie verlaufen in Hessen konfliktorientierter und basieren auf dem Zielkonflikt zwischen bezahlbarem und barrierefreiem Wohnraum, wohingegen der barrierefreie bzw. -reduzierte Wohnraum in Sachsen-Anhalt durch die dortigen von Alterung und Leerstand betroffenen Wohnungsmärkte weiter oben auf der politischen Agenda steht und einvernehmlicher als politisches Problem adressiert wird.

II Abbildungsverzeichnis

Seite 28 Abbildung 1: Für Bauen und Wohnen zuständige Bundesministerien (Deutsche Digitale Bibliothek 2020; BMI 2020)

Seite 35 Abbildung 2: B- und R-Standard nach DIN 1840-2 (eigene Darstellung)

Seite 49 Abbildung 3: Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse nach Böcher/Töller (2012: 190)

Seite 55 Abbildung 4: Instrumente und Instrumenten-Alternativen (eigene Darstellung)

Seite 62 Abbildung 5: Umweltpolitikintegration nach Jänicke (2006: 405)

Seite 65 Abbildung 6: Vom isolierten Akteur zu Akteurskonstellationen im politischen Prozess über die Zeit (orientiert an von Prittwitz 2007: 104ff.; Schneider 2003: 131ff.)

Seite 70 Abbildung 7: Paradigmen in der Interessengruppenforschung (eigene Darstellung)

Seite 71 Abbildung 8: Lobbying-Strategien (nach Kevenhörster 2008: 232; Wehrmann 2007: 50; Sebaldt/Straßner 2004: 163)

Seite 80 Abbildung 9: Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse mit theoretischer Schwerpunktsetzung

Seite 83 Abbildung 10: Erkenntnisinteresse via zweigleisigem Forschungsdesign

Seite 85 Abbildung 11: Auswahl der Policies für die Typologie

Seite 86 Abbildung 12: Auswahl der Policies für die Typologie inkl. Datenbasis

Seite 94 Abbildung 13: Durchgeführte Interviews in Sachsen-Anhalt

Seite 94 Abbildung 14: Durchgeführte Interviews in Hessen

Seite 105 Abbildung 15: Chronologie der Barrierefreiheit in der Musterbauordnung (eigene Darstellung)

Seite 107 Abbildung 16: Strenge Orientierung an § 50 Musterbauordnung zur Mengenangabe an Wohnraum mit barrierefreien Standards (eigene Darstellung)

Seite 108 Abbildung 17: Barrierefreie Wohnungen in Rheinland-Pfalz nach FM RLP/MSAGD (2017: 61)

Seite 110 Abbildung 18: Bundesländer mit Vorgaben zum rollstuhlgerechten Wohnraum (links) sowie Bundesländer mit Regelungen zum barrierefreien Freisitz (rechts) (eigene Darstellung)

Seite 112 Abbildung 19: Ausnahmeregelungen zum unverhältnismäßigen Mehraufwand nach § 50 (3) MBO in den Bundesländern (eigene Darstellung)

Seite 118 Abbildung 20: Mehrebenenstruktur zum Regelwerk des barrierefreien Bauens (eigene Darstellung)

Seite 123 Abbildung 21: Nutzung der KfW-Programme »Altersgerecht Umbauen« (in Mio. Euro, eigene Darstellung nach den Geschäftsberichten der KfW Bankengruppe)

Seite 126 Abbildung 22: Wer wird gefördert? Förderungsadressaten in der Landesförderung, Mehrfach-Zuordnungen (eigene Darstellung)

Seite 127 Abbildung 23: Wie wird gefördert? Förderarten in der Landesförderung (eigene Darstellung)

Seite 132 Abbildung 24: Fördervoraussetzungen nach Ausstattungskriterien, Mehrfach-Zuordnungen (eigene Darstellung)

Seite 147 Abbildung 25: Empirische Erkenntnisse zur Typologie politischer Maßnahmen

Seite 174 Abbildung 26: Verlauf der sachsen-anhaltischen Bauordnungs-Novellierung (eigene Darstellung)

Seite 197 Abbildung 27: Hessische Wohnraumförderprogramme mit Bezugnahme zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum (eigene Darstellung)

Seite 204 Abbildung 28: Metropolregion und Regionalverband FrankfurtRheinMain (Quelle: Regionalverband FrankfurtRheinMain 2019: 5)

Seite 218 Abbildung 29: Verlauf der der hessischen Bauordnungs-Novellierung (eigene Darstellung)

Seite 219 Abbildung 30: Koalitionen bei der hessischen Bauordnungs-Novellierung (eigene Darstellung)

Seite 230 Abbildung 31: Von baulicher Barrierefreiheit berührte Paragraphen der HBO (eigene Darstellung)

III Tabellenverzeichnis

Seite 29 Tabelle 1: Landesbauministerien der Bundesländer, Juli 2020 (Recherche über Webseiten der Landesregierungen)

Seite 30 Tabelle 2: Föderale Einteilung wohnungspolitischer Maßnahmen (nach Gluns 2019: 267; Schubert 2018: 1369f.; Schönig et al. 2017b: 34ff.; von Bodelschwingh/Gilewski 2016: 259ff.; Kiepe et al. 2011: 662ff.)

Seite 34 Tabelle 3: DIN 18040-2: Inhaltsverzeichnis (nach HMWEVW 2013: 33; FM RLP/MSAGD 2017)

Seite 52 Tabelle 4: Spektrum politischer Instrumente mit Beispielen (nach Böcher/Töller 2012: 75ff.)

Seite 68 Tabelle 5: Klassifikation der Interessenvertretung nach inhaltlichen Kriterien (nach Sebaldt/Straßner 2004: 97ff.; Reutter 2012a: 139ff.; Rudzio 2019: 52ff.; Schroeder/Geiger 2016: 182ff.)

Seite 90 Tabelle 6: Kontextvariablen zu Sachsen-Anhalt und Hessen (eigene Darstellung)

Seite 93 Tabelle 7: Übersicht über relevante Akteure als Interviewpartner*innen (eigene Darstellung)

Seite 124 Tabelle 8: Zusagen im KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen« für das Kalenderjahr 2017 nach Förderbausteinen (eigene Darstellung nach den Geschäftsberichten der KfW Bankengruppe)

Seite 146 Tabelle 9: Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum (eigene Darstellung)

Seite 252 Tabelle 10: Ressortzuschnitte in Sachsen-Anhalt und Hessen (eigene Darstellung)

IV Abkürzungsverzeichnis

- ABiSA** Allgemeiner Behindertenverband in Sachsen-Anhalt
AEP Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse
AKH Architekten- und Stadtplanerkammer
ARGEBAU Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (»Bauministerkonferenz«)
AWI Arbeitsgemeinschaft der Wohnungs- und Immobilienverbände
AZI Akteurzentrierter Institutionalismus
BauO LSA Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
BDB Bund deutscher Baumeister, Architekten und Ingenieure
BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen
BGG Behindertengleichstellungsgesetz
BMI Bundesinnenministerium
BSBH Blinden- und Sehbehindertenbund
BAG Bundesarbeitsgemeinschaft
CBF Club Behinderter und ihrer Freunde
DIN Deutsches Institut für Normung
HBO Hessische Bauordnung
HessBGG Hessisches Behindertengleichstellungsgesetz
HFW Hessische Fachstelle für Wohnberatung
HMSI Hessisches Ministerium für Soziales und Integration
HMWEVW Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen
HWB Hofheimer Wohnungsbau GmbH
IHK Industrie- und Handelskammer
IP Interviewpartner*in
KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau
KIP Kommunalinvestitionsprogramm
LAG Landesarbeitsgemeinschaft
LBO Landesbauordnung
LFI Landesförderinstitut
MBO Musterbauordnung
Merkzeichen aG Merkzeichen »außergewöhnlich gehbehindert«

Merkzeichen BI Merkzeichen »blind«

Merkzeichen H Merkzeichen »hilflos«

MLV Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, Sachsen-Anhalt

MSA Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration, Sachsen-Anhalt

MVV TB Muster Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen

PiA Prävention im Alter

UN-BRK UN-Behindertenrechtskonvention

VdK Ursprünglich: Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands e. V.

VdW Verband der Wohnungswirtschaft

VdWg Verband der Wohnungsgenossenschaften

VhU Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände

VV TB Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen

WEG Wohnungseigentümergeinschaften

WIP Wohnrauminvestitionsprogramm

1. Einleitung

Wohnungspolitik hat nach einer Phase der öffentlichen, politischen und wissenschaftlichen Zurückhaltung in den 1990er und 2000er Jahren zuletzt wieder an Aufmerksamkeit gewonnen (bspw. Rink/Egner 2020b; Knabe 2019; Gluns 2019). Während die Bezahlbarkeit von Wohnraum insbesondere in Ballungsräumen den Diskurs prägt und aufgrund ihrer sozialen Sprengkraft sowohl Politik als auch Wissenschaft umtreibt (vgl. BMUB 2015b; Landsberg 2018; Müller 2018; Heumann 2019), widmet sich die vorliegende Arbeit einem wohnungspolitischen Teilbereich am Rande der prominent diskutierten Kostendebatte: Im Fokus stehen die politischen Prozesse in Bezug auf barrierefreien bzw. barrierereduzierten Wohnraum.¹

Das gesellschaftspolitische Problem

Entsprechend ausgestatteter Wohnraum wurde lange ausschließlich aus Sicht von Menschen mit Behinderungen gedacht (zu den frühen Anfängen vgl. Deters/Wente 1984), betrifft aber durch die zunehmende Alterung der Gesellschaft eine immer breitere Nutzergruppe. Darüber hinaus bietet barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum auch Vorzüge für Familien mit Kindern sowie erkrankte oder schwangere Personen und wird vielerorts als ein Wohnstandard »für alle« verstanden (Feddersen 2013; NBank 2017). Nichtsdestotrotz entscheide ich mich in der vorliegenden Arbeit für eine empirisch geleitete spezifizierte Zielgruppenorientierung: Primär erscheinen erstens Menschen mit Behinderungen jeglichen Alters und zweitens ältere Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen als Nutzergruppe. Auch wenn beide Gruppen in sich äußerst heterogen sind und sich noch dazu häufig überschneiden, so bilden sie mutmaßlich in ihrer Summe doch den Großteil der Personen ab, die auf barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum angewiesen sind.

In dieser Gemengelage wird bereits vor einer sogenannten grauen Wohnungsnot gewarnt: Eine demografisch bedingt steigende Anzahl älterer Menschen fällt zusammen mit geringeren Rentenansprüchen der zukünftigen Senior*innen und erschwert diesen den Zugang zum Gut »Wohnraum« (Bundesbaublatt 2019; Pestel Institut 2018: 1).

1 Die terminologische Debatte zur begrifflichen Dopplung von »barrierefrei« und »barrierereduziert« wird in Kapitel 2.2 vertieft.

So gelten Senior*innen einerseits bereits als eine Risikogruppe für hohe Wohnkostenbelastungen (Nowossadeck/Engstler 2017: 299; Pestel Institut 2018: 28f.), andererseits stellt sich bei dieser speziellen Risikogruppe aufgrund zunehmender körperlicher oder seelischer Einschränkungen nicht nur die Frage nach der Quantität von Wohnraum, sondern auch nach seiner qualitativen Ausstattung. Und auch Behindertenverbände fordern ein »Mehr« an barrierefreiem Wohnraum und kritisieren eine »Diskriminierung beim Wohnungsbau« (Bundesbaublatt 2018).

Die diesbezüglich vorliegende Studienlage attestiert einstimmig – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – einen Mangel an entsprechend ausgestattetem Wohnraum (BMVBS 2011; Lihs 2013; KDA/Wüstenrot Stiftung 2014a; BBSR 2017; Pestel Institut 2018). Im Jahr 2018 hat zudem der Mikrozensus, der die größte jährliche Haushaltsbefragung der amtlichen Statistik in Deutschland darstellt, erstmals eine Zusatzhebung zur Barrierereduzierung im Wohnungsbestand durchgeführt. Dies zeigt den Bedeutungszuwachs des Themas sowie die Notwendigkeit einer gesicherteren Datenlage (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2019b; Statistisches Bundesamt 2020).

Der aus dem Mangel an barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum entstehende Handlungsbedarf wird dabei je nach Perspektive teils bei der Wohnungswirtschaft, den einzelnen Mieter*innen oder selbstnutzenden Eigentümer*innen verortet, teils aber auch bei der Politik. So ist die selbstständige Lebensführung »in den eigenen vier Wänden« für die Mehrheit der Menschen ein wesentlicher individueller Wunsch (Neubart 2018: 59; Heinze 2013: 134f.). Gleichzeitig entspricht dies aber auch dem sozialpolitischen und -ökonomischen Leitsatz »*ambulant vor stationär*«, welcher stationäre Betreuung aufgrund der höheren Kosten für die Gesundheitssysteme zu vermeiden versucht (Deutscher Bundestag 2015: 108f.).

Herleitung von Erkenntnisinteresse und Forschungsfragen

Das Erkenntnisinteresse meiner Arbeit ist, ob das Schaffen von Wohnraum für Menschen mit körperlichen oder seelischen Beeinträchtigungen als politisches Problem begriffen und von den politischen Entscheider*innen als solches adressiert wird: Inwieweit ist barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum ein Handlungsfeld für die Politik?

Da im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland den Bundesländern die legislative Hauptverantwortung für die Wohnungspolitik zukommt, bilden diese die zentrale Untersuchungsebene der Arbeit. Sie können über das Bauordnungsrecht und die soziale Wohnraumförderung sowie verschiedene Beratungsstrukturen den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum maßgeblich prägen (Robbe et al. 2009: 24f.; Gluns 2019: 267, vgl. Kapitel 2.1). Daran anschließend lauten die aus dem beschriebenen Erkenntnisinteresse abgeleiteten Forschungsfragen:

Frage A: In welchen Ausprägungen nutzen die Bundesländer politische Maßnahmen (»Policies«) zur Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum?

Frage B: Was erklärt das Zustandekommen bzw. Ausbleiben sowie die konkrete Ausgestaltung dieser Policies?

Die Beantwortung der Frage A soll eine Übersicht über die bestehenden Policies verschaffen und damit eine Operationalisierung der zu erklärenden Variable darstellen. Ziel ist es hierbei, eine Typologie politischer Maßnahmen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum herauszuarbeiten. Diese Analyse wird für alle 16 Bundesländer durchgeführt. Die Beantwortung der Frage B sucht dann kausale Erklärungen dafür, warum und in welcher Form entsprechende politische Maßnahmen zustande kommen. Dafür werden zwei tiefergehende Fallstudien zu den politischen Prozessen in Sachsen-Anhalt und Hessen durchgeführt. Es handelt sich somit um eine Politikfeldanalyse mit einem y-zentrierten Forschungsdesign (Blum/Schubert 2011: 10f.; Reiter/Töller 2014: 15ff.). Mit Ganghof (2019: 1) gesprochen untersucht dieses Design, »wie mehrere komplementäre Theorien über kausale Effekte kombiniert werden können, um bestimmte Phänomene »möglichst gut« zu erklären.« Die politischen Prozesse im wohnungspolitischen Teilbereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums sollen hiermit »möglichst gut« erklärt werden: Wann kommen entsprechende Themen auf die politische Tagesordnung und wie läuft der Prozess der Politikformulierung ab?

Neben diesen beiden handlungsleitenden Fragen werden zwei Aspekte die Forschungsarbeit maßgeblich rahmen. Erstens soll – auch wenn den Bundesländern die zentrale legislative Handlungskompetenz im untersuchten Feld zukommt – die Rolle des föderalen Mehrebenensystems geprüft werden. So wird aufgrund der Politikverflechtung in der Wohnungspolitik angenommen, dass politische Regelungen nur im Zusammenspiel der Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen in ihrer Komplexität erfasst werden können. Zweitens soll der Blick auch vor wohnungswirtschaftlichen Maßnahmen »jenseits bzw. im Schatten des Staates« nicht verschlossen werden: Inwieweit reagieren die Wohnungs- und Bauwirtschaft, private Vermieter*innen sowie selbstnutzende Eigentümer*innen von sich aus auf den attestierten Mangel an entsprechend ausgestattetem Wohnraum?

Ein- und Abgrenzung des Forschungsgegenstandes

Eine handhabbare Forschungsfrage ist notwendigerweise mit Eingrenzungen verbunden: Was fällt alles unter den wohnungspolitischen Teilbereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums, was nicht? Die folgenden Ausführungen verschaffen Transparenz, indem sie die gewählten Schwerpunktsetzungen ebenso wie ausgeklammerte Bereiche begründen. Das Ausblenden der hier ausgeführten Aspekte spricht ihnen dabei keinesfalls ihre empirische Relevanz oder wissenschaftliche Bewandtnis ab.

So konzentriert sich die vorliegende Forschungsarbeit erstens auf den baulichen Aspekt der Barrierefreiheit, etwa zu äußeren und inneren Erschließungen auf dem Gebäudegrundstück sowie zu Bewegungsflächen oder Bodenbelägen innerhalb der Wohnung (vgl. DIN 2020, Kapitel 2.2). Zweitens wird ausschließlich der sogenannte private Wohnraum untersucht, da dieser auch für Menschen im Alter von über 65 Jahren die häufigste Wohnform darstellt (Thomas 2012: 219ff.; Lehrmacher-Dubberke et al. 2015: 135; Joo 2018: 19ff.). Er ist aufzugliedern in Mietwohnraum und selbstgenutztes Eigentum, ebenso in den Neubau und den Bestand. Diese Unterscheidungen sind wesentlich, weil damit je unterschiedliche Akteure und Handlungsspielräume verbunden sind.

Ausgeklammert werden hingegen folgende mit dem barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum verwandte Aspekte: Erstens schließt der Fokus auf den privaten Wohnraum betreute Seniorenresidenzen ebenso wie stationäre Pflegeeinrichtungen aus. Diese Exklusion begründet sich durch unterschiedliche Zuständigkeiten bzgl. des Bauordnungsrechtes und der Sozial- sowie Pflegesysteme.² Zweitens spielt der wachsende Markt an Technologien rund um das Smart Housing und »Ambient Assisted Living« aufgrund der Beschränkung auf die bauliche Barrierefreiheit keine Rolle (vgl. Schelisch 2016). Ebenfalls durch die bauliche Fokussierung beiseitegelassen werden drittens jedwede soziale Aspekte etwa in Form von Dienstleistungen, Mehrgenerationenhäusern oder Senioren-WGs (vgl. Krasemann 2017; Hacke et al. 2017). Direkt damit verbunden sind viertens Ansätze der Stadtentwicklung für eine barrierefreie öffentliche Infrastruktur oder eine integrierte Quartiersentwicklung. Sie würden den Rahmen der Forschungsarbeit aufgrund einer immensen Erweiterung um relevante Politikbereiche und Akteure sprengen. Eine konzeptionelle Herausforderung stellt schließlich die dem wohnungspolitischen Fokus trotzbare Schnittstelle zur Sozialpolitik dar. So spielen bspw. die wohnumfeldverbessernden Maßnahmen der Pflegekassen eine große Rolle beim barrierereduzierenden Umbau (Neubart 2018: 58; Joo 2018: 22off.). Wo immer es notwendig zum Verständnis der relevanten politischen Prozesse ist, finden sozialpolitische Aspekte ihre Beachtung in der Analyse (vgl. auch Kapitel 2.1).

Eine weitere Abgrenzung wird dahingehend vorgenommen, dass es explizit kein Ziel dieser Arbeit ist, die kontroverse Studienlage zum Bestand sowie zum Bedarf an barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum umfassend aufzuarbeiten. Hier soll der Verweis auf zentrale Statistiken genügen (vgl. Kapitel 1). Insgesamt ist der attestierte Mangel an entsprechend ausgestattetem Wohnraum der Forschungsarbeit quasi vorgelagert. Eine weitere Abgrenzung wird bezüglich der vermeintlichen Mehrkosten des barrierefreien Neubaus bzw. barrierereduzierten Umbaus vorgenommen. Diesbezüglich kommen zahlreiche Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen (BMUB 2015a: 54ff.; BMUB 2016: 22; Loeschke/Pourat 2009; 164ff.; TERRAGON Investment GmbH 2017; bfb barrierefrei bauen 2019a; VdW Südwest/AK NRW 2015). Der Zielkonflikt zwischen bezahlbarem und barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum ist Bestandteil der untersuchten politischen Prozesse, wobei eine Auseinandersetzung zur Validität der unterstellten Mehrkosten den politikwissenschaftlichen Horizont dieser Arbeit übersteigen würde. Fest steht: Das umstrittene Wissen zum Angebot und Bedarf an entsprechend ausgestattetem Wohnraum ebenso wie zu seinen eventuellen Mehrkosten prägt die politischen Prozesse maßgeblich (vgl. Kapitel 7.3.2).

Forschungsziele und Gliederung

Meiner Dissertation liegt einerseits ein wissenschaftlicher und andererseits ein gesellschaftspolitischer Anspruch zugrunde. Aus wissenschaftlicher Perspektive nähere ich

2 Zur Abgrenzung empfiehlt sich die Wohnmatrix von Jann (2013: 165). Im Laufe der Arbeit wird jedoch zu zeigen sein, dass der Bereich des betreuten Wohnens mehr und mehr einen Graubereich zwischen dem selbstständigen Leben in den eigenen vier Wänden und stationären Wohnformen darstellt (Höpflinger 2018: 17f.; Thiele 2016: 5; MIB/Arge e.V. 2015).

mich einem wohnungspolitischen Teilbereich, dem bislang in der politikwissenschaftlichen Forschung so gut wie keine Aufmerksamkeit zukommt (vgl. Kapitel 3.2). Die hier durchgeführten Politikfeldanalysen untersuchen einen politischen Steuerungsgegenstand fernab der großen öffentlichkeitswirksamen Debatten. Insbesondere in einem solchen »Low-Level Setting« interessiert die Rolle unterschiedlicher Akteursgruppen in den politischen Prozessen (Biegelbauer 2013: 57). Eine weitere Zielsetzung besteht darin, nicht eine einzelne Politikentscheidung, sondern die inkrementelle Entwicklung eines Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum zu erklären. Ein solches Vorgehen ist politikfeldanalytisch unüblich und herausfordernd, dadurch aber nicht weniger reizvoll. Es kommt zudem der Realität näher, in der zur Adressierung politischer Probleme vielfach eine Kombination unterschiedlicher Maßnahmen genutzt wird (vgl. Kapitel 4.2.1). Dieser Aspekt leitet über zum gesellschaftspolitischen Anspruch und damit der Praxisrelevanz meiner Arbeit. So gilt das Wohnen durch die gegenwärtigen Preissteigerungen in einigen Regionen inzwischen als »neue soziale Frage« (vgl. Müller 2018: 186). Aber inwieweit werden in diesem wohnungspolitischen Diskurs besonders vulnerable Teilgruppen wie Menschen mit körperlichen oder seelischen Beeinträchtigungen bedacht? Was beeinflusst die Politikgestaltung in einem Feld mit derart unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Interessen? Und wie kann eine Politik »für Schwache« gelingen? Praktische Handlungsempfehlungen zur Beantwortung dieser Fragen übersteigen den empirisch-analytischen Ansatz dieser Dissertation, bilden aber den normativen Hintergrund, der mich überhaupt erst zum Verfassen der Arbeit motiviert hat und werden entsprechend im Fazit zu diskutieren sein (vgl. Kapitel 8).

Insgesamt gestaltet sich der Gang der Untersuchung wie folgt: Kapitel 2 erläutert die zentralen Begrifflichkeiten in Bezug auf Wohnungspolitik und barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum. Daran schließt sich in Kapitel 3 eine Aufarbeitung des politikwissenschaftlichen Forschungsstandes zum vorliegenden Erkenntnisinteresse an. Kapitel 4 erarbeitet den theoretischen Unterbau zur Forschungsheuristik auf der Basis des »Ansatzes eigendynamischer politischer Prozesse«, mit deren Hilfe die politischen Prozesse zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum strukturiert und erklärt werden sollen (Böcher/Töller 2012). Auf die Darstellung des breiteren Forschungsdesigns im Rahmen der qualitativen Sozialforschung sowie des konkreten methodischen Vorgehens (Kapitel 5) folgt schließlich die empirische Analyse und damit das Herzstück der vorliegenden Forschungsarbeit: Kapitel 6 identifiziert mithilfe einer Typologie die politischen Maßnahmen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum in den 16 Bundesländern, woraufhin Kapitel 7 in politikfeldanalytischen Fallstudien zu Sachsen-Anhalt und Hessen das Verständnis der zu diesen Maßnahmen führenden politischen Prozessen schärfen sollen. Schließlich sollen im abschließenden Kapitel 8 nicht nur aus den Forschungsergebnissen resultierende Implikationen für die weitere Forschung, sondern auch für die breitere Sozial- und Wohnungspolitik diskutiert werden.

2. Begriffliche Klärung

Im Folgenden wird in die Begrifflichkeiten des Untersuchungsgegenstandes eingeführt. Dafür erläutert Kapitel 2.1 zunächst die Hintergründe der Wohnungspolitik. Dies geschieht mittels einer Definition zur Wohnungspolitik, einem chronologischen Abriss des Politikfeldes seit 1945 sowie einem kursorischen Überblick zu den relevanten Akteuren, Institutionen und Maßnahmen. Abschließend folgt eine Diskussion der wohnungs- und sozialpolitischen Schnittmengen. Daraufhin widmet sich Kapitel 2.2 der Begrifflichkeit des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums. Hierfür wird in Anlehnung an die UN-Behindertenrechtskonvention sowie das Behindertengleichstellungsgesetz ein normativer Rahmen formuliert, auf dem aufbauend die DIN 18040-2 zum barrierefreien Wohnraum für den Neubau und die Technischen Mindestanforderungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zur Barrierereduzierung im Bestand auszuarbeiten sind.

2.1 Hintergründe der Wohnungspolitik

Die hier diskutierten Hintergründe der Wohnungspolitik beschränken sich auf definitorische und historische Ausführungen sowie einen Überblick über die politikfeldanalytischen Kategorien der relevanten Akteure, Institutionen und politischen Maßnahmen. Für den wohnungspolitischen Teilbereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums sind tiefergehende Erkenntnisse dem analytischen Kapitel 7 zu entnehmen. An dieser Stelle geht es zunächst darum, ein Verständnis für die Entwicklung in diesem Politikfeld und die daraus entstehenden Pfadabhängigkeiten zu generieren.

Definition der Wohnungspolitik

Der Zugang zu einem Politikfeld beginnt sinnvollerweise mit einer begrifflichen Klärung. Egner (2014: 13) folgend beschreibt Wohnungspolitik »*alle politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie die staatlichen Maßnahmen, die sich mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung, dem Neubau, der Modernisierung und der Erhaltung von Wohnungen befassen*«. Damit ist ein breiter Akteurskreis gewählt, da neben politischen auch verbandliche, nichtstaatliche Aktivitäten explizit eingeschlossen werden (vgl. Kapitel 4.2.1 zur wirt-

schaftlichen Selbstregelung). Zudem ist zusätzlich zum Neubau auch der Bestand durch »Modernisierung« und »Erhaltung« benannt. Wohnungsbaupolitik ist damit ein Teilbereich der Wohnungspolitik, selbiges gilt für die finanziellen Maßnahmen der Wohnraumförderung (vgl. auch Egner et al. 2004: 35).

Geschichte zur Wohnungspolitik in der Bundesrepublik seit 1945

Da die Wohnungspolitik stark durch historische und damit verbundene wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen geprägt ist, erfolgt ein historischer Abriss der wohnungspolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945.¹ Münch (2006) folgend ist Wohnungspolitik seit jeher eine »Wanderungsverarbeitungsmaschine«. Diese Umschreibung gilt sowohl für die Nachkriegsjahre nach 1918 und 1945 als auch für die Zeit der Wiedervereinigung nach 1990. Genauso beeinflussen aktuellere Wanderungsbewegungen durch Flucht und Asyl seit 2015 oder innerdeutsche Wanderungen von Ost nach West sowie vom Land in die Stadt die Wohnungsmärkte und damit auch die Wohnungspolitik (Gluns 2019: 272; Egner 2019b: 97; Schmitt 2018: 82).

Zur »Stunde Null« im Jahr 1945 sind etwa 21 Millionen Menschen in Deutschland auf eine neue Wohnung angewiesen (Egner 2014: 13). Zur Vermeidung extremer Preissteigerungen auf den vollends überfüllten Wohnungsmärkten führt die damalige Bundesregierung die sogenannte Wohnungszwangsbewirtschaftung ein (Mietobergrenzen, die staatliche Vergabe von Privatwohnraum an Wohnungslose sowie ein Kündigungsverbot von Bestandmieter*innen). Außerdem erfolgen in den 1950er Jahren enorme finanzielle Investitionsprogramme für den Wiederaufbau und Wohnungsneubau (Egner 2014: 13; Münch 2006). Diese gewaltigen Anstrengungen entspannen den westdeutschen Wohnungsmarkt, sodass die Wohnungspolitik sich in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren neuen Aspekten zuwenden kann: Eigentumsförderung als Vermögensbildung gelangt in den Fokus, ebenso die bislang vernachlässigte Bestandssanierung (Münch 2006; Gluns 2019: 260). Gleichzeitig werden die 1970er und 1980er Jahre im Nachhinein einhellig als Phase der Deregulierung und Liberalisierung beschrieben, Egner (2014: 16) spricht von einer »Vermarktlichung des Wohnungssektors« als Reaktion auf einen nun vermeintlich ausgeglichenen Wohnungsmarkt (vgl. auch Egner et al. 2004: 24ff.; Münch 2006; Holm 2008: 7; Krummacher 2011: 201f.)

Allerdings steigt die Spannung auf den Wohnungsmärkten bereits in den späten 1980er Jahren erneut an: Die Haushaltsgründung der geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit fällt zusammen mit einer zunehmenden Migration aus der ehemaligen DDR und Osteuropa. Zudem beginnt die bis heute anhaltende Tendenz zur Singularisierung der Haushalte, also zu Ein-Personen-Haushalten, die entsprechend eine größere Wohnungsnachfrage nach sich ziehen (Münch 2006). Die Politik intensiviert in Reaktion auf die sich wieder verschärfende Wohnungsmarktsituation den sozialen Wohnungsbau, implementiert Maßnahmen der Eigentumsbildung sowie attraktivere

1 Zur Wohnungspolitik der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) empfiehlt sich Schmidt et al. (2007: 173ff.). Da die neuen Bundesländer die wohnungspolitischen Strukturen der früheren westdeutschen Bundesrepublik weitgehend übernommen haben, soll der Hinweis auf einschlägige Literatur an dieser Stelle genügen.

Abschreibungen im Mietwohnungsbau. Der Wiedervereinigung begegnet die Bundesregierung mit einer Übertragung der westdeutschen wohnungspolitischen Strukturen auf die neuen Bundesländer. Wegen des Investitionsstaus im DDR-Wohnungsbestand erfolgen intensive Neubauaktivitäten sowie parallel der Rückbau durch Abriss (siehe vertiefend Egner et al. 2004: 32f.; Egner 2014: 16).

Ähnlich den 1960er und 1970er Jahren folgt ab den späten 1990er Jahren auf eine wohnungspolitische Hochphase eine erneute Entspannung, in der die früher eingesetzten Deregulierungen und Liberalisierungen fortgesetzt werden. Die rot-grüne Bundesregierung beschließt eine grundlegende Reform des Wohngeldes und ein Wohnraumförderungsgesetz im Jahr 2001. Letzteres fasst die Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung neu, indem sie nunmehr begrenzt ist auf *»Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind«* (§ 1 WoFG, nach Müller 2018: 179). Sind dies bereits Vorboten eines Rückzugs der Bundespolitik aus der Wohnungspolitik, so wird dieser mit der Föderalismusreform des Jahres 2006 weiter vorangetrieben: *»Vor dem Hintergrund regionaler Unterschiede auf den Wohnungsmärkten wurde die ausschließliche Zuständigkeit für die Neubauförderung den Bundesländern zugeteilt«* (Gluns 2019: 261f.). Ferner sind die frühen 2000er Jahre geprägt durch den Verkauf kommunaler Wohnungsbestände. Aufgrund des mutmaßlich ausgeglichenen Wohnungsmarktes, der durch die prognostizierte Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung auch zukünftig entspannt erwartet wird, veräußern zahlreiche Kommunen zur Konsolidierung ihrer Haushalte ihre Wohnungsgesellschaften (Jaedicke/Veser 2011; Held 2011).

Insgesamt entwickelt sich die Wohnungspolitik von 1945 bis zu den 2000er Jahren von einer *»Wohnungspolitik«* zu einer *»Wohnungsmarktpolitik«*, was meint, *»Personen zum selbständigen Agieren am Wohnungsmarkt zu befähigen und nur noch »Restgruppen« jenseits des Marktes mit Wohnraum zu versorgen«* (Münch 2006). Die späten 2000er Jahre bis zur Mitte der 2010er Jahre verlaufen wohnungspolitisch eher still. Erst seit circa 2015 erwacht die Politik erneut – dieses Mal bedingt durch Preissteigerungen in Ballungsregionen sowie den verstärkten Zuzug aus Fluchtregionen (Egner 2019b: 98ff.). Im historischen Kontext ist damit eine neue Hochphase der Wohnungspolitik angebrochen.

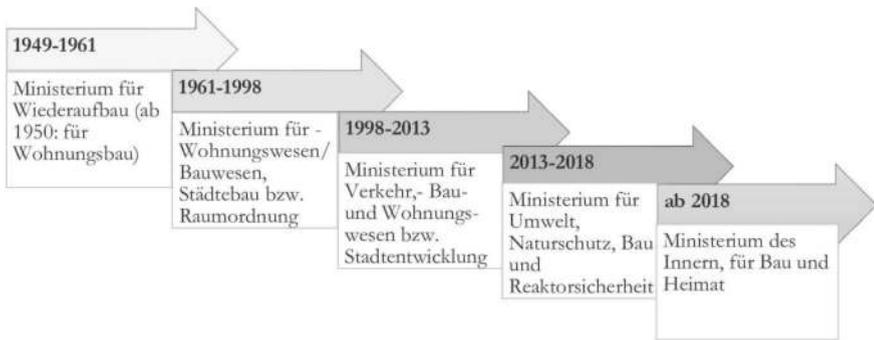
Akteure, Institutionen und politische Maßnahmen der Wohnungspolitik

Der Blick wird nun von der Vergangenheit auf den gegenwärtigen wohnungspolitischen Dreiklang aus Akteuren, Institutionen und Maßnahmen gelenkt. Dieser erfolgt hier allgemein für die Wohnungspolitik, um den Leser*innen ein grundlegendes Verständnis zum übergeordneten Politikfeld zu verschaffen.

Für die Darstellung der Akteure bietet die Strukturierung von Egner et al. (2004: 13) einen wertvollen Startpunkt. Leider verliert dieser Überblick mit der zwei Jahre nach seiner Veröffentlichung folgenden Föderalismusreform an Aktualität, zudem konzentriert er sich ausschließlich auf die Bundesebene. Dennoch lassen sich aus den relevanten Bundesministerien, den im Bundestag vertretenen Parteien, den Bundesländern sowie verschiedenen Verbänden interessante Einblicke gewinnen (Egner et al. 2004: 133ff.). So ist neben dem einschlägigen für Wohnen/Bauen zuständigen Ressort das Finanzministerium für die Wohnungspolitik keinesfalls zu unterschätzen, kontrolliert es

doch die Finanzen und Grundausrichtungen der Wirtschaftspolitik der jeweiligen Regierung und definiert damit den finanziellen Handlungsspielraum der Ressorts. Das Justizministerium wiederum prüft die Rechtsförmlichkeit von Gesetzesvorlagen, was in der Wohnungspolitik insbesondere das Mietrecht betrifft (Egner et al. 2004: 136f.). Mit Gluns (2019: 266) lässt sich ergänzen, dass je nach Policy weitere Ressorts die Wohnungspolitik beeinflussen können – etwa das für Umwelt bzw. Energie zuständige Ministerium bei der energetischen Gebäudequalität oder das Sozialministerium bei Fragen der baulichen Barrierefreiheit.

Abbildung 1: Für Bauen und Wohnen zuständige Bundesministerien (Deutsche Digitale Bibliothek 2020; BMI 2020)



Das federführende Ministerium für »Wohnen« oder »Bauen« ist indessen einem steten Wandel unterworfen, was bereits an dem wechselnden ministeriellen Zuschnitt abzulesen ist (vgl. Abbildung 1). So wandert das Bauressort allein von 2005 bis 2019 vom Verkehrs- über das Umwelt- bis ins Innenministerium. Der ministerielle Zuschnitt erlaubt zudem Aussagen darüber, wie viel Bedeutung eine Regierung einem Politikfeld zuspricht (Leunig 2016: 74). So wird das dezidierte Ministerium für Wohnungsbau der 1950er Jahre in den folgenden Jahrzehnten mit anderen Ressorts zusammengefasst, bis es seit 2005 lediglich im Kürzel »Bau« wiederzufinden ist.

Auf Ebene der Bundesländer variieren die ministeriellen Zuständigkeiten zur Wohnungspolitik von Bundesland zu Bundesland (vgl. Tabelle 1). Teils ist sie dem Ressort Wirtschaft zugeordnet, teils dem Ministerium für Inneres oder Finanzen (Egner et al. 2004: 150). Ferner finden sich in einigen Bundesländern breiter angelegte Ministerien für die Bereiche Bauen, Verkehr, Planung und/oder Stadtentwicklung und in vereinzelten Fällen liegt die Wohnungspolitik in den Ressorts Umwelt, Arbeit sowie Kultur und Sport. Mit Berlin und Hamburg ist in zwei der drei Stadtstaaten das Wohnressort in einer Behörde zu »Stadtentwicklung und Wohnen« prominent gefasst, wohingegen die Senatorin in Bremen nicht nur für Bauen, sondern auch für die beiden großen Ressorts Umwelt/Klimaschutz und Mobilität zuständig ist. Ähnlich großzügige Zuschnitte finden sich in Niedersachsen mit einem umweltpolitischen Schwerpunkt sowie in Hessen, wo der zuständige Minister Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen zugleich zu verantworten hat. Die ostdeutschen Bundesländer wiederum neigen dazu, das Bau-

und Wohnressort mit den Bereichen Infrastruktur, Landesentwicklung und ländliche Räume zu verbinden.

Tabelle 1: Landesbauministerien der Bundesländer, Juli 2020 (Recherche über Webseiten der Landesregierungen)

Bundesland	Ministerium	Minister*in
Baden-Württemberg	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit u. Wohnungsbau	CDU
Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau u. Verkehr	CSU
Berlin	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung u. Wohnen	DIE LINKE
Brandenburg	Ministerium für Infrastruktur u. Landesplanung	CDU
Bremen	Senatsverwaltung für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau	B90/GRÜNE
Hamburg	Behörde für Stadtentwicklung u. Wohnen	SPD
Hessen	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr u. Wohnen	B90/GRÜNE
Mecklenburg-Vorp.	Ministerium für Energie, Infrastruktur u. Digitalisierung	SPD
Niedersachsen	Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen u. Klimaschutz	SPD
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau u. Gleichstellung	CDU
Rheinland-Pfalz	Ministerium der Finanzen	SPD
Saarland	Ministerium für Inneres, Bauen u. Sport	CDU
Sachsen	Staatsministerium des Innern	CDU
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Landesentwicklung u. Verkehr	CDU
Schleswig-Holstein	Ministerium für Inneres, ländliche Räume u. Integration	CDU
Thüringen	Ministerium für Infrastruktur u. Landwirtschaft	DIE LINKE

Ressortzuständigkeiten lassen sich darüber hinaus auch parteipolitisch betrachten: So ist im Juli 2019 mit acht der 16 Landesbauministerien genau die Hälfte der Bundesländer in ihrer Wohnungspolitik unionsgeführt. Vier Bundesländer stellen SPD-Wohnungsbauminister*innen und je zwei Minister*innen sind der LINKEN (Berlin, Thüringen) sowie Bündnis 90/den GRÜNEN (Bremen, Hessen) zuzuordnen (vgl. ebenfalls Tabelle 1).

Die Wohnungspolitik der Länder ist aber nicht nur von den vor Ort bestehenden Akteursstrukturen geprägt, sondern auch von den legislativen Kompetenzen in der Bundesrepublik. Bis 2006 dominierte die konkurrierende Gesetzgebung und bis heute sind das Wohngeldrecht und das Bodenrecht – namentlich das Bauplanungsrecht – dem gesamtstaatlichen, konkurrierenden Kompetenzbereich zugeordnet (Schubert 2018: 1359f). Das Wohnungswesen ist indessen 2006 in die ausschließliche Kompetenz der Bundesländer übergegangen, wo bereits vorher schon das objektbezogene Bauordnungsrecht verortet war und ist (vgl. Kapitel 6.1.1). Zum Wohnungswesen gehören nicht nur die Wohnraumförderung, sondern auch die Wohnraumbewirtschaftung und

der soziale Wohnungsbau. Nach wie vor unter die konkurrierende Gesetzgebung fällt stattdessen das Mietrecht (Schubert 2018: 1359f.; Gluns 2019: 267). Tabelle 2 zeigt diese wohnungspolitischen Maßnahmen mit ihren jeweiligen föderalen Zuständigkeiten, wobei die dargelegten Spielräume der Bundesländer zugleich die ausgewählten Policies für die empirische Analyse begründen (vgl. Kapitel 5.1). Dabei wird auch ersichtlich, dass die Länder keinesfalls allein für »die Wohnungspolitik« verantwortlich sind. Hier ist neben dem Verweis auf den Bund ein Blick auf die kommunale Ebene angebracht. Einerseits übernehmen die Kommunen vielfach die Verwaltung und Umsetzung von bundes- und landespolitischen Vorhaben, andererseits setzen sie im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eigenverantwortlich Schwerpunkte (Bogumil/Holtkamp 2006: 50f.).

Tabelle 2: Föderale Einteilung wohnungspolitischer Maßnahmen (nach Gluns 2019: 267; Schubert 2018: 1369f.; Schönig et al. 2017b: 34ff.; von Bodelschwingh/Gilewski 2016: 259ff.; Kiepe et al. 2011: 662ff.)

Ebene	Legislative bzw. umsetzende Handlungsbefugnisse
Bund	<i>Mietrecht, zur Barrierefreiheit insbesondere § 554ff. BGB zur Sonderkaution Bauplanungsrecht Entflechtungsmittel seit 2006 (»Kompensationsmittel«) Sozialstaatliche Transferleistungen (Kosten der Unterkunft, Wohngeld)</i>
Bundesländer	<i>Bauordnungsrecht Soziale Wohnraumförderung Landeseigene Wohnungsunternehmen</i>
Kommunen	<i>Bauleitplanung auf Basis des Baugesetzbuchs Kommunale Wohnungsunternehmen Belegungsrechte bei Sozialwohnungen Wohnkonzepte und Wohnungsmarktbeobachtung</i>

Insgesamt zeigt sich ein breites, von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam bearbeitetes Spektrum wohnungspolitischer Maßnahmen. Eine skizzenhafte Einteilung wird dabei gern in die sogenannte Subjektförderung (die finanzielle Unterstützung einzelner Haushalte über Wohngeld oder Kosten der Unterkunft) und die Objektförderung (sozialer Wohnungsbau, aber auch Eigentumsförderung) vorgenommen, dazu kommt der regulative Rahmen über das Mietrecht (Heinelt/Egner 2006: 205; Gluns 2019: 268; Egner 2014: 13f.).

Wohnungspolitik an der Schnittstelle zur Sozialpolitik

Vor allem die soziale Wohnraumförderung und die mit dem Wohnen verbundenen Transferleistungen indizieren die Nähe der Wohnungspolitik zur Sozialpolitik. Zur Erinnerung definiert § 1 des Wohnraumförderungsgesetzes die Zielgruppe von »*Haushalte[n], die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind*« (Müller 2018: 179). Bereits seit jeher wird das Wohnen als zentraler, schützenswerter Lebensbereich und damit als »soziale Frage« gehandelt (Heinelt/Egner 2006: 204). Diese soziale Komponente der Wohnungspolitik wird im Kontext der

jüngeren Preissteigerungen in Ballungsräumen und den damit verbundenen Verdrängungstendenzen einkommensschwächerer Haushalte wiederentdeckt (Müller 2018: 177; Gluns 2019: 277). So konstatiert Knabe (2019: 647f.):

»Als Teil der Sozialpolitik nimmt die Wohnungspolitik nur einen Randbereich ein. Ihr Verständnis und ihre Thematisierung ist stets davon abhängig, welchen Stellenwert die soziale Frage in der jeweiligen Zeit hat [...]. Nach einer Phase der Liberalisierung bekommt die Wohnungspolitik nun wieder politische Aufmerksamkeit.«

Hier werden indessen nicht nur Einkommensschwache, sondern auch Bevölkerungsgruppen mit besonderen physischen Wohnraumbedarfen als eine explizit sozialpolitische Zielgruppe verstanden. In diesem Kontext erkennt die jüngere Literatur einhellig die mit der Alterung der Gesellschaft verbundenen Herausforderungen für die Wohnungsmärkte und die Wohnungspolitik an. Schubert (2018: 1360) etwa beschreibt den Leerstand im ländlichen Raum als ein daraus resultierendes Handlungsfeld und zeigt Querverbindungen zur innerörtlichen Entwicklung sowie zur Zersiedelung durch angrenzende Neubaugebiete auf. Gluns (2019: 262ff.), Müller (2018: 180) oder Knabe (2019: 650ff.) betonen stärker die baulichen und sozialen Bedarfe einer alternden Gesellschaft. Wie sehr derartige sozialpolitische Interessen Berücksichtigung in wohnungspolitischen Diskursen finden, hängt wiederum von den »*jeweiligen Zielen, Interessen- und Machtkonstellationen*« ab (Knabe 2019: 653, vgl. auch Heinelt/Egner 2006: 211). Diese Konstellationen aufzuzeigen, ist Bestandteil der vorliegenden Arbeit.

Fazit zur Wohnungspolitik

Auf den vorangegangenen Seiten wurde die Wohnungspolitik zunächst aus historischer Perspektive erschlossen und anschließend auf ihre zentralen Akteure, Institutionen und Maßnahmen sowie ihre Schnittstellen zur Sozialpolitik hin diskutiert. Nach diesem Zugang ist dem Urteil von Knabe (2019: 646) zu folgen: »*Wohnungspolitik lässt sich als unübersichtliches und kaum als eigenständig anerkanntes Politikfeld bezeichnen [...]. Auch die Akteursvielfalt in Politik, Verwaltung, Verbänden, Wohnungswirtschaft und der Forschung tragen zur Unübersichtlichkeit bei*«. Häufig erschwert die wohnungspolitische Verknüpfung zu Städtebau und Stadtentwicklung eine klare politikfeldanalytische Perspektive. Außerdem besteht die Herausforderung, zunächst das föderale Dickicht der Zuständigkeiten zu durchdringen: Bund, Länder und Kommunen teilen sich die wohnungspolitischen Aufgaben.

Möchte man die aktuelle Wohnungspolitik im historischen Kontext verorten, befindet sich Deutschland seit Mitte der 2010er Jahre in einer Hochphase, wie sie auch für die 1950er und frühen 1960er sowie die 1990er Jahre zu beobachten war. Das »*verschlafene Jahrzehnt*« der 2000er Jahre wird abgelöst durch eine hochkonjunkturelle Bauphase (von Einem 2016a). Ein solches zyklisches Auf und Ab entspricht – wie gezeigt – durchaus der wohnungspolitischen Norm. Stets prägen dabei die Debatten um das richtige Maß an staatlicher Intervention die Wohnungspolitik (Schubert 2018: 1355; Gluns 2019: 274ff.).

2.2 Wohnraum: barrierefrei oder barrierereduziert?

Im für diese Arbeit relevanten wohnungspolitischen Teilbereich finden sich verschiedenste Begrifflichkeiten, um den entsprechend ausgestatteten Wohnraum zu beschreiben. »Altersgerecht« oder »behindertengerecht« sind dabei keinesfalls einheitlich definiert: »Eine gesetzliche bzw. allgemeingültige Definition [...], in der die Anforderungen beschrieben und verbindlich gemacht werden, gibt es nicht. Dies führt in der Praxis zu sehr unterschiedlichen Handhabungen« (BMVBS 2011: 25). Mit den verwendeten Begriffen gehen entweder klare Verbindlichkeiten einher – barrierefrei nach DIN 18040-2 –, oder aber es erfolgt lediglich eine Schlagwortsetzung in Richtung der »Kund*innen« – Mieter*innen, selbstnutzende Eigentümer*innen – durch rechtlich undefinierte Begriffe.

Zur Erhellung dieses begrifflichen Dschungels erläutert dieses Unterkapitel die diese Forschungsarbeit leitenden Begriffe. Dies geschieht zunächst über die normative UN-Behindertenrechtskonvention und das Behindertengleichstellungsgesetz. Es wird dann weitergeführt mit der Barrierefreiheit nach der technischen Norm 18040-2 vom Deutschen Institut für Normung e.V. (DIN). Daraufhin wird die Barrierereduzierung nach den Technischen Mindestanforderungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) eingeführt. Auf die Nutzung von Begriffen wie »seniorengerecht« oder »behindertengerecht« wird verzichtet, da keinerlei Konsens hinsichtlich deren inhaltlicher Ausgestaltung besteht.

UN-Behindertenrechtskonvention und Behindertengleichstellungsgesetz

Für den Gedanken der Barrierefreiheit ist die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) wegweisend. Ihre Prinzipien der Autonomie und Inklusion wurden von Deutschland im Jahr 2009 ratifiziert und sind damit rechtlich bindend. Im Vergleich zum früheren Verständnis einer »Behinderung« findet eine Akzentverschiebung statt: »Man ist nicht behindert, sondern man wird behindert« (DIMR 2019: 11). Damit ist festgeschrieben, dass Menschen durch unzureichende Hilfsmittel und Umgebungen »behindert werden«, anstatt pauschal »behindert zu sein« (ebenda, vgl. auch BMAS 2016b: 115).

Der Begriff »Barrierefreiheit« selbst ist in der UN-BRK nicht explizit genannt, vielmehr werden verschiedene normative Leitlinien definiert. So bedeutet nach Artikel 2 eine Diskriminierung aufgrund von Behinderung »jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten [...] beeinträchtigt oder vereitelt wird« (Behindertenbeauftragter 2017: 8).² Mit einer Nichtdiskriminierung wiederum sind verschiedene Arten der Zugänglichkeit verbunden, wie Artikel 9 (1) mit dem Verweis auf einen gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt und die dadurch ermöglichte eigenständige Lebensführung konkretisiert (ebenda: 13). Und schließlich erkennt Artikel 19 Menschen mit Behinderung die »gleichen Wahlmöglichkeiten« wie anderen Menschen zu, etwa dadurch, dass sie entscheiden können, wo und mit wem sie leben (ebenda: 17f.).

2 Gleichzeitig heißt es aber auch: »[...] bedeutet »angemessene Vorkehrungen« notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen [...]« (Behindertenbeauftragter 2017: 8).

Neben der UN-Behindertenrechtskonvention stellen das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) des Bundes und darauf aufbauend die Gesetze der Länder eine zentrale normative Leitlinie dar. Hier definiert § 4: »Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, [...], wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind« (Bundesgesetzblatt 2002: 1468). Dieses Verständnis ähnelt der UN-BRK, nach der Menschen nicht pauschal behindert sind, sondern durch unangemessene Umgebungen behindert werden. Das Bundes-BGG wurde erstmals 2002 erlassen und unterliegt seitdem steten Wandlungsprozessen (DIMR 2019: 22).

Sowohl bei der UN-BRK als auch beim BGG handelt es sich um sogenannte Definitionsnormen, die einem Begriff einen normativen Inhalt zuschreiben. Daraus ergeben sich noch keine konkreten Pflichten – vielmehr sind diese Normen »bei der Auslegung von Vorschriften heranzuziehen, die solche Rechte oder Pflichten enthalten« (Bundesfachstelle Barrierefreiheit 2020). So zählt auch das Bauordnungsrecht zu solchen Vorschriften, die sich auf Artikel 4 BGG berufen und eine konkrete empirische Anwendbarkeit gewährleisten (vgl. Kapitel 6.1). Diese empirische Anwendbarkeit liefert im Folgenden die DIN 18040-2. Mit ihr wird ein Perspektivwechsel vom normativen hin zum empirisch-messbaren Verständnis von baulicher Barrierefreiheit vorgenommen.

DIN-Norm 18040-2: Barrierefreiheit

Für das barrierefreie Bauen ist die bautechnische Normenreihe DIN 18040 handlungsleitend. Sie besteht aus drei Teilen: Während DIN 18040-1 für öffentlich zugängliche Gebäude gilt und DIN 18040-3 für den öffentlichen Verkehrs- und Freiraum, ist für den privaten Wohnraum der Normenteil 2 zuständig: Er formuliert Voraussetzungen zu Wohngebäuden und ihren Außenanlagen, den Wohnungszugängen und der inneren Wohnungsausstattung, nach denen ein Gebäude barrierefrei ist (WM Baden-Württemberg 2017: 10f.; DIN 2020).

Dem Vorwort von DIN 18040-2 folgend berücksichtigt sie die Bedürfnisse von Menschen mit unterschiedlichsten körperlichen, kognitiven oder motorischen Einschränkungen (bspw. Menschen mit Seh- und Hörbehinderung, groß- und kleinwüchsige Menschen, ältere Menschen) (DIN 2020). Dass eine pauschale Norm nicht allen individuellen Bedürfnissen eines jeden/einer jeden Einzelnen gerecht werden kann, ist dabei anerkannt, weshalb von einer Art Mindeststandard der baulichen Barrierefreiheit gesprochen wird (VDI 2017: 5).

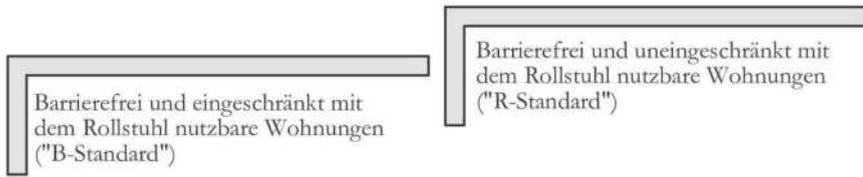
Tabelle 3: DIN 18040-2: Inhaltsverzeichnis (nach HMWEVW 2013: 33; FM RLP/MSAGD 2017)

Vorwort	
<i>Kapitel 1: Anwendungsbereich</i>	Unterscheidung in barrierefrei nutzbare Wohnungen und barrierefrei und uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbare Wohnungen
<i>Kapitel 2: Normative Verweisungen</i>	Verweise auf weitere relevante Normen
<i>Kapitel 3: Begriffe</i>	3.1 Bedienelement 3.2 Bewegungsfläche 3.3 Blindheit [...]
<i>Kapitel 4: Infrastruktur</i>	4.1 Allgemeines 4.2 Äußere Erschließung auf dem Grundstück 4.3 Innere Erschließung des Gebäudes 4.4 Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten 4.5 Bedienelemente, Kommunikationsanlagen, Ausstattungselemente
<i>Kapitel 5: Räume in Wohnungen</i>	5.1 Allgemeines 5.2 Flure innerhalb von Wohnungen 5.3 Türen, Fenster 5.4 Wohn-, Schlafräume und Küchen 5.5 Sanitärräume 5.6 Freisitz

Die DIN 18040-2 setzt sich aus fünf inhaltlichen Kapiteln zuzüglich Vorwort zusammen (vgl. Tabelle 3). Wichtig für die Zugänglichkeit zur Wohnung und die Ausstattung innerhalb der Wohnung sind insbesondere die Regelungen in den Kapiteln 4 und 5. Zentral ist außerdem die Unterscheidung in barrierefreie und eingeschränkt bzw. uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbare Wohnungen. Bei der Infrastruktur, also beim Zugang und den sogenannten Erschließungsbereichen – ab Grundstücksgrenze inklusive Hausfluren und Treppenhäusern –, muss eine uneingeschränkte Nutzbarkeit mit dem Rollstuhl gewährleistet sein. Das entspricht unter anderem Bewegungsflächen von 1,50 Metern mal 1,50 Metern und lichten Türdurchgangsbreiten von 90 Zentimetern (VDI 2017: 5; Fachportal nullbarriere.de 2018). Dahingegen wird innerhalb der Wohnung zwischen zwei unterschiedlichen Ausstattungsqualitäten unterschieden. Der R-Standard – barrierefrei und uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar – entspricht den Vorgaben für die Infrastruktur, wohingegen beim B-Standard – barrierefrei und eingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar – bspw. kleinere Bewegungsflächen (1,20 m x 1,20 m) und eine lichte Türdurchgangsbreite von 80 Zentimetern gelten. Die Wohnungen nach B-Standard sind für Menschen geplant, welche zwar nicht auf einen Rollstuhl angewiesen sind, aber sonstige Gehhilfen benötigen oder durch eine Sehbehinderung einen veränderten Wohnraumbedarf haben (VDI 2017: 5f.). Der B-Standard stellt damit einen Mindeststandard dar, auf dem der R-Standard aufbaut (vgl. Abbildung 2).

Die DIN-Landschaft unterliegt einem steten Wandel, um jeweils neue technologische, aber auch gesellschaftliche Entwicklungen abbilden zu können. So besteht die Normenreihe 18040 seit dem Jahr 2011 und ersetzt die zuvor gültige DIN 18025 aus

Abbildung 2: B- und R-Standard nach DIN 1840-2 (eigene Darstellung)



dem Jahr 1992. Im Rahmen einer grundlegenden Überarbeitung wurden erstmals Anforderungen an die Sensorik integriert und sogenannte Schutzziele definiert (DIN 2020; HMWEVW 2013: 3). Schutzziele geben ein Ziel vor, ohne den konkreten Weg zur Erreichung dieses Ziels verbindlich vorzuschreiben: »Die mit den Anforderungen nach dieser Norm verfolgten Schutzziele können auch auf andere Weise als in der Norm festgelegt erfüllt werden« (Rau 2012: 28). Sie gewähren der Bauplanung mehr Flexibilität (Jocher et al. 2016: 22; WM Baden-Württemberg 2017: 113). Zudem arbeitet die Europäische Union an einer DIN EN 17210 »Barrierefreiheit und Nutzbarkeit der gebauten Umgebungen«. Ein erster Entwurf wurde im Mai 2019 veröffentlicht und hätte mit einer Verabschiedung auch Auswirkungen auf die nationalstaatlichen Regelungen der EU-Mitgliedstaaten (bfb barrierefrei bauen 2019b; Fachportal nullbarriere.de 2019). Im Folgenden beziehen sich die Inhalte aber auf die im Jahr 2019 gültige DIN 18040-2.

Wichtig ist, dass DIN-Normen als technische Regeln noch keine automatische Gültigkeit besitzen. Das Deutsche Institut für Normung e.V. selbst ist ein eingetragener privatwirtschaftlicher Verein, der nach seiner Satzung zunächst dazu dient, »zum Nutzen der Allgemeinheit [...] in geordneten und transparenten Verfahren die Normung und Standardisierung anzuregen, zu organisieren, zu steuern und zu moderieren« (DIN 2015: 3). Erst mit der Übernahme in die Landesbauordnungen bzw. in die dahinterliegenden Technischen Baubestimmungen werden ihre Inhalte verbindlich. Inwieweit die 16 Bundesländer dabei die komplette DIN 18040-2 übernehmen oder nur Teile von ihr, ist unterschiedlich (vgl. Kapitel 6.1.3). Zudem wurde die DIN 18040-2 für Neubauvorhaben mit dem Grundsatz konzipiert, diese Anforderungen bei Umbauten im Bestand »sinngemäß anzuwenden« (Bayerische Architektenkammer et al. 2014: 19). Gerhard Loeschke – Obmann im DIN-Ausschuss für den barrierefreien Neubau und maßgeblich bei der Entwicklung der KfW-Technischen Mindestanforderungen beteiligt – erläutert dazu:

»Diese nach DIN ausgerichtete Barrierefreiheit zeigt sich [...] im Wohnungsbestand der frühen Nachkriegsbauten wenig zielführend und zwar sowohl im monetären als auch im nutzungsspezifischen Sinne. Das Festhalten an »gänzlich« barrierefreien Standards würde insbesondere im Wohnungsbestand eine gravierende Investitionslücke heraufbeschwören« (Loeschke/Pourat 2009: 7, vgl. auch KfW o.J.).

Technische Mindestanforderungen der KfW: Barrierereduzierung

Loeschke/Pourat (2009) verweisen damit auf eine weitere begriffliche Kontroverse: Auch wenn normative Leitlinien eine umfassende Barrierefreiheit vorsehen und die DIN 18040-2 versucht, diese Barrierefreiheit für den Neubau zu operationalisieren, so las-

sen sich ihre Kriterien teils schwierig auf Bestandsbauten übertragen. Selbst wenn theoretisch ab morgen alle Wohngebäude »barrierefrei und uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar« gebaut würden, sieht sich der deutsche Wohnungsmarkt einem immensen Wohnungsbestand mit vielen Barrieren gegenüber.

Hier gibt es verschiedene Anstrengungen, auch für die Bestandsmodernisierung entsprechende Prüfsteine zu formulieren. Der Kriterienkatalog der Förderbank KfW für das Förderprogramm »Altersgerecht Umbauen« ist dabei der bekannteste. Die KfW ist eine nationale Förderbank in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Bereits seit ihrer Gründung im Jahr 1948 fördert sie Investitionen im In- und Ausland, unter anderem in der Wohnbauförderung. Durch ihre Finanzkraft übt sie auch auf die Landesförderbanken eine große Orientierungswirkung aus (KfW 2020b; KfW 2020a, vgl. ausführlich Kapitel 6.2.2). Zum Jahr 2019 bestanden im Programm »Altersgerecht Umbauen« sieben Bereiche zur Förderung von barrierereduzierenden Umbaumaßnahmen (KfW 2019a: 2ff.):

- a) Wege zum Gebäude und Wohnumfeldmaßnahmen
- b) Eingangsbereich und Wohnungszugang
- c) Vertikale Erschließung/Überwindung von Treppen und Stufen
- d) Anpassung der Raumgeometrie/Raumzuschnitt und Schwellenabbau
- e) Badumbau/Maßnahmen an Sanitarräumen
- f) Orientierung, Kommunikation und Unterstützung im Alltag
- g) Gemeinschaftsräume und Mehrgenerationenwohnen

Die KfW hat zusätzlich den Standard »Altersgerechtes Haus« für den Fall entwickelt, dass Maßnahmen in allen sieben Förderbereichen realisiert werden (KfW 2019a: 10). Angesichts der bestehenden terminologischen Kontroversen verstärkt dieser Standard wiederum die begriffliche Unschärfe im Feld, da zusätzlich zur Barrierefreiheit nach DIN 18040-2 und der Barrierereduzierung nach KfW-Technischen Mindestanforderungen das »Altersgerechte Haus« eingeführt wird.

An dieser Stelle soll der Verweis auf diese Mindestanforderungen genügen. Ebenso wie bei der DIN 18040-2 werden für alle sieben Förderbereiche Kriterien definiert – allerdings nach eigener Aussage technisch realisierbar und ökonomisch finanzierbar für den Bestandsumbau (vgl. KfW 2019a und Kapitel 6.2.2). Es bleibt festzuhalten: Die Begriffe »barrierereduziert« und »altersgerecht« sind nicht geschützt und dürfen entsprechend auch verwendet werden, wenn die KfW-Kriterien nicht eingehalten sind. Dennoch ist es in dieser Forschungsarbeit wichtig, auch bei Bestandsumbauten und damit einhergehenden »Reduzierungen« von Barrieren sprechfähig zu sein. Verschiedene Förderprogramme und Beratungsangebote adressieren den Bestandsumbau und erfüllen häufig im Ergebnis nicht die in der DIN 18040-2 formulierten Kennzahlen zur Barrierefreiheit. Somit wurde sich hier für den Begriff des barrierereduzierten Wohnraums entschieden. Die entsprechend umgebauten Wohnungen oder Wohnumfelder können eine signifikante Wohnverbesserung für die Nutzer*innen bedeuten, auch wenn sie weniger strukturiert fassbar sind. »Barrierereduziert« wird in dieser Arbeit deshalb in

Anlehnung an die Technischen Mindestanforderungen der KfW verstanden, aber nicht ausschließlich auf diese bezogen.

Fazit zu den Begriffen Barrierefreiheit und -reduzierung

Zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum kursieren zahlreiche Formulierungen, von denen die meisten nicht definiert oder geschützt sind. Die hier eingeführten Begriffe

- Barrierefreiheit nach Behindertengleichstellungsgesetz (BGG),
- Barrierefreiheit nach DIN 18040-2 (R- und B-Standard) und
- Barrierereduzierung nach den Technischen Mindestanforderungen der KfW

haben dabei alle ihre jeweilige Berechtigung: Während das BGG die normativen Leitlinien setzt, operationalisiert die DIN 18040-2 spezifische Kriterien für den barrierefreien Neubau. Die KfW wiederum versucht, diese Kriterien in einem Kompromiss zwischen normativen Zielen, technischer Machbarkeit und Finanzierbarkeit auf den Gebäudebestand anzuwenden. Diese Verständnisse widersprechen sich nicht, sondern setzen je eigene Schwerpunkte. Sie nehmen entweder eine spezifische, praktische Perspektive (DIN 18040-2, Technische Mindestanforderungen der KfW) oder eine abstraktere, normative Perspektive (BGG) ein. Diese Forschungsarbeit spricht aufgrund der Nähe zu den in der Politik genutzten Verständnissen von Barrierefreiheit nach der DIN 18040-2 sowie von Barrierereduzierung nach den Technischen Mindestanforderungen der KfW. Die UN-Behindertenrechtskonvention und die Behindertengleichstellungsgesetze der Länder prägen die politischen Prozesse durch ihre normativen Zielsetzungen aber durchaus und sind im weiteren Verlauf unter den institutionellen Rahmenbedingungen zu diskutieren (vgl. Kapitel 4.5.1).

Abschließend sei noch ein letzter Hinweis zu einem mit der Barrierefreiheit verbundenen juristischen Dilemma angeführt, welches Welti (2013: 26ff.) am abgesenkten Bordstein verdeutlicht: Während dieser für die Rollstuhlfahrerin »Barrierefreiheit« bedeute, gefährde er eine sehbehinderte Person aufgrund der fehlenden Orientierungsfähigkeit. Daraus ergibt sich der Spagat, zwischen individuellen Bedürfnissen und einer generalisierten Anforderung für eine unbestimmte Menge an Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen abwägen zu müssen. Erschwerend dazu kommt die Unterscheidung in sogenannte Tatsachenfragen und normative Rechtsfragen: »Ob ein Rollstuhlfahrer Zugang zum Gebäude auch durch den Hintereingang bekommt, ist eine Tatsachenfrage. Ob es sich dabei noch um die allgemein übliche Weise ohne besondere Erschwernis handelt, ist eine normative Rechtsfrage« (Welti 2013: 29). Diese mit den jeweiligen Begriffen verbundenen Kontroversen werden in den Fallstudien (vgl. Kapitel 7) aufgearbeitet: Was in der DIN 18040-2 enthalten ist und was dann tatsächlich in das Bauordnungsrecht überführt wird, ist Bestandteil politischer Prozesse, deren Grundlage auch normative und symbolische Debatten sind.

3. Forschungsstand

Der Forschungsstand zur politischen Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum ist äußerst überschaubar. Am nächsten kommt meinem Forschungsvorhaben die Dissertation von Joo (2018), welche sich mit Wohnberatungen zur altersgerechten Wohnungsanpassung beschäftigt und hier auch konkret politische Aktivitäten untersucht. Zudem bietet der Wohnatlas des Kuratoriums Deutsche Altershilfe in Kooperation mit der Wüstenrot Stiftung einen wertvollen Startpunkt, arbeitet er doch verschiedene politische Maßnahmen zum »Wohnen im Alter« strukturiert auf (KDA/Wüstenrot Stiftung 2014a; KDA/Wüstenrot Stiftung 2014b). Ähnliches gilt für eine gleichnamige Studie des Bundesbauministeriums (BMVBS 2011). Die politischen Prozesse, die zu diesen Maßnahmen geführt haben, wurden jedoch bislang nicht wissenschaftlich untersucht.

Die vorliegende Forschungsarbeit verortet sich in der Politikfeldanalyse und den einschlägigen politikwissenschaftlichen Arbeiten zur Wohnungspolitik. Dafür ebnet Kapitel 3.1 zunächst den Weg in die politikfeldanalytische Auseinandersetzung mit der Untersuchungsebene – den Bundesländern. Aus dieser Literatur können nicht nur Erkenntnisse zu bewährten Methoden und Forschungsdesigns, sondern auch grundlegende Strukturen und Handlungslogiken auf Länderebene abgeleitet werden. Kapitel 3.2 arbeitet daraufhin die politikwissenschaftliche Literatur zur Wohnungspolitik auf, um das Forschungsvorhaben inhaltlich zu verankern. Zuletzt erfolgt mit Kapitel 3.3 eine Zusammenfassung und Reflexion des aufgearbeiteten Forschungsstandes.

3.1 Bundesländer in der Politikfeldanalyse

Um die Bedeutung der Bundesländer als Untersuchungsgegenstand in der Politikfeldanalyse zu verdeutlichen, interessiert zunächst, welche landespolitischen Politikfelder hier von anderen Policy-Forscher*innen beforscht werden und wo es Forschungslücken gibt. Wird eher vergleichend oder über Einzelfallstudien vorgegangen? Die aufgearbeitete Studienlage basiert zu einem großen Teil auf Sammelbänden zur Politik der Bundesländer (Hildebrandt/Wolf 2016; Freitag/Vatter 2010; Scheller/Schmid 2008; Schnei-

der/Wehling 2006) sowie auf einem Schwerpunktheft der Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft (Sack/Töller 2018). Der Blick in diese Literatur offenbart eine Schwerpunktsetzung auf vergleichend angelegte Studien in einzelnen Politikfeldern.

In den klassisch unter die legislative Zuständigkeit der Länder fallenden Politikfeldern ist die Literaturbasis naturgemäß besonders breit. Dies gilt für die *Bildungspolitik*, wozu sowohl Schulpolitik (Ulbricht 2014; Hepp 2006; Wolf/Heinz 2016) als auch Hochschulpolitik zählt (Lanzendorf/Pasternack 2016). Ferner stellt Münch (2008) die Frage nach einer »bundesdeutschen Bildungspolitik« trotz föderaler Landeszuständigkeiten und Schlicht (2010) untersucht die Wechselwirkungen zwischen Bildungspolitik und Bildungsungleichheit. Ebenfalls intensiv beforscht ist die *Arbeitsmarktpolitik* der Länder (grundlegend Blancke/Schmid 1998). Während Blancke/Schmid (2006) und Stoy (2016b) sich in ihren Analysen für eine Verbindung von Arbeits- und Sozialpolitik entscheiden, untersucht Blancke (2004) die Diffusion unterschiedlicher Arbeitsmarkt-Policies und Malik (2008) fragt nach den Auswirkungen der Hartz IV-Reformen auf die Arbeitsmarktpolitik der Länder. An die Arbeits- und Sozialpolitik angrenzend sind verschiedene Studien im weiteren Sinne der *Sozial- und Gesellschaftspolitik* zuzuordnen, wie etwa Jeffery et al. (2014) zur Diversität von Lebensbedingungen oder in der Gesundheitspolitik sowohl Böhm et al. (2018) zur Umsetzung des Präventionsgesetzes als auch Gerlinger (2008) zu den Bund-Länder-Beziehungen im entsprechenden Politikfeld. Stoy (2016a) und Schieren (2008) interessieren sich indessen stärker für einen breiteren Ansatz der föderalen Sozialpolitik – je unter dem Leitsatz des unitarischen Bundesstaats. Und während sich Beinborn et al. (2018) mit der Ländervarianz in den Jugendpolitiken ein eher exotisches Politikfeld vornehmen, sind verschiedene Arbeiten der Integrations- und Kulturpolitik zuzuordnen (von Blumenthal 2010; Stocker 2010; Münch 2016; Günther et al. 2019).

Die *Umwelt-, Klima- und Energiepolitik* bildet einen weiteren Schwerpunkt in der Politikfeldanalyse auf Ebene der Bundesländer. Der Landesumweltpolitik wird sich genähert entlang von Fragestellungen zur Umsetzung europäischer Vorgaben (Eppler 2008), zu Wahlprogrammen (Seeger 2003), in Verbindung zur Naturschutzpolitik (Böcher/Töller 2016) oder über vergleichende Umweltindikatoren (Berker et al. 2019). Die Energiepolitik erarbeiten Wurster/Köhler (2016) in ihrer allgemeinen Struktur, wohingegen Monstadt/Scheiner (2016) stärker die legislative Aufgabenverteilung interessiert. Kerkow (2016) schließlich untersucht die Umsetzung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen in den einzelnen Bundesländern. Ferner findet auch der landespolitische Komplex *Sicherheitspolitik, Polizei und Justiz* regen Anklang in der Policy-Forschung (Frevel/Groß 2016; Rowe/Turner 2016; Prätorius 2006; Bandau/Bothner 2020). Hier erklären Stoiber/Töller (2016) die Privatisierung vom Maßregelvollzug und Schniewind et al. (2010) vergleichen die Landesausgaben der Sicherheitspolitik mit der Bildungspolitik. Wie Polizei und Justiz auch ist die *Verwaltungspolitik* eine typische Landeskompetenz. Insofern erscheint es nur folgerichtig, dass sich zahlreiche Arbeiten mit diesem Politikfeld und insbesondere mit den darin stattfindenden Verwaltungsreformen beschäftigen (Bogumil 2007; Haus 2006; Ebinger/Bogumil 2016; Grotz et al. 2017).

Die landesspezifischen Strukturen der *Wirtschafts- und Finanzpolitik* (Hildebrandt 2016; Reus 2016) interessiert die Policy-Community ebenso wie die in diesem Politikfeld bestehende Verflechtung zwischen Bund und Ländern (Scheller 2008; Woisin 2008).

Das Stichwort der Verflechtung ist naturgemäß ebenfalls zentral bei der *Europa- und Bundespolitik* der Länder: Während Grasl (2016) hierfür als breiterer Überblick zu empfehlen ist, konzentriert sich Hüttmann (2008) auf die Beziehung zur Bundesebene. Andere Autor*innen stellen wiederum die Europäisierung in den Mittelpunkt ihres Interesses (Hüttmann/Siegl 2008; Derpa 2008; Sack/Sarter 2018) oder fragen nach der Umsetzung europäischer Vorgaben durch die Bundesländer (etwa Ulbricht/Römer 2019 zur Datenschutzaufsicht).

Schließlich sei auf einige Arbeiten verwiesen, welche entweder keinem klassischen landespolitischen Kompetenzbereich zugeschrieben werden können, sich erst in den letzten Jahren entwickelt haben oder aus anderen Gründen bislang keine sonderliche Aufmerksamkeit in der Policy-Literatur erfahren. Für das vorliegende Erkenntnisinteresse besonders anregend ist die Arbeit von Holtmann (2005) zur dezentralen Aufgabenverteilung in der Bau- und Wohnungspolitik – allerdings noch vor der Föderalismusreform 2006. Weiterhin untersucht Lange (2006) die Medienpolitik der Länder und Schwedes/Ruhrort (2016) interessiert die Verkehrspolitik – ein angesichts der empirischen Relevanz ebenfalls erstaunlich dünn besetztes Politikfeld in der einschlägigen Literatur. Die Regionalpolitik, insbesondere zur regionalen Entwicklung von ländlichen Räumen, betrachtet Ewert (2016) in Verbindung mit der Landwirtschaftspolitik, wohingegen Grajewski/Mehl (2008) sich für darin ausbildende Netzwerkstrukturen interessieren und Kilper (2008) nach Anpassungsleistungen in der Regionalpolitik fragt. Ebenfalls die Regionalpolitik, dabei in Verbindung zur Stadtentwicklung und Städtebauförderung, untersucht Zimmermann (2016). Aufgrund der Nähe der Wohnungspolitik zur Städtebauförderung erscheint auch hier ein tieferer Blick lohnend.

Die bislang dargestellten Studien sind allesamt vergleichend angelegt, was bei der Ausgangslage von 16 Bundesländern mit ähnlichen institutionellen Rahmenbedingungen nicht verwundert. Nichtsdestotrotz finden sich auch Fallstudien zu einzelnen Politikfeldern bzw. Policies in einzelnen Bundesländern (etwa: Hörisch/Wurster 2017 für Baden-Württemberg; Reutter 2013 sowie Wiegand 2015 für Nordrhein-Westfalen). Diese inhaltlich breite Literatur kann hier nicht umfassend aufgearbeitet werden, wird aber im weiteren Verlauf insbesondere bzgl. der Fallstudienländer Hessen und Sachsen-Anhalt von Interesse sein (vgl. Stoiber et al. 2007; Hornig 2016). In diesem Kontext sei auch auf die Sammelbände zur politischen Landeskunde in einzelnen Bundesländern verwiesen. Mit je eigenen Kapiteln zu den landesspezifischen Institutionen, Akteuren und politischen Kulturen – aber teils auch bereits mit Blick in einzelne Politikfelder – bieten sie eine wertvolle Literaturbasis zur Annäherung an landespolitische Fragestellungen. Insbesondere wichtig sind für die Fallstudien dabei »Politik und Regieren in Sachsen-Anhalt« (Träger/Priebe 2017) sowie »Politik und Regieren in Hessen« (Schroeder/Neumann 2016a).

Abschließend bleibt zur einschlägigen Studienlage festzuhalten: Policy-Forscher*innen untersuchen die Ebene der Bundesländer durchaus und das nicht erst seit gestern. Dass dies auch seine empirische Berechtigung hat, stellt Gebauer (2010: 245) fest:

»Entgegen einer weit verbreiteten [...] Auffassung verfügen die Länder nämlich durchaus über zentrale, relevante und zukunftssträchtige Gesetzgebungskompetenzen. [...]

Jedenfalls kann heute noch weniger als vor einigen Jahren die Rede davon sein, dass den Ländern keine substantielle Gesetzgebungsmacht verblieben wäre.

Die Wohnungspolitik ist indessen in der Policy-Forschung der Bundesländer bislang, wenn überhaupt, nur marginal vertreten. Dies überrascht angesichts der legislativen Zuständigkeiten doch sehr (vgl. Kapitel 2.1). Eine Erklärung mag sein, dass die Wohnungspolitik zwischenzeitlich nicht mehr als eigenständiges Politikfeld, sondern als Bestandteil der Stadtentwicklungspolitik verstanden wird bzw. wurde. Dabei ist auch dieser Bereich – mit wenigen Ausnahmen wie Zimmermann (2016) – politikwissenschaftlich nur wenig erforscht. Eine andere mutmaßliche Erklärung liegt in der langjährigen politischen und gesellschaftlichen Geringschätzung dieses Politikfeldes (vgl. Kapitel 1): Folglich war auch die wissenschaftliche Aufmerksamkeit eine randständige. Sollte diese Vermutung zutreffen, so ist ab Mitte der 2010er Jahre – dabei je die zeitlichen Verzögerungen vom Forschungsinteresse bis hin zur Publikation berücksichtigend – eine verstärkte Publikationsaktivität zu erwarten.

Die Erkenntnisse aus anderen Politikfeldern bieten aber dennoch eine wertvolle Ausgangsbasis. Erstens verhelfen sie zu einem tiefergehenden Verständnis landespolitischer Prozesse und zweitens sind insbesondere aus der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, aber auch aus der Wirtschafts- und Finanzpolitik, Übertragungen zum verwandten Bereich der Wohnungspolitik denkbar.

3.2 Wohnungspolitik in der Politikwissenschaft

Nachdem die politikfeldanalytische Literatur zu den Bundesländern als Untersuchungsebene dargestellt wurde, verengt sich das folgende Unterkapitel inhaltlich auf die Wohnungspolitik. Diesem Politikfeld ist der Bereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums zuzuordnen. Dabei scheint die politikwissenschaftliche Beschäftigung mit der Wohnungspolitik dem Takt der politischen Aufmerksamkeit nahtlos zu folgen: Während die 2000er und frühen 2010er Jahre eine weitgehend publizistische Abstinenz kennzeichnete, verstärkt sich in den letzten Jahren die Forschungsaktivität.¹

Wie lässt sich der Forschungsstand zu »der Wohnungspolitik« kategorisieren? Denkbar wäre eine Strukturierung entlang der föderalen Untersuchungsebenen, allerdings widerspricht dieses Vorgehen der Publikations- und Denklogik vieler Autor*innen. Diese sind zumeist an einzelnen Problemen oder Policies interessiert – unabhängig davon, welche politische Ebene je über Handlungskompetenzen verfügt. Vielfach lassen sich wohnungspolitische Herausforderungen ohnehin nur im Mehrebenen-system bearbeiten. Vor diesem Hintergrund wird zunächst der bestehende politikwissenschaftliche Forschungsstand zur allgemeinen Wohnungspolitik aufgezeigt. Daraufhin sind diejenigen wohnungspolitischen Debatten zu erörtern, denen die Politikwissenschaft aktuell ihre Aufmerksamkeit widmet.

1 Aufgrund der nationalstaatlich stark variierenden Wohnungsmärkte und Wohnungspolitiken beschränkt sich dieses Kapitel auf die deutsche Wohnungspolitikforschung.

Beginnend mit der Grundlagenliteratur zur Wohnungspolitik erscheint es geboten, einen Schnitt zwischen der Zeit vor und nach dem Jahr 2006 zu ziehen, da die damalige Föderalismusreform die institutionellen Zuständigkeiten grundlegend verändert hat. Die historisch interessierten Leser*innen finden Lektüre zur Entwicklung der Wohnungspolitik bei Heinelt/Egner (2006) und Münch (2006). Meisel (1998) analysiert den Institutionentransfer in der Wohnraumförderung nach 1989: Am Beispiel von Sachsen und Sachsen-Anhalt identifiziert er für die frühen 1990er Jahre einen »*weitgehenden Transfer von Institutionen, Normen und Personal*« (Meisel 1998: 98). Ferner darf in einem geschichtlichen Abriss zur deutschen Wohnungspolitikforschung Everhard Holtmann nicht unerwähnt bleiben. Er hat die politischen Prozesse unter Zuhilfenahme der Strukturbruchthese von Lehmbuch analysiert (Holtmann 2000, vgl. auch Reutter 2006: 125ff.) und kurz vor der Föderalismusreform 2006 die damalige föderale Aufgabenteilung in der Bau- und Wohnungspolitik hinterfragt:

»[...] dass es regional differenzierten Handlungsspielraum gibt, liegt auf der Hand. Wenn dies so ist, liegt die Schlussfolgerung zunächst nahe, dass eine bundeseinheitliche Normierung, wie sie für den deutschen »unitarischen Bundesstaat« (Konrad Hesse) generell und auch im Sektor der Bau- und Wohnungspolitik speziell kennzeichnend ist, suboptimale Problemlösungen hervorbringt« (Holtmann 2005: 282).

Schließlich ist das einschlägige Werk »Wohnungspolitik in Deutschland« von Egner et al. (2004) unbedingt empfehlenswert, da es sowohl begrifflich und historisch die Wohnungspolitik in Deutschland aufarbeitet, als auch ihre zentralen Akteure, Institutionen und Maßnahmen untersucht.

Mit der Föderalismusreform im Jahr 2006 werden die legislativen Zuständigkeiten der Länder zwar ausgebaut (vgl. Kapitel 2.1), jedoch geht mit dieser Kompetenzverschiebung ein Rückgang der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit für dieses nun stärker subnational organisierte Politikfeld einher: Mit Ausnahme von Lampert/Althammer (2007) – welche in ihren Ausführungen noch stark von der Zeit vor 2006 geprägt sind – scheint hier tatsächlich auch in der Forschung das von von Einem (2016a) attestierte »*verschlafene Jahrzehnt*« zum Tragen zu kommen. Ab Mitte der 2010er Jahre wiederum ist eine erneute Publikationsaktivität zu beobachten, beginnend mit zwei interdisziplinären Sammelbänden von von Einem (2016a) und Schönig et al. (2017a). Mit Gluns (2019), Schubert (2018), Müller (2018) und Knabe/Leitner (2017) finden sich dann direkt mehrere Übersichtsarbeiten zur Wohnungspolitik in Deutschland. Während die beiden erstgenannten einen klaren politikfeldanalytischen Zugang über Akteure und Institutionen wählen, befassen sich die letztgenannten Autorinnen – der Debatte zum bezahlbaren Wohnraum folgend – mit einer Verknüpfung von Sozialpolitik und Wohnungspolitik.

Die Recherche ergab, dass es keine aktuellen Studien gibt, welche sich schwerpunktmäßig mit der Wohnungspolitik der Bundesländer auseinandersetzen. In starkem Kontrast zu diesem Vakuum genießt die kommunale Wohnungspolitik eine große Aufmerksamkeit (Naßmacher/Naßmacher 2007: 328-348; Krummacher 2011; Schönig et al. 2017b; Rink/Egner 2020a sowie die Tagungsreader von Haug et al. 2012 und der Schader Stiftung 2017).

Nach diesem chronologischen Abriss zur politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit der Wohnungspolitik werden im Folgenden zwei wohnungspolitische Diskurse

skizziert, die aktuell die Wohnungspolitik und auch die Wohnungspolitikforschung dominieren: Erstens die Frage der Preissteigerung in urbanen Räumen und zweitens die Schrumpfung der ländlichen Räume. Das Sichten entsprechender Schwerpunktsetzungen ist wichtig, weil sie einerseits Aufmerksamkeiten bündeln, andererseits aber auch mögliche Anknüpfungspunkte zum Untersuchungsgegenstand des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums offenlegen können.

Die Studien zur Preissteigerung und Gentrifizierung konzentrieren sich auf Ballungsräume (Breyer et al. 2018; Vollmer/Kadi 2018; Holm 2016; Schipper 2017; Schönig 2013). Hier ist die Literatur heterogen und vielfach durchwachsen von politischen Positionierungen. Neben aktivistischen Bündnissen zum bezahlbaren Wohnraum finden sich entsprechende Initiativen auch im wissenschaftlichen Raum, wenn wissenschaftliche Analysen mit politischen Forderungen vermenget werden (vgl. Die Unterzeichnenden »Für eine wirklich soziale Wohnungspolitik« 2018; Aring et al. 2016). Im Rahmen dieses Diskurses spielt die Zielgruppe der älteren Menschen durchaus eine Rolle – zusammen mit Studierenden, Alleinerziehenden oder Transleistungsbeziehenden gelten sie als eine wohnungspolitische Risikogruppe (Bundesbaublatt 2019; BBSR 2015a: 26). Über die Nennung dieser Risikogruppen und den Verweis, dass vielerorts auch »die Mitte der Gesellschaft« (Knabe/Leitner 2017: 230) durch die Wohnkosten belastet sei, geht dieser Diskurs allerdings selten hinaus und qualitative Wohnraumbedarfe zur Ausstattung der Wohnung spielen keine Rolle. Nichtsdestotrotz wäre es falsch, diesen derzeit dominierenden Strang der Wohnungspolitik deshalb außer Acht zu lassen: Aufmerksamkeit für einen Aspekt geht notwendigerweise einher mit weniger Aufmerksamkeit für alternative Aspekte. Wie viel Raum bietet der wohnungspolitische Diskurs in Zeiten der dominierenden Bezahlbarkeitsdebatte also für Subthemen wie den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum?

Der zweite prominente Diskurs befasst sich mit den ländlichen Räumen. Diese werden besonders von stadtplanerischer Seite aus bearbeitet und laufen vielfach unter dem Label »Schrumpfung« bzw. demografischer Wandel (Kühn/Liebmann 2009; Krajewski/Werring 2013; Adam et al. 2018; Kühn et al. 2017; Pallagst et al. 2017). Konkret zum Wohnen abseits der Ballungsregionen empfehlen sich Pristl (2015) und Fehlberg/Mießner (2015). Hier hilft die Unterscheidung in sogenannte entspannte Wohnungsmärkte mit einem geringen Kauf- und Mietpreisniveau – die vielfach von Fortzug geprägt sind und einem »Mietermarkt« entsprechen – und »Vermietermärkte« mit hohem Preisdruck und mehr Nachfrage als Angebot (Egner et al. 2018: 23). Die politischen und wohnungswirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten sind in diesen beiden Märkten grundlegend verschieden. Während der Strang zum bezahlbaren Wohnraum in Vermietermärkten neben der politischen und öffentlichen Aufmerksamkeit auch in der politikwissenschaftlichen angelangt ist, gilt dies für den Strang zu Mietermärkten im ländlichen Raum bislang nur eingeschränkt.

3.3 Fazit zum Forschungsstand

Zusammenfassend lässt sich der hier skizzierte Forschungsstand wie folgt charakterisieren: In der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der Politikfeldanalyse fristet die Wohnungspolitik insgesamt ein Nischendasein (vgl. Kapitel 3.1). Wie Holtmann (2005: 283) bereits im Jahr 2005 treffend attestiert hat: »Die Bau- und Wohnungspolitik zählt nicht zu den bevorzugten Themen der Politikfeldanalyse«. Zudem ging mit dem von von Einem (2016a) für die 2000er Jahre attestierten »verschlafenen Jahrzehnt« der Wohnungspolitik scheinbar auch eine verschlafene Wohnungspolitikforschung einher.² Die letzten Jahre zeigen indessen wieder eine verstärkte Beschäftigung mit wohnungspolitischen Fragen, wobei als dominierende Forschungsstränge die Bezahlbarkeit von Wohnraum in urbanen Ballungsräumen sowie – etwas abgeschwächt – die Schrumpfungprozesse im ländlichen Raum und ihre Auswirkungen auf die dortigen Wohnungsmärkte identifiziert wurden (vgl. Kapitel 3.2). Insbesondere in urbanen Räumen ist eine Konzentration auf die Quantität von Wohnraum zu erkennen, wohingegen qualitative Aspekte der Wohnraumausstattung eher vernachlässigt werden. Der barrierefreie bzw. -reduzierte Wohnraum ist dabei in der politikwissenschaftlichen Literatur quasi nicht vertreten.

Schließlich ist sich angesichts des bestehenden Literaturfundus der Einschätzung von Knabe (2019: 646) anzuschließen, die einen Fokus auf die Inhalte der Wohnungspolitik und damit einhergehend eine Vernachlässigung der Formen und Strukturen im Politikfeld bemängelt. Mit dem Nachzeichnen der politischen Prozesse zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum lassen sich somit bestenfalls gleich mehrere Diskurse befruchten: Einerseits erweitert sich das Themenspektrum der einschlägigen politikfeldanalytischen Literatur auf der Ebene der Bundesländer, andererseits können die Erkenntnisse möglicherweise in weiteren wohnungspolitischen Themenfeldern Anwendung finden. Schließlich ist auch eine Brücke zu soziologischen, gerontologischen und sozialpädagogischen Arbeiten zu schlagen, indem den dortigen Fragestellungen zu »Wohnen im Alter« oder »Wohnen mit Behinderungen« eine dezidiert politikwissenschaftliche Komponente zur Verfügung gestellt wird.

2 Ausnahmen bestätigen bekanntlich die Regel: So hat sich Andrej Holm beständig mit dem Thema auseinandergesetzt (bspw. Holm 2008; Holm 2011) und auch Egner et al. (2004) oder Holtmann (2005) widersprechen diesem Trend.

4. Theoretische Einordnung

Das Ziel dieses Kapitels ist es, die theoretischen Grundannahmen meiner Forschungsarbeit darzustellen. Dabei sollen zentrale Mechanismen politischer Prozesse aus einschlägigen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Ansätzen hergeleitet werden, um diese anschließend anhand des Untersuchungsgegenstandes des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums zu überprüfen. Diese theoretische Vorarbeit entwickelt einen Analyserahmen als Ausgangspunkt für die empirische Untersuchung (vgl. Kapitel 6 und 7).

Mit dem Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse (AEP) von Böcher/Töller (2012) wähle ich eine politikfeldanalytische Forschungsheuristik. Zunächst wird der AEP in seinen Grundannahmen skizziert und es werden notwendige Modifikationen für das eigene Forschungsvorhaben dargelegt (Kap. 4.1). Die konkreten theoretischen Annahmen zu den einzelnen Erklärungsfaktoren erarbeiten daraufhin einzelne Unterkapitel (Kap. 4.2 bis 4.6). Im AEP-Erklärungsfaktor »Instrumente und Instrumenten-Alternativen« wird konzeptionell diskutiert, welche Möglichkeiten der staatlichen Einflussnahme den politischen Entscheider*innen überhaupt zur Verfügung stehen (vgl. Frage A der Forschungsarbeit). Das Zusammenspiel der fünf Erklärungsfaktoren soll dann dazu verhelfen, die getroffenen Politikentscheidungen im Feld des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums in ihrer konkreten Ausgestaltung zu verstehen und zu erklären (vgl. Frage B der Forschungsarbeit).

4.1 Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse als Heuristik

Zur Erklärung der politischen Prozesse zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum wird der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse (AEP) von Böcher/Töller (2012) zurate gezogen (vgl. zur frühen Entwicklung Böcher/Töller 2007). Sein analytisches Potential entlädt sich entlang von fünf Erklärungsfaktoren (vgl. Abbildung 3): Im Zentrum stehen die Akteure und ihre Handlungen, diese interagieren mit Institutionen, situativen Aspekten, den dem Politikfeld zugrundeliegenden Problemstrukturen sowie Instrumenten und Instrumenten-Alternativen. Da Politik-Ergebnisse zuvorderst als Resultat vom Handeln politischer Akteure verstanden werden, kategorisieren Bö-

cher/Töller (2012: 191) den AEP als handlungsorientiert. Die zentrale und namensgebende Grundannahme liegt in der Eigendynamik der einzelnen Erklärungsfaktoren, wobei dieses als »Gegenkonzept zur Problemlösung« gilt und damit dezidiert dem rein rationalen, problemlösungsorientierten Bild eines Politikprozesses widerspricht. Vielmehr entwickelt jeder Erklärungsfaktor eine je eigene Dynamik auf Basis seiner eigenen Funktionslogik (Böcher/Töller 2012: 190).

Die Grundannahmen des AEP sind von früheren kombinierten Akteur-Struktur-Ansätzen der Politikfeldanalyse inspiriert – zuvorderst vom Akteurzentrierten Institutionalismus (AZI) nach Mayntz/Scharpf (1995a) sowie vom Multiple-Streams-Approach (MSA) nach Kingdon bzw. Zahariadis (vgl. Zahariadis 2007; Cairney/Jones 2016).¹ Generell übernehmen Böcher/Töller (2012: 181ff.) vom MSA die Abkehr vom rein rationalen, primär an einer Problemlösung orientierten Politikprozess. Sie unterstellen eine grundsätzliche Ergebnisoffenheit und wenden sich damit gegen einen linearen, phasenweise ablaufenden Politikzyklus. Gleichzeitig gehen sie nicht so weit, Politik-Ergebnisse als reines Zufallsprodukt zu interpretieren, wie dies dem MSA gelegentlich zugeschrieben wird (Herweg 2015: 326f.). Und während der MSA Policies mithilfe von drei weitgehend unabhängigen Strömen – Problems, Politics, Policies – erklärt (Zahariadis 2007: 65), teilen Böcher/Töller (2012) eine solche Annahme nicht und betonen stattdessen gerade die Abhängigkeit und Dynamik zwischen ihren Erklärungsfaktoren. Dabei dürfen die Ergebnisoffenheit und die Bedeutung von Zufällen weder im MSA noch im AEP mit Willkür verwechselt werden, vielmehr beschreiben sie wertneutral die den politischen Prozessen zugrundeliegenden Strukturen:

»Far from being an aberration, ambiguity is a fact of political life. It makes policy making messy, complex, and less comprehensible. Information and bias affect choice. Serendipity plays a big role, diminishing the ability to predict future events. But ambiguity also fosters innovation and diffuses political conflict« (Zahariadis 2007: 87).

Diese Gedanken finden sich deutlich im Konzept der Eigendynamik wieder.

Bezogen auf den Untersuchungsgegenstand des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums gilt für diese Arbeit zweierlei: Erstens wird der von Böcher/Töller (2012) ursprünglich für die Umweltpolitik entwickelte Ansatz für einen Teilbereich der Wohnungspolitik angewendet. Dies erscheint legitim, da sich die beiden Politikfelder in einigen grundlegenden Strukturen ähneln: Wie in der Umweltpolitik auch müssen die politischen Entscheider*innen in der Wohnungspolitik auf Basis langfristiger Wirkungsketten und einer begrenzten, oft kontroversen Wissenslage handeln (vgl. Kapitel 4.3). Die legislativen Zuständigkeiten sind über mehrere föderale Ebenen verteilt und unterliegen durch den Querschnittscharakter von »Umwelt« sowie »Wohnen« verschiedenen Ressortlogiken (vgl. Kapitel 4.5). Und schließlich sind die politischen Prozesse in beiden Politikfeldern durch ein breites Spektrum aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren geprägt (vgl. Kapitel 4.6). Neben dieser politikfeldspezifischen Übertragung muss

1 Hier erfolgt keine tiefergehende Beschäftigung mit diesen Ansätzen, es wird lediglich mit Referenz auf die jeweiligen Analyserahmen dargelegt, welche daraus abgeleiteten Annahmen der AEP für sich nutzt.

Abbildung 3: Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse nach Böcher/Töller (2012: 190)



zweitens eine Modifikation des AEP stattfinden, die sich durch das grundlegende Erkenntnisinteresse begründet. Während Böcher/Töller (2012) ihren Ansatz in der Tradition der Politikfeldanalyse zuvorderst zur Erklärung einer einzelnen Politikentscheidung entwickelt haben, interessiert mit dem barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum ein ganzer wohnungspolitischer Teilbereich. Nicht das Zustandekommen einer einzelnen Politikentscheidung, sondern eines Policy-Mix soll erklärt werden – und dabei das Zusammenspiel dieser einzelnen politischen Maßnahmen. Insbesondere der Erklärungsfaktor »Instrumente und Instrumenten-Alternativen« bedarf dafür einer tieferen Auseinandersetzung (vgl. Kapitel 4.2).

Im Folgenden werden die AEP-Erklärungsfaktoren theoretisch ausgearbeitet und um weitere Annahmen aus der politikwissenschaftlichen und verwaltungswissenschaftlichen Literatur ergänzt. Dies entspricht der Logik einer Forschungsheuristik, denn laut Holtkamp (2012: 100) markieren »Heuristiken [...] potentiell zu berücksichtigende Erklärungsvariablen, ohne Hypothesen über die Richtung oder die Stärke der Zusammenhänge vorzugeben«. Die Ableitung von Annahmen für den eigenen Untersuchungsfall geschieht also erst durch die Integration verschiedener theoretischer Ansätze. Hierfür bieten die Instrumente und Instrumenten-Alternativen einen geeigneten Startpunkt, da sie zugleich zur Klärung des Untersuchungsgegenstands »Policies zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum« verhelfen können (Kap. 4.2). Daraufhin erörtern die Problemstrukturen die grundlegende Beschaffenheit des Untersuchungsgegenstandes (Kap. 4.3). Nach einer Ausarbeitung der situativen Aspekte (Kap. 4.4) wird sich den institutionellen Rahmenbedingungen gewidmet (Kap. 4.5). Akteuren und ihre Handlungen kommt anschließend – dem Schwerpunkt des AEP als handlungstheoretischen Analyserahmen folgend – ein besonderes Gewicht zu (Kap. 4.6).

4.2 Instrumente und Instrumenten-Alternativen

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

4.2.1 Staatliche Aktivität und politische Instrumente

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

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

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

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

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

Staatliche Bereitstellung von Gütern

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

Typologie politischer Instrumente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vom theoretischen Instrumententyp zum Policy-Mix in der empirischen Praxis

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

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

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

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

4.2.2 Instrumenten-Alternativen

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

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



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

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

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

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

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

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

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

4.3 Problemstrukturen

Der zweite AEP-Erklärungsfaktor »Problemstrukturen« geht davon aus, dass jedes Politikfeld sich durch je eigene Problemstrukturen auszeichnet, die es von anderen Politikfeldern unterscheidet. Böcher/Töller (2012: 89) sprechen von der »*Beschaffenheit der in einem Politikfeld behandelten Probleme*«. Eine einflussreiche Referenz in diesem Diskurs ist Theodore Lowi, der bereits in den 1970er Jahren erkannte, dass eben diese Problemstrukturen die politischen Prozesse in einem Politikfeld maßgeblich prägen (Böcher/Töller 2012: 89; Döhler 2015: 57).

Was als »politisches Problem« gilt, ist indessen häufig umstritten – und selbst wenn eine Sachlage allgemein als politisches Problem anerkannt wird, befürworten verschiedene Akteure oftmals verschiedene Lösungswege (Reiter/Töller 2014: 101; Böcher/Töller 2012: 198). Insofern sind Problemstrukturen keinesfalls objektiv, sondern immer auch ein Ergebnis von Kämpfen über die Deutungshoheit und durchaus auch von Zufällen. Vielfach bringen etwa Katastrophen oder Skandale bereits lange bestehende Probleme erst auf die politische Tagesordnung (Zahariadis 2007: 69; Cairney/Zahariadis 2016: 90; vgl. Kapitel 4.4 zu situativen Aspekten). Außerdem eignet sich nicht jedes Problem gleichermaßen für eine politische Inszenierung: Komplexe Sachlagen etwa sind nur schwer für eine breitere Öffentlichkeit aufzubereiten (Reiter/Töller 2014: 101; Böcher/Töller 2012: 193). Zudem ist das Risiko von politischen Fehlentscheidungen deutlich größer in einem von Unsicherheit geprägten Setting, weshalb sich mit Blick auf Wiederwahlinteressen auf leichter lösbare Probleme konzentriert werden könnte. Und schließlich beeinflusst auch die Frage der Betroffenheit, ob ein Problem als politisches Problem aufgegriffen wird: Würde die Problemlösung großen oder mächtigen Bevölkerungsgruppen schaden, ist eine Problemadressierung mit dem politischen Kalkül der Wiederwahl schwer zu vereinbaren (Böcher/Töller 2012: 193). Hier zeigen sich bereits Querverbindungen zum AEP-Erklärungsfaktor »Akteure und ihre Handlungen« (vgl. Kapitel 4.6). In diesem Kontext benennt Zahariadis (2007: 72) durch die begrenzte Aufnahme- und Verarbeitungskapazität politischer Entscheider*innen einen hohen »*problem load*« als hinderlich für die Entwicklung eines neuen politischen Problems. Dieses Merkmal bezieht sich darauf, wie stark die politische und mediale Öffentlichkeit ihre Aufmerksamkeit gerade anderen Themen widmet und entsprechend überhaupt Ressourcen für »neue« Probleme freisetzen kann.

Die bisherigen Ausführungen sind mit drei Problemtypen nach Roberts (2000: 1) zusammenzufassen: Bei einfachen Problemen besteht Konsens über die Problemdefinition und über die Problemlösung, sodass derartige Probleme politisch leicht adressierbar sind. Komplexe Probleme zeichnen sich hingegen dadurch aus, dass die beteiligten Akteure sich zwar in der Problemdefinition einig sind, der Weg zur Lösung dieses Problems jedoch umstritten ist. Und bei sogenannten »wicked problems« – wahlweise mit »heimtückisch«, »gefährlich« oder »böseartig« übersetzt, aber meist beim englischen Terminus verbleibend (vgl. Kemmerzell 2017: 246) – besteht weder ein Konsens darüber, was eigentlich das Problem ist, noch darüber, wie dieses nicht einheitlich definierte Problem politisch adressiert werden soll (Mumm 2016: 55ff.; Zohlhöfer/Rüb 2016: 57f.; Bandelow/Hegelich 2011: 20). Die Konflikthaftigkeit im politischen Prozess nimmt mit

steigender Komplexität der Probleme zu und ist folglich bei »wicked problems« am größten (Roberts 2000: 1, vgl. auch Böcher/Töller 2019: 105f.).

Im Kontext des globalen Klimawandels haben Levin et al. (2012: 124) noch die »super wicked problems« entwickelt, die generell die Problemcharakteristika der »wicked problems« teilen, aber erschwerend noch andere Problemstrukturen enthalten. Erstens handelt es sich bei solchen Problemen um besonders drängende, da bei politischem Nichthandeln »die Zeit knapp wird«. Zweitens sind die Problemverursacher*innen gleichzeitig diejenigen, die für die Lösung des Problems zuständig wären. Drittens gibt es nur eine schwache oder gar keine zentrale Entscheidungsebene und viertens führen die vorhergenannten Punkte dazu, dass trotz der knapper werdenden Zeit, die zur Problemlösung verbleibt, ein Aufschieben in die Zukunft wahrscheinlich ist.

Welchem Problemtyp der barrierefreie bzw. -reduzierte Wohnraum zuzuordnen ist, wird im Laufe der empirischen Analysen zu überprüfen sein. Wie oben gezeigt wurde, ist die Interpretation einer Problemstruktur jedoch nie rein objektiv und hängt von der Betroffenheit der jeweiligen Akteure ab (vgl. Reiter/Töller 2014: 101; Böcher/Töller 2012: 198).

4.4 Situative Aspekte

Die Diskussion der Instrumenten-Alternativen (vgl. Kapitel 4.2.2) hat bereits auf den inkrementellen Politikstil und die damit verbundene Relevanz von zeitlichen Abfolgen hingewiesen, die einer bestimmten Maßnahme zur Durchsetzung verhelfen können. Diesem Umstand widmet sich der AEP-Erklärungsfaktor »situative Aspekte« dezidiert. So geht der AEP nicht davon aus, dass politische Probleme im Sinne eines linearen Problemlösungsprozesses von politischen Akteuren aufgegriffen werden und diese daraufhin nach der rationalsten Lösung suchen. Vielmehr leiten gesellschaftliche Stimmungen sowie Interessen das politische Geschehen. Dies kann relativ unabhängig von dem sachgegebenen Handlungsdruck eines bestimmten Problems erfolgen (Böcher/Töller 2012: 190f.; Cairney/Zahariadis 2016: 87; vgl. auch Kapitel 4.3 zu Problemstrukturen).

Die Idee situativer Aspekte wurde bereits in den 1980er Jahren im MSA integriert: Derartige »*focusing events*« eröffnen ein sogenanntes Möglichkeitsfenster für politische Veränderungen (Zahariadis 2016: 12). Es ist schließlich bereits aus der empirischen Beobachtung heraus evident, dass aktuelle Ereignisse die politische Stimmung beeinflussen und in Ausnahmefällen sogar umkehren können. Ein prominentes Beispiel sind Umweltkatastrophen wie etwa das Waldsterben der 1980er Jahre oder die nuklearen Unfälle in Tschernobyl (1986) und Fukushima (2011). So beschloss die damalige schwarzgelbe Regierung in Reaktion auf das Unglück in Fukushima einen überraschend entschiedenen Ausstieg aus der Kernenergie (Reiter/Töller 2014: 103, vertiefend Bernardi et al. 2018). Aktueller kann die Corona-Pandemie als situativer Aspekt gelten, weil diese nicht nur politische Aufmerksamkeit bündelt, sondern zur Überwindung der durch die Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Krise auch erhebliche finanzielle Mittel gebunden werden. Angesichts des oben erläuterten »problem loads« steht zu erwarten, dass andere politische Probleme zumindest mittelfristig in den Hintergrund treten werden.

Abgesehen von derart großen situativen Aspekten mit politikfeldübergreifender Wirkung variieren die situativen Aspekte, die einen Politikwandel oder zumindest eine geänderte politische Stimmung herbeiführen können, von Politikfeld zu Politikfeld. Beispielsweise werden neben Unfällen oder Skandalen auch medienwirksame Veröffentlichungen gehandelt und ebenso zählt eine sich abrupt wandelnde ökonomische Lage in Form einer Wirtschaftskrise in diese Kategorie (Reiter/Töller 2014: 103). Da solche externen Ereignisse meist unerwartet eintreffen und in ihrer Wirkkraft kaum vorherzusagen sind, erschweren sie einen linearen, rationalen Politikprozess. Häufig spülen sie bestimmte Probleme, die in Fachkreisen bereits lange diskutiert werden, auf eine prominenterere politische und öffentliche Tagesordnung. Ob die dortige Problemadressierung dann wirklich der Problemlösung dient oder eher symbolischem Aktionismus gleichkommt, ist von Fall zu Fall zu prüfen (Reiter/Töller 2014: 103; Töller/Böcher 2017: 551). Umgekehrt ist es genauso möglich, dass situative Aspekte Unmöglichkeitsfenster kreieren, indem sie die Aufmerksamkeit der politischen Entscheider*innen an neue, scheinbar drängendere Probleme binden und vorab diskutierte Themen von der Agenda spülen – vorab dargelegt am Beispiel der Corona-Pandemie.

Bei diesem AEP-Erklärungsfaktor offenbart sich der eigendynamische Charakter des politischen Prozesses mustergültig. Dabei gilt für die vorliegende Arbeit, dass situative Aspekte in jedem Fall das Kriterium der Externalität mitdenken müssen: Extern im Sinne von »außerhalb der im untersuchten Politikfeldes stattfindenden politischen Prozesse«. Derartige externe Aspekte beeinflussen den Handlungsspielraum der politischen Entscheider*innen – es können sich Fenster öffnen, die den präferierten Policies entweder zugutekommen oder aber ihre Durchsetzung erschweren.

4.5 Institutionen

Das Verständnis von Institutionen im AEP ist an den Akteurzentrierten Institutionalismus nach Mayntz/Scharpf (1995a) angelehnt. Institutionen sind demnach eng gefasst und beschreiben »*absichtsvoll gestaltete*« und dauerhafte Regelungsaspekte wie die legislativen Zuständigkeiten in einem föderalen Bundesstaat, die Mehrheitsregeln bei politischen Entscheidungen oder die festgeschriebenen Zuständigkeiten einzelner Ministerien (vgl. Blum/Schubert 2011: 70; North 1991: 99; van Waarden 2003: 259ff.). Diese Institutionen werden wiederum geschaffen und verändert durch Akteure, was ihr dynamisches Verhältnis unterstreicht: »*Die Analyse von Strukturen ohne Bezug auf Akteure bleibt genauso defizitär wie die Analyse von Akteurhandeln ohne Bezug auf Strukturen*« (Mayntz/Scharpf 1995a: 46). Dabei schreiben Böcher/Töller (2012: 191) Institutionen eine rahmende, aber nicht deterministische Wirkung auf das Handeln von Akteuren zu.

Der Fokus liegt im Folgenden auf den spezifischen institutionellen Regelungen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum. Damit geht es dezidiert nicht um die legislativen Zuständigkeiten in der Wohnungspolitik – diese sind dem Erkenntnisinteresse vorgelagert, da ihnen kein Einfluss auf die politischen Prozesse innerhalb der einzelnen Bundesländer zugeschrieben wird (vgl. Kapitel 2.1). Im Folgenden ist erstens die Rolle normativer Abkommen und Konventionen zu erarbeiten, in denen sich verändern-

de gesellschaftliche Normverständnisse widerspiegeln und die damit Handlungsdruck auf die bestehende Ordnung ausüben (Kapitel 4.5.1). Zweitens werden die institutionellen Regelungen innerhalb der einzelnen Bundesländer diskutiert, konkret die Rolle des ministeriellen Zuschnitts beim Querschnittsthema Wohnen/Bauen und Soziales (Kapitel 4.5.2). Und drittens bietet das föderale Mehrebenensystem institutionalistische Anknüpfungspunkte durch horizontale und vertikale Austauschformate zwischen Bund, Ländern und Kommunen (Kapitel 4.5.3).

4.5.1 Inklusionspolitische Abkommen und Konventionen

Zur Definition von Barrierefreiheit wurde eingangs auf die UN-Behindertenrechtskonvention und das Behindertengleichstellungsgesetz zurückgegriffen (vgl. Kapitel 2.2). Derartige Abkommen gehen über das enge Verständnis von verfassungs- und staatsrechtlichen Institutionen hinaus, können die politische Entscheidungsfindung aber dennoch maßgeblich beeinflussen. Sie sichern bestimmten Bevölkerungsgruppen normativ bzw. moralisch begründete Rechte zu und werden damit zur Argumentation in politischen Debatten genutzt (Reiter/Töller 2014: 53f.; Blum/Schubert 2011: 70ff.). Zudem weisen sie auf sich verändernde gesellschaftliche Wertvorstellungen hin, die je nach historischem Kontext bspw. die Rechte von Kindern, von Menschen mit Behinderungen oder für eine saubere Umwelt formal festschreiben. In diesem Sinne können Institutionen mittel- und langfristig Policy-Wandel unterstützen (Böcher/Töller 2012: 151f.; van Waarden 2003: 260). So beschreibt der diskursive Institutionalismus, dass gesellschaftspolitische Diskurse neue Ideen hervorbringen, die sich wiederum im institutionellen Rahmen und letztlich in konkreten Politikentscheidungen wiederfinden. Hier zeigt sich klar das wechselseitige Verhältnis von Akteuren, die diese Diskurse als handelnde Einheit hervorbringen, und Institutionen, die auf diese Diskurse reagieren und sie gleichermaßen prägen (Wenzelburger 2019: 171ff.).

Auch wenn hier keine »kulturalistische Ausweitung« von Institutionen auf alle Formen der sozialen Normierung erfolgen soll (Mayntz/Scharpf 1995a: 45), gelten formal verabschiedete Abkommen von internationalen Organisationen, Nationalstaaten oder substaatlichen Einheiten als institutioneller Rahmen (vgl. auch Schneider/Janning 2006: 139f.; Blum/Schubert 2011: 83). Dabei ist es wesentlich für ihre Umsetzung, wie konkret entsprechende Übereinkünfte sind, inwieweit sie die unterzeichneten Partner*innen rechtlich binden und welche Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhalten des Vereinbarten bestehen. So lassen institutionelle Regelungen den handelnden Akteuren immer einen Entscheidungsspielraum, der je nach Konkretisierung und Verbindlichkeit größer oder kleiner ausfällt (Blum/Schubert 2011: 69; Schneider/Janning 2006: 165). Dies gilt umso mehr für internationale Abkommen, die vielfach erst in konkrete Ziele und Maßnahmen operationalisiert werden müssen und noch dazu einen je nationalstaatlichen Anpassungsprozess durchlaufen. Werle (1995: 288) beschreibt dieses Zwei-Ebenen-Spiel wie folgt: »Die Regierungen handeln untereinander einen Standard aus, und sie müssen sich oft parallel dazu mit nationalen Unternehmen und Verbänden im Hinblick auf die zu verfolgende Verhandlungslinie rückkoppeln«. In der Folge könnten die ursprünglichen Ziele auf nationaler Ebene verwässert werden oder es kommt nachträglich gar zu einem Rückzug von Vertragspartner*innen (vgl. auch Czada/Schimank 2000: 29).

Die stärkere Verankerung von Inklusion scheint eine gesellschaftspolitische Entwicklung zu sein, die sich über Abkommen wie die UN-Behindertenrechtskonvention und Behindertengleichstellungsgesetze institutionalisiert. Die Bundesländer haben Landesaktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK und eigene Landesbehindertengleichstellungsgesetze formuliert, sodass sich hier neben einer nationalstaatlichen auch eine substaatliche Institutionalisierung zeigt. In diesem Kontext wird angenommen, dass diese inklusionspolitischen Zielsetzungen über Formen des Disability Mainstreaming auch in andere Politikfelder wie die Wohnungs- und Baupolitik – und damit konkret auf den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum – ausstrahlen (vgl. Kapitel 4.5.2).

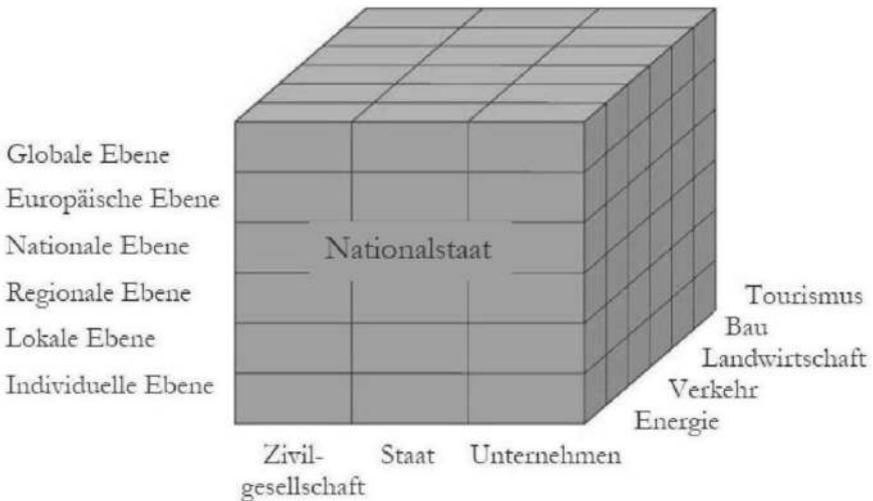
4.5.2 Im Bundesland: Ministerieller Zuschnitt und Politikintegration

Die Verteilung von Ministerien definiert für die jeweilige Legislaturperiode zentrale Handlungskompetenzen zwischen den Regierungsfractionen und den einzelnen Politikbereichen (Linhart/Windwehr 2012: 579f.; Leunig 2012: 188; Korte 2010: 290; Böcher/Töller 2007: 304). Die Bedeutungszuschreibung der einzelnen Ressorts variiert indessen zwischen den Parteien: Während SPD und DIE LINKE »Arbeit und Soziales« am meisten Bedeutung zuschreiben, wird das Ressort »Bau« von allen etablierten Parteien relativ gleichwertig verortet (Linhart/Windwehr 2012: 595; Linhart/Raabe 2015: 160f.). Bei politischen Querschnittsproblemen kann der ministerielle Zuschnitt außerdem das Ausmaß der ressortübergreifenden Zusammenarbeit beeinflussen.

Nach dem Ressortprinzip obliegt die eigenverantwortliche Leitung des jeweiligen Ministeriums zunächst dem/der Fachminister*in, womit ihm/ihr ein großer Handlungsspielraum zukommt (Franz 2013: 76; Bogumil/Jann 2009: 94). Beschränkt wird dieser Spielraum lediglich durch vorab festgesetzte Koalitionsziele in den Koalitionsvereinbarungen sowie durch die sogenannte Richtlinienkompetenz des/der Regierungschef*in (Steinmüller 2018: 34; Rudzio 2019: 237). Politik ist also größtenteils sektoral organisiert, während komplexe politische Probleme diese Ressortlogik durch ihren Querschnittscharakter durchbrechen. So ist beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum einerseits das für Bauen/Wohnen zuständige Ministerium beteiligt, andererseits durch den Zielgruppenfokus das Sozialressort. Hier entstehen spezifische Koordinationsbedarfe, welche unter den Konzepten Politikintegration bzw. Policy Mainstreaming diskutiert werden. Die Politikintegration spricht von »*interdependenten Problemzusammenhänge[n]*« (Scharpf 1972: 169) und wurde vor allem in der Forschung zur Umwelt- und Klimaschutzpolitik entwickelt (Bornemann 2014; Käufer 2015; Bornemann 2016; Hogl et al. 2016; Adelle/Russel 2013). Mit Humphreys (2016: 434) gesprochen beschreibt es »*the processes by which a particular policy, and the objectives, principles and values on which the policies are based, are intentionally integrated into a whole – a broader and more holistic set of policies – where the former did not previously exist*«. Gleichzeitig besteht eine konzeptionelle Kontroverse darüber, inwieweit unter Politikintegration tatsächlich der Prozess selbst oder nicht eher der Output oder das Outcome einer Politikentscheidung verstanden wird (Nilsson/Persson 2003; Jordan/Lenschow 2010). Unabhängig davon ist das erklärte Ziel dieses Konzepts, Politik-Ergebnisse in Form von Output und Outcome kohärent und effektiv zu gestalten (Giessen 2011: 293; Jacob et al. 2016: 16).

Im deutschen Kontext prägt Jänicke (2006: 405) die Forschung zur Umweltpolitikintegration, indem er sowohl für die horizontale als auch für die vertikale Ebene verschiedene Integrationsleistungen aufzeigt. In dieser Arbeit steht die horizontale Integration im Fokus, die dabei die sektoralen Ressortgrenzen zu überwinden sucht – in der Abbildung 5 rechts über die Politikfelder dargestellt (Giessen et al. 2008: 60; Böcher/Nordbeck 2014). Was in der Umwelt- und Klimaschutzpolitik als Politikintegration bezeichnet wird, beschreibt in der Inklusion oder Gendergerechtigkeit das Konzept Mainstreaming (Spörke 2013; Kohte et al. 2015). Für das Disability Mainstreaming erklären Grüber et al. (2011: 11): »Gemeint ist damit, dass das Thema Behinderung vom Rand in die Mitte der Gesellschaft gerückt und überall verankert werden soll. [...] Damit ist Disability Mainstreaming ausdrücklich nicht nur die Aufgabe der Sozialverwaltung, sondern aller Verwaltungen«.

Abbildung 5: Umweltpolitikintegration nach Jänicke (2006: 405)



Diesen theoretischen Konzepten steht in der politischen Praxis die sektoral organisierte Politik entgegen. Zur Überführung und Operationalisierung hat Scharpf gemeinsam mit Mayntz (1972: 172ff.) zwei Formen der Koordination zwischen den an einer politischen Entscheidung beteiligten bzw. davon betroffenen Ressorts entwickelt. Meist dominiert die sogenannte negative Koordination, wobei ein federführendes Ministerium einen Gesetzentwurf aus seiner inhaltlichen Ressortlogik erarbeitet und diesen später anderen Ressorts mit der Möglichkeit zur Stellungnahme vorlegt (vgl. Heuser/Reh 2016: 241). Es werden

»jene anderen Stellen hinzugezogen [...], deren Aufgaben- oder Zuständigkeitsbereiche durch das vorgeschlagene Entscheidungsprogramm unmittelbar oder in den erwarteten Auswirkungen betroffen werden könnten. Vielfach geht es hier den Beteiligten in erster Linie darum, den eigenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich gegen konkurrierende Unternehmungen zu verteidigen« (Scharpf 1972: 174).

Demgegenüber versucht die positive Koordination, unterschiedliche Ressort-Interessen bereits frühzeitig zu berücksichtigen und nicht lediglich einen kleinsten gemeinsamen Nenner als Ergebnis der Ressortabstimmung zu erzielen. Sie ist geprägt von intensivem Austausch und Verhandlungen und dadurch deutlich voraussetzungsvoller (Scharpf 1972: 175; Scharpf 1991: 18ff.), kann aber zugleich als ein Versuch der Politikintegration bzw. des Mainstreaming gefasst werden.

Positive Koordination besteht in ressortübergreifend erarbeiteten Leitbildern und interministeriellen Arbeitsgruppen sowie in der Einrichtung spezifischer Beauftragter etwa für Digitales oder Inklusion (Jacob et al. 2016: 17; Hustedt 2014; Giessen et al. 2008: 77ff.; Radtke et al. 2016). Nach Hubo/Krott (2010: 229) hängt die Durchsetzungskraft der einzelnen Ressort-Interessen innerhalb der positiven Koordination allerdings wiederum von den Ressourcen der einzelnen Ressorts ab. Diese werden durch die politische Unterstützung des/der Minister*in oder der Regierungsfraktion, aber auch durch die Finanzstärke und Kompetenz des einzelnen Ministeriums beeinflusst. Jacob et al. (2016: 17) folgend gelingt die Integration ressortfremder Belange in andere Ressorts am ehesten, wenn sie sich erstens mächtiger politischer Unterstützung in Form einer »Chef- bzw. Cheffinnsache« gewiss sein können sowie wenn zweitens gemeinsame Ziele identifiziert werden und die unterschiedlichen Ressort-Interessen nicht als Zielkonflikte erscheinen. Durch diese voraussetzungsvollen Bedingungen zur positiven Koordination bescheinigen die meisten Studien trotz vielfacher praktischer Bekenntnisse zur interministeriellen Zusammenarbeit nach wie vor eine Dominanz der negativen Koordination (Bornemann 2014: 366; Hustedt 2014).

4.5.3 Im föderalen Mehrebenensystem: Vertikales und horizontales Scaling

Der institutionelle Blick wird im Folgenden in zweierlei Richtungen ins föderale Mehrebenensystem geweitet: Einerseits ist zu prüfen, inwieweit sich Bund, Länder und Kommunen über Austauschformate koordinieren (vertikale Perspektive), andererseits interessiert die diesbezügliche Kommunikation zwischen den Ländern (horizontale Perspektive). Diese Austauschformate können die politischen Prozesse in einzelnen Bundesländern dahingehend beeinflussen, dass sich Instrumenten-Alternativen durch Formen des Up-Scaling, Down-Scaling und Through-Scaling durchzusetzen vermögen. Inwieweit trägt das föderale Mehrebenensystem über diese Wechselwirkungen zur Ausbreitung neuer Policy-Ideen bei (Benz 2009: 77; Blancke 2004)?

Generell bestehen verschiedenste Formate des institutionalisierten Austauschs: Von ministeriellen und parteipolitischen Arbeitstreffen sowie Ministerkonferenzen zwischen den Ländern, über den Bundesrat und Bund-Länder-Arbeitsgruppen bis hin zum Austausch innerhalb der Länder mit den Kommunen (Best 2016; Jesse et al. 2014: 229ff.; Budich 2013). Aufbauend auf diesen Formaten wird das Konzept des vertikalen und horizontalen Up-Scaling eingeführt und für den eigenen Untersuchungsgegenstand modifiziert. Graf et al. (2018: 210) beschreiben Up-Scaling als »eine räumliche Ausbreitung von Policies, die nicht auf örtlich beschränkte Experimente reduziert bleibt, sondern auch die Mitläufer und selbst die Nachzügler erfasst und dadurch immer größere Territorien umfasst«. Die Autor*innen gehen davon aus, dass ambitionierte Gliedstaaten von sich aus Maßnahmen erproben, die andernorts erfolgreich waren. Sie wenden allerdings

ein, dass Nachzügler*innen womöglich nur durch Ordnungsrecht, bspw. Mindeststandards, zu einem Politikwechsel angeregt werden können (Graf et al. 2018: 212f.). Im strengen wortwörtlichen Sinne beschreibt Up-Scaling lediglich die vertikale Dimension, in der die Länder oder der Bund die in den Kommunen erprobten Maßnahmen aufgreifen und »nach oben« tragen. Andersherum wäre ein Down-Scaling von Bundes- auf Landesebene oder von Landes- auf kommunale Ebene denkbar.

Die horizontale Dimension umfasst nach Graf et al. (2018: 211ff.) Austauschformate zwischen Einheiten derselben föderalen Ebene, etwa Städtenetzwerke oder Landesarbeitsgemeinschaften. Für ein einheitliches Wording wird die Übernahme von erprobten Policies innerhalb einer föderalen Ebene als Through-Scaling bezeichnet. Da es auch dafür gewisse Ressourcen braucht – allein schon die Zeit und das Personal, um sich das Wissen über Maßnahmen an anderen Orten anzueignen –, kann es auch hier zu einer gewissen Polarisierung kommen: Einige aktive Vorreiter*innen, die voneinander lernen, stehen ressourcenschwächeren Nachzügler*innen gegenüber. Das Through-Scaling beschränkt sich also womöglich auf die Gruppe der ohnehin schon aktiven Vorreiter*innen (Graf et al. 2018: 213f.; 235).

Beim Up-, Down- und Through-Scaling scheinen Schnittstellen zum Policy-Learning, zur Diffusion und zum Transfer auf (vgl. Rose 1991; Dolowitz/Marsh 1996; Stone 2001; Dunlop 2009; Moyson/Scholten 2018). Wichtig sei an dieser Stelle dreierlei: Erstens interessieren Formen der *freiwilligen Übernahme* von andernorts beobachteten Maßnahmen. Zweitens muss dafür *nicht unbedingt ein wechselseitiger Austausch* zwischen dem Vorreiter und dem Nachzügler bestehen: Ein »Abschauen« in Gesetzestexten oder durch bestimmte Policy-Entrepreneure, die im Mehrebenensystem an mehreren Stellen aktiv sind, ist auch ohne direkte Kommunikation möglich. In diesem Sinne müssen die empirischen Analysen in Kapitel 7 neben institutionalisierten Austauschformaten auch Formen des informellen Austauschs mitdenken. Und drittens geht es nicht primär darum, völlig neue Policy-Ideen zu übertragen. Interessant sind auch die *inkrementellen Veränderungen* innerhalb der bestehenden Policies (vgl. Instrumenten-Alternative des Typs 1 in Kapitel 4.2.2).

4.6 Akteure und ihre Handlungen

Bislang wurden Instrumente und Instrumenten-Alternativen, Problemstrukturen, situative Aspekte sowie Institutionen theoretisch ausgearbeitet. Das folgende Unterkapitel widmet sich nun dem in der handlungsorientierten Forschungsheuristik zentralen Erklärungsfaktor »Akteure und ihre Handlungen«. Dafür wird zuerst in das zugrundeliegende Akteursverständnis eingeführt, um daraufhin je einzelne Akteursgruppen separat aufzubereiten, denen beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum Relevanz zugesprochen wird.

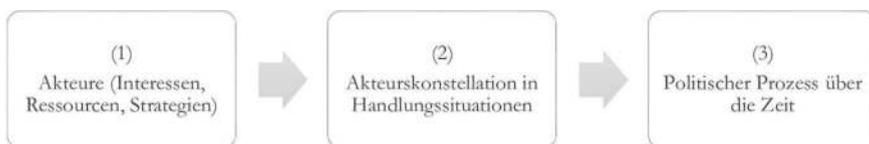
Der AEP teilt sein Akteursverständnis mit dem Akteurzentrierten Institutionalismus und denkt neben politisch-administrativen Akteuren auch außerparlamentarische Interessenvertretungen und sonstige Akteure aus Wirtschaft, Gesellschaft oder Wissenschaft mit (Böcher/Töller 2012: 191; Mayntz/Scharpf 1995a: 43). In diesem Sinne betonen Blum/Schubert (2011: 56): »Wie eng oder wie weit der Akteursbegriff gefasst werden sollte,

muss sich letztlich immer an der Frage entscheiden: ›Wer ist tatsächlich an den politischen Prozessen beteiligt und hat Einfluss?‹ Weiterhin ist zwischen individuellen Akteuren – etwa: einer Ministerin oder einem Interessenvertreter – und korporativen Akteuren zu unterscheiden. Letztere schließen sich aus individuellen Akteuren mit ähnlichen Zielen zusammen und bündeln ihre Ressourcen zur Durchsetzung dieser Ziele, beispielhaft in Form einer Partei oder eines Verbands (Böcher/Töller 2012: 99; Blum/Schubert 2011: 53f.). Der Fokus dieser Arbeit liegt auf korporativen Akteuren und ihrer politischen Einflussnahme. Die Relevanz einzelner individueller Akteure wird durch das Konzept des Policy Entrepreneurs integriert, wie es prominent im MSA Verwendung findet. Damit sind Akteure gemeint, die – unter Verfolgung einer je eigenen Zielagenda – zwischen den bestehenden Interessen vermitteln (Zahariadis 2007: 74). Cairney/Zahariadis (2016: 92) betonen dabei die Langfristigkeit derartiger Strategien: »[A]dvocates lie in wait in and around government with their solutions at hand, waiting for problems to float by to which they can attach their solutions, waiting for a development in the political stream they can use to their advantage.« Dies offenbart im Gegensatz zum spontanen, schnelllebigen Politikverständnis ein inkrementelles Bild politischer Prozesse und schließt damit gut an die AEP-Grundannahme zur Eigendynamik politischer Prozesse an.

Die Interessen, Ressourcen und Strategien der Akteure sieht der AEP durch institutionelle Regelungen gerahmt (Böcher/Töller 2012: 191; vgl. Kapitel 4.5). Während bestehende Institutionen tendenziell zur Beibehaltung des Status Quo beitragen, wird dem Akteurshandeln das Potential zu politischem Wandel zugesprochen (Böcher/Töller 2012: 191f.; Reiter/Töller 2014: 95). Für die Erklärung von Politikwandel erscheint es also lohnend, Akteure näher in den Blick zu fassen. Außerdem beeinflussen sich die einzelnen AEP-Erklärungsfaktoren »(über das gemeinsame Scharnier der Akteure und ihrer Handlungen) wechselseitig« (Böcher/Töller 2012: 190). Je nach ihrer Interessen- und Ressourcenlage werden Problemstrukturen gedeutet, präferierte Instrumenten-Alternativen akzentuiert oder abgelehnte in den Hintergrund gerückt. Das kennzeichnet die Eigendynamik der Akteure aus.

Um den AEP auf das eigene Forschungsdesign anzuwenden, zeigt Abbildung 6 die hier gefassten Annahmen vom einzelnen Akteur mit seinen jeweiligen Interessen und Ressourcen. Dieser tritt in Akteurskonstellationen in Interaktion mit anderen Akteuren und dies nicht nur isoliert zum Zeitpunkt X, sondern zumeist über eine einzelne Handlungssituation hinaus. Dabei nutzt er spezifische Strategien, um seine Interessen durchzusetzen.

Abbildung 6: Vom isolierten Akteur zu Akteurskonstellationen im politischen Prozess über die Zeit (orientiert an von Prittwitz 2007: 104ff.; Schneider 2003: 131ff.)



Interessen werden hier in Anlehnung an von Prittwitz (2007: 104) »im Sinne wohlüberlegter Zielverfolgung« verstanden (vgl. auch Sebaldt/Straßner 2004: 18; Kevenhörster 2008: 216). Ergänzt wird diese Definition um eine Unterteilung in sogenannte Veränderungsinteressen, die unzufrieden mit den bestehenden politischen Maßnahmen sind, und Status-Quo-Interessen. Dabei handeln Akteure nach Böcher/Töller (2012: 191) entweder zweckrational auf Basis ihrer Interessen – etwa: Machterhalt – oder wertrational auf Basis ihrer normativen Grundsätze. Welche Form der Rationalität überwiegt, wird durch die dem Politikfeld zugrundeliegenden Problemstrukturen beeinflusst (vgl. Kapitel 4.3). Gleichzeitig sprechen die Autor*innen Akteuren kein rein rationales Handeln zu, sondern vielmehr eine begrenzte Rationalität (Böcher/Töller 2012: 191). Simon (1972: 162ff.) erklärt dies mit der begrenzten Fähigkeit von Individuen, sich umfassend alle Informationen zu einem bestimmten Themenfeld zu erschließen. Dies wird noch erschwert durch die meist engen zeitlichen Grenzen, in denen politische Entscheider*innen sich bewegen. Dadurch werden bestimmte Instrumenten-Alternativen womöglich gar nicht identifiziert, sondern vielmehr endet der Lösungsfindungsprozess an einem ausreichend zufriedenstellenden Punkt (vgl. »satisficing«, ebenda: 168).

Entscheidungen werden also in den seltensten Fällen auf Basis vollständiger Informationen getroffen und die Aufmerksamkeit bleibt aufgrund limitierter Ressourcen notwendigerweise auf einzelne Themen beschränkt (Zahariadis 2007: 68; Wiesenthal 2018: 61f.; Sunken/Schubert 2018: 46f.; von Prittwitz 2007: 136f.). Ressourcen werden hier verstanden als »all die Mittel, Faktoren etc., die zweckmäßig zur Erreichung eines Ziels eingesetzt werden können« (Sunken/Schubert 2018: 221). Zunächst verfügt jeder individuelle Akteur über individuelle Fähigkeiten wie Charisma, Wissen oder persönliche Netzwerke. Die Ressourcen korporativer Akteure sind für die einzelnen Akteursgruppen spezifisch auszuarbeiten, wobei dem Machtressourcenansatz folgend angenommen wird, »dass die Inhalte der Politik durch die wirtschaftliche und politische Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen oder Klassen mit gegensätzlichen Interessen geprägt werden« (Ostheim/Schmidt 2007: 40). Dabei ist von schwachen Interessen zu sprechen, wenn Akteure über weniger Ressourcen verfügen als andere (konkurrierende) Akteure, sowie umgekehrt von starken Interessen, wenn diese – relativ gesehen – über mehr Ressourcen verfügen (Gerlach 2009: 101f.; Sunken/Schubert 2018: 158).

Wichtig ist, dass die bloße Kontrolle über Ressourcen nur eine notwendige und noch keine hinreichende Bedingung darstellt (Schiffers 2016: 481f.). So ist nach Schroeder/Schreiter (2017: 374) auch die »spezifische Logik des politischen Systems« zu bedenken, entsprechend der sich eine regierende Partei Unterstützung von ihr programmatisch nahestehenden außerparlamentarischen Interessengruppen beschafft. Auch Pfadabhängigkeiten beeinflussen, inwieweit vorhandene Ressourcen effektiv zur Interessendurchsetzung genutzt werden können. Dieser Schritt ergänzt die bisherigen statischen Annahmen zu Ressourcen um eine handlungstheoretische und prozessuale Komponente der nutzbaren Strategien. Unter Strategiefähigkeit versteht von Prittwitz (2007: 117) dabei »die Fähigkeit, in Handlungssituationen im Sinne längerfristig verfolgter Ziele optimierend handeln zu können.«

Die folgenden Unterkapitel orientieren sich an dieser Struktur zu Interessen, Ressourcen und Strategien. Sie erarbeiten das Verständnis der außerparlamentarischen Interessenvertretungen (Kapitel 4.6.1), der Parteipolitik (Kapitel 4.6.2) sowie der Minis-

terialverwaltung (Kapitel 4.6.3) und diskutieren die Rollen, die ihnen im politischen Prozess zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum zugeschrieben werden. Da es sich mit der Interessengruppenforschung, der parteipolitischen Literatur und der Verwaltungswissenschaft um drei unterschiedliche (Teil-)Disziplinen mit unterschiedlichen Logiken handelt, variieren die Ausführungen in ihrer Struktur zum Teil leicht und setzen je spezifische Schwerpunkte.

4.6.1 Akteure 1: Außerparlamentarische Interessenvertretungen

Der Oberbegriff der außerparlamentarischen Interessenvertretung (auch: »Interessengruppen« bzw. lediglich »Interessen«) subsummiert in dieser Arbeit verschiedene mehr oder weniger organisierte Verbände, Unternehmen und Netzwerke. Zweckdienlich ist eine Definition in Anlehnung an van Schendelen (2014: 674) und Zimmer/Speth (2015), nach der Interessengruppen ihre Forderungen in Interaktion mit dem politischen System durchzusetzen versuchen. Das Handlungsmoment ist dabei wichtiger als die organisatorische Form. »Lobbying« wird in diesem Kontext als eine Strategie verstanden, der sich die unterschiedlichen Interessenvertretungen bedienen können. Auch wenn das Schlagwort »Lobbying« in Deutschland vielfach mit einer intransparenten, übermächtigen Einflussnahme einzelner Interessen verbunden ist (vgl. Strässer/Meerkamp 2015: 219f.; Reutter 2018: 907; Reutter 2012a: 129; Sebaldt/Straßner 2004: 15), wendet Mai (2016: 129) ein, dass Lobbying nicht nur von großen wirtschaftlichen Playern betrieben würde, sondern ebenso von Bildungsträgern, Einrichtungen der Forschung und Kultur oder Menschen mit Behinderungen. So übernehmen Interessengruppen wichtige Funktionen in demokratischen Gesellschaften, indem sie die parlamentarische parteipolitische Interessenvertretung ergänzen (Sebaldt/Straßner 2004: 15; Reutter 2012a: 129). Während sie ihr jeweiliges Spezialinteresse an das politische System herantragen – Interessenartikulation –, ist es die Aufgabe der Parteien, diese Vielzahl an Interessen zu bündeln und auszutarieren – Interessenselektion und -aggregation – (Sebaldt/Straßner 2004: 59ff.; Strässer/Meerkamp 2015: 219).⁵

Die folgenden Seiten führen in die außerparlamentarische Interessenvertretung im Bereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums ein. Nach einer Klassifikation dieser Vertretungen werden diese mit ihren jeweiligen Interessen und Ressourcen dargestellt. Daraufhin geht es um die konkret genutzten Strategien zur Umsetzung dieser Interessen.

Klassifikation organisierter Interessen

Tabelle 5 liefert einen Vorschlag, um die Bandbreite von organisierten Interessen thematisch zu strukturieren. Für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum erfolgt im weiteren Verlauf eine Zweiteilung in die »Angebotsseite«, die Wohnraum zur Verfügung stellt, sowie die »Nachfrageseite«, die entsprechenden Wohnraum nachfragt. Erstgenannte ist am ehesten der Kategorie »Wirtschaft und Arbeit« zuzuordnen, letzt-

5 Auf den internen Prozess der Interessenselektion innerhalb von einzelnen Interessengruppen wird hier nicht näher eingegangen (vgl. dazu Sebaldt/Straßner 2004: 61f.; Rudzio 2019: 60ff.).

genannte am ehesten der Kategorie »Soziales und Gesundheit«, dabei mit Überschneidungen zu Verbraucherschutzverbänden als »public interests«.

Tabelle 5: Klassifikation der Interessenvertretung nach inhaltlichen Kriterien (nach Sebaldt/Straßner 2004: 97ff.; Reutter 2012a: 139ff.; Rudzio 2019: 52ff.; Schroeder/Geiger 2016: 182ff.)

Bereich	Beispiele	Eigene Ableitung
Wirtschaft und Arbeit	Branchen- und Berufsverbände Arbeitgeber-/Arbeitnehmerverbände Kammern	Angebotsseite von Wohnraum
Soziales und Gesundheit	Sozialleistungsverbände Sozialanspruchsverbände	Nachfrageseite nach Wohnraum
Postmateriell & Ideell (»public interests«)	Umwelt- und Naturschutzverbände Verbraucherschutzverbände	
Bildung, Freizeit und Erholung	Sport- und Mobilitätsverbände Vereinigungen zu Weltanschauung/Religion	
Vertretungen öffentlicher Gebietskörperschaften	Deutscher Städtetag Deutscher Städte- und Gemeindebund	

Die Angebotsseite von Wohnraum setzt sich aus Wohnungs- und Bauunternehmen, privaten Vermieter*innen sowie Architekten-, Ingenieur- und Handwerksunternehmen zusammen.⁶ Diese Akteure sind vielfach von wohnungs- oder sozialpolitischen Regulierungen betroffen, welche den Rahmen für wirtschaftliches Handeln entweder fördern – etwa über finanzielle Anreize – oder erschweren – etwa über regulative Vorgaben oder Besteuerungen. Insofern versuchen die Verbände und Kammern als Interessenvertretungen, ihre je eigenen wirtschaftlichen Interessen in die politischen Prozesse einzuspeisen (Paster 2017: 487ff.).

Die Nachfrageseite nach Wohnraum lässt sich zunächst in Kaufinteressent*innen für selbstgenutzten Wohnraum und Mieter*innen unterscheiden. Während die erstgenannten kaum organisiert sind, werden die Interessen letztgenannter durch Mieterschutzvereine oder allgemeiner über Organisationen des Verbraucherschutzes vertreten. Daneben sind beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum aus einer Betroffenenperspektive Verbände von Menschen mit Behinderungen sowie von älteren Menschen von Interesse. Beide Gruppen haben einen großen und langfristigen Nutzen von Wohnraum mit entsprechender Ausstattung. Andere Nutzergruppen wie Haushalte mit kleinen Kindern oder temporär körperlich Eingeschränkte – etwa nach einem Unfall oder einer Operation – sind kaum organisierbar und werden hier nicht weiter berücksichtigt.

6 Nicht zur Angebotsseite zählen Selbstnutzer*innen: diese errichten z.T. zwar in Eigenregie Wohnraum, jedoch als »Privatsache«. Vielmehr können sie als Kaufinteressent*innen der Nachfrageseite zugeordnet werden.

Die Interessenvertretungen der Angebotsseite von Wohnraum und der Nachfrageseite nach Wohnraum verfügen je über verschiedene Ressourcen zur Durchsetzung ihrer Interessen. Neben Geld, Zeit und Wissen werden im Folgenden vier Formen von »Macht« als entsprechende Ressourcen definiert. Die Organisationsmacht beschreibt die Mitgliederstärke und damit, über welche Repräsentationsstärke eine Interessengruppe verfügt (Ebbinghaus 2019: 124). Die strukturelle Macht gibt Auskunft darüber, ob Interessengruppen gesamtgesellschaftlich relevante Güter anbieten, deren Leistungsverweigerung die politischen Akteure in Bedrängnis bringen könnten. Damit würden sie über ein glaubhaftes Drohpotential verfügen (Sunken/Schubert 2018: 159; Klenk 2019: 86). Die gesellschaftliche Macht beschreibt den Rückhalt in der Bevölkerung und letztlich fragt die institutionelle Macht nach institutionalisierten Verbindungen ins politische System (Schmalz/Dörre: 222ff.; Ostheim/Schmidt: 40).

Im Vergleich zur Angebotsseite wird die Nachfrageseite als schwaches Interesse verstanden, stellt sie doch das Gut »Wohnraum« nicht selbst bereit und verfügt schon allein dadurch über keine strukturelle Macht. Prinzipiell bescheinigt die Studienlage Nutzer*innen von Dienstleistungen oder Gütern eine schwächere Durchsetzungskraft als Leistungserbringern und -anbietern (Pappi et al. 1995; Krzywdzinski 2008; Fraune 2011; Gerlinger 2009: 33; von Winter 2014; Klenk 2018: 19f.; Wendt 2019). Jedoch müssen sich die Interessen der Angebots- und Nachfrageseite nicht zwangsweise entgegenstellen, vielmehr könnten sich spezifische wohnungspolitische Koalitionen bilden, die gemeinsame Interessen gegenüber den politischen Entscheider*innen vertreten (von Prittwitz 2007: 144). Dieses Szenario erscheint bei redistributiven Policies wie Förderprogrammen wahrscheinlich, wohingegen insbesondere regulative Vorgaben mit einem stärkeren Konfliktpotential verbunden sind (vgl. Kapitel 4.2.1).

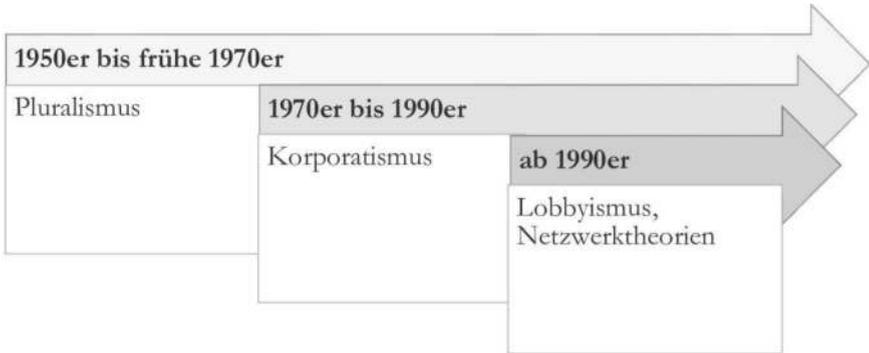
Übergeordnete Strukturen der Interessenvertretung

Wie werden Interessen überhaupt in die politischen Prozesse transportiert? Die Interessengruppenforschung hat dazu verschiedene Paradigmen vom Pluralismus über den Korporatismus bis hin zu Netzwerk- und Lobbyismustheorien durchlaufen (vgl. Abbildung 7).⁷ Bei diesen Paradigmen handelt es sich um empirisch beobachtete Strukturen, die zu bestimmten Phasen dominieren. Damit ist keinesfalls verbunden, dass eine Funktionsweise die vorherige vollends abgelöst hätte. In der politischen Praxis finden sich nach wie vor Mischformen, die auch von Politikfeld zu Politikfeld variieren (Czada 2004: 47f.; von Winter/Willems 2009: 10f.; 23).

Zum weiteren Verständnis wird die pluralistische Interessenvertretung als »*dynamische[r] politische[r] Wettbewerb*« verstanden (Jahn 2013: 112). Hier tragen die organisierten Interessen ihre Forderungen in das politische System, welches wiederum nach den Prinzipien von Angebot und Nachfrage darauf reagiert. Kritiker*innen werfen dem Pluralismus vor, zu vernachlässigen, dass sich nicht alle Interessen gleich gut organisieren lassen. Latente Interessen – etwa: Umwelt, Demographie – sowie ökonomisch

7 Die Netzwerkperspektive wird hier nicht weiter verfolgt. Mit ihrem Fokus auf Strukturen ist sie für prozessorientierte Analysen nicht geeignet – so können die Interaktionen innerhalb eines Netzwerks wiederum sowohl korporatistischer als auch pluralistischer Natur sein (Sebaldt/Straßner 2004: 54f.).

Abbildung 7: Paradigmen in der Interessengruppenforschung (eigene Darstellung)



sekundäre Interessen – etwa: Erwerbsunfähige, Menschen mit Behinderungen – könnten sich auf diesem Wettbewerbsmarkt nicht adäquat durchsetzen (Jahn 2013: 113; Rudzio 2019: 50f.; Sebaldt/Straßner 2004: 32). Auf diese Kritik reagiert die politische Praxis mit der korporatistischen Einbindung von Interessen, wodurch schwächere Interessen gezielt gestärkt werden, etwa durch die Institutionalisierung von Beauftragten für Menschen mit Behinderungen (Rehder 2009: 269f.; Sebaldt/Straßner 2004: 41ff.; Rudzio 2019: 69f.). Zudem sollen die Ressourcen der Verbände dadurch stärker für die politische Steuerungsfähigkeit genutzt werden – in Gegenleistung für politisches Mitspracherecht (Baruth/Schnapp 2015: 247f.; Mai 2016: 121f.). Damit lösen seit den 1970er Jahren verschiedene Spielarten des Korporatismus das Paradigma des Pluralismus ab (Reutter 2012b: 17f.; Czada 2004: 37f.). Inwieweit durch diese stärkere Verflechtung von Politik und organisierten Interessen tatsächlich bestehende Machtungleichgewichte reduziert werden, ist umstritten. So unterstellt von Winter (2007: 233) der Einbindung schwacher Interessen teils einen lediglich symbolischen Charakter und laut Kevenhörster (2008: 307) pflegen korporatistische Arrangements »stets Probleme auszuklammern, die für mehrere der Beteiligten unbequem sind, und beschränken ihren Teilnehmerkreis zudem auf anerkannte Repräsentanten durchsetzungsstarker Gruppen«.

Generell erscheint die pauschale Gegenüberstellung von Pluralismus und Korporatismus ungerechtfertigt, vielmehr betonen sie unterschiedliche Aspekte – Input/Throughput; Akteure/Institutionen – und treten laut von Winter (2007: 231f.) vielfach sogar gemeinsam auf: am Rande korporatistischer Arrangements fänden sich immer wieder pluralistische Akteurskonstellationen. Im direkten Vergleich von Pluralismus und Korporatismus schlussfolgert Czada (2004: 38) deshalb: »Die Korporatismusdebatte hat Aspekte institutioneller Einbindung, strategischer Interaktion und binnenorganisatorischer Probleme in den Vordergrund gerückt, die in einflussstheoretischen Analysen zwar am Rande erwähnt, jedoch kaum theoretisch reflektiert wurden.«

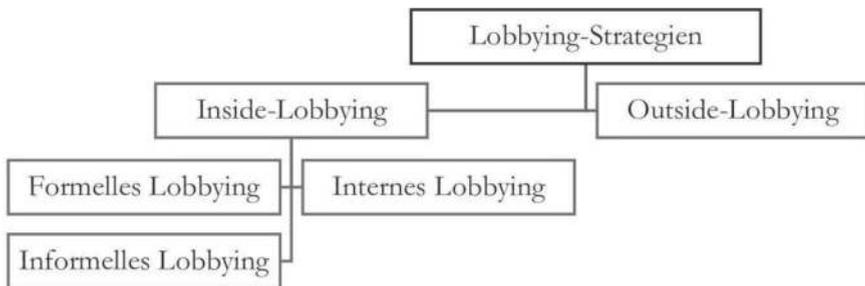
Seit den 1990er Jahren sind wiederum neue Dynamiken in der politischen Praxis zu verzeichnen. Der Lobbyismus wendet sich weg vom institutionalistischen und hin zu einem wieder verstärkt akteurs- und handlungsorientierten Blickwinkel (Reutter 2018: 907ff.). Neben der Transnationalisierung von Politik ist diese Entwicklung durch einen

Wandel der Interessenvertretung selbst zu erklären: Einerseits bevorzugen große Unternehmen inzwischen den direkten Kontakt zu politischen Entscheider*innen anstelle des langwierigen und oft kompromissgeschüttelten Verbandswegs, andererseits findet durch spezialisierte Agenturen eine Professionalisierung statt (Reutter 2012b: 13f.; Wehrmann 2007: 36f.). Die begriffliche Bestimmung von Lobbyismus und seine Abgrenzung vom Pluralismus sowie Korporatismus bleibt dabei umstritten (vgl. Töller/Böcher 2017: 538; Kleinfeld et al.: 10). Vermittelnd teilen sich Pluralismus und Lobbyismus durch ihre Handlungsorientierung einen eher informellen Charakter, wohingegen korporatistische Strukturen sich durch ihre Institutionalisierung tendenziell leichter nachvollziehen lassen. Dabei beeinflussen diese übergeordneten Strukturen der Interessenvertretung die Strategien, die von den Interessengruppen zur Durchsetzung ihrer Interessen genutzt werden.

Strategien der Interessenvertretung

Die theoretische Ausarbeitung der Strategien basiert auf der handlungsorientierten Lobbyismusforschung. Dabei ist mit Kevenhörster (2008) zwischen Inside- und Outside-Lobbying zu unterscheiden (vgl. Abbildung 8). Mit dem Erstgenannten sind direkte Beziehungen zwischen organisierten Interessen und dem politischen System gemeint, wohingegen das Letztgenannte sich außerhalb der parlamentarischen Sphäre bewegt (Kevenhörster 2008: 232).

Abbildung 8: Lobbying-Strategien (nach Kevenhörster 2008: 232; Wehrmann 2007: 50; Sebaldt/Straßner 2004: 163)



Das Inside-Lobbying wird in Anlehnung an Wehrmann (2007: 50) in formelle und informelle Einflusskanäle unterschieden. Beim formellen Lobbying können sich Verbände in einer öffentlichen Liste registrieren lassen und werden dann an Gesetzesvorhaben beteiligt (vgl. auch Sebaldt/Straßner 2004: 87f.; Reutter 2012a: 133ff.). Der zentrale Referenzpunkt ist dabei § 70 (1) der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, nach dem ein Ausschuss »öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen« beschließen kann (Deutscher Bundestag 2019: 51). Auch die Teilnahme an Beiräten und anderen korporatistischen Arrangements ist dort festgeschrieben (Fleischer 2015). Einschränkend ist allerdings wichtig, dass die Entscheidung zur Beteiligung den jeweiligen Akteuren des politischen Systems obliegt – es besteht also kein Anhörungsrecht (Sebaldt/Straßner 2004: 144). Die einschlägige Literatur

beurteilt diese öffentlichen Beteiligungsformate außerdem nur als begrenzt wirkmächtig, da mit dem Vorliegen eines Gesetzentwurfs bereits zentrale Vorentscheidungen getroffen seien (Sebaldt/Straßner 2004: 158ff.; Wehrmann 2007: 50f.; Strässer/Meerkamp 2015: 227ff.). Umso mehr Gewicht wird deshalb informellen Verfahren wie ministeriellen Hearings zugeschrieben. So erklärt von Beyme (2017: 234), dass Interessenvertretungen meist schon lange vor einer offiziellen Gesetzesinitiative aktiv werden und eher langfristig, inkrementell Einfluss suchen. Eine solche Einflussnahme über den schriftlichen, persönlichen oder telefonischen Austausch ist dabei keinesfalls mit Kumpanei oder gar Korruption gleichzusetzen, sondern gilt als Bestandteil des demokratischen Willensbildungsprozesses (Wehrmann 2007: 52; Strässer/Meerkamp 2015: 234). Schließlich zählt auch das interne Lobbying zum Inside-Lobbying, wobei Vertreter*innen von außerparlamentarisch organisierten Interessen Funktionen innerhalb von Parteien bekleiden (Reutter 2013: 42f.; Schroeder/Schreiter 2017: 371ff.; Rudzio 2019: 64f.).

Im Outside-Lobbying versuchen Interessenvertretungen hingegen, ihre Forderungen außerhalb vom parlamentarischen System geltend zu machen (Kevenhörster 2008: 232; Schiffers 2016: 486). Einerseits kann dies argumentativ durch die Nutzung medialer Kanäle über Stellungnahmen, Expertisen oder Pressemitteilungen geschehen, andererseits über die Formate von Protest und Skandalisierung (Töller/Böcher 2017: 538ff.; Rudzio 2019: 67f.). Insbesondere schwache Interessen, die sich auf parlamentarischem Wege wenig Einfluss versprechen, nutzen derartige Formate. Das Ziel besteht darin, öffentlichen Druck zu erzeugen und die Parteien vor dem Hintergrund ihrer Vote-Seeking-Interessen zum Handeln zu bewegen (Wehrmann 2007: 45, vgl. auch Kapitel 4.6.2).

Eng verbunden mit den Lobbying-Strategien ist die Frage, wen diese politische Einflussnahme adressiert. So liegt es in der strategischen Natur von Interessenvertreter*innen, erstens nahe an den politischen Entscheider*innen anzusetzen und zweitens in einem möglichst frühen Stadium auf Gesetzesvorhaben Einfluss zu nehmen. Insofern sind im parlamentarischen Bereich die Ausschussmitglieder zentral und in den Ministerialverwaltungen diejenigen Referate, welche die Gesetzentwürfe ausarbeiten (Reutter 2018: 912; Sebaldt/Straßner 2004: 152ff.; Wehrmann 2007: 43; von Beyme 2017: 232ff.). Aber auch einzelne oppositionelle Fachpolitiker*innen werden gezielt angesprochen, etwa, wenn Interessenvertretungen bei den Regierungsvertreter*innen kein Gehör finden oder stärkere – inhaltliche oder personelle – Bindungen zu bestimmten Parteien bestehen (Wehrmann 2007: 43; Strässer/Meerkamp 2015: 230ff.). Allzu nachvollziehbar ist schließlich die Beobachtung von Strässer/Meerkamp (2015: 231), nach der Interessenvertreter*innen dort Kontakte suchen, wo sie die größten »Schnittmengen« vermuten. Und doch darf insgesamt über der Betrachtung rein rationaler, inhaltlicher Schnittmengen das Menschliche nicht vernachlässigt werden: Sympathie – etwa über eine gemeinsame erwerbsbiographische oder regionale Herkunft – kann auch dort Beziehungen ermöglichen, wo man sie nicht vermutet. Umgekehrt verschließen Antipathien und Befindlichkeiten aus früheren Beziehungen eigentlich naheliegende Kontaktwege.

4.6.2 Akteure 2: Politische Parteien

Welche Rolle kommt den parteipolitischen Akteuren beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum zu? Parteien sind im Unterschied zu den außerparlamentarischen Interessengruppen neben der Interessenartikulation deutlich stärker auch für die Interessenaggregation, also die Bündelung unterschiedlicher Interessen, verantwortlich (Sebaldt/Straßner 2004: 59ff.; Strässer/Meerkamp 2015: 219). Sie werden hier operationalisiert über ihre Fraktionen in den Landtagen – damit zählen sowohl Oppositions- als auch Regierungsfractionen in diese Akteursgruppe. Für den gewählten Dreiklang aus Interessen, Ressourcen und Strategien erfolgt eine Annäherung über die Lehre der Parteidifferenz. Auf programmatischer Ebene gibt diese Aufschluss über die Interessen und vor allem über die Gründe für unterschiedliche Interessen (hier synonym zu »Positionen«) zwischen konkurrierenden Parteien. Über den Parteeffekt als Ergebnis der Parteidifferenz sind die den Parteien zur Verfügung stehenden Ressourcen und genutzten Strategien zu erörtern.

Interessen von Parteien: Policy-, Vote- und Office-Seeking

»Parties matter« ist die Grundaussage der Parteidifferenzhypothese: Mit unterschiedlichen regierenden Parteien oder Parteienkoalitionen gehen unterschiedliche politische Programme, Maßnahmen – Policy Outputs – und letztlich Wirkungen – Policy Outcomes – einher (Schmidt/Ostheim 2007a: 51). Diese polit-ökonomisch geprägte Literatur unterscheidet zwei Motive, warum Parteien überhaupt versuchen, sich voneinander abzugrenzen: Einerseits wollen sie die von ihnen präferierten politischen Inhalte umsetzen (*Policy-Seeking*), andererseits streben parteipolitische Akteure eigennützig nach Wählerstimmen zur Wiederwahl bzw. damit verbunden nach politischen Ämtern (*Vote- bzw. Office-Seeking*) (Wenzelburger 2015: 82; Bräuninger/Debus 2012: 28f.). In der politischen Praxis gehen indessen beide Motive vielfach ineinander über. So braucht es zur Umsetzung von programmatischen Interessen eine parlamentarische Mehrheit und dafür wiederum Wählerstimmen, umgekehrt werden nur überzeugende Wahlprogramme zur entsprechenden Mehrheit an Wählerstimmen führen (Wenzelburger 2015: 90).

Während das Policy-Seeking der Wertrationalität entspricht, weil hier die inhaltlichen oder »ideologischen« Überzeugungen handlungsleitend sind, ist das Vote- bzw. Office-Seeking der Zweckrationalität zuzuordnen (Reiter/Töller 2014: 96; Böcher/Töller 2012: 191f.). Einerseits verfolgen parteipolitische Akteure also an ihren Wertvorstellungen orientierte Interessen. Hier zeigen die Cleavage- und Milieu-Theorien, dass Parteien »von Haus aus« bestimmten ideologischen Ausrichtungen zuzuordnen sind und diesbezüglich miteinander in Konflikt stehen, etwa entlang der Spannungslinien Arbeit/Kapital oder Liberalismus/Konservatismus (von Alemann et al. 2018: 140ff.; von Winter 2013: 393f.; Wehling 2006a: 99ff.; Schroeder/Geiger 2016: 184). Andererseits dürfen eigennutzgetriebene zweckrationale Interessen nicht unberücksichtigt bleiben. Die Abgrenzung gegenüber anderen Parteien – unabhängig davon, ob primär wert- oder zweckrational getrieben – wird dabei durch verschiedene Faktoren beeinflusst, wovon

im Folgenden drei näher ausgeführt werden. Diese Faktoren sind interdependent und können sich je gegenseitig verstärken.

Der Parteienwettbewerb beschreibt »die Gesamtheit aller Handlungen politischer Parteien in demokratischen Systemen, die im Vorfeld von Wahlen mit dem Ziel des Erhalts von Wählerstimmen ausgeführt werden« (Bräuninger/Debus 2012: 9). Parteien agieren dabei nie isoliert voneinander, sondern positionieren sich in Reaktion zu ihren »Mitbewerber*innen« um Wählerstimmen. Sind die Wähler*innen stark vereinfacht auf einer Links-Rechts-Achse in der Mitte konzentriert, werden die Parteien, um möglichst viele Wähler*innen für sich zu gewinnen, ihre Positionen angleichen. Sind die Wähler*innen hingegen in ihren politischen Präferenzen polarisiert und damit auf der fiktiven Links-Rechts-Achse verstreut, werden Parteien je unterschiedliche Strategien entwickeln, um die je unterschiedlichen Wählergruppierungen anzusprechen – die Parteidifferenz wäre ausgeprägter (Wenzelburger 2015: 84; Sunken/Schubert 2018: 68ff.). Die Konkurrenz um Wählerstimmen schränkt Parteien in der Entwicklung ihrer Programmatiken also ein – zumindest, sofern ihnen auch das Streben nach Mehrheiten unterstellt wird.

Mit dem Parteienwettbewerb hängt die Salienz eines politischen Problems bzw. einer konkreten Maßnahme zusammen: Wie stark wird etwas überhaupt öffentlich wahrgenommen und als Problem definiert? Zohlnhöfer (2019: 144) behauptet dazu:

»Je stärker sich Wähler für ein Politikfeld oder eine spezifische Reform interessieren, desto wahrscheinlicher wird das Politikfeld oder die Reform Einfluss auf die Wahlentscheidung haben, und desto größer wird der Anreiz für Parteien, sich den Wählerwünschen anzupassen – was wiederum zum Verschwinden von Parteidifferenzen führt.«

Dem ersten Teil dieses Gedankengangs lässt sich zweifelsohne folgen, aber ob eine erhöhte Salienz automatisch zu mehr Parteienkonvergenz führt, darf bezweifelt werden. Zohlnhöfer (2019) hat diese These für wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen aufgestellt. Bei öffentlichkeitswirksamen und zugleich *umstrittenen* Themen wie etwa der Asyl- und Fluchtpolitik ist hingegen keine schwächere, sondern gerade eine stärkere Parteidifferenz zu beobachten. Schließlich erklärt Zohlnhöfer (2019: 145f.), dass die Salienz nicht nur politikfeldabhängig variiert, sondern deutlich kleinteiliger ausfällt: In der Sozialpolitik kommt technischen Bereichen wie der Unfallversicherung oder dem Arbeitsschutz wenig Aufmerksamkeit zu. Wo Wähler*innen hingegen eine hohe eigene Betroffenheit erkennen, bspw. in der Renten- oder Gesundheitspolitik, ist eine gesteigerte Salienz anzunehmen. Vertreten Parteien dann bei einem solchen Thema dieselbe Position, spricht man von einem »*valence issue*« (Ruß 2014: 354).

Diffusionsprozesse sind ein dritter Faktor, der Parteidifferenzen abschwächen kann. Setzt sich etwas parteiübergreifend als beste Lösung durch bzw. entpuppt sich umgekehrt als nicht mehr haltbare Alternative, so wird es zwangsweise zur Parteienkonvergenz kommen (Zohlnhöfer 2013: 273). Dies kann durch wissenschaftliche Erkenntnisse herbeigeführt werden, aber auch durch neue gesellschaftliche Wertvorstellungen. Allerdings ist Diffusion keinesfalls immer mit einem positiv besetzten »Lernen« gleichzusetzen: So haben manche Maßnahmen zu bestimmten Zeiten quasi Hochkonjunktur und werden parteiübergreifend geteilt – nur um einige Jahre später kollektives Policy-Versagen attestieren zu müssen. Ebenfalls unter Diffusionsprozessen, wenn auch eng mit dem Parteienwettbewerb verwoben, wird hier der von Hicks und Swank

(1992) ausgearbeitete »Ansteckungseffekt« (»*Contagion Effect*«) zwischen Parteien vertortet (Schmidt/Ostheim 2007a: 54f.). Der Parteienwettbewerb kann nämlich zu einer programmatischen Ausrichtung an konkurrierenden Parteipositionen führen – insbesondere, wenn die konkurrierenden Parteien eine ernstzunehmende Opposition darstellen oder als Koalitionspartner*in berücksichtigt werden müssen (Schmidt 2001: 26; Schmidt/Ostheim 2007a: 54f.; Zohlnhöfer 2019: 145).

Zusammenfassend beeinflussen verschiedene Faktoren (Parteienwettbewerb, Salienz eines politischen Problems, Diffusionsprozesse) die Entwicklung divergierender oder konvergierender Parteipositionen. Dabei muss neben dem wertrationalen, an den politischen Inhalten orientierten Handeln auch zweckrationales Handeln berücksichtigt werden.

Ressourcen und Strategien zur Durchsetzung der parteipolitischen Interessen

Inwieweit Parteien ihre Positionen letztlich in politische Maßnahmen überführen können, hängt zunächst davon ab, ob sie in Regierungsverantwortung gewählt wurden. Die Regierungsverantwortung ist deshalb so maßgeblich, weil sich prinzipiell nur mit einer Mehrheit im Parlament die eigenen Ziele und präferierten Maßnahmen umsetzen lassen. Einerseits verfügen regierende Parteien über den legitimatorisch wichtigen Vorteil einer Repräsentation des »Wählerwillens« und besitzen einen Ressourcenvorsprung durch die ihnen zugewiesenen ministeriellen Apparate (Lorenz et al. 2016: 114; von Alemann et al. 2018: 166; Saalfeld 2005: 41). Andererseits kommt ihnen die Initiativfunktion im Gesetzgebungsprozess sowie das Recht zur letzten Änderung zu, sie können Änderungsanträge blockieren und setzen die zeitliche und programmatische Agenda (Saalfeld 2005: 41; Döring 2005: 113ff.; Leunig 2016: 66). Dabei verfügen auch kleinere Regierungspartner*innen über gewichtige Machtressourcen, da sie als mitgestaltende Vetospieler*innen eine ernstzunehmende Vetomacht besitzen (Abromeit/Stoiber 2006: 70f.). Auch wenn Oppositionsparteien durchaus über Kleine und Große Anfragen Agenda-Setting betreiben (Hünermund 2018; Carstensen 2018) und Regierungsparteien gar mit ihren Inhalten »anstecken« können, so ist die Gestaltungsfähigkeit der Regierenden zweifelsohne eine größere.

Diese Gestaltungsfähigkeit wird allerdings institutionell eingeschränkt (vgl. Kapitel 4.5). So sind Konsensdemokratien wie die deutsche nicht nur mit Koalitionsbildungen und entsprechenden Koalitionszwängen konfrontiert, sondern auch Oppositionsparteien werden durch die Mitarbeit in Parlamentsausschüssen oder eine starke zweite Kammer stärkere Mitbestimmungsrechte gewährt (Tsebelis 1995; Schmidt 2001: 27ff.; Zohlnhöfer 2019: 147). Beides erschwert die Durchsetzung reiner Parteiinteressen. Damit verbunden ist auch der Wahlzyklus: Je näher eine Wahl rückt, desto geringer würden die Spielräume für grundlegende und insbesondere für unpopuläre Gesetzesvorhaben (Tufte 1980: 71ff.). Zudem beschränken auch in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen den Gestaltungsspielraum einer Regierung. Kursabweichungen der früher eingeschlagenen »Pfade« sind immer mit Unsicherheiten über mögliche Wirkrichtungen verbunden und können bislang privilegierte Bevölkerungsgruppen verschrecken (Wenzelburger 2015: 92). Als »ideologische Pfadabhängigkeit« gelten außerdem die von einer Partei in der Vergangenheit formulierten Positionen: Zwar erlauben Lernprozes-

se durchaus Kurskorrekturen – zu häufige oder zu einschneidende Kurswechsel beschädigen aber die Glaubwürdigkeit oder stoßen bisherige Wähler*innen vor den Kopf (Holtkamp 2012: 72, vgl. Kapitel 4.3 zu ideologischen Filtern). Und ob Parteien ihre Programme in Regierungshandeln umsetzen können, wird schließlich auch durch das bundesstaatliche Institutionengefüge und die festgeschriebenen legislativen und exekutiven Handlungskompetenzen bestimmt (Zohlhoyer 2019: 147; Zohlhoyer 2013: 270; Reus/Vogel 2018: 626).

Neben diesen institutionellen Schranken, die die Durchsetzung parteipolitischer Interessen behindern können, sind verschiedene exogene Bedingungen nicht zu vernachlässigen. Dazu zählen die Wirtschaftskraft und Steuereinnahmen, aber auch die Beschäftigungsquoten und Lohnniveaus sowie demografische und milieuspezifische Strukturen (Sack/Töller 2018: 611; Leunig 2016: 67). Diese aus der sozioökonomischen Schule kommenden Annahmen beschreiben Regierungshandeln »als Reaktion auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen« und schreiben Parteipolitik damit eine lediglich eingeschränkt gestaltende Rolle zu (Schmidt/Ostheim 2007b: 29; vgl. auch Obinger 2015).

4.6.3 Akteure 3: Ministerialverwaltung

Die Ministerialverwaltung ist ein zentraler Bestandteil des politisch-administrativen Systems. So ist jedem/jeder Minister*in eine ganze Organisation an Abteilungen und Fachreferaten zugeordnet, die sowohl an der Gesetzesvorbereitung als auch an der -kontrolle maßgeblich beteiligt sind (Rudzio 2019: 250ff.; Leunig 2016: 73ff.). Die zentrale Arbeitsebene in den Ministerien sind die Referate, weshalb diesen im Folgenden die hauptsächliche Aufmerksamkeit gilt.⁸ Ferner bestehen deutliche Querverbindungen zum AEP-Erklärungsfaktor »Institutionen«, worin der ministerielle Zuschnitt als ein institutioneller Rahmen für das Handeln der Akteure ausgearbeitet worden ist (vgl. Kapitel 4.5.2). Diesbezüglich können die ministeriellen Akteure, die besonders relevant beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum sind, unterteilt werden in diejenigen aus dem Sozialressort und diejenigen aus dem Bauressort.

Interessen der Ministerialverwaltung

Offiziell ist die Ministerialverwaltung die Entscheidungshelferin der Regierung, indem sie zum Beispiel Gesetzestexte vorbereitet (Berg/Cassel 2007: 306f.; Bohne 2018: 179; Fichert/Grandjot 2016: 138ff.). Nach dem Prinzipal-Agenten-Verhältnis überweist der Prinzipal – hier: die Ministeriumsspitze bzw. die Regierung – dem Agenten – hier: der Ministerialverwaltung – Aufgaben, die dieser im Sinne des Prinzipals auszuführen hat. Inwieweit orientiert sich das Verwaltungshandeln aber an den Vorgaben ihrer Prinzipale oder an anderen Beweggründen? Für dieses Rollenverständnis besteht ein Kontinuum vom unpolitischen Ausführen über ein kritisch-wissensbasiertes Beraten – kritische Loyalität, responsive Verwaltung – bis hin zum hybrid-politisierten Verwaltungshandeln (Veit et al. 2018: 414f., 433; Hustedt/Salomonsen 2014; Bogumil/Jann 2009: 186ff.;

8 Tiefgehend zur Funktionsweise und Organisation von Ministerialverwaltungen empfehlen sich Rudzio 2019: 250ff. oder Machura 2005: 35.

Holtkamp 2012: 43f.; Kropp/Ruschke 2010: 655ff.; Ebinger/Jochheim 2009: 329). Der Mittelweg der kritischen Loyalität wird auch als funktionale Politisierung bezeichnet, definiert als »die politisch vorausschauende Handlungsweise von Bürokraten« (Ebinger/Jochheim 2009: 329). Das eigenständige Agieren von Verwaltungsakteuren darf nämlich nicht mit einer prinzipiell oppositionellen Haltung zur Ministeriumsspitze gleichgesetzt werden, vielmehr kann es auch aus unspezifischen Vorgaben resultieren, aber dennoch responsiv nach dem sprichwörtlichen besten Wissen und Gewissen erfolgen (Biegelbauer 2013: 198f.; Rudzio 2019: 251).

Rückgebunden an wert- und zweckrationales Handeln entsprechen die unterschiedlichen Rollenverständnisse je einem Mischverhältnis, indem zweckrationale Interessen wie eigene Karrierebestrebungen oder Bequemlichkeit dominieren können, genauso aber der Wille zur inhaltlichen Politikgestaltung (Holtkamp 2012: 53; Bandelow/Hartmann 2015). Auch die bestmögliche Ausführung des – mutmaßlichen – Willens des Prinzipals kann als ein zweckrationales Interesse konzeptualisiert werden und sich in den Rollen des unpolitischen Ausführens oder eines kritisch-wissensbasierten Beratens wiederfinden. Nach Machura (2005: 34) und Rudzio (2019: 252) überwiegt in der ministeriellen Praxis die inhaltliche Gestaltung vor Machtkampf und Eigennutzstreben (vgl. auch Böcher/Töller 2012: 191f.; Reiter/Töller 2014: 97). Diese Arbeit nimmt deshalb Abstand von der frühen ideengeschichtlichen Vorstellung einer vollends unpolitischen Verwaltung. Machura (2005: 20) folgend ist die Grenze zwischen Politik und Verwaltung ohnehin schwer zu ziehen:

»Allgemein kann gesagt werden, dass grundsätzliche Entscheidungen [...] den politischen Amtsträgern vorbehalten sein sollten [...]. Aber diese Vorstellung ist in höchstem Maße problematisch. Wer nämlich die Entscheidungsalternativen auswählt und die Informationsgrundlagen zusammenstellt, kann die politische Entscheidung durchaus lenken. Der hohe Sachverstand der kontinuierlich und spezialisiert in bestimmten Aufgabenbereichen arbeitenden Verwaltung kann hier den Ausschlag zugunsten einzelner Politiken geben.«

Ressourcen der Ministerialverwaltung

Das obige Zitat von Machura (2005) verdeutlicht die Relevanz der Ressourcen, über welche die Ministerialverwaltung – in Abgrenzung zu parteipolitischen Akteuren – verfügt. Dafür wird neben der politikfeldabhängigen Bedeutung der Ministerialverwaltung das Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung diskutiert, aber auch der ministerielle Zuschnitt und die Koordination über »Fachbruderschaften« stellen eine wichtige Ressource dar.

Nach Franz (2013: 153) lassen sich Politikfelder neben ihrem konkreten Gegenstand auch darüber charakterisieren, welches die wichtigsten Akteure in den politischen Prozessen sind. Neben parlamentarischen Politikfeldern, gekennzeichnet durch eine große politische Aufmerksamkeit, benennt er verwaltungsstaatliche und korporatistische Politikfelder. Entsprechend verfügt die Ministerialverwaltung über große Gestaltungsräume bei politischen Vorhaben mit geringer öffentlicher Aufmerksamkeit oder hoher technischer Komplexität (Veit et al. 2018: 431; Biegelbauer 2013: 213f.). Biegelbauer (2013: 57) spricht in diesem schwach politisierten Kontext von sogenannten Low-Level Set-

tings. Eine solche Einteilung in politisch versus administrativ geprägte Politikfelder ist jedoch keinesfalls statisch. Entdecken politische Entscheider*innen durch öffentlichen Druck ein vormals administrativ dominiertes Thema für sich, sinkt die Gestaltungsmacht der Ministerialverwaltung schlagartig (Bogumil/Holtkamp 2006: 221; Biegelbauer/Grießler 2009: 61; Biegelbauer 2013: 213f.).

Am deutlichsten zeigen sich Ressourcen ministerieller Akteure aber beim Prinzipal-Agenten-Verhältnis. Durch die immer komplexer werdenden politischen Probleme und die damit verbundene Spezialisierung erfährt der Agent zwangsweise einen Bedeutungszuwachs gegenüber seinem Prinzipal (Machura 2005: 41). Insgesamt wird der Ministerialverwaltung ein massiver Wissensvorsprung und damit Ressourcenvorteil gegenüber den gewählten Politiker*innen bescheinigt, noch verstärkt durch langjährige, stabile Arbeitsbeziehungen, die häufig über einzelne Legislaturperioden hinaus reichen (Heindl/Böhme 2013: 184; Schnapp/Willner 2013: 248ff.). An dieser Stelle weisen sowohl Leunig (2016: 72) als auch Wehling (2006b: 16) auf eine spannungsreiche Beziehung hin: Abgesehen von großen Politika werden Kompromisse zu Gesetzentwürfen bereits innerhalb der Ministerien ausgehandelt, womit direkt die Frage nach der Kontrolle des Agenten verbunden ist. Hybrid-politisierte Agenten könnten nämlich anders handeln, als dies von dem sie beauftragenden Prinzipal beabsichtigt ist (Schnapp/Willner 2013: 247ff.; Döhler 2005: 215ff.; Holtkamp 2012: 53f.). Die Gründe hierfür reichen – wie eingangs gezeigt – von egozentrierten zweckrationalen Interessen bis hin zur Durchsetzung politischer Inhalte, die im Widerspruch zur politischen Führung stehen (Holtkamp 2012: 53; Bandelow/Hartmann 2015).⁹

Ferner schreiben die institutionellen Settings der Ministerialverwaltung spezifische Ressourcen zu. Erstens definiert der ministerielle Zuschnitt im Bundesland – je nach finanzieller und personeller Ausstattung – mehr oder weniger Ressourcen für einzelne Politikfelder (Linhart/Windwehr 2012; Linhart/Raabe 2015). Und zweitens kommt der Ministerialverwaltung eine sogenannte Koordinierungsfunktion im föderalen Mehrebenensystem zu, da die Bundesländer sowohl untereinander, als auch mit der Bundesebene im Austausch stehen. Dies geschieht in formellen und informellen Gremien und vergrößert die Handlungsspielräume der Ministerialbürokratie durch entstehende Netzwerkbeziehungen (Machura 2005: 39; Schnapp 2004: 42; Manow 2005: 265f., vgl. Kapitel 4.5.3).

Allerdings unterliegt der bislang skizzierte ministerielle Ressourcenvorsprung auch einigen Einschränkungen: Ministerialbeamt*innen sind letztlich immer von Handlungsfenstern durch gewählte Politiker*innen abhängig. Nullmeier (2010: 258ff.) führt außerdem die geringe Strategiefähigkeit von Verwaltungsakteuren an: *»Der Anspruch, den gerade Parteien erfüllen müssen, die Integration diverser Politikfelder mit ganz unterschiedlichen Anforderungsprofilen, übersteigt den ministeriellen strategischen Horizont«* (ebenda: 262). Im AEP-Erklärungsfaktor »Institutionen« wurden dazu bereits die Möglichkeiten und Grenzen der positiven Koordination zwischen den Ressorts diskutiert

9 Zur Kontrolle der ministeriellen Apparate wird vielfach auf die politische Besetzung der Verwaltungsspitzen zurückgegriffen (vgl. Bogumil/Jann 2009: 186ff.; Vedder/Veit 2017; Heindl/Böhme 2013: 192).

(vgl. Kapitel 4.5.1). Und schließlich unterstellen einige Autor*innen einen Bedeutungsverlust der Ministerialverwaltung durch Kürzungen sowie Auslagerungen an externe Beratungsunternehmen (Rudzio 2019: 253; Hustedt et al. 2017; Kalagi 2014; Döhler 2012). Derartige Entwicklungen beschränken die Ressourcen der Ministerialverwaltung zweifelsohne und können das Verhältnis von Prinzipal und Agent langfristig verändern.

Strategien: Bürokratisches-Agenda-Setting und strategische Interaktion

Ressourcen stellen die Basis für die Strategien dar, die ministeriellen Akteuren zur Durchsetzung ihrer jeweiligen Interessen zur Verfügung stehen. Um sich diesem Komplex konzeptionell zu nähern, unterscheiden Schnapp/Willner (2013: 250f.) das bürokratische Agenda-Setting von der strategischen Interaktion. Erstgenanntes beschreibt die Möglichkeit, dass Ministerialverwaltungen eigenmächtig Themen auf die politische Tagesordnung bringen. Strategische Interaktion wiederum heißt, dass sie im Prozess der Politikformulierung eigenmächtig gestaltend tätig werden (vgl. auch Bogumil/Jann 2009: 27; Möltgen-Sicking/Winter 2017: 21f.; Schnapp 2004: 39f.; Klenk 2019: 81f.).

Beim bürokratischen Agenda-Setting und der strategischen Interaktion ist das Verhältnis von Ministerialverwaltung und außerparlamentarischen Interessengruppen wichtig. Neben den Regierungsfractionen stehen nämlich auch Interessengruppen im engen Austausch mit den sie betreffenden Referaten und nehmen dadurch Einfluss auf politische Prozesse (vgl. Jann/Wegrich 2003: 73). Machura (2005: 40) folgend »bestehen symbiotische Beziehungen in Bezug auf wechselseitige Informationsbeschaffung [und] gemeinsame Interessen an der Erhöhung des politischen Gewichts ihres Bereiches« (vgl. Baruth/Schnapp 2015: 245ff.; Mai 2016: 121ff.). Diese sogenannten Fachbruderschaften führen dazu, dass Gesetzentwürfe bereits frühzeitig – und häufig unterhalb des politischen Radars – »verbandsfest« gemacht werden (Rudzio 2019: 66; Machura 2005: 40).

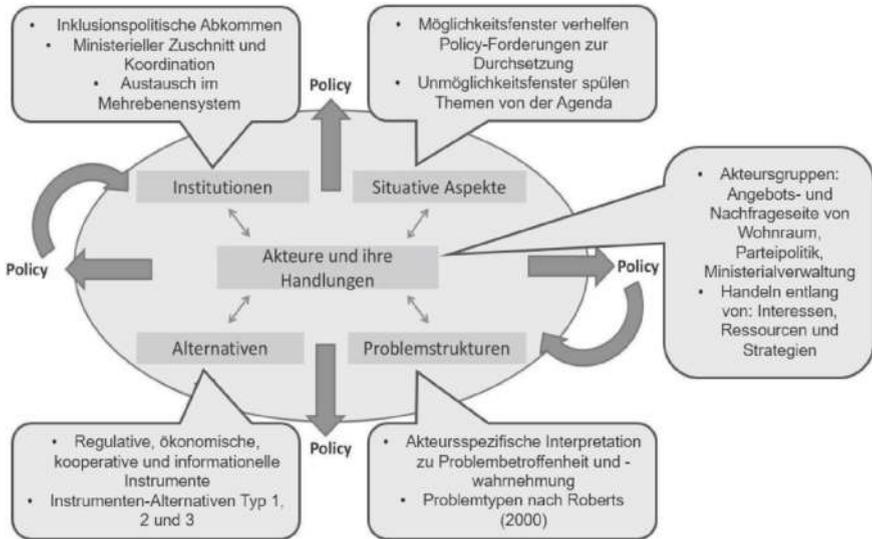
4.7 Zusammenfassung des Analyserahmens

Kapitel 4 hat in den Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse als Forschungsheuristik eingeführt und die fünf Erklärungsfaktoren »Instrumente und Instrumenten-Alternativen«, »Problemstrukturen«, »situative Aspekte«, »Institutionen« sowie »Akteure und ihre Handlungen« theoretisch ausgearbeitet. Die Interdependenzen zwischen diesen Faktoren sowie die zufälligen Entwicklungen innerhalb einzelner Faktoren werden über das Konzept der Eigendynamik erfasst. Letztlich erzeugt dieses Wechselspiel Rückwirkungen auf die tatsächlich durchgesetzten Policies und damit auf das, was für den Untersuchungsgegenstand des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums erklärt werden soll.

Abbildung 9 veranschaulicht die dafür vorgenommenen theoretischen Schwerpunktsetzungen. So wurden die *Instrumente und Instrumenten-Alternativen* in regulative, ökonomische, kooperative und informationelle Instrumente unterteilt und damit definiert, über welche Steuerungsmöglichkeiten politische Entscheider*innen überhaupt verfügen. Mithilfe dieser Typologie lässt sich nicht nur der bestehende Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum operationalisieren, sondern auch

Instrumenten-Alternativen identifizieren: Welche Alternativen werden als ergänzend oder ersetzend zum bestehenden Policy-Mix von einzelnen politischen Akteuren ins Feld geführt? Die erfolgreiche Umsetzung einer Instrumenten-Alternative wird dabei durch die dominierenden *Problemstrukturen* beeinflusst. Diese unterliegen der subjektiven Deutung einzelner Akteure, wobei etwa Behindertenverbände mutmaßlich andere Interpretationen vornehmen als die Wohnungs- und Bauwirtschaft. Inwieweit handelt es sich beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum um einfache, komplexe oder sogenannte wicked Probleme (vgl. Roberts 2000: 1; Böcher/Töller 2019: 105f.)? Dies ist ebenso zu prüfen wie die Frage, ob *situative Aspekte* bestimmten Instrumenten-Alternativen Möglichkeitsfenster eröffnen und einer Policy damit zur Durchsetzung verhelfen oder hingegen als Unmöglichkeitsfenster die politische Aufmerksamkeit auf andere Themen lenken.

Abbildung 9: Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse mit theoretischer Schwerpunktsetzung



Unter *Institutionen* interessiert erstens die Relevanz inklusionspolitischer Abkommen, da bereits die Problemstrukturen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum auf deutliche Schnittstellen zur Sozial- und speziell zur Inklusionspolitik hinweisen. Direkt damit zusammen hängt zweitens der ministerielle Zuschnitt in einem Bundesland. Dieser definiert nicht nur ressortspezifische Handlungsspielräume, sondern beeinflusst auch die Politikintegration zwischen Bau- und Sozialressort. Und drittens interessiert, inwieweit trotz der landespolitischen Zuständigkeiten im Bauordnungsrecht und der sozialen Wohnraumförderung auch Austauschformate zwischen den föderalen Ebenen die politischen Prozesse in einzelnen Bundesländern prägen.

Die *Akteure und ihre Handlungen* sind als fünfter und letzter AEP-Erklärungsfaktor nach Böcher/Töller (2012: 190) besonders erklärungsmächtig, da sich über die Akteu-

re die einzelnen anderen Erklärungsfaktoren gegenseitig beeinflussen. So können Akteure beispielsweise situative Aspekte als Möglichkeitsfenster zur Durchsetzung präferierter Policies nutzen, sie können Problemstrukturen umdeuten oder neue Instrumenten-Alternativen auf die politische Agenda setzen – all dies unter der Voraussetzung, dass sie über ausreichende Ressourcen zur Durchsetzung ihrer Interessen verfügen. Für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum wurden die Akteure dreigeteilt in außerparlamentarische Interessengruppen der Angebots- und Nachfrageseite nach Wohnraum, in parteipolitische Akteure sowie die Ministerialverwaltung. Die Interessen, Ressourcen und Strategien dieser Akteure sind dabei wiederum wesentlich vom institutionellen Rahmen abhängig, was die Interdependenz der einzelnen AEP-Erklärungsfaktoren weiter unterstreicht.

Auf Basis dieser theoretischen Ausarbeitung erläutere ich im weiteren Verlauf das methodische Vorgehen meines Forschungsvorhabens (Kapitel 5), um daraufhin die Erklärungskraft der einzelnen Erklärungsfaktoren sowie ihrer Wechselwirkungen in der empirischen Analyse zu überprüfen (Kapitel 6 und 7).

5. Methodisches Vorgehen

Mein Erkenntnisinteresse lautet: Inwieweit ist barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum ein Handlungsfeld für die Politik? Ein zweigleisiges Forschungsdesign nähert sich diesem Erkenntnisinteresse und orientiert sich an den folgenden beiden Forschungsfragen:

Frage A: In welchen Ausprägungen nutzen die Bundesländer politische Maßnahmen (»Policies«) zur Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum? Frage B: Was erklärt das Zustandekommen bzw. Ausbleiben sowie die konkrete Ausgestaltung dieser Policies? Zur Beantwortung der Frage A wird mithilfe einer Typologie der bestehende Policy-Mix abgebildet und damit der Untersuchungsgegenstand operationalisiert (Kapitel 6). Für die Frage B arbeiten die Fallstudien zu Sachsen-Anhalt und Hessen die politischen Prozesse heraus, welche hinter diesem Policy-Mix liegen (Kapitel 7). Da dieses zweigleisige Vorgehen zwei unterschiedlichen methodischen Ansätzen folgt, sind diese je einzeln zu erläutern (Kapitel 5.1 zur Typologie und Kapitel 5.2 zu den Fallstudien). Vorab wird aber noch in das grundlegende Forschungsdesign eingeführt.

Abbildung 10: Erkenntnisinteresse via zweigleisigem Forschungsdesign



Abbildung 10 stellt die beiden die Forschungsarbeit leitenden Forschungsfragen dar. Die typologische Analyse zur Frage A untersucht die Grundgesamtheit aller 16 Bundesländer, die Politikfeldanalyse in Frage B prüft tiefergehende kausale Zusammenhänge.¹ Idealtypisch beginnt der Forschungsprozess bei der Grundgesamtheit und den darin umgesetzten Policies, liegt doch das Ziel dieses Forschungsschrittes in einer Strukturierung des Untersuchungsgegenstandes selbst. Darauf aufbauend analysieren die Fallstudien die in einzelnen Bundesländern ablaufenden politischen Prozesse. Diese Trennung ist indessen eine analytische: Der tatsächliche Forschungsprozess wechselt zwischen beiden Forschungsfragen. Dies soll im Folgenden mit Rückgriff auf Grundannahmen aus der qualitativen Sozialforschung verdeutlicht werden.

Die vorliegende Forschungsarbeit verortet sich in der qualitativ-empirischen Politikanalyse, wobei nach Egner (2019a: 36) das Verstehen eine »wichtige Vorstufe zum Erklären« sein kann. Die Entwicklung einer Typologie zu politischen Maßnahmen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum leistet den ersten Schritt des Verstehens. Darauf aufbauend kann sich im Rahmen der Fallstudien der Erklärung gewidmet werden. Dieses scheinbare Nacheinander von Verstehen und Erklären soll jedoch nicht über den verfolgten zirkulären Forschungsprozess hinwegtäuschen: »Phasen der Datenauswahl, Datenerhebung und Datenanalyse wechseln sich iterativ mit Phasen der theoretischen Reflexion ab« (Baur/Blasius 2019: 8). So besteht ein ständiges Wechselverhältnis zwischen der Operationalisierung des Untersuchungsgegenstandes und den Fallstudien, da erst das Datenmaterial aus den Fallstudien zum vollständigen Verständnis des Untersuchungsgegenstandes selbst verhilft (vgl. Kapitel 5.2.2). Das Datenmaterial wird in einer Triangulation aus Quellen- und Dokumentenanalysen, bestehenden Sekundärdaten und leitfadengestützten Interviews mit Expert*innen sowie an den politischen Prozessen beteiligten Akteuren generiert. Diese Kombination verschiedener Datenquellen soll dazu verhelfen, verschiedene Zugänge auf denselben Untersuchungsgegenstand zu beleuchten und »der Vielschichtigkeit des Untersuchten durch die Erweiterung der [...] Perspektiven umfassender gerecht zu werden« (Flick 2019: 480, vgl. auch Wolf 2015: 483; Jahn 2013: 216; Pickel 2009: 518ff.). Theorie und Empirie befinden sich dabei in einem fortwährend zu überprüfenden Wechselspiel: Welches sind tatsächlich diejenigen theoretischen Annahmen, die das vorliegende Erkenntnisinteresse möglichst gut erfassen (Egner 2019a: 32f., 56f.; Blatter et al. 2007: 138)? In diesem Vorgehen gelten die Gütekriterien der qualitativen Sozialforschung als handlungsleitend (vgl. Kapitel 5.3) und werden im Anschluss an die empirische Arbeit einer kritischen Reflexion unterzogen (vgl. Kapitel 8).

5.1 Typologie politischer Instrumente

Zur Operationalisierung und Analyse des Untersuchungsgegenstandes »Policies des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums« wird eine Typologie entwickelt und mit

1 Egner (2012) und Blancke (2004) haben überzeugend die Vorzüge eines solchen zweigleisigen Vorgehens aus einer breiteren, teils quantitativ orientierten »Vorarbeit« (Grundgesamtheit) und daran anschließender qualitativer »Tiefenarbeit« (Fallstudien) dargelegt.

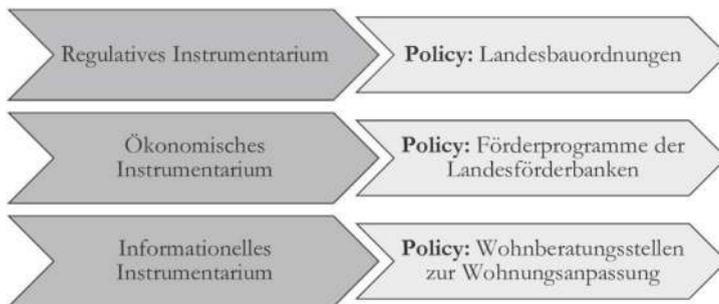
Inhalt gefüllt (vgl. Kapitel 6). Dafür ist zunächst die Auswahl der in die Typologie einfließenden Maßnahmen zu begründen (Kapitel 5.1.1), um daraufhin die Datenbasis zu erläutern, mithilfe derer die Typologie für die 16 Bundesländer in ihren konkreten Policy-Ausprägungen ausgearbeitet wird (Kapitel 5.1.2).

5.1.1 Auswahl der Policies

Kapitel 4.2.1 hat die Typologie politischer Instrumente nach Böcher/Töller (2012: 74ff.) erörtert. Diese wird nun mit konkreten politischen Maßnahmen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum gefüllt, sodass am Ende ein Policy-Mix als Untersuchungsgegenstand vorliegt. Die Auswahl der Policies ist in Abbildung 11 dargestellt: Ein Dreiklang aus dem Bauordnungsrecht (regulativ), Förderprogrammen der Landesförderbanken (ökonomisch) sowie Wohnberatungsstellen zur Wohnungsanpassung (informationell).

Während die Landesbauordnungen verbindlich festschreiben, welche Standards zur Barrierefreiheit bei Bauvorhaben einzuhalten sind, schaffen die Landesförderprogramme einen finanziellen Anreiz für Umbaumaßnahmen im Bestand oder für Neubauvorhaben. Die Wohnberatungsstellen adressieren zuvorderst den Bestandsumbau, indem sie über technische und finanzielle Realisierungsmöglichkeiten informieren. Damit sind drei Maßnahmen gewählt, die das Spektrum an politischer Steuerung vom unmittelbar bindenden Ordnungsrecht bis zum weichen informationellen Instrumentarium abdecken. Wichtig bei der Auswahl war es, dass die jeweiligen Policies in möglichst allen 16 Bundesländern eingeführt wurden – nur eben in unterschiedlichen Ausprägungen.

Abbildung 11: Auswahl der Policies für die Typologie



Inwieweit kooperative Maßnahmen und »Marktlösungen« als wirtschaftliche Selbstregelung beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum vorliegen (vgl. Kapitel 4.2.1), ist im Rahmen der Fallstudien zu prüfen. Eine vollwertige Aufarbeitung für alle 16 Bundesländer wäre nicht mit den Ressourcen des vorliegenden Dissertationsvorhabens zu leisten gewesen.

5.1.2 Datenbasis und -auswertung

Mit der Auswahl der Policies ist auch die Prüfung der vorhandenen Datenlage verbunden, mithilfe derer die Maßnahmen in ihren Ausprägungen angemessen untersucht werden können. Zunächst steht das Forschungsvorhaben dabei aber vor der Herausforderung, sich mit einem sogenannten *moving target* zu beschäftigen. Politikfelder entwickeln sich weiter, womit die Festlegung eines Untersuchungszeitraums notwendigerweise exklusiv ist und den Blick auf weitere, außerhalb dieses Untersuchungszeitraums liegende Entwicklungen verschließt. Diesem Umstand zum Trotz ist bei vergleichend angelegten Forschungsdesigns ein analoger zeitlicher Rahmen unabdingbar: Für das Jahr 2019 sind die zu erklärenden Policies aller 16 Bundesländer zu prüfen. Dieses Jahr bildet den Status Quo des Untersuchungsgegenstandes, dabei gilt für die Landesbauordnungen (Kapitel 6.1) und Förderprogramme (Kapitel 6.2) der Monat Juni 2019 als Sticht datum, für die Wohnberatungsstellen der Oktober 2019 (Kapitel 6.3).

Abbildung 12: Auswahl der Policies für die Typologie inkl. Datenbasis



Die genutzte Datenbasis variiert je nach Policy (vgl. Abbildung 12): Während für die Landesbauordnungen die Gesetzestexte prinzipiell leicht zugänglich sind, gestaltet sich die Datenbeschaffung bei den Förderprogrammen und Wohnberatungsstellen schwieriger. Hier erfolgt zunächst eine Recherche über die Webseiten der Landesförderbanken sowie – sofern vorhanden – der öffentlichen oder privaten Akteure der Wohnberatung. Daraufhin werden die entsprechenden Akteure kontaktiert, um die gewonnenen Erkenntnisse zu validieren und bei Bedarf zu ergänzen. Im Folgenden werden die Schritte der Datenrecherche bzw. -erhebung je für die drei Policies dargelegt.

Datenbasis und Strukturierung bei den Landesbauordnungen

Für das Bauordnungsrecht stellt die Musterbauordnung einen geeigneten Startpunkt dar. Dieses Muster wird im Rahmen der Bauministerkonferenz der 16 Länder erarbeitet und bildet damit eine Art gemeinsamen Nenner (vgl. Kapitel 6.1.2). Die Landesbauordnungen selbst sind direkt über die Gesetzestexte einsehbar und können für ihre Einschätzung durch parlamentarische Dokumente zu öffentlichen Anhörungen, Plenar- und Ausschusssitzungen ergänzt werden. Dieses Material liefert wertvolles Hintergrundwissen und weist bereits auf politische Kontroversen hin, was wiederum eine Vorarbeit für die Fallstudien darstellt. Die Vorgaben der Landesbauordnungen

sind noch in dahinterliegenden Technischen Baubestimmungen konkretisiert, weshalb auch ein Blick in diese Verwaltungsvorschriften unerlässlich ist.

Zur Validierung der Erkenntnisse und zur Klärung technischer Fragen verhelfen drei Expert*innen-Interviews. Im Sinne eines zirkulären Forschungsprozesses werden diese Expert*innen aus den Interviewpartner*innen der Fallstudien ausgewählt (vgl. Kapitel 5.2.2) und sind als Sachverständige*r für Barrierefreies Bauen fortgebildet oder im Rahmen ihrer Architektentätigkeit auf diesen Bereich spezialisiert. Um die landesspezifischen Feinheiten angemessen aufzuarbeiten, wird je ein Interview für Hessen und Sachsen-Anhalt geführt sowie eines übergeordnet mit einer Expertin aus einem dritten Bundesland. Ferner dienen Informationen aus den Fallstudien selbst zum tieferen Verständnis der bauordnungsrechtlichen Regelungen (vgl. Faktencodes in Kapitel 5.2.3).

Die Auswertung orientiert sich in ihrer Struktur an den einschlägigen Paragraphen der Bauordnungen zum barrierefreien Bauen (vgl. Kapitel 6.1.2 und 6.1.3). Dabei kommt denjenigen Inhalten eine besondere Aufmerksamkeit zu, die im politischen Diskurs Kontroversen ausgesetzt sind und die Varianzen zwischen den 16 Bauordnungen aufweisen.

Datenbasis und Strukturierung bei den Förderprogrammen

Die primäre Datenbasis für die Analyse der Förderprogramme bilden die ministeriellen Förderrichtlinien sowie die Produkt- und Merkblätter der Landesförderinstitute. Auch hier liegt mit dem KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen« eine Referenz auf Bundesebene vor (vgl. Kapitel 6.2.2) und zur Strukturierung der Analyse werden handlungsleitende Kriterien ausgearbeitet, entlang derer sich die Analyse strukturiert (vgl. auch BMVBS 2011: 70ff.; KDA/Wüstenrot Stiftung 2014a; Schneider 2013). Vereinfacht gesagt geht es um eine Beantwortung dreier Fragen: *Wer wird gefördert, was wird gefördert, wie wird gefördert?* Darüber hinaus interessiert, inwieweit Barrierefreiheit bzw. -reduzierung Bestandteil größerer Programme ist oder ob explizite Zielgruppen-Programme bestehen.

Derartige Kriterien sollten sich hypothetisch aus der Dokumentenanalyse erschließen lassen, jedoch bedürfen insbesondere die Förderkonditionen zusätzlicher Nachfrage. Entsprechend validieren, falsifizieren oder ergänzen vertiefende telefonische bzw. schriftliche Kontakte mit den Förderinstituten die Rechercheergebnisse. Hierfür werden die einzelnen Förderbanken per Email kontaktiert, sofern möglich bereits konkret an Ansprechpartner*innen aus den Abteilungen für Wohnraumförderung gerichtet. Da die WIBank in Hessen und die Investitionsbank in Sachsen-Anhalt ohnehin im Rahmen der Fallstudien interviewt werden, gehen letztlich Kontaktanfragen an die 14 verbleibenden Förderbanken heraus. Mit 13 dieser 14 Institute kommen je ein bis zwei Kontakte zustande. Die darin geklärten Detailfragen beziehen sich je auf die einzelnen Förderprogramme und sind damit zu spezifisch, dass sie hier komprimiert aufbereitet werden könnten.

Letztlich beruht die Analyse zur sozialen Wohnraumförderung damit auf einer Kombination aus einer Dokumentenanalyse (Merkblätter/Produktblätter, Richtlinien) und Gesprächsprotokollen der geführten Telefonate bzw. Inhalten aus der E-mailkom-

munikation (je als Quelle »LFI« für Landesförderinstitut). Zudem fließen Erkenntnisse aus den Fallstudien-Interviews mit der hessischen WIBank und der sachsen-anhaltischen Investitionsbank sowie mit der KfW-Bank und dem Bundesinnenministerium in die Ausarbeitung ein (vgl. Kapitel 6.2.2). Die in Kapitel 6.2.3 aufbereiteten Inhalte der Landesförderprogramme zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum basieren auf der Auswertung einer umfangreichen Matrix, die auf Nachfrage bei der Autorin einsehbar ist.

Datenbasis und Strukturierung bei den Wohnberatungsstellen

Die empirische Untersuchung der politischen Bedeutung der Wohnberatungsstellen zur Wohnungsanpassung stellt eine methodische Herausforderung dar, da ihre politische Steuerung weder in Gesetzestexten noch in Richtlinien strukturiert nachzuvollziehen sind. Teils handelt es sich auch um eine wirtschaftliche Selbstregelung, da die Beratungen vollends über Träger der freien Wohlfahrtspflege, Architektenkammern oder Wohnungsunternehmen übernommen werden. Viele Bundesländer fördern derartige Beratungsstrukturen aber in finanzieller oder organisatorischer Form, sodass durchaus von einer politischen Steuerung zu sprechen ist. Um sich dieser undurchsichtigen Struktur zu nähern, kann auf einige Studien zu Wohnberatungsstellen zurückgegriffen werden (BMVBS 2011; BMVBS 2013; Schneider 2013; KDA/Wüstenrot Stiftung 2014a; Lehrmacher-Dubberke et al. 2015; Joo 2018).

Somit basiert diese Analyse zunächst auf der vorhandenen Studienlage, welche aufbereitet und über Expert*inneninterviews mit Wohnberater*innen validiert, aktualisiert und auf den eigenen Schwerpunkt der politischen Prozesse hin konkretisiert wird. Über die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungsanpassung e.V. lassen sich regionale Ansprechpartner*innen mit einem Überblick über die Strukturen im eigenen Bundesland identifizieren. Durch schriftliche Anfragen kommen telefonische, persönliche und teils vertiefende schriftliche Kontakte mit insgesamt sechs Bundesländern zustande (die Gespräche finden zwischen Oktober 2019 und Februar 2020 statt). Ferner sind auch hier Informationen aus den beiden Fallstudien zu nutzen, in dessen Rahmen ohnehin mit sachsen-anhaltischen und hessischen Wohnberater*innen gesprochen wird (vgl. Kapitel 5.2.2). Die Auswertung erfolgt entlang des erstellten Leitfadens in der Kapitelstruktur der Kapitel 6.3.1 bis 6.3.3.

Zusammengefasst orientiert sich die Datenbasis aus vorhandenen Sekundärdaten und erhobenen Primärdaten an der empirischen Verfügbarkeit. Zur Auswertung wird für jede einzelne Policy zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum geprüft, welche Kategorien zielführend zur Beschreibung der Maßnahme und zur Beurteilung der Varianz zwischen den 16 Ländern sind.

5.2 Politikfeldanalytische Fallstudien

Aufbauend auf der Typologie der politischen Maßnahmen werden politikfeldanalytische Fallstudien für die Bundesländer Sachsen-Anhalt und Hessen durchgeführt (vgl. Kapitel 7). Das Ziel ist es, die hinter den Landes-Policies zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum liegenden politischen Prozesse zu verstehen und zu erklären. Mit

Blatter et al. (2018: 168) lässt sich das hier gewählte qualitative Vorgehen in einem Feld mit wenig wissenschaftlicher Expertise wie folgt erklären: »Typischerweise stehen am Beginn von Forschungsprogrammen Einzelfallstudien, dann werden vergleichende Fallstudien und schließlich statistische Analysen mit vielen Fällen durchgeführt« (vgl. Forschungsstand in Kapitel 3.3). Nach Jahn (2013: 247f.) können Fallstudien außerdem nicht nur detaillierte Erkenntnisse über die betreffenden Phänomene generieren, sondern ermöglichen es zudem, aus den Informationen zu einem bestimmten Fall Erklärungsfaktoren zu identifizieren, die womöglich übergeordnete Gültigkeit besitzen (vgl. auch Blatter et al. 2007: 123ff.; Egner 2019a: 46ff.). Aufgrund der Jungfräulichkeit der politikfeldanalytischen Forschung zur Barrierefreiheit bzw. -reduzierung erscheinen qualitative Fallstudien folglich als eine geeignete Methode.

Dafür ist der in Kapitel 4 ausgearbeitete Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse von Böcher/Töller (2012) der zentrale Ausgangspunkt. Die darin deduktiv hergeleiteten Annahmen sind im Verlauf der Forschung entweder um weitere, nachträglich als wichtig aufscheinende Aspekte zu ergänzen oder umgekehrt zu verschlanken, sollten sich vorab entwickelte Annahmen als unzutreffend herausstellen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass qualitative Forschung oft sowohl hypothesentestend als auch hypothesengenerierend vorgehen muss (Muno 2015: 81; Reiter/Töller 2014: 30; Jahn 2013: 164f.).

Generell geht die Politikfeldanalyse empirisch-analytisch vor: Der Fokus liegt nicht auf normativen »Es-sollte«-Aussagen, sondern auf erklärenden »Es-ist-so,-weil«-Erkenntnissen (vgl. Jahn 2013: 194). Es geht um das Verstehen und Erklären der politischen Prozesse im wohnungspolitischen Teilbereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums. Dafür wird im Folgenden die methodische Grundlage dargestellt, beginnend mit der Auswahl der Fallstudienländer Sachsen-Anhalt und Hessen (Kapitel 5.2.1), gefolgt von den genutzten Sekundärdaten sowie der eigenen Datenerhebung über leitfadengestützte Interviews (Kapitel 5.2.2) bis hin zur Aufbereitung und Auswertung des Datenmaterials in Form einer qualitativen Inhaltsanalyse (Kapitel 5.2.3).

5.2.1 Auswahl der Fallstudien

Das methodische Design von Fallstudien ist untrennbar mit einer Begründung der ausgewählten Fälle verbunden. Auch wenn die vorliegende Arbeit keinen strengen Fallvergleich, sondern die »Identifikation von kausalen Mechanismen durch Prozessanalysen« anstrebt (Blatter et al. 2018: 170ff.), ist eine bewusste Fallauswahl aus den 16 Bundesländern unabdingbar. Diese kann prinzipiell entlang von räumlichen oder analytischen Kriterien erfolgen, genauso aber als positive oder negative Fallauswahl.²

Der für die vergleichende Politikwissenschaft paradigmatische Leitsatz zur maximierten experimentellen Varianz, minimierten Fehlervarianz und kontrollierten externen Varianz (vgl. Pickel 2016: 28) kann für die vorliegende Forschungsarbeit jedoch nur

2 Die Entscheidung für zwei Einzelfallstudien darf nicht mit einem Paarvergleich verwechselt werden (vgl. Jahn 2013: 226ff., 248f.). Fallstudien verlaufen zunächst isoliert voneinander und werden im Anschluss vergleichend betrachtet (vgl. Kapitel 7.3).

einen orientierenden Charakter entfalten. So ist die Aufdeckung der experimentellen Varianz sowohl auf den erklärenden Variablen – den fünf AEP-Erklärungsfaktoren – als auch auf der zu erklärenden Variable – dem Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum – selbst erst ein Forschungsergebnis der Analyse. Insofern muss die Fallauswahl ohne umfassendes Wissen zur Varianz geschehen. In einer solchen Situation kann sich einerseits über Kontextvariablen genähert werden, andererseits forschungspragmatisch über persönliche Zugänge zu den Bundesländern. Beide Punkte beeinflussen in der vorliegenden Arbeit die Fallauswahl, wobei der persönliche Zugang deshalb wichtig ist, weil zahlreiche persönliche Interviews durchzuführen sind (vgl. das folgende Kapitel 5.2.2). Auf Ebene der Kontextvariablen werden geografische, sozio-ökonomische und demografische Kriterien betrachtet, außerdem die Wohnungsmärkte selbst. Bezüglich dieser Strukturen sollen zwei möglichst unterschiedliche Bundesländer ausgewählt werden, weil damit mutmaßlich auch diverse politische Prozesse und Policy-Outputs einhergehen. Diese Entscheidungsgrundlage wird im Folgenden skizziert (vgl. Tabelle 6).³

Tabelle 6: Kontextvariablen zu Sachsen-Anhalt und Hessen (eigene Darstellung)

	Sachsen-Anhalt	Hessen	Quellen
Bevölkerungsdichte (Einwohner*innen je km ²)	109	296	Statistisches Bundesamt 2019c
Einwohnerzahlen	2.208.000	6.266.000	Statistisches Bundesamt 2019b
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner*in (in Euro)	27.221	44.804	Statistisches Bundesamt 2019d
Altersquotient 2015	36	26	Deschermeier 2017
Altersquotient 2035 (prognostiziert)	66	33	Deschermeier 2017
Bevölkerungsentwicklung bis 2035 (prognostiziert, in %)	-10,6	+2,6	Deschermeier 2017
Leerstandsquote (in %)	14,2	6,5	Statistisches Bundesamt 2019a, aktuellste Daten für 2014
Mietbelastungsquote (in %)	26,3	27,3	Statistisches Bundesamt 2019f, aktuellste Daten für 2014
Besitz von Wohneigentum (in %)	42	49	Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2019a, aktuellste Daten für 2011
Anteil an Privatvermieter*innen am Mietwohnmarkt (in %)	37	66	BBSR 2015b, Werte übergeordnet für Ost- und Westdeutschland

3 Die folgenden Durchschnittswerte berücksichtigen keine innerländlichen Differenzen.

Auch wenn Sachsen-Anhalt und Hessen flächenmäßig relativ gleich groß sind (Statistisches Bundesamt 2019e), unterscheiden sich die Strukturen innerhalb der Bundesländer doch deutlich. Intern prägt Hessen eine deutliche Nord-Süd-Achse mit dem urbanen Rhein-Main-Gebiet im Süden und dem eher ländlichen Mittel- und Nordhessen (mit Ausnahme der kreisfreien Stadt Kassel). Sachsen-Anhalt wiederum kennzeichnen die drei Oberzentren Magdeburg, Halle (Saale) und Dessau-Roßlau in einem ansonsten ländlichen Raum. Ein Blick auf die Bevölkerungsdichte bestätigt die urbane Tendenz in Hessen mit einer Dichte von 296 Einwohner*innen je km² gegenüber 109 Einwohner*innen je km² in Sachsen-Anhalt (Statistisches Bundesamt 2019c). Auch die Einwohnerzahlen unterscheiden sich – korrelierend mit den vorherigen Merkgrößen – deutlich: Hessen liegt mit 6.266.000 Einwohner*innen deutlich vor Sachsen-Anhalt mit 2.208.000 Einwohner*innen (Statistisches Bundesamt 2019b). Die Wirtschaftskraft lässt sich anhand des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner*in darstellen. Dieses beläuft sich für Hessen auf 44.804 Euro und ist damit überdurchschnittlich – der Bundesdurchschnitt liegt bei 39.477 Euro –, Sachsen-Anhalt bildet hingegen mit 27.221 Euro das vorletzte Bundesland (Statistisches Bundesamt 2019d).

Beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum erscheint auch die Altersstruktur in den Ländern wichtig. Diesbezüglich hat Deschermeier (2017) mithilfe von Daten des Statistischen Bundesamtes den Altenquotient prognostiziert, welcher den Anteil der über 67-jährigen Bevölkerung beschreibt. Von 36 Prozent im Jahr 2015 steigt dieser in Sachsen-Anhalt prognostisch bis auf 66 Prozent im Jahr 2035. Die Hess*innen sind bereits im Jahr 2015 deutlich jünger (Altenquotient: 26 Prozent), und altern bis zum Jahr 2035 weniger stark (Altenquotient: 33 Prozent). Korrelierend damit wird für Sachsen-Anhalt bis zum Jahr 2035 ein Bevölkerungsschwund von -10,6 Prozent berechnet – und damit der höchste Rückgang in allen 16 Ländern –, während Hessen sogar ein Bevölkerungswachstum von +2,6 Prozent erwartet (Deschermeier 2017: 69ff.).

Die bislang aufgeführten Indikatoren haben Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte. Ein erster Hinweis zur Entspannung oder Anspannung von Wohnungsmärkten ist die Leerstandsquote. Sie beschreibt den Anteil an leerstehenden Wohnungen und beläuft sich in Hessen auf 6,5 Prozent, in Sachsen-Anhalt mit 14,2 Prozent auf mehr als das Doppelte (aktuellste Daten für 2014, nach: Statistisches Bundesamt 2019a). Bei der Mietbelastungsquote als Anteil des Haushaltsnettoeinkommens, der für die Deckung der Bruttokaltmiete aufzubringen ist, liegen Hessen (27,3 Prozent) und Sachsen-Anhalt (26,3 Prozent) eng beieinander (aktuellste Daten für 2014, nach: Statistisches Bundesamt 2019f). Die Gründe für eine im Bundesvergleich eher durchschnittliche Mietbelastung unterscheiden sich dabei deutlich: Während im Südwesten höhere Einkommen auf höhere Mietpreise treffen, sind im Osten Deutschlands niedrige Mietniveaus mit einem geringeren Einkommensniveau verbunden (ablesbar aus den vorherigen Kennzahlen). Und schließlich besitzen die Hess*innen mit 49 Prozent häufiger Wohneigentum als die Sachsen-Anhalter*innen mit 42 Prozent (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2019a; aktuellste Angaben aus 2011). Auch die Mietermärkte selbst sind unterschiedlich organisiert: In Ostdeutschland finden sich insgesamt mehr institutionelle Anbieter*innen von Mietwohnraum, wohingegen in Westdeutschland private Kleinvermieter*innen dominieren (66 % Privatvermieter*innen in den alten Bundesländern gegenüber 37 % in den neuen Bundesländern, vgl. BBSR 2015b: 15).

Diese Strukturen mit mehr kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen in den ostdeutschen Bundesländern wirken als institutionelles Erbe der DDR-Geschichte nach und beeinflussen die politischen Handlungsspielräume nach wie vor (vgl. Gerschewski 2016: 237; Conrad 2019: 204).

Zusammenfassend wird mit Sachsen-Anhalt ein ostdeutsches, ländlich geprägtes Bundesland mit einer stark alternden Bevölkerung und einer im Bundesdurchschnitt mäßigen Wirtschaftskraft ausgewählt. Mit diesen Kriterien geht ein eher entspannter Mietermarkt mit einer hohen Leerstandsquote einher. Gleichwohl wenden die zur Miete lebenden Sachsen-Anhalter*innen aufgrund ihres tendenziell geringeren Einkommensniveaus einen ähnlich hohen Anteil für ihre Bruttokaltmiete auf wie die Hess*innen. Hessen als westdeutsches Fallstudienland wiederum ist eines der wenigen deutschen Flächenländer mit einer positiven Bevölkerungsentwicklung und einer starken Wirtschaftskraft. Dabei ist es aufgrund des Rhein-Main-Gebiets im Süden und dem eher ländlichen Mittel- und Nordhessen in sich sehr heterogen. Insgesamt zeigen die hier präsentierten Merkmalswerte strukturelle Unterschiede zwischen Sachsen-Anhalt und Hessen auf, die sie als diverse Fallstudienländer qualifizieren. Im Anschluss an die empirische Analyse wird überprüft, inwieweit die beiden Bundesländer, die hier als prototypische Fälle entlang ihrer Kontextvariablen ausgewählt worden sind, sich als repräsentative Fälle beweisen konnten (Blatter et al. 2007: 140ff.; Egner 2019a: 72ff.; Pickel 2016: 32; Hague/Harrop 2004: 79ff., vgl. Kapitel 8).

5.2.2 Datenbasis: Sekundärdaten und Datenerhebung

Nach der Begründung der Fallauswahl ist zu klären, welches Datenmaterial zur Beantwortung der Forschungsfrage genutzt werden kann. Zunächst muss jedoch auch hier ein Untersuchungszeitraum festgelegt werden. Während für die zu erklärenden Policies mit spezifischen Monaten des Jahres 2019 ein klares Datum benannt ist (vgl. Kapitel 5.1.2), lässt sich die Betrachtung der erklärenden Faktoren nicht auf einen derart engen Zeitraum begrenzen. Das liegt schon in der Natur der Sache, dass politische Entscheider*innen in unterschiedlichen Bundesländern relativ eigenständig und damit auch zeitlich versetzt handeln. Während etwa die letzte große Novellierung der Bauordnung in Sachsen-Anhalt im Jahr 2013 stattfand, liegt die 2018er Novellierung in Hessen deutlich kürzer zurück. Aus diesem Grund ist eine prozessuale Analyse notwendig, orientiert an einer Prozessanalyse zur Nachzeichnung von politischen Prozessen (Muno 2015; Starke 2015). Dabei geben die im Jahr 2019 bestehenden politischen Maßnahmen den zu untersuchenden Zeitraum vor und die dieser Maßnahmenformulierung vorangegangenen politischen Prozesse sind von Interesse.

Das genutzte Datenmaterial ist dabei in vorhandene Sekundärdaten und eigens erhobene Primärdaten zu unterscheiden. Wie im Forschungsstand (vgl. Kapitel 3) dargestellt, kann dabei nur vereinzelt auf einschlägige wissenschaftliche Literatur zurückgegriffen werden. Insofern bietet ein breites, in seiner Qualität heterogenes Feld an angewandten Studien, Leitfäden und Broschüren verschiedenster Akteure (Ministerien, Beratungsstellen, Verbände, ...) eine nicht zu vernachlässigende Datenquelle. Da sich auch dieses Datenmaterial spezifisch für Hessen und Sachsen-Anhalt schnell erschöpft, stellen politische Dokumente aus dem parlamentarischen Prozess (Plenar- und

Ausschussprotokolle, Verbandsanhörungen, Gesetzestexte sowie Rechtsverordnungen, Anfragen) einen wertvollen Datenfundus dar. Entlang der Keywords »Barrierefreiheit« und »Wohn-« werden die Datenbänke des sachsen-anhaltischen und hessischen Landtags gesichtet, wobei sich teils auch aus den geführten Interviews neue Quellen erschließen.

Diese Datenlage wird durch leitfadengestützte Interviews mit möglichst allen am politischen Prozess beteiligten Akteuren ergänzt. Ziel ist es, dass die jeweiligen Akteure sowohl ihre Interessen und Strategien, als auch ihre Perspektive vom politischen Prozess darlegen. Schneider (2003: 113ff.) empfiehlt dabei, all jene Akteure zu berücksichtigen, die für den Untersuchungsgegenstand wichtige Leistungen bereitstellen. Dafür zeigt Tabelle 7 die ausgewählten Akteursgruppen. Neben dem akteurstheoretischen Dreiklang aus außerparlamentarischen Interessen, Parteipolitik und Ministerialverwaltung (vgl. Kapitel 4.6) stellen einerseits Gespräche mit den Landesförderinstituten, Wohnberatungsstellen sowie Wohnungsunternehmen die Perspektive der ausführenden Akteure dar, andererseits werden Akteure der Bundes- und kommunalen Ebene kontaktiert, um zu prüfen, inwieweit die politische Steuerung des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums nicht auch von diesen föderalen Ebenen aus Impulse erhält.

Tabelle 7: Übersicht über relevante Akteure als Interviewpartner*innen (eigene Darstellung)

Kategorien	Unter-kategorien	Akteure
Politisch-administratives System	Politisch	Fraktionen in den Landtagen (zuständige Sprecher*innen für Baupolitik und/oder Sozialpolitik)
	Administrativ	Ministerialverwaltungen (entsprechende Referate in den Bau-/Sozialministerien)
Außerparlamentarische Interessengruppen		Angebotsseite von Wohnraum (inkl. Architekten- und Handwerkskammern) Nachfrageseite nach Wohnraum
Weitere (teils föderal übergeordnete) Akteure		Wohnungsunternehmen Wohnberatungsstellen Landesförderbanken Kommunale Akteure (z.B. Dezernate Bauen/Soziales)

Die konkrete Auswahl der Interviewpartner*innen orientiert sich an Erkenntnissen aus den parlamentarischen Dokumenten: Welche Verbände beziehen in öffentlichen Anhörungen zum barrierefreien Wohnraum Stellung, welche fachpolitischen Sprecher*innen prägen die politischen Debatten? Gleichzeitig werden teilweise nach dem Schneeballprinzip weitere Akteure hinzugezogen, denen einzelne Interviewpartner*innen eine wichtige Rolle zusprechen. Für die Auswahl der Wohnungsunternehmen wird entlang der Kriterien Regionalität und Typ (genossenschaftlich, kommunal, frei finanziert) eine möglichst breite Auswahl über das Bundesland hinweg angestrebt.

Bevor die Kontaktaufnahme und die letztliche Datenbasis selbst erläutert werden, richtet sich der Blick zunächst auf die inhaltliche Ebene und damit auf den zugrundeliegenden Leitfaden. Zur Leitfadenerstellung und qualitativen Interviewführung gilt

die einschlägige methodische Literatur als Richtschnur (vgl. Helfferich 2019; Blatter et al. 2018: 47ff.; Liebold/Trinczek 2009; Manz 2016; Porst 2019). Der Leitfaden orientiert sich an den fünf AEP-Erklärungsfaktoren (vgl. Kapitel 4) und enthält zum Teil Abweichungen für die Gruppen »politisches System« sowie »Verbände und weitere Akteure«. Dies ist insbesondere der Tatsache geschuldet, dass zusätzlich zu den Perspektiven der Interviewten auch Sach- und Fachfragen geklärt werden sollen. Für die Landesförderbanken, Wohnberatungsstellen und Wohnungsunternehmen werden stärkere Abweichungen vorgenommen, um mehr Fachwissen zu diesen spezifischen Teilbereichen generieren zu können. Die eingangs festgelegten Inhalte werden über den gesamten Erhebungsprozess größtenteils beibehalten, um eine Vergleichbarkeit der Aussagen zu gewährleisten. Dennoch finden über die Zeit einige Modifizierungen statt – insbesondere, wenn zu bestimmten Erklärungsfaktoren bereits ausreichend Material gesammelt wurde oder andere Aspekte bislang unterbelichtet geblieben sind. Insgesamt handelt es sich bei der gewählten Interviewform um eine Mischform aus Experteninterview und strukturiert-narrativem Interview (vgl. Blatter et al. 2018: 53).

Zusammengezählt werden in der Zeit vom Januar 2019 bis zum Mai 2020 52 Interviews durchgeführt, teils ergänzt um telefonische oder schriftliche Nachfragen. Von diesen Interviews gelten 26 Sachsen-Anhalt und 24 Hessen (vgl. Abbildung 13 und Abbildung 14). Zwei weitere Interviews sind als »übergeordnet« einzuordnen: eines mit der KfW und dem Bundesinnenministerium zum KfW-Förderprogramm sowie eines mit einem bundesweit tätigen Immobilienunternehmen.

Abbildung 13: Durchgeführte Interviews in Sachsen-Anhalt (N 26)

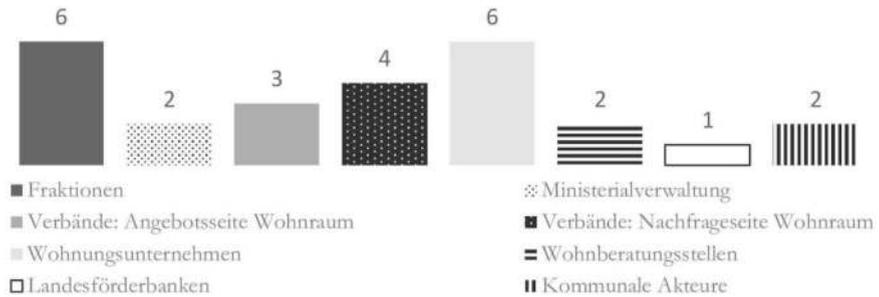
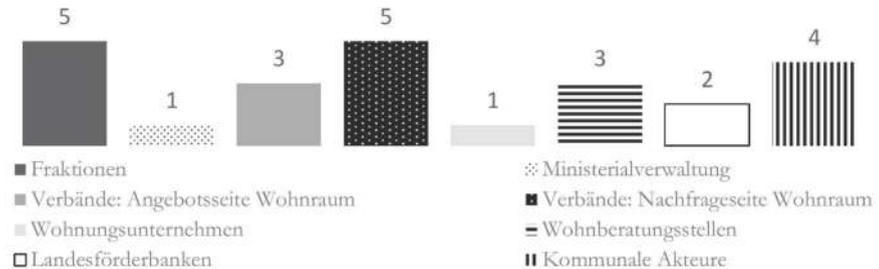


Abbildung 14: Durchgeführte Interviews in Hessen (N 24)



Zur Kontaktaufnahme werden die potentiellen Interviewpartner*innen per Email angeschrieben, das Forschungsvorhaben wird skizziert und um ein circa 35- bis 45-minütiges Interview zur Darstellung der eigenen Perspektive gebeten. Sofern sich die Kontaktierten nicht eigenständig zurückmelden, erfolgen zwei bis drei Wochen darauf eine oder bei Bedarf mehrere Rückfragen. Trotz dieser Anstrengungen sind bestimmte Akteure nicht zu einem Gespräch bereit, was vereinzelte »Lücken« in der Interviewübersicht erklärt. Zudem zeigt der vergleichende Blick zwei Schwerpunktverschiebungen: So werden in Sachsen-Anhalt mehr Wohnungsunternehmen interviewt als in Hessen: Der stärker institutionalisierte und eher vom Leerstand bedrohte Wohnungsmarkt in Sachsen-Anhalt ist deutlich zugänglicher, wohingegen die hessischen Wohnungsunternehmen auf ihre Landesverbände verweisen bzw. sich für den Bereich des barrierefreien/-reduzierten Wohnraums nicht sprechfähig halten (vgl. auch Kapitel 5.2.1 zu den regionalen Wohnungsmärkten). Von 15 angefragten Wohnungsunternehmen ist auch nach Nachfrage lediglich eines zu einem Gespräch bereit. In Sachsen-Anhalt liegt die Erfolgsquote mit sechs Interviews aus 13 Anfragen merklich höher. Dafür wird in Hessen wiederum die kommunale Ebene stärker berücksichtigt, da die Interviewpartner*innen in Sachsen-Anhalt die Relevanz der Kommunen betonen.

Die Interviews finden in den meisten Fällen als persönliches Gespräch bei den Akteuren vor Ort statt, in vereinzelten Fällen in einem Café oder Restaurant. Eine Ausnahme bilden die Interviews mit den Wohnungsunternehmen – aufgrund der regionalen Streuung würde das Aufsuchen vor Ort die zeitlichen und finanziellen Ressourcen des Forschungsvorhabens überreizen, sodass hier zumeist telefonische Interviews das Mittel der Wahl sind. Zudem werden alle Gespräche von März bis Mai 2020 durch die Ausbreitung der Corona-Pandemie rein telefonisch durchgeführt. In der Regel dauern die Interviews zwischen 45 und 70 Minuten. Schließlich kann ergänzend zu den Interviews am Fachgespräch »Barrierefreies Bauen in Sachsen-Anhalt – wie geht's (besser)?!« des Allgemeinen Behindertenverbandes in Sachsen-Anhalt e.V. teilgenommen werden. Bei diesem Fachgespräch im Juni 2019 sind parteipolitische Akteure und Akteure der regionalen Wohnungsmärkte anwesend, die Teilnahme erlaubt Einblicke in die politischen Forderungen eines Behindertenverbandes und die entsprechenden Reaktionen. Diese Erkenntnisse werden in Form eines Beobachtungsprotokolls festgehalten und fließen ebenfalls in die empirische Analyse ein.

5.2.3 Datenaufbereitung und -auswertung

Parallel zur Datenerhebung findet die Datenaufbereitung in Form einer Transkription statt. So werden die Gespräche entweder mit einem Diktiergerät (persönliches Interview) oder einer Diktier-App (telefonisches Interview) mitgezeichnet und anschließend mit der Transkribier-Software f4 transkribiert.⁴ Die Transkriptionsregeln passen sich

4 In einem Fall verweigern die beiden Interviewpartner*innen eine Mitzeichnung des Gesprächs, sodass hier Gesprächsnotizen – die während des Interviews verfasst werden können – als Datenmaterial dienen.

dem Erkenntnisinteresse an. So werden die Interviews vollständig transkribiert, teils mit leichten sprachlichen Glättungen. Aktionen wie »lachen«, »überlegen« und »kurze Unterbrechungen« sind gekennzeichnet, ansonsten wird auf eine Mitschrift von Lautstärke, Gestik oder Mimik verzichtet (vgl. Geyer 2016; Kuckartz 2010: 29ff.).

Die Transkripte werden den Interviewpartner*innen zur Durchsicht und Freigabe zugesendet und zum Teil nehmen diese Änderungen, Ergänzungen oder Streichungen vor. Nach der Freigabe erfolgt die Datenauswertung als strukturierende qualitative Inhaltsanalyse: »Dabei steht der analytische Zugriff auf den manifesten Inhalt im Vordergrund, d.h. es geht vor allem darum, strukturierend und komprimierend herauszuarbeiten, was in Bezug auf die Beantwortung der Forschungsfrage im Material gesagt oder geschrieben wurde« (Blatter et al. 2018: 115, vgl. auch Kuckartz 2010: 93; Egner 2019a: 87ff.). Diese Reduktion der Datenmenge wird mithilfe der Codiersoftware MaxQDA durchgeführt. Das Codiersystem orientiert sich dabei an den fünf AEP-Erklärungsfaktoren und wird je verfeinert um die im theoretischen Kapitel gesetzten Schwerpunkte (vgl. Kapitel 4). Ergänzend dazu werden, wo notwendig, induktiv Codes aus dem Datenmaterial heraus generiert (vgl. Rädiker/Kuckartz 2019: 99ff.).

Im codierten Material liegt eine Mischung aus thematischen Codes, Faktencodes und bewertenden Codes vor. Die thematischen Codes bilden entlang der AEP-Faktoren das Grundgerüst des Codiersystems. Faktencodes zum Inhalt der einzelnen politischen Maßnahmen verhelfen dazu, die Ausprägungen der untersuchten Policies im Rahmen der typologischen Analyse besser zu verstehen. Und bewertende Codes schildern die politischen Prozesse und die daraus resultierenden Policies aus Perspektive der einzelnen Interviewpartner*innen (vgl. Kuckartz 2010: 64ff.).

5.3 Zusammenfassung und Gütekriterien

Kapitel 5 hat zunächst das breitere Forschungsdesign und dann das konkrete methodische Vorgehen geschildert. Mithilfe eines zweigleisigen Vorgehens aus typologischer Analyse für alle 16 Bundesländer und politikfeldanalytischen Fallstudien für Sachsen-Anhalt und Hessen soll sich dem Erkenntnisinteresse »Inwieweit ist barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum ein Handlungsfeld für die Politik?« genähert werden.

Abschließend sei noch auf die handlungsleitenden Gütekriterien zur qualitativen Sozialforschung verwiesen. Zentral ist es dabei, die »Kontextgebundenheit« der Forschung anzuerkennen und dementsprechend eine »intersubjektive Nachvollziehbarkeit« zu gewährleisten (Blatter et al. 2007: 36). Dies erklärt die ausführliche Darlegung des methodischen Vorgehens. So kommt schon in der Datenerhebung, konkret der Interviewdurchführung, die Subjektivität der Interviewerin unausweichlich zum Tragen. Diesem Umstand ist mit der methodisch kontrollierten und reflektierten Subjektivität zu begegnen: Die Interviewsituation ist im Hinblick auf den zeitlichen und örtlichen Kontext, aber auch die Stimmung und Sympathie zwischen den Gesprächspartner*innen hin, zu reflektieren (Helfferich 2019: 683f.). Zur Datenaufbereitung wurde bereits auf die genutzten Transkriptionsregeln verwiesen. Hier ist das übergeordnete Ziel, die audio-visuelle Interviewsituation möglichst unverfälscht in eine verschriftlichte Form zu überführen. Notwendigerweise geht mit diesem Schritt aber bereits ein Informati-

onsverlust einher (Geyer 2016; Kuckartz 2010: 29ff.). Schließlich ist auch die qualitative Inhaltsanalyse selbst von meiner Subjektivität beeinflusst. In Forschungsgruppen lässt sich durch das Codieren desselben Materials durch verschiedene Personen eine möglichst große Interkoder-Übereinstimmung realisieren und kontroverse Textstellen können diskutiert werden. In Einzelforschungsvorhaben wie Dissertationen kann lediglich auf die Intrakoder-Übereinstimmung zurückgegriffen werden, also das mehrmalige Codieren desselben Materials zu verschiedenen Zeitpunkten (Mayring/Fenzl 2019: 635ff.; Rädiker/Kuckartz 2019: 287). Aufgrund der Menge des generierten Interviewmaterials ließ sich dieses Kriterium nur stichprobenhaft überprüfen. Angenähert wurde sich der Intrakoder-Übereinstimmung durch eine immer weitere Verfeinerung der ursprünglich groben Codierungen, sodass mit jeder Feincodierung ein erneutes Hinterfragen und wenn nötig Verschieben der codierten Textstellen einherging (vgl. auch Rädiker/Kuckartz 2019: 287).

Insgesamt geht die qualitative Inhaltsanalyse »*streng regelgeleitet*« vor (Mayring/Fenzl 2019: 635) und versucht damit eine möglichst große Intersubjektivität und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. Die Vorgaben der Transparenz und Nachvollziehbarkeit gelten für alle Phasen des Forschungsprozesses (Rädiker/Kuckartz 2019: 305ff.; Egner 2019a: 82ff.). Die folgende empirische Analyse wird in strenger Orientierung an die vorab ausgeführten Gütekriterien durchgeführt und im Laufe des Forschungsprozesses aufgetretene methodische Herausforderungen sind am Ende der Forschungsarbeit kritisch zu reflektieren (vgl. Kapitel 8).

6. Analyse I: Typologie politischer Maßnahmen

Bislang wurden mit der Wohnungspolitik und dem barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum die zentralen Begrifflichkeiten diskutiert (Kapitel 2), der Forschungsstand erörtert (Kapitel 3) sowie eine theoretische und methodische Einordnung meines Forschungsvorhabens vorgenommen (Kapitel 4 und 5). All dies war die Vorarbeit für die nun folgende empirische Analyse.

Dabei macht es die überschaubare Datenlage (vgl. Kapitel 3) notwendig, sich vor der Erklärung politischer Prozesse in Kapitel 7 zunächst einen Überblick über die bestehenden Maßnahmen in ihren jeweiligen Ausführungen zu verschaffen. Dies entspricht einerseits der Operationalisierung der zu erklärenden Policies, andererseits im Ergebnis bereits dem Produkt einer Typologie politischer Maßnahmen (vgl. Kapitel 4.2.1). Insofern untersucht Kapitel 6 die Frage A der Forschungsarbeit: *In welchen Ausprägungen nutzen die Bundesländer politische Maßnahmen (»Policies«) zur Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum?* Dies geschieht jeweils für die Vorgaben zum barrierefreien Bauen in den Landesbauordnungen als regulativem Instrumentarium (Kapitel 6.1), für die Förderprogramme der Landesförderbanken als ökonomisches Instrumentarium (Kapitel 6.2) sowie für die Wohnberatungsstellen zur Wohnungsanpassung als informationelles Instrumentarium (Kapitel 6.3). Abschließend werden die Erkenntnisse zusammengefasst (Kapitel 6.4).

6.1 Regulativ: Landesbauordnungen

Unabhängig vom Politikfeld kann die verbindlichste staatliche Regulierung im Rahmen von Geboten und Verboten erfolgen. Beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum sind bauordnungsrechtliche Vorgaben die zentrale Policy dieses Instrumententypus. In diesem Rahmen geben die Bundesländer vor, wie viele barrierefreie Wohnungen gebaut werden müssen und welche qualitativen Standards zur Barrierefreiheit vorgeschrieben sind. Folglich ist die handlungsleitende Frage für dieses Unterkapitel: *In welchem quantitativen und qualitativen Ausmaß variieren die bauordnungsrechtlichen barrierefreien Vorgaben der 16 Bundesländer?* Die Bauordnungen orientieren sich überwiegend an der in Kapitel 2.2 erläuterten Barrierefreiheit nach DIN 18040-2. Dabei dürfen Bauherren jederzeit

mehr barrierefreie Wohnungen herstellen als bauordnungsrechtlich vorgeschrieben ist: Die dort formulierten Vorgaben gelten als »Untergrenze«, sozusagen als Mindeststandard.

Um sich diesem Themenfeld zu nähern, erläutert Kapitel 6.1.1 zunächst die Idee und den Ursprung des Bauordnungsrechts. Damit zusammenhängend führt Kapitel 6.1.2 in die sogenannte Musterbauordnung ein, um die Entwicklung der Regelungen zum barrierefreien Bauen nachzuzeichnen. Dieses Muster verfügt zwar über keine rechtliche Verbindlichkeit, wohl aber über eine starke Orientierungswirkung. Wie sehr richten sich die einzelnen Länder aber an diesem kooperativen Muster aus bzw. umgekehrt: Wie stark setzen sie auf eigene Akzente in Sachen »barrierefreies Bauen«? Kapitel 6.1.3 arbeitet diese Fragen anhand der wichtigsten Paragraphen auf und analysiert auch die hinter den Bauordnungen liegenden Technischen Baubestimmungen. Schließlich fasst Kapitel 6.1.4 die gewonnenen Erkenntnisse zu Varianz und Einheit des barrierefreien Bauens in den Landesbauordnungen zusammen.

6.1.1 Die Idee des Bauordnungsrechts

Um zu verstehen, welche Bedeutung Bauordnungen zukommt, hilft ein Blick in das Baurecht. Generell wird zwischen dem Bauplanungs- und dem Bauordnungsrecht differenziert: »Das Bauplanungsrecht bestimmt in erster Linie, ob und wo ein Grundstück baulich genutzt werden kann, das Bauordnungsrecht regelt die technische und gestalterische Seite sowie das Baugenehmigungsverfahren« (Gas 2006: 5). Für die Rechtsprechung der Bauplanung ist der Bund zuständig, die Planungshoheit zu konkreten Bebauungs- und Flächennutzungsplänen obliegt allerdings nach § 2 (1) Baugesetzbuch den Kommunen (Gas 2006: 200ff.; Voigtländer 2017: 390). Die Länder wiederum regeln die technische und gestalterische Seite des Bauordnungsrechts (Gas 2006: 4f.), welches früher durch seine Funktion als sogenanntes Gefahrenabwehrrecht auch »Baupolizeirecht« genannt wurde (Hendler 2012: 448). Zunächst standen also Vorgaben zur Sicherheit der Gebäude im Vordergrund, etwa zur Statik oder zum Brandschutz. Gleichzeitig weist Hendler (2012: 448) darauf hin, dass im Laufe der Zeit auch immer mehr »ästhetische, soziale und ökologische Aspekte des Bauens« Eingang in die Bauordnungen finden – so etwa Vorgaben zur energetischen Qualität, aber auch zur Barrierefreiheit (vgl. auch Schubert 2018: 1356f.; ARGEBAU 1998: 17f.).

Für die Umsetzung des Bauordnungsrechts sind wiederum die Bauordnungsbehörden (meist »Bauordnungsämter«) zuständig (Gas 2006: 7). Dabei beziehen sich die ordnungsrechtlichen Vorgaben zuvorderst auf die Planung und den Neubau. Wurden Gebäude zu einem früheren Zeitpunkt gebaut, genießen diese Bestandsschutz und müssen nicht automatisch an neue Regelungen angepasst werden. Dies ist nur der Fall, wenn eine Gefährdung für »Sicherheit oder Gesundheit« besteht oder wenn grundlegende – bauliche – Veränderungen am Gebäude ausgeführt werden, sodass der Bestandsschutz seine Wirkung verliert (Streck 2011: 57). Für das barrierefreie Bauen heißt das: Das Bauordnungsrecht der Länder ist wichtig für die ab einem Zeitpunkt X entstehenden Neubauten, übt allerdings nur begrenzte Wirkungen auf den Gebäudebestand aus.

Aufgrund der ausschließlichen Landeskompetenz ist innerhalb Deutschlands eine große bauordnungsrechtliche Vielfalt möglich. Nichtsdestotrotz koordinieren die Länder in der Bauministerkonferenz (auch ARGEBAU genannt) ihr jeweiliges Bauordnungsrecht (BMVBS 2011: 67; BMUB 2016: 11). Dies geschieht über eine Musterbauordnung, welche zwar nicht rechtlich bindend ist, wohl aber einen Orientierungspunkt bietet und damit einem föderalen »Bauordnungs-Flickenteppich« vorbeugen soll. Die Geschichte der Bauministerkonferenz als horizontales föderales Abstimmungsgremium geht bis ins Jahr 1948 zurück, im Jahr 1959 wurde die erste Musterbauordnung formuliert (ARGEBAU 1998: 3; 17f.). Im Folgenden wird erläutert, was die Musterbauordnung zum barrierefreien Bauen vorschreibt. Während eine Aufarbeitung der zeitlichen Entwicklung dieser Regelungen in allen 16 Ländern zu weit führen würde, erfolgt eine solche Nachzeichnung auf Ebene des ARGEBAU-Musters und verhilft damit zum Verständnis der Entwicklung dieses wohnungspolitischen Teilbereichs.

6.1.2 Regelungen zum barrierefreien Bauen in der Musterbauordnung

Wie mit Hendlar (2012: 448) und Schubert (2018: 1356f.) bereits gezeigt, hat sich das ursprünglich auf klassische Gefahrenabwehr beschränkte Bauordnungsrecht über die Jahre hinweg erweitert. »Barrierefreiheit« als Regelungsbereich findet ihren Weg erstmals 1997 in die Musterbauordnung. Zwar gibt es bereits in der Fassung von 1981 bzw. 1989 den § 52 zu »Baulichen Maßnahmen für besondere Personengruppen« – dieser aber gilt ausschließlich für öffentlich zugängliche Gebäude und nicht für den Wohnraum (ARGEBAU 1989: 28). Der vor dem Jahr 1997 für den Wohnraum zuständige § 45 lautet (ARGEBAU 1989: 25):

§ 45 Wohnungen

(1) Jede Wohnung muß von anderen Wohnungen und fremden Räumen baulich abgeschlossen sein und einen eigenen, abschließbaren Zugang unmittelbar vom Freien, von einem Treppenraum, einem Flur oder einem anderen Vorraum haben. Wohnungen in Wohngebäuden mit nicht mehr als zwei Wohnungen brauchen nicht abgeschlossen zu sein. Wohnungen in Gebäuden, die nicht nur zum Wohnen dienen, müssen einen besonderen Zugang haben; gemeinsame Zugänge können gestattet werden, wenn Gefahr oder unzumutbare Belästigungen für die Benutzer der Wohnung nicht entsteht.

(2) Wohnungen müssen durchlüftet werden können,

(3) Jede Wohnung muss eine Küche oder Kochnische haben sowie über einen Abstellraum verfügen. Fensterlose Küchen oder Kochnischen sind zulässig, wenn sie für sich lüftbar sind. Der Abstellraum muß mindestens 6 m² für jede Wohnung groß sein, davon muß eine Abstellfläche von mindestens 1 m² innerhalb der Wohnung liegen.

(4) Für Wohngebäude mit mehr als drei Vollgeschossen sollen leicht erreichbare und gut zugängliche Abstellräume für Kinderwagen und Fahrräder hergestellt werden.

(5) Für Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen sollen ausreichend große Trockenräume zur gemeinschaftlichen Benutzung eingerichtet werden.

Diese Ausführungen zeigen, welche Inhalte und in welcher Tiefe diese Inhalte in den damaligen Bauordnungen geregelt wurden. Im Jahr 1997 wird § 45 umgestaltet, sodass

ein neuer zweiter Absatz hinzukommt (ARGEBAU 1997: 25, Unterstreichungen durch die Autorin):

§ 45 (2) In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar sein. In diesen Wohnungen müssen die Wohn- und Schlafräume, eine Toilette, ein Bad und die Küche oder Kochnische mit dem Rollstuhl zugänglich sein. Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, soweit die Anforderungen, insbesondere wegen schwieriger Geländeverhältnisse, wegen des Einbaus eines sonst nicht erforderlichen Aufzugs oder wegen ungünstiger vorhandener Bebauung, nur mit unverhältnismäßigem Mehraufwand erfüllt werden können.

Auch wenn in den folgenden Jahren verschiedene Änderungen an diesem Paragraphen vorgenommen werden, so bildet er im Kern doch die Vorgaben zum barrierefreien Bauen ab, die bis heute Bestand haben. Zur Verdeutlichung an einem Beispiel: Während für Gebäude mit ein oder zwei Wohnungen keine Vorgaben gelten, ist in jedem Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen eine gewisse Anzahl an Wohnungen definiert, die erstens »barrierefrei erreichbar« sind und in denen zweitens verschiedene Räume innerhalb der Wohnung »mit dem Rollstuhl zugänglich« zu sein haben.¹ Die Formulierung »eines Geschosses« bedeutet, dass etwa bei der Planung eines Vierparteien-Hauses mit zwei Wohnungen im Erdgeschoss und zwei Wohnungen im ersten Stockwerk zwei Wohnungen, nämlich die eines Geschosses, den definierten Standards entsprechen müssen. Üblicherweise werden diese Wohnungen aufgrund des erleichterten barrierefreien Zugangs im Erdgeschoss geplant. Der angeführte unverhältnismäßige Mehraufwand kann zum Beispiel aufgrund von Hanglage oder bei der Anwendung der Neubauvorschriften im Altbaubestand Anwendung finden. Das BMUB (2016: 12) erklärt dazu: »Die Höhe des unverhältnismäßigen Mehraufwandes im Verhältnis zu den Gesamtkosten einer Baumaßnahme ist nicht einheitlich festgelegt.«

Die nächste Überarbeitung der Musterbauordnung erfolgt fünf Jahre später im Jahr 2002. Nun verschiebt sich ihre Struktur an verschiedenen Stellen, so wird unter anderem ein eigener Paragraph zum »Barrierefreien Bauen« eingeführt. Begründet wird diese Umstrukturierung mit einer »systematischen Zusammengehörigkeit«, in der alle Bauvorschriften zum barrierefreien Bauen – also sowohl zu Wohnungen als auch zu öffentlich zugänglichen Gebäuden – zusammengefasst werden (ARGEBAU 2002b: 58). Der neue § 50 bestimmt damit in Absatz 1 Regelungen zu Wohngebäuden und in den Absätzen 2 und 3 zu öffentlich zugänglichen Bauanlagen. Die 1997er-Klausel zum unverhältnismäßigen Mehraufwand wird nun in einem eigenen Absatz (4) gefasst und leicht konkretisiert (ARGEBAU 2002a: 39f., Unterstreichungen durch die Autorin):

§ 50 Barrierefreies Bauen

(1) In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar sein. In diesen Wohnungen müssen die Wohn- und Schlafräume, eine Toilette, ein Bad sowie die Küche oder die Kochnische mit dem Rollstuhl

1 Was genau »barrierefrei erreichbar« sowie »mit dem Rollstuhl zugänglich« bedeutet, ist in den Technischen Baubestimmungen konkretisiert – diese wiederum verweisen auf die damalige DIN 18025-1 und 18025-2 zu Wohnen für Rollstuhlbenutzer*innen und barrierefreie Wohnungen.

zugänglich sein. § 39 Abs. 4 bleibt unberührt.

(2) Bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, [...]

(3) Bauliche Anlagen nach Absatz 2 [...]

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht, soweit die Anforderungen wegen schwieriger Geländeverhältnisse, wegen des Einbaus eines sonst nicht erforderlichen Aufzugs, wegen ungünstiger vorhandener Bebauung oder im Hinblick auf die Sicherheit der Menschen mit Behinderungen oder alten Menschen nur mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand erfüllt werden können.

Im Vergleich zu 1997 zeigen sich zwei inhaltliche Ergänzungen: Erstens verweist Absatz 1 auf den § 39 Absatz 4, welcher Regelungen zu Aufzügen definiert und damit festschreibt, dass ab einer gewissen Gebäudehöhe immer mindestens ein Aufzug u.a. Kinderwagen und Rollstühle transportieren können muss (vgl. ARGEBAU 2002a: 35). Diese Regelung gilt also auch, wenn sich die entsprechend § 50 errichteten Wohnungen im Erdgeschoss befinden. In der Begründung heißt es dazu: »Da § 39 Abs. 4 zwar der Sache nach zu den Regelungen über Aufzüge gehört, indessen thematisch mit dem barrierefreien Bauen in Zusammenhang steht, weist Satz 3 noch besonders auf ihn hin« (ARGEBAU 2002b: 63). Dieser Einschub zeigt bereits, dass barrierefreie Belange trotz des einschlägigen § 50 viele weitere bauliche Aspekte und damit viele andere Paragraphen in der Bauordnung berühren. Die zweite Ergänzung findet sich in den Ausnahmeregelungen in Absatz 4: Hier ist das Kriterium »Sicherheit der Menschen mit Behinderung oder alter Menschen« hinzugekommen.

Auf diese für das barrierefreie Bauen aktive Zeit der späten 1990er und frühen 2000er Jahre folgt eine Phase der Beständigkeit. So belässt die nächste Novellierung der Musterbauordnung im Jahr 2008 den § 50 unverändert (ARGEBAU 2008: 39f.). Die Überarbeitung des Jahres 2012 hingegen bringt durchaus Neuerungen: Unter dem für Begriffe zuständigen § 2 wird unter Absatz 9 eine Definition von Barrierefreiheit eingeführt (ARGEBAU 2012: 8):

§ 2 Begriffe

(9) Barrierefrei sind bauliche Anlagen, soweit sie für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.

Diese Definition entspricht größtenteils der Definition aus dem Behindertengleichstellungsgesetz (vgl. Kapitel 2.2). Die Einschränkung »größtenteils« verweist darauf, dass auch das Behindertengleichstellungsgesetz einem steten Wandlungsprozess unterliegt. So ist die Definition in der Musterbauordnung von 2012 identisch mit derjenigen des ursprünglichen »Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen« aus dem Jahr 2002 (Bundesgesetzblatt 2002: 1468). In der aktuellen Fassung des inzwischen mehrfach umbenannten »Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts« vom Juli 2016 wurde der Paragraph erweitert um die Formulierung: »[...] wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Hierbei ist die Nutzung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel zulässig« (BMAS 2016a: 3; Bundesgesetzblatt 2016: 1758). Hier zeigt sich ein beständiger Aktualisierungsbedarf im

Hinblick auf andere Gesetzestexte und deren Entwicklung. Generell orientiert sich die Musterbauordnung in ihrer Definition von Barrierefreiheit aber an dem Behindertengleichstellungsgesetz und bringt damit zunächst eine normative und abstrakte Begrifflichkeit ein. Für die konkrete Anwendung muss diese im § 50 spezifiziert werden.

Auch der § 50 wird 2012 erneut überarbeitet. Einerseits erfolgt eine Umstrukturierung, nach der die vorherigen Absätze 2 und 3 zu öffentlich zugänglichen baulichen Anlagen zusammengezogen werden und der vormalige Absatz 4 zum unverhältnismäßigen Mehraufwand nun zum § 50 (3) wird. Andererseits erfährt Absatz 1 eine inhaltliche Konkretisierung (ARGEBAU 2012: 40):

§ 50 Barrierefreies Bauen

(1) In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar sein; diese Verpflichtung kann auch durch barrierefrei erreichbare Wohnungen in mehreren Geschossen erfüllt werden. In diesen Wohnungen müssen die Wohn- und Schlafräume, eine Toilette, ein Bad sowie die Küche oder die Kochnische barrierefrei sein. § 39 Abs. 4 bleibt unberührt.

Zwei Änderungen ergeben sich im Vergleich zu 2002. Zunächst müssen die barrierefrei herzurichtenden Wohnungen nun explizit nicht mehr »in einem Geschoss« liegen. Der Hintergrund besteht darin, dass es in der Bauplanung aufgrund unterschiedlicher Grundrisse für barrierefreie Wohnungen sinnvoller sein kann, diese übereinander anstatt nebeneinander zu errichten. Ferner erleichtert der eingefügte Teilsatz die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen Vorgaben bei Bestandsumnutzungen: So verfügen die Eigentümer*innen über mehr Flexibilität, welche der in einem Gebäude befindlichen Wohnungen sie barrierefrei gestalten können – ohne darauf warten zu müssen, dass die Wohnungen eines Stockwerks komplett unbewohnt sind (IP 29; vgl. auch Begründung zur Novellierung in ARGEBAU 2019: 10f.). Allerdings erklärt eine im Rahmen der Dissertation befragte Expertin zum barrierefreien Bauen, der vorherige Wortlaut habe nicht explizit verboten, die Anzahl an geforderten Wohnungen auf einer Etage umzusetzen. Somit führe der neue Teilsatz lediglich zu einer Konkretisierung und damit einer stärkeren Rechtssicherheit (IP 56: 5).

Die zweite Änderung wiegt schwerer: Die vorherige Formulierung »mit dem Rollstuhl zugänglich« wird durch »barrierefrei« ersetzt. Auf der einen Seite resultiert daraus ein »Mehr« an Barrierefreiheit, da nun nicht nur die Zugänglichkeit zur Wohnung, sondern auch die Nutzbarkeit der Wohnung als barrierefrei festgeschrieben wurde (ARGEBAU 2019: 11). Andererseits entfällt die Kennzeichnung »R« für rollstuhlgerecht, womit die Zugänglichkeit nicht mehr durch 90 cm-Türen, sondern lediglich durch 80cm-Türen zu gewährleisten ist (IP 29: 123, 412). Zum weiteren Verständnis dieser Formulierung ist ein Blick in die Technischen Baubestimmungen notwendig (vgl. Kapitel 6.1.3).

Die letzte Überarbeitung der Musterbauordnung aus dem Jahr 2016 hat keine Neuerungen für das barrierefreie Bauen hervorgebracht (ARGEBAU 2016: 39f.). Der § 50 zum Stichdatum Juni 2019 gilt damit als zentrale Referenz. Seine geschichtliche Entwicklung wurde auf den vorherigen Seiten nachgezeichnet und ist in Abbildung 15 zusammengefasst. Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Musterbauordnung zwar durchaus als Orientierung für die Landesbauordnungen gilt, jedoch die Bauministerkonferenz diesbezüglich nicht selbst als Policy-Gestalterin aktiv wird: Sie greift »ausschließlich Pro-

bleme auf, die politisch in den Ländern artikuliert wurden, und daneben solche, die zusätzlich von gesellschaftlichen Kräften mit Nachdruck genannt werden« (ARGEBAU 1998: 20).

Abbildung 15: Chronologie der Barrierefreiheit in der Musterbauordnung (eigene Darstellung)



6.1.3 Landesbauordnungen im Vergleich: Barrierefreier Wohnraum

Seit eh und je gibt es Kontroversen um die enge oder weite Auslegung der bauordnungsrechtlichen Regelungen im Hinblick auf die Musterbauordnung. Während einige Länder verstärkt auf eigene Lösungen abzielen, heißt es im Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus dem Jahr 2009: »Ziel ist auch, die Allgemeinverbindlichkeit von wesentlichen Punkten der Musterbauordnung zu erreichen« (Bundesregierung 2009: 42). Welches genau diese »wesentlichen Punkte« sind, unterliegt wiederum Aushandlungsprozessen (vgl. auch Gas 2006: 7). So ist es direkt einleuchtend, dass Vorgaben zur Statik, zum Schall- oder Brandschutz sowie zu Rettungswegen der Gefahrenabwehr zugehörig sind. Dies ist indessen bei energetischen oder barrierefreien Kriterien schwieriger zu begründen – hier bedarf es eben gerade der Aushandlung eines gesamtgesellschaftlichen Konsenses darüber, was für allgemeinverbindliche bauordnungsrechtliche Vorgaben notwendig sind. Diese Aushandlungsprozesse haben in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt. Die daraus resultierende Varianz wird entlang des bereits für die Musterbauordnung dargelegten zentralen Paragraphen aufgearbeitet. Insbesondere § 50 (1) zum barrierefreien Wohnraum sowie § 50 (3) zum unverhältnismäßigen Mehraufwand sind hier interessant. Dies wird der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes nur teilweise gerecht, da Barrierefreiheit zahlreiche Paragraphen der Bauordnungen tangiert – etwa: § 6 zu Abstandsflächen, § 8 zu Grundstücksfreiflächen und Kinderspielplätzen, § 34 zu Treppen oder § 37 zu Fenstern, Türen und sonstigen Öffnungen (IP 54: 11ff.; IP 56: 17ff.). Im Abwägen von bauordnungsrechtlicher Detailtiefe und politikwissenschaftlichem Erkenntnisinteresse wurde hier jedoch der Schwerpunkt auf den einschlägigen § 50 gelegt.

Die Analyse gliedert sich wie folgt: Die landesrechtlichen Paragraphen zum barrierefreien Bauen werden in ihrem quantitativen und qualitativen Ausmaß an Barrierefreiheit untersucht. Quantitative Vorgaben benennen die Menge an Wohnungen, die – unterschiedlichen – Standards der Barrierefreiheit genügen müssen. Qualitative Vorgaben umfassen, inwieweit Wohnungen barrierefrei erreichbar, zugänglich und/oder nutzbar sind sowie die Unterscheidung in eingeschränkt und uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbare Wohnungen. Die Fallstudien (vgl. Kapitel 7) weisen außerdem auf ein besonderes Konfliktpotential beim unverhältnismäßigen Mehraufwand hin, sodass diesem gesonderte Aufmerksamkeit gewidmet wird. Schließlich fällt der Blick auf die Technischen Baubestimmungen, also die konkrete technische Überführung der bauordnungsrechtlichen Vorgaben. Hier sind kleine aber durchaus feine landesrechtliche Unterschiede auszumachen.

Um Irritationen vorzubeugen sei darauf hingewiesen, dass sich die numerische Reihenfolge der Paragraphen von Land zu Land unterscheidet. Vielfach orientieren sich die Länder an der Musterbauordnung, allerdings definiert in Baden-Württemberg § 35 Vorschriften zum barrierefreien Wohnraum, in Bayern § 48 und in Hessen § 54. Zur vereinfachten Darstellung bezieht sich die hiesige Paragraphennummerierung auf die Musterbauordnung. In diesem Unterkapitel selbst wurde aus dem Sparsamkeitsprinzip auf explizite Quellenhinweise verzichtet. Generell kann zudem nicht auf jedwede Detailabweichung eingegangen werden, vielmehr beziehen sich die Auswertungen auf größere Richtungswechsel und besonders kontroverse Inhalte.

Quantitative Anforderungen im § 50 (1)

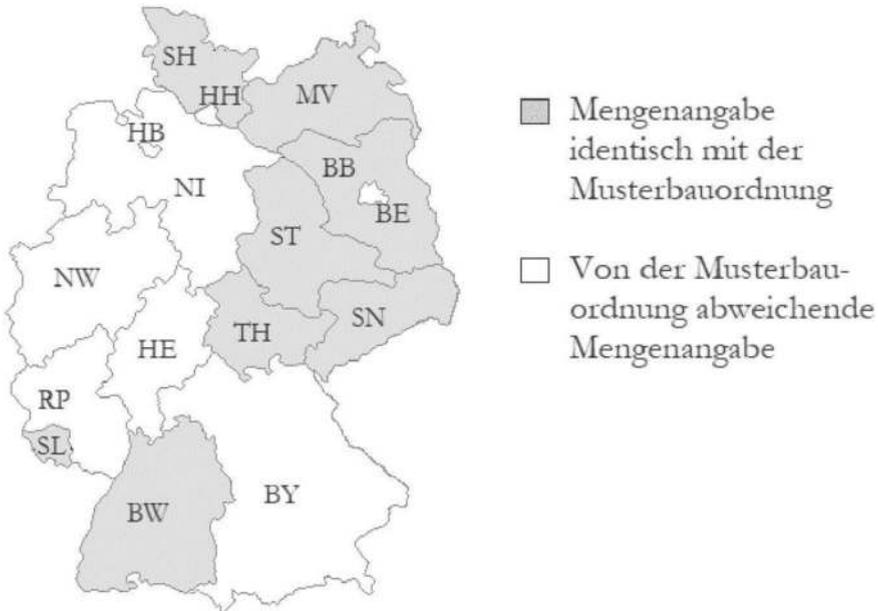
Zur Erinnerung sei an die ersten Worte des § 50 Musterbauordnung hingewiesen: »In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen die Wohnungen eines Geschosses [...]« (ARGEBAU 2012: 40). Diese Mengenangabe besteht in identischer Form in den acht in Abbildung 16 markierten Ländern. Dabei gilt häufig die o.g. Ergänzung, dass diese Verpflichtung »auch durch barrierefrei erreichbare Wohnungen in mehreren Geschossen erfüllt werden« kann (vgl. Kapitel 6.1.2).

In den verbleibenden acht Ländern gestalten sich die quantitativen Vorgaben jeweils unterschiedlich. So orientieren sich die beiden Stadtstaaten Bremen und Berlin sowie der Freistaat Bayern grundsätzlich an der Musterbauordnung, führen aber in Abhängigkeit von ohnehin erforderlichen Aufzügen zusätzliche Regelungen ein: In Bremen müssen in den Gebäuden mit erforderlichen Aufzügen nach § 39 alle Wohnungen barrierefrei sein. In Bayern und in Berlin beläuft sich die Mengenangabe auf ein Drittel der Wohnungen.² Damit gehen die beiden Stadtstaaten sowie Bayern über das in der Musterbauordnung geforderte Maß an barrierefreiem Wohnraum hinaus. Auch Niedersachsen fordert ein »Mehr« an barrierefreiem Wohnraum, jedoch erst ab Gebäuden mit mehr als vier Wohnungen. In diesem Fall müssen alle Wohnungen barrierefrei sein

2 In Berlin galt diese Vorgabe nur noch für Bauvorhaben, die bis zum Dezember 2019 beantragt wurden. Ab Januar 2020 hat sich die vorgegebene Anzahl an barrierefreien Wohnungen in der Hauptstadt von einem Drittel auf die Hälfte aller Wohnungen in den entsprechenden Gebäuden erhöht.

(»soweit sich aus den Sätzen 2 bis 4 nichts anderes ergibt«).³ Die hamburgische Bauordnung teilt zwar mit der niedersächsischen die Regelung »Gebäude mit mehr als vier Wohnungen«, verbleibt ansonsten jedoch bei der Musterbauordnung mit »Wohnungen eines Geschosses«. Das führt dazu, dass in Hamburg weniger barrierefreie Wohnungen verbindlich vorgeschrieben sind als im Bundesmuster.

Abbildung 16: Strenge Orientierung an § 50 Musterbauordnung zur Mengenangabe an Wohnraum mit barrierefreien Standards (eigene Darstellung)



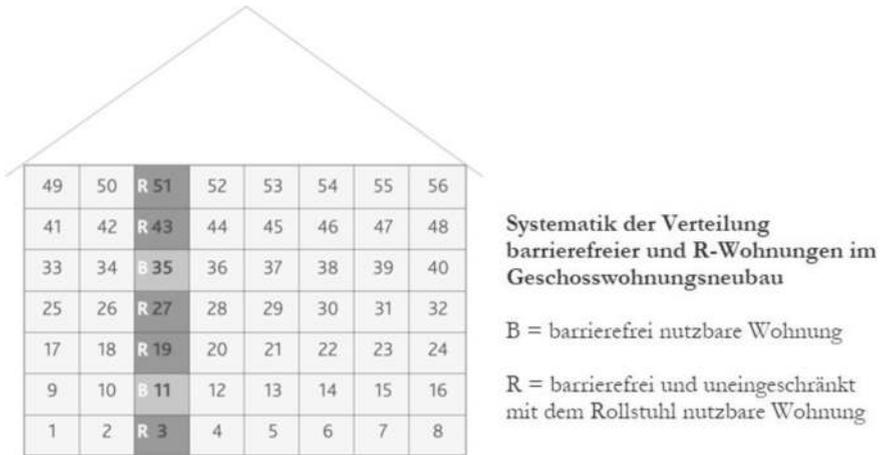
Manchmal ist allerdings eine Einschätzung dazu, ob eine bauordnungsrechtliche Regelung zu »mehr« oder »weniger« barrierefreien Wohnungen führt, nicht pauschal zu beantworten. So gilt in Hessen seit 2018 die Vorgabe: »In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen mindestens 20 Prozent der Wohnungen barrierefrei erreichbar und zugänglich sein, höchstens jedoch 20 Wohnungen«. Dies führt bspw. in einem Vierparteienhaus mit je zwei Wohneinheiten im Erdgeschoss und in der ersten Etage dazu, dass die nach Musterbauordnung üblichen zwei Wohnungen im hessischen Fall 50 Prozent entsprechen – zwei von vier Wohnungen. Hier müssten in Hessen weniger Wohnungen barrierefrei hergestellt werden. In einem Gebäude mit 20 Wohneinheiten indessen entsprechen 20 Prozent vier Wohnungen und je nach Grundriss und Aufteilung über verschiedene Geschosse könnte dies zu einem Mehr an barrierefreiem Wohnraum führen als nach Vorgabe der Musterbauordnung. Je mehr Wohneinheiten in einem Gebäude errichtet werden, desto mehr müssen durch die 20-Prozent-Quotierung barrierefrei sein – bis zu einer Kappungsgrenze von »höchstens [...] 20 Wohnungen« (vgl. Kapitel 7.2.5.2).

3 Einschränkungen gibt es bspw. für Wohnungen über mehrere Geschosse sowie für Wohngebäude ohne Aufzug nach § 38 Abs. 2 Satz 1 der niedersächsischen Bauordnung.

Es verbleiben Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz mit einem speziellen Regelwerk. Nordrhein-Westfalen orientiert sich in seinen Vorgaben an den örtlichen Gebäudeklassen und schreibt vor, dass in den Gebäudeklassen 3 bis 5 alle Wohnungen barrierefrei herzustellen sind. Die Gebäudeklassen 1 und 2 sind damit von diesem Regelwerk ausgenommen, es handelt sich um Gebäude bis zu sieben Metern und mit nicht mehr als zwei Nutzungseinheiten. Im Umkehrschluss heißt dies: In Wohngebäuden mit entweder mehr als zwei Nutzungseinheiten – aber weniger als sieben Metern Höhe – oder mit mehr als sieben Metern Höhe müssen alle Wohnungen barrierefrei errichtet werden. Dies führt letztlich zu einer Regelung, die noch strenger als in Niedersachsen, Bayern oder Bremen und Berlin ist (vgl. oben).

Die rheinland-pfälzische Bauordnung wiederum verbleibt bei der Formulierung zu »Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen«, indessen muss dort »von den ersten drei Wohnungen eine und von jeweils acht weiteren Wohnungen zusätzlich eine Wohnung« nach barrierefreien Standards ausgestattet sein. Ferner heißt es »Bei Gebäuden mit mehr als einer nach Satz 1 herzustellenden Wohnung genügt es, wenn von jeweils bis zu drei weiteren dieser Wohnungen die erste Wohnung barrierefrei nutzbar ist«. In quantitativer Hinsicht erscheint diese Regelung nicht sonderlich ambitioniert, jedoch wird der Blick auf die qualitative Ausstattung belegen, dass diese Regelung überdurchschnittlich viel rollstuhlgerechten Wohnraum zur Folge hat (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Barrierefreie Wohnungen in Rheinland-Pfalz nach FM RLP/MSAGD (2017: 61)



Zusammenfassend variiert die geforderte Anzahl an Wohnungen mit Standards an die barrierefreie Erreichbarkeit – bis zur Wohnungstür –, Zugänglichkeit – bezogen auf alle Türen zur und innerhalb der Wohnung – und Nutzbarkeit – bezogen auf die Räume selbst – zwischen den Ländern. Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sind dazu übergegangen, ab einer bestimmten Gebäudegröße alle Wohnungen barrierefrei errichten zu lassen (einschränkende Ausnahmen vgl. oben). Bremen, Berlin und Bayern koppeln ihre Vorgaben an die Erfordernis eines Aufzugs und damit die Geschossigkeit der Wohngebäude, schreiben bei ohnehin erforderlichen Aufzügen aber ebenfalls ein

»Mehr« an barrierefreiem Wohnraum vor. Hessen oder Rheinland-Pfalz versuchen hingegen, durch Quotierungen die gebäudespezifischen Unterschiede größerer und kleinerer Wohngebäude zu berücksichtigen. Und acht Bundesländer halten sich wiederum exakt an die Formulierung aus der Musterbauordnung, nach der bei Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar und darin bestimmte Räume barrierefrei sein müssen.

Qualitative Anforderungen im § 50

Die Erkenntnisse zur vorgeschriebenen Menge an barrierefreiem Wohnraum ignorieren bislang die qualitative Seite der Medaille. Hier verläuft eine zentrale Unterscheidung entlang der R-Anforderung zur uneingeschränkten Nutzbarkeit mit dem Rollstuhl (vgl. Kapitel 2): Wo und wie viel Wohnraum muss entsprechend rollstuhlgerecht errichtet werden?⁴ Die Fallstudien weisen außerdem darauf hin, dass eine zweite politische Kontroverse über den schwellenlosen Zugang zum Freisitz – konkret: Balkon, Terrasse, Loggia – verläuft (vgl. VhU 2018: 7; AWI-Hessen 2018: 15; Hessischer Landtag 2018a: 15, 33). Beide Aspekte werden im Folgenden vergleichend für die 16 Bundesländer geprüft. Zur Erinnerung sei dafür der Wortlaut aus der Musterbauordnung zu vergegenwärtigen (ARGEBAU 2012: 40):

»In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar sein [...]. In diesen Wohnungen müssen die Wohn- und Schlafräume, eine Toilette, ein Bad sowie die Küche oder die Kochnische barrierefrei sein [...].«

Abweichend von dieser Formulierung haben sich mit Rheinland-Pfalz, Bremen und Niedersachsen drei Bundesländer zur Integration der R-Anforderung entschieden (vgl. Abbildung 18, links). Für Rheinland-Pfalz wurde bereits bei der Quantifizierung von barrierefreiem Wohnraum die Rollstuhlgerechtigkeit angedeutet. Konkret ist hier festgeschrieben:

»Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen sind so herzustellen, dass von den ersten drei Wohnungen eine und von jeweils acht weiteren Wohnungen zusätzlich eine Wohnung barrierefrei und uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar ist. Bei Gebäuden mit mehr als einer nach Satz 1 herzustellenden Wohnung genügt es, wenn von jeweils bis zu drei weiteren dieser Wohnungen die erste Wohnung barrierefrei nutzbar ist.«

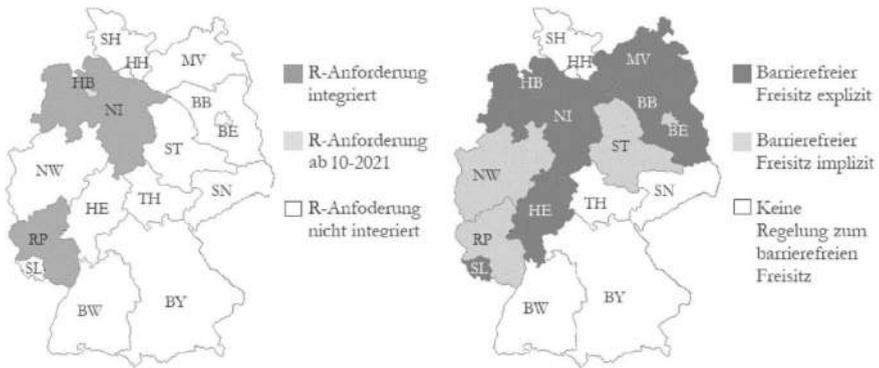
Diese Regelung hat ein Mischverhältnis von Wohnungen des B- und R-Standards zur Folge, das der Abbildung 17 auf Seite 137 zu entnehmen ist. Die niedersächsische Regelung erscheint demgegenüber simpel: Wie bereits gezeigt, müssen hier ohnehin in Gebäuden mit mehr als vier Wohnungen alle Wohnen barrierefrei sein – abgesehen von den genannten Einschränkungen. Zusätzlich hat jede achte dieser Wohnungen dem Kriterium »rollstuhlgerecht« zu entsprechen. In Bremen wiederum gilt zunächst die Regelung der Musterbauordnung. Weiterhin heißt es aber: »Ab 1. Oktober 2021 müssen von den Wohnungen nach Satz 1 und 2 in Gebäuden mit mehr als acht Wohnungen eine und bei

4 Korrekt heißt es »barrierefrei und uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar«, hier wird jedoch zur Straffung des Textes der umgangssprachliche Begriff »rollstuhlgerecht« synonym verwendet.

mehr als zwanzig Wohnungen mindestens zwei Wohnungen uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar sein.«

Die rollstuhlgerechte Zugänglichkeit zu bestimmten Wohnräumen, ohne die gesamte Nutzbarkeit dieser festzuschreiben, regeln Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Thüringen. Hier gibt es Vorgaben zu den Türbreiten, nicht aber zu Bewegungsflächen oder der Ausstattung von Sanitärräumen.

Abbildung 18: Bundesländer mit Vorgaben zum rollstuhlgerechten Wohnraum (links) sowie Bundesländer mit Regelungen zum barrierefreien Freisitz (rechts) (eigene Darstellung)



Neben der R-Anforderung ist der schwellenlose Zugang zu einem Balkon, einer Terrasse oder einer Loggia bei der Novellierung von Landesbauordnungen häufig umstritten. Die sechs in Abbildung 18 (rechts) dunkelgrau markierten Länder fordern explizit einen barrierefreien Freisitz bzw. einen schwellenlosen Zugang zum Freisitz (immer unter der Einschränkung »soweit vorhanden«). Berlin, Nordrhein-Westfalen, das Saarland sowie Sachsen-Anhalt weisen zwar nicht gesondert auf den Freisitz hin, sprechen aber insgesamt von barrierefrei nutzbaren Wohnungen, zu denen damit auch der Freisitz zählt. So formuliert Abschnitt 5.6 der DIN 18040-2: »Wenn der Wohnung ein Freisitz [...] zugeordnet wird, muss dieser barrierefrei nutzbar sein« (FM RLP/MSAGD 2017: 103). In den übrigen sechs Bundesländern finden sich – analog zur Musterbauordnung – keine Regelungen zur barrierefreien Zugänglichkeit bzw. Nutzung von Freisitzen.

Kontrovers wird der Freisitz vor allem bei der Frage der sogenannten Nullschwelle: So fordert die DIN 18040-2 im o.g. Abschnitt 5.6 weiterhin eine schwellenlose Erreichbarkeit. Für die Schwellenlosigkeit wird auf Abschnitt 5.3.1.2 zu Wohnungstüren verwiesen, nachdem diese »keine unteren Türanschläge oder Schwellen« haben dürfen (FM RLP/MSAGD 2017: 97, 103). Zum Teil wird in den Debatten jedoch der Abschnitt 4.3.3.1 zu Türen im Allgemeinen rezipiert, nachdem Schwellen nach Satz 1 zwar prinzipiell nicht zulässig sind, Satz 2 sie allerdings bis zu einer Höhe von 2 cm erlaubt, sofern sie »technisch unabdingbar« sind (FM RLP/MSAGD 2017: 84). An dieser Stelle zeigt sich klar die Problematik unbestimmter Rechtsbegriffe, die an verschiedenen Stellen in den bauordnungsrechtlichen Regelungen auftritt. Ein interviewter Sachverständiger zum Barrierefreien Bauen erläutert zur Frage, ob nun eine Schwelle von zwei Zentimetern erlaubt sei:

»Würden Sie den Herrn Weizenhöfer fragen, der im Moment der Vorsitzende ist vom Normausschuss, würde er sagen: ›Nein‹ (lacht). Würden Sie den Architekten fragen, der unbedingt eine zwei-Zentimeter-Schwelle haben will, würde der sagen: ›Na, da steht es doch‹ (lacht). Sie müssen die DIN 18040 immer sehr, sehr penibel lesen« (IP 46: 11).

Während die hessische Verwaltungsvorschrift zum Beispiel explizit auf den Abschnitt zur technischen Unabdingbarkeit von einer Zwei-Zentimeter-Schwelle verweist, formuliert Niedersachsen: »Bei Wohnungen darf abweichend von Abschnitt 5.6 Satz 2 zwischen Freisitz und Wohnung eine Schwelle sein, wenn deren Höhe höchstens 2 cm beträgt« und erlaubt damit wiederum ausdrücklich die zwei Zentimeter. Auch Nordrhein-Westfalen lässt Schwellen von bis zu zwei Zentimetern eindeutig zu. Vielerorts besteht jedoch Rechtsunsicherheit, weil die Schwellenlosigkeit bzw. die technische Unabdingbarkeit nicht klar definiert sind (vgl. Hessischer Landtag 2018a: 317; IP 29: 414). Zudem steht die Nullschwelle im Widerspruch zu einer Flachdachrichtlinie zur Wasserabdichtung, was aus rechtlicher Perspektive zu nicht auflösbaren Zielkonflikten führt (IP 46: 21; IP 56: 18, vgl. auch Kapitel 7.2.5.2 zur hessischen Fallstudie).

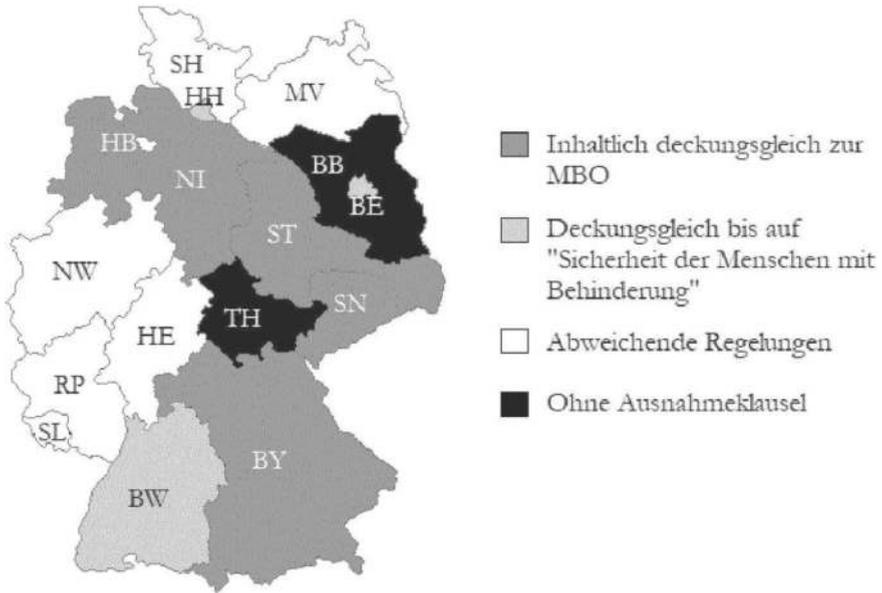
§ 50 Barrierefreies Bauen, Absatz 3: Unverhältnismäßiger Mehraufwand

Neben dem Absatz 1 aus § 50 MBO ist auch der Absatz 3 zum unverhältnismäßigen Mehraufwand Gegenstand politischer Kontroversen. Er lässt Ausnahmen vom barrierefreien Bauen zu und ist aus mindestens zwei Gründen umstritten. Erstens befürchten Behinderten- und Sozialverbände, dass Bauherren die hier formulierte Ausnahmeklausel als Schlupfloch nutzen könnten, um nicht barrierefrei bauen zu müssen (Landtag Sachsen-Anhalt 2013i: 37; Hessischer Landtag 2018a: 275). In diesem Kontext verweisen Kritiker*innen des besagten Absatzes auf den § 67 in der Musterbauordnung, der ohnehin im Bedarfsfall Abweichungen bauordnungsrechtlicher Vorgaben zulasse (vgl. IP 29: 421). Und zweitens weisen in Hessen sowohl der VdK als auch die Arbeitsgemeinschaft der Wohnungs- und Immobilienverbände darauf hin, dass die kommunalen Bauaufsichtsbehörden in der Auslegung dieses Absatzes über einen großen Ermessensspielraum verfügen, was eine lokal unterschiedliche Handhabung zur Folge habe (Hessischer Landtag 2018a: 275, 317). Diese Sorge resultiert aus der Unklarheit, ab wann ein unverhältnismäßiger Mehraufwand überhaupt vorliegt – wiederum eine Frage unbestimmter Rechtsbegriffe. Ein Ergebnis dieser Kontroversen liegt darin, dass die Bundesländer unterschiedliche Wege im Umgang mit diesem Absatz eingeschlagen haben.

Zunächst verschafft Abbildung 19 einen Überblick darüber, inwieweit die Regelungen der Bundesländer mit der Referenz »Musterbauordnung« bezüglich der Ausnahmeklausel übereinstimmen. So findet sich – wenn auch in leicht abgewandter Formulierung – eine inhaltliche Deckungsgleiche in vier Bundesländern (Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt). Darüber hinaus weisen Baden-Württemberg, Berlin und Hamburg abgesehen vom Zusatz »im Hinblick auf die Sicherheit der Menschen mit Behinderung« eine identische Formulierung auf.

Weitere sieben Bundesländer unterscheiden sich durch zusätzliche oder ausgelassene Ausnahmetatbestände. So verzichten Nordrhein-Westfalen, das Saarland sowie Schleswig-Holstein auf die Ausnahme »Einbau eines sonst nicht erforderlichen Auf-

Abbildung 19: Ausnahmeregelungen zum unverhältnismäßigen Mehraufwand nach § 50 (3) MBO in den Bundesländern (eigene Darstellung)



zugs« und Rheinland-Pfalz auf den Zusatz »wegen schwieriger Geländeverhältnisse«. Bremen hingegen ergänzt zusätzlich zwei Tatbestände, nämlich die »atypische Nutzung« und »Änderungen oder Nutzungsänderungen im vorhandenen Bestand«. Hessen und Mecklenburg-Vorpommern indessen entscheiden sich für eine weniger konkrete Formulierung.⁵ Prinzipiell gilt: Je mehr Ausnahmetatbestände zugelassen sind, desto leichter ist es in Bauvorhaben, eine Abkehr von barrierefreien Vorgaben zu begründen. Allerdings gilt ebenso: Je unkonkreter die Formulierungen, desto größer die Rechtsunsicherheit und damit der Interpretationsspielraum der kommunalen Bauaufsichtsbehörden.

Für das Verständnis dieser Ausnahmeklausel ist neben den Inhalten auch die Unterscheidung zwischen dem klaren Ausnahmetatbestand und der Abweichung durch Prüfung wichtig. In der Musterbauordnung ist der klare Ausnahmebestand festgeschrieben: »Die Absätze 1 und 2 gelten nicht, soweit die Anforderungen [...] nur mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand erfüllt werden können« (ARGEBAU 2012: 40). Dieser findet sich ebenso in sieben Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt), wohingegen eine gesonderte Prüfung und Zulassung durch die Bauaufsichtsbehörden in weiteren sieben Ländern

5 Hessen: »[...] gelten nicht, soweit sie nur mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand umgesetzt oder aus bautechnischen Gründen nicht erfüllt werden können«; Mecklenburg-Vorpommern: »[...] soweit dies aus Gründen des Denkmalschutzes erforderlich ist oder die Anforderungen nur mit unverhältnismäßigem Mehraufwand erfüllt werden können«.

vorgeschrieben ist (Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein; vgl. auch KDA/Wüstenrot Stiftung 2014a: 44; Metlitzky 2019). Für die gesonderte Prüfung ist ein Abweichungsantrag in der Genehmigungsplanung zu stellen, dies sei beispielhaft verdeutlicht für Rheinland-Pfalz:

»Die Bauaufsichtsbehörde kann Abweichungen von Anforderungen an die Barrierefreiheit der Absätze 1 bis 3 zulassen, soweit sie nur mit unverhältnismäßigem Mehraufwand erfüllt werden können [...]. Damit sind im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage Abweichungen von Anforderungen an die Barrierefreiheit dann möglich, wenn sie durch die Bauaufsichtsbehörde nach präventiver Prüfung zugelassen worden sind« (FM RLP/MSAGD 2017: S. 119f.).

Ohne diese Prüfung obliegt es der Bauherrschaft selbst, Ausnahmen von der Verpflichtung zur Herstellung von barrierefreiem Wohnraum zuzulassen (IP 46: 23; IP 56: 24; Allgeier/Rickenberg 2013). Insofern stellt der klare Ausnahmebestand eine geringere Hürde dar, von barrierefreien Vorgaben Abstand zu nehmen.

Und schließlich gibt es mit Brandenburg und Thüringen zwei Bundesländer, die sich für eine komplette Streichung des § 50 (3) entschieden haben und damit keine Ausnahmetatbestände zulassen. Die Begründung aus Thüringen dazu lautet, dass der Absatz

»angesichts der gestiegenen Bedeutung des barrierefreien Bauens entfallen [soll]. Soweit im Einzelfall ein auch unter Berücksichtigung der Bedeutung der Barrierefreiheit unverhältnismäßiger Mehraufwand zu erwarten ist, kann diesem durch die Zulassung einer Abweichung durch die Bauaufsichtsbehörde nach § 66 Rechnung getragen werden. Bei Neubauten werden die Voraussetzungen hierfür jedoch regelmäßig nicht vorliegen« (Thüringer Landtag 2013: 114, vgl. auch § 67 MBO).

Wie schon skizziert, liegen im Absatz zum unverhältnismäßigen Mehraufwand ungeklärte Rechtsbegriffe vor, die den Interpretationsspielraum der genehmigenden Behörden vergrößern und Unsicherheiten in der Bauplanung und -durchführung verursachen. Und auch der unverhältnismäßige Mehraufwand selbst wird in den meisten Landesbauordnungen nicht weiter ausgeführt. Zum Teil gibt es Kommentierungen zu den Bauordnungen, aus denen Größenordnungen abzulesen sind (bspw. Allgeier/Rickenberg 2013). Andersorts bestehen jedoch keine aktuellen Vorgaben, sodass sich etwa in Sachsen-Anhalt nach wie vor auf einen Wert von 20 Prozent Mehrkosten berufen wird. Dieser Wert stammt aus einer Verwaltungsvorschrift, die bis zum Jahr 2008 gültig war (IP 29: 426). Das BMUB (2015a: 65) skizziert eine Bandbreite von 20 bis 50 Prozent Abweichung der Mehrkosten von den Normalkosten, wobei einige Bundesländer fallbezogen vorgehen:

»Die sächsische Landesbauordnung beinhaltet, dass ein unverhältnismäßiger Mehraufwand nicht aus dem Verhältnis der Mehrkosten für die barrierefreie Gestaltung zu den Gesamtkosten geschlossen werden kann. Eine konkrete Entscheidung könne nur im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung der jeweiligen baulichen Anlage getroffen werden« (BMUB 2015a: 65).

Weil vielerorts auf konkrete Regelungen verzichtet wurde, haben sich verschiedene Gerichtsurteile mit der Frage des unverhältnismäßigen Mehraufwands beschäftigt, wobei häufig eine Verhältnismäßigkeit bei Mehrkosten von bis zu 20 Prozent veranschlagt wurde (Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt 2010; Verwaltungsgericht Freiburg 2002).

Die Ausführungen zum schwellenlosen Freisitz und zum unverhältnismäßigen Mehraufwand verdeutlichen die Notwendigkeit einer möglichst exakten Klärung aller eventuellen Unwägbarkeiten. In einigen Bundesländern geschieht dies über juristische Kommentare oder Begründungen zu den Bauordnungen (Allgeier/Rickenberg 2013 für Hessen, MIL 2020a für Brandenburg oder seit Januar 2020 SenSW Berlin 2019c für Berlin). Zunächst ist es aber das Ziel der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB), möglichst klare Regelungen zu setzen.

Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB)

Die VV TB ist wichtig, weil sie die Detailregelung zu den bauordnungsrechtlichen Vorgaben festschreibt. So verweist der § 50 »Barrierefreies Bauen« der Musterbauordnung auf den Begriff der Barrierefreiheit. Die dahinterstehenden Technischen Baubestimmungen beziehen sich dafür auf die DIN 18040. Sie konkretisieren damit in Anlehnung an die sogenannten allgemein anerkannten Regeln der Technik, was »barrierefrei« technisch genau bedeutet (DIBt 2019; VDI 2017: 7). Dabei werden »*nur die technischen Regeln eingeführt, die zur Erfüllung der Grundsatzanforderungen des Bauordnungsrechts unerlässlich sind*« (BMUB 2016: 14). Dieser Hinweis ist wichtig, weil die DIN 18040-2 zum barrierefreien Wohnraum nicht vollständig übernommen wurde. Verschiedene Bestandteile sind – je mit landesspezifischen Besonderheiten – von der Einführung ausgenommen.

So wie für die Landesbauordnungen mit der Musterbauordnung ein Muster vorliegt, das kooperativ im Rahmen der ARGEBAU erarbeitet wird, gilt selbiges auch für die Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB). Das Muster hierfür ist die MVV TB, relevant für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand ist die dortige Anlage A 4 2/3 (vgl. DIBt 2017: 63):

Bei der Anwendung [...] ist Folgendes zu beachten:

1. Die Abschnitte 4.3.6 und 4.4 sowie alle Anforderungen mit der Kennzeichnung »R« sind von der Einführung ausgenommen
2. Für Wohnungen nach § 50 Abs. 1 MBO genügt es, wenn ein Fenster eines Aufenthaltsraums Abschnitt 5.3.2 Satz 2 entspricht
3. Für die stufenlose Erreichbarkeit nach § 39 Abs. 4 MBO genügt es, wenn
 - Eingänge Abschnitt 4.3.3.2 Tabelle 1 Zeile 1,
 - Bewegungsflächen an Türen Abschnitt 4.3.3.4 und
 - Rampen Abschnitt 4.3.7 entsprechen.

Auf Ebene der ARGEBAU wurde sich also dafür entschieden, dass die hier aufgeführten Bestandteile der DIN 18040-2 nicht »unerlässlich« für die Erfüllung des Bauordnungsrechts sind (vgl. obiges Zitat vom BMUB 2016: 14).⁶ Wie verfahren aber die einzelnen

6 Für die Bestandteile der DIN selbst sei verwiesen auf das Kapitel 2.2 zu den Begrifflichkeiten der Barrierefreiheit (vgl. insbesondere die dortige Tabelle 3).

Bundesländer bezüglich dieser Ausnahmen? Sie wählen unterschiedliche Wege der Umsetzung der MVV TB: Während einige das Muster eins zu eins übernehmen, nehmen andere geringfügige Änderungen vor und kennzeichnen diese separat. Andernorts sind die Abweichungen gravierender, sodass eigene Verwaltungsvorschriften erstellt werden (vgl. DIBt 2019, DIBt 2020; Gerhold 2020).

Generell werden regelmäßig neue Musterverwaltungsvorschriften erarbeitet, zuletzt die MVV TB 2019, die erstmals in Rheinland-Pfalz zum Januar 2020 in Landesrecht übertragen wurde. Diese Dynamik zeigt sich auch in bestehenden Umsetzungslücken: So hat im April 2019 der Landtag in Schleswig-Holstein die Technischen Baubestimmungen auf Grundlage der MVV TB erlassen. Die Umsetzung dauerte auf Nachfrage im entsprechenden Ministerium zum Stichmonat Juni 2019 allerdings noch an, sodass dort bislang noch die sogenannten Listen der Technischen Baubestimmungen aus dem Jahr 2014 galten. Die zeitversetzte Einführung zwischen Erlass und Umsetzung begründet sich letztlich durch die Arbeitsteilung zwischen Parlament und Ministerialverwaltung.

Was zeigt nun aber ein Vergleich der VV TB der 16 Bundesländer? Bezogen auf die obige MVV TB werden im Folgenden die Ausnahmen zu den Abschnitten 4.3.6 (Treppen) und 4.4 (Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten) sowie zur Kennzeichnung »R« für rollstuhlgerechte Wohnungen untersucht. Generell gilt dabei: Je mehr Ausnahmen die Bundesländer definieren, desto weniger muss die DIN 18040-2 zum barrierefreien Bauen in Bauvorhaben berücksichtigt werden.

Der Abschnitt 4.3.6 der DIN 18040-2 befasst sich mit Treppen zur sogenannten äußeren Erschließung auf dem Grundstück sowie mit solchen innerhalb des Gebäudes, dabei spezifisch für *»Menschen mit begrenzten motorischen Einschränkungen sowie für blinde und sehbehinderte Menschen«* (FM RLP/MSAGD 2017: 90f.). Hier zeigt sich eine enge Verbindung zum ebenfalls in der MVV TB ausgeklammerten Abschnitt 4.4 (Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten). Es geht um die Laufgestaltung und Stufenausbildung, um Handläufe und Orientierungshilfen. Dieser Bestandteil der DIN 18040-2 ist zunächst in allen 16 Bundesländern von der Einführung in die Technischen Baubestimmungen ausgenommen, wobei Thüringen speziell die Orientierungshilfen einführt (Abs. 4.3.6.4) und Nordrhein-Westfalen die Laufgestaltung sowie Stufenausbildung (Abs. 4.3.6.2). Rheinland-Pfalz integriert den Abschnitt zur barrierefreien Treppegestaltung, jedoch mit der Einschränkung *»nur bei notwendigen Treppen«* (nach § 33 LBO ist in Rheinland-Pfalz eine Treppe notwendig, um jedes Geschoss über mindestens einen Aufgang erreichen zu können).

Den Abschnitt 4.4 formuliert schon die DIN 18040-2 selbst vergleichsweise weich: *»Die mit Abschnitt 4.4 verbundenen Ziele sind, soweit erforderlich, zu berücksichtigen; die genannten Hinweise, Beispiele und Empfehlungen können somit im Einzelfall Anwendung finden«* (FM RLP/MSAGD 2017: 93). Die folgenden Unterabschnitte regeln visuelle, auditive und taktile Hinweise für die wahrnehmbare bzw. auffindbare Gebäudenutzung. Dieser Tenor zur unverbindlichen Berücksichtigung im Einzelfall findet sich auch in den Landesbauordnungen wieder. Ohnehin orientieren sich 14 der 16 Länder an der MVV TB und führen diesen Abschnitt nicht in ihre Technischen Baubestimmungen ein. Baden-Württemberg bildet hier eine Ausnahme und nimmt den Abschnitt 4.4 nicht von der Einführung aus. Rheinland-Pfalz erklärt, dass die genannten Ziele *»soweit erforderlich«* zu berücksichtigen sind (vgl. auch Metlitzky 2019).

Die Vorgaben zur Rollstuhlgerichtigkeit wurden bereits auf den Seiten 81ff. ausgearbeitet, wobei Niedersachsen und Rheinland-Pfalz aktuell als einzige Bundesländer rollstuhlgerechten Wohnraum verbindlich festschreiben und Bremen ab Oktober 2021 eine Quote vorsieht. In den Technischen Baubestimmungen konkretisieren alle drei Länder, dass die R-Anforderung lediglich für die entsprechend rollstuhlgerechten Wohnungen gelte. Zudem wählt Rheinland-Pfalz eine weichere, individuellere Formulierung:

»Für barrierefreie Wohnungen [...] im Sinne von § 51 Abs. 2 LBauO ist der ggf. erforderliche Bedarf an einer rollstuhlgerechten Ausführung (Kennzeichnung ›R‹) bezogen auf den jeweiligen Benutzerkreis in Abstimmung mit der Beratungs- und Prüfbehörde des Landesamtes für Soziales, Gesundheit und Versorgung (BP-LWTG) festzulegen.«

Mit Ausnahme von Thüringen halten sich die übrigen Bundesländer an die MVV TB und nehmen die R-Kennzeichnung vollständig von der Einführung in ihre Technischen Baubestimmungen aus. Dies verwundert, da neben Thüringen auch Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein zwar nicht die rollstuhlgerechte Nutzung fordern, durchaus aber die rollstuhlgerechte Zugänglichkeit zu bestimmten Räumen innerhalb der Wohnung. Im Gegensatz zu Thüringen berücksichtigen die übrigen beiden Bundesländer entsprechende Bewegungsflächen und Türbreiten mit R-Anforderung in ihren VV TB nicht, was zu Unsicherheiten in der praktischen Umsetzung führen kann.

Mit Treppen, dem Abschnitt zu Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten sowie der R-Anforderung wurde sich hier auf drei prominente Ausschlüsse in den Technischen Baubestimmungen konzentriert. Weiterführend ließen sich einzelne Varianzen zu Bedienelementen, Fenstern oder Duschen diskutieren (vgl. Metlitzky 2019), die den vorliegenden Rahmen jedoch sprengen würden. Auch auf eine Nachzeichnung der Schwellenlosigkeit beim Freisitz wird verzichtet, da dies bereits im Kapitel 6.1.3 integriert wurde.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Formulierung und Veröffentlichung der Verwaltungsvorschriften Technische Baubestimmungen sich – anders als die Bauordnungen selbst – der parlamentarischen Kontrolle entziehen. Sie werden von der jeweiligen Obersten Bauaufsichtsbehörde veröffentlicht und sind damit bauaufsichtlich verpflichtend. Nach Einschätzung eines Sachverständigen für Barrierefreies Bauen sind diese Regelungen in ihrer Kleinteiligkeit zu technisch und nicht handelbar im politischen Diskurs (IP 29: 434). Diese Arbeitsteilung zwischen Bauordnungsrecht als parlamentarische Gesetzgebung und Verwaltungsvorschrift als ministerielle Veröffentlichung führt jedoch regelmäßig zu temporären Unstimmigkeiten, was wiederum Unsicherheiten in der praktischen Umsetzung nach sich zieht (Metlitzky 2019).

6.1.4 Fazit zu den Bauordnungen der Länder

Unter Kapitel 6.1 hat zwei Ziele verfolgt: Den Leser*innen den Untersuchungsgegenstand des barrierefreien Bauens selbst näherzubringen (»Was fällt alles unter barrierefreies Bauen?«) sowie gleichzeitig die diesbezügliche Varianz in den Ländern aufzuzeigen. Zusammenfassend muss ein Vergleich der 16 Bundesländer sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Aspekte der Barrierefreiheit berücksichtigen. Pauschale Zuordnungen erscheinen angesichts der Komplexität der Thematik wenig tragfähig.

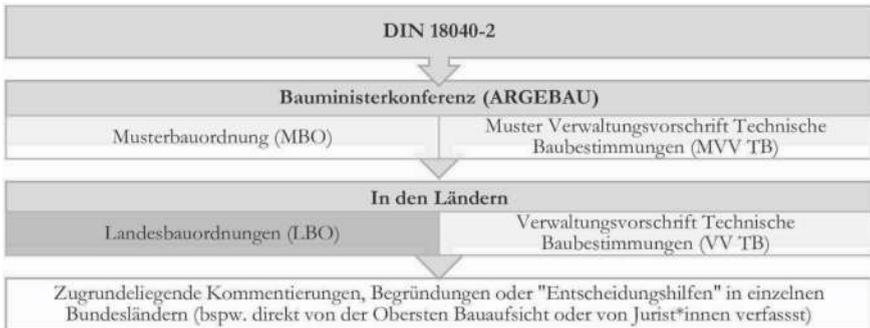
Erst in einer Gesamtschau der unterschiedlichen Komponenten lässt sich beurteilen, inwieweit das Bauordnungsrecht in einem Land – je im Vergleich zur Musterbauordnung – zu einem Mehr oder Weniger an barrierefrei bzw. rollstuhlgerecht zugänglichem und nutzbarem Wohnraum führt.

So können Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen in quantitativer Hinsicht als »barrierefreie Vorreiter« gelten, da ab bestimmten Gebäudegrößen alle Wohnungen barrierefreien Standards entsprechen müssen. In etwas schwächerer Form gilt dies auch für Bremen, Berlin und Bayern – je gekoppelt an die Erfordernis eines Aufzugs. Rollstuhlgerechten Wohnraum und damit ein zusätzliches qualitatives Kriterium schreiben aktuell Niedersachsen und Rheinland-Pfalz vor, wobei Bremen zum Oktober 2021 ebenfalls eine entsprechende Quote definiert. Die Klausel zum unverhältnismäßigen Mehraufwand, in dessen Fall von der Herstellung barrierefreien Wohnraums Abstand genommen werden kann, besteht bis auf Thüringen und Brandenburg in allen Bundesländern. Darüber hinaus wurden Varianzen bzgl. der Schwellenlosigkeit von Freisitzen sowie Ausschlüssen von der DIN 18040-2 in den Technischen Baubestimmungen aufgezeigt. Hier wird deutlich, dass Seh- und Hörbeeinträchtigungen sowie motorische Einschränkungen bislang weniger unter baulicher Barrierefreiheit gefasst werden. Allerdings weist die Ergänzung der »Auffindbarkeit« im § 2 (9) zur Definition von Barrierefreiheit auf eine sukzessive stärkere Berücksichtigung dieser Behinderungen hin. Hier besteht offenbar eine zeitliche Verzögerung von der normativen Zielsetzung bis hin zur Überführung in die konkreten technischen Vorgaben.

Insgesamt zeigt sich eine spürbare Dynamik beim barrierefreien Bauen: Als Stichmonat der Analyse der Landesbauordnungen gilt der Juni 2019 (vgl. Kapitel 5.1.2). Bereits im Juli 2019 wurde jedoch in Baden-Württemberg eine Gesetzesänderung beschlossen, nach der der Paragraph zum barrierefreien Bauen konkretisiert wurde: »[...] diese Verpflichtung kann auch durch barrierefrei erreichbare Wohnungen in mehreren Geschossen erfüllt werden, wenn die gesamte Grundfläche dieser Wohnungen die Grundfläche der Nutzungseinheiten des Erdgeschosses nicht unterschreitet« (Landtag Baden-Württemberg 2019: 2). Eine solche Formulierung gab es bislang in keiner Bauordnung, jedoch weist sie auf einen entsprechenden Regelungsbedarf hin, da scheinbar durch die zugelassene Mehrgeschossigkeit kleinere barrierefreie Wohnflächen als ursprünglich vorgesehen gebaut wurden. Einen regelrechten Sonderweg scheint außerdem Berlin einzuschlagen: Mit der »Verordnung über bauliche Anforderungen an barrierefreies Wohnen – Barrierefreies Wohnen Verordnung Berlin« tritt hier zum Januar 2020 ein eigenes Regelwerk zum barrierefreien Bauen in Kraft. Auch darin finden sich gänzlich neue Formulierungen, wie etwa, dass der Zugang zum Freisitz eine Schwellenhöhe von maximal 0,02 Metern haben dürfe (SenSW Berlin 2019b; SenSW Berlin 2019c).

Abschließend sei außerdem auf die Mehrebenenstruktur der letztlich eingeführten bauordnungsrechtlichen Vorgaben verwiesen. So bildeten die Landesbauordnungen den Schwerpunkt der Analyse, wobei die Musterbauordnung der Bauministerkonferenz als zentraler Orientierungspunkt galt. Auch bedurfte es für ein tieferes Verständnis einerseits des Blicks nach oben in die DIN 18040-2 zum barrierefreien Bauen selbst, sowie andererseits des Blicks nach unten in die hinter den Bauordnungen liegenden Verwaltungsvorschriften Technische Baubestimmungen sowie Entscheidungshilfen und Kommentare zur Konkretisierung der jeweiligen landesrechtlichen Vorgaben. Diese Mehre-

Abbildung 20: Mehrebenenstruktur zum Regelwerk des barrierefreien Bauens (eigene Darstellung)



benenstruktur ist in Abbildung 20 dargestellt. Die Landesbauordnungen sind dabei die einzige Policy, die als tatsächlicher Gesetzestext in einem parlamentarischen Rahmen ausgehandelt wird. Alle anderen Prozesse sind auf Expert*innen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik (Ebene der DIN 18040-2, vgl. Voelzkow 1996) sowie Verwaltung (Ebene der ARGEBAU und VV TB) beschränkt. Das ändert jedoch nichts daran, dass erst das Zusammenspiel dieser unterschiedlichen Ebenen zum vollständigen Verständnis der stattfindenden politischen Prozesse und der tatsächlichen Regelungsergebnisse beiträgt.

6.2 Ökonomisch: Wohnraumförderprogramme

Im Anschluss an das regulative Ordnungsrecht über die Landesbauordnungen wird der Blick im Folgenden auf die soziale Wohnraumförderung in den einzelnen Bundesländern gelenkt. Anders als das hierarchisch bindende Bauordnungsrecht stellt die Wohnraumförderung eine freiwillige ökonomische Form der politischen Steuerung dar. Die Länder können über ihre Landesförderinstitute finanzielle Anreize für Akteure des Wohnungsmarktes im Bereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums setzen. Böcher/Töller (2012: 75ff.) folgend verfügt diese Förderung dabei über ein schwächeres Maß an staatlicher Intervention: Anders als die verbindlichen Vorgaben im Bauordnungsrecht setzen Förderprogramme positive Anreize über das Medium »Geld«, wobei niemand zur Nutzung dieser Programme verpflichtet ist.

Die handlungsleitende Frage ist hier: *Wie ist die Struktur der Förderprogramme im Bereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums, die über die Landesförderinstitute ausgegeben werden?* Ähnlich wie bei den Bauordnungen mit der Musterbauordnung gibt es auch hier einen bundesweiten Orientierungsrahmen, entlang dessen sich die Länder mehr oder weniger stark in ihrem Handeln ausrichten. Dieser besteht nicht in einer kooperativen Vereinbarung über die Ministerkonferenz, sondern in einem Förderprogramm der bundeseigenen Förderbank Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Insofern beginnt auch dieses Unterkapitel zunächst mit einem Blick auf diese übergeordnete Struktur:

Um den Leser*innen einen Kontext zu vermitteln, skizziert Kapitel 6.2.1 zunächst die generelle Idee der sozialen Wohnraumförderung. Daraufhin wird in Kapitel 6.2.2 das einschlägige Förderinstrumentarium der KfW über das Programm »Altersgerecht Umbauen« dargelegt. Kapitel 6.2.3 bildet dann das Herzstück der Analyse zu Förderprogrammen, indem der Blick auf die Vielfalt der landesspezifischen Programme zu barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum gelenkt wird. Schließlich fasst Kapitel 6.2.4 die gewonnenen Erkenntnisse zusammen und versucht dabei, landesspezifische Förderstrukturen zu identifizieren.

6.2.1 Die Idee der Wohnraumförderung

Wohnraumförderung als politische Maßnahme wird zuallermeist im Kontext der sozialen Wohnraumförderung adressiert. Nach § 1 (2) Wohnraumförderungsgesetz des Bundes hat diese das Ziel, diejenigen Bevölkerungsgruppen zu versorgen, die *»sich am Markt nicht aus eigener Kraft mit Wohnraum versorgen können«* (Neitzel/Walberg 2016: 54). Als Adressat*innen werden explizit auch ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen benannt, weshalb das BMVBS (2011: 68) zu dem Schluss kommt:

»Dementsprechend gilt die Beachtung der Anforderungen des barrierefreien Bauens für die Nutzung von Wohnraum und seines Umfeldes durch Personen, die infolge von Alter, Behinderung oder Krankheit dauerhaft oder vorübergehend in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, zu den Allgemeinen Fördergrundsätzen.«

Auch wenn nach der Föderalismusreform 2006 die soziale Wohnraumförderung in die ausschließliche Kompetenz der Länder übergegangen ist und viele Länder eigene Wohnraumförderungsgesetze erlassen haben, haben diese Grundgedanken zu förderungswürdigen Gruppen weiterhin Bestand.

Die soziale Wohnraumförderung wird dabei häufig in Subjektförderung und Objektförderung unterteilt. Die sogenannte Subjektförderung unterstützt direkt die betroffenen Personen im Rahmen von Wohngeld oder den Kosten der Unterkunft im SGB II und SGB XII. Hier stehen Menschen mit Behinderungen bestimmte Mehrbedarfe zu, etwa größere Wohnungen aufgrund eines höheren Wohnraumbedarfs (Stiftung MyHandicap gemeinnützige GmbH 2019; BAG Wohnungsanpassung 2020; Fachportal nullbarriere.de 2020). Die Objektförderung wiederum konzentriert sich hingegen auf die »Förderung von Stein«, also auf die Herstellung von Wohnraum selbst. Sie wird zum Teil aufgrund ihrer schwächeren Treffsicherheit kritisiert, kann aber gleichzeitig – anders als die Subjektförderung – tatsächlich das Angebot am Wohnungsmarkt verändern (Abstiens et al. 2017: 12; Neitzel/Walberg 2016: 55). So können damit *»öffentliche Akteure Anreize setzen, um Wohnraum durch private oder öffentliche Wohnungsunternehmen zu realisieren«* (Abstiens et al. 2017: 10). Dabei handelt es sich zwar primär um das quantitative Angebot an Wohnraum, aber immer damit verbunden sind auch qualitative Anforderungen wie die angemessene Größe einer Wohnung oder auch die Einhaltung barrierefreier Standards. Klassischerweise wird im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung der Neubau von Mietwohnraum durch besagte ökonomische Anreize gefördert. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um eine bedingungslose Förderung, sondern vielmehr müssen das geförderte Wohnungsunternehmen oder die geförderten privaten

Vermieter*innen eine Gegenleistung erbringen. Diese besteht darin, bestimmte Mietobergrenzen nicht zu überschreiten oder die Wohnungen ausschließlich an bestimmte Personenkreise zu vergeben (Gluns 2019: 272).

Für die vorliegende Forschungsfrage ist die Objektförderung der interessierende Bestandteil der Wohnraumförderung. In einer eher wohnungs- denn sozialpolitischen Logik wird vom Angebot des entsprechend qualitativ hergerichteten Wohnraums her gedacht, nicht primär von den betreffenden Nutzergruppen, für die dieser Wohnraum bestimmt sein könnte. Die Subjektförderung über sozialstaatliche Transferleistungen entzieht sich ferner dem landespolitischen Regelungsrahmen und kann als ergänzende bundespolitische Maßnahme betrachtet werden.

6.2.2 KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen«

Bei der Beschäftigung mit einem KfW-Programm muss zuerst der Bogen zur eingangs aufgeworfenen Begrifflichkeit geschlagen werden: Was ist das Soziale an der Wohnraumförderung, bzw. gibt es auch »unsoziale« Wohnraumförderung? Da die soziale Wohnraumförderung seit 2006 in die ausschließliche Kompetenz der Länder übergegangen ist, mag es zunächst verwundern, dass hier ein bundesweites Programm behandelt wird.

Dieses Programm zielt nicht auf die nach dem Wohnraumförderungsgesetz benannte Zielgruppe derjenigen ab, die sich nicht selbst am Markt versorgen können. Vielmehr sollen Maßnahmen gefördert werden, welche über den gesetzlichen oder technischen »State of the Art« hinausgehen. Die KfW und das Bundesinnenministerium (BMI) begründen dies wie folgt:

»Wir möchten keine Sachen fördern, die ohnehin jeder macht. Also, die gesetzlich vorgeschrieben sind. Die dürfen wir gar nicht fördern. Sondern wir fördern nur, in Ausführungsstrichen, unwirtschaftliche Maßnahmen. [...] Natürlich profitieren Sie davon, aber wir fördern dann, wenn wir bestimmte Sachen voranbringen wollen, also z.B. Innovationsförderung. [...] Bei uns, also bei unserem Programm »Altersgerecht Umbauen«, geht es natürlich darum, das in die Breite zu bringen« (IP 21: 80).

Da es sich bei der Alterung der Gesellschaft und den damit zusammenhängenden Herausforderungen um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handele, seien zusätzliche Förderungen zu ihrer Bewältigung notwendig. Zielsetzung ist also nicht primär die Akuthilfe im Falle des Eintritts einer körperlichen Beeinträchtigung, sondern präventiv »eine allgemeine und frühzeitige Ausweitung des Bestands und des Angebots an altersgerechtem Wohnraum« (Prognos AG 2014: 1).

Die folgenden Absätze skizzieren den Entstehungshintergrund dieses Programms sowie seine konkrete inhaltliche Ausgestaltung unter Zuhilfenahme der eigens von der KfW entwickelten Technischen Mindestanforderungen, mit denen die einschlägige DIN-Norm zum barrierefreien Neubau für den Bestand weiterentwickelt wurde (vgl. Kapitel 2.2).

Entwicklung des KfW-Programms »Altersgerecht Umbauen«

»Altersgerecht Umbauen« wird im Jahr 2009 als ein Bestandteil des Konjunkturpakts I zur »Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung« eingeführt und ist damit in AEP-Lesart auf einen situativen Aspekt, nämlich die Abfederung der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2009, zurückzuführen (vgl. Kapitel 4.4).⁷ Für die Jahre 2009 bis einschließlich 2011 sind je ca. 80 bis 100 Mio. Euro eingeplant, zunächst ausschließlich in Form eines zinsvergünstigten Darlehens, ab Mai 2010 auch als Investitionszuschuss (BMVBS 2011: 70; Prognos AG 2014: 2). Als die Mittel aus dem Konjunkturpaket planmäßig zum Ende des Kalenderjahres 2011 auslaufen, wird das Programm als KfW-Eigenprogramm fortgeführt, aber ausschließlich in der Darlehensvariante und mit einem reduzierten Fördervolumen. Zum April 2012 findet eine Verschlankung von vorher 17 auf nunmehr sieben Förderbereiche statt (Prognos AG 2014: 2, 32). Seit November 2014 ist das KfW-Programm schließlich auch wieder in der Zuschussvariante verfügbar – für die Jahre 2014 bis 2017 stehen dafür 54 Mio. Euro zur Verfügung. Außerdem finden sich seitdem auch Maßnahmen zur Haussicherheit und zum Einbruchschutz unter »Altersgerecht Umbauen« (KfW 2015: 97). Insgesamt wird der Fördertopf sukzessive aufgestockt: 2018 auf zunächst 75 Millionen Euro und seit 2020 auf 100 Millionen Euro. Damit reagieren BMI und KfW auf die stetig hohe Nachfrage des Programms (Bundesfachstelle Barrierefreiheit 2018; bfb barrierefrei bauen 2018).

Das KfW-Programm: Inhalte und Förderkonditionen

Was lässt sich mit dem KfW-Programm fördern und wer ist förderfähig? Da »Altersgerecht Umbauen« einem präventiven Charakter folgt, bestehen keine Fördervoraussetzungen bezüglich Alter, gesundheitlichem Status oder Einkommen (BMVBS 2013: 8). Außerdem werden sowohl selbstnutzende Eigentümer*innen als auch Mieter*innen sowie Akteure aus der Wohnungswirtschaft gefördert, wobei jedoch zwischen zwei Teilprogrammen zu differenzieren ist: Während in der Kreditvariante (Nr. 159) »jeder Investor von förderfähigen Maßnahmen« förderberechtigt ist – also auch Wohnungsunternehmen, -genossenschaften, Bauträger oder Wohnungseigentümergeinschaften –, ist der Nutzerkreis der Zuschussvariante (Nr. 455-B) auf natürliche Personen beschränkt (KfW 2019d: 1). Konkret heißt das: Die Zuschüsse werden ausschließlich an selbstnutzende Eigentümer*innen bzw. Ersterwerber*innen von Gebäuden mit maximal zwei Wohneinheiten oder von Eigentumswohnungen in einer Wohnungseigentümergeinschaft sowie an Mieter*innen ausgegeben (KfW 2019d; KfW 2019e).

Auch wenn sich die beiden Programmvarianten in der Förderart unterscheiden, fördern sie inhaltlich mit dem barriere-reduzierenden Bestandsumbau dasselbe. Die eigens dafür entwickelten Technischen Mindestanforderungen orientieren sich an der DIN-Norm zum barrierefreien Bauen, berücksichtigen dabei aber die »baustrukturellen Besonderheiten des Wohnungsbestandes« (Prognos AG 2014: 7, vgl. auch BMVBS 2011: 25). Für

7 Vor 2009 waren Maßnahmen, die zum barriere-reduzierenden Bestandsumbau gezählt werden können, über das KfW-Programm »Wohnraum Modernisieren« förderfähig. Damals wurden diese Maßnahmen jedoch noch nicht explizit unter dem Begriff »Barriere-reduzierung« beworben (KfW 2011).

den Programmstart im Jahr 2009 wurden basierend auf diesen Mindestanforderungen Förderbausteine entwickelt, welche im Laufe der Zeit zu sieben Förderbereichen zusammengefasst worden sind (KfW 2019a: 2ff., vgl. auch Kapitel 2.2):

- 1) Wege zum Gebäude und Wohnumfeldmaßnahmen
- 2) Eingangsbereich und Wohnungszugang
- 3) Vertikale Erschließung/Überwindung von Treppen und Stufen
- 4) Anpassung der Raumgeometrie/Raumzuschnitt und Schwellenabbau
- 5) Badumbau/Maßnahmen an Sanitarräumen
- 6) Orientierung, Kommunikation und Unterstützung im Alltag
- 7) Gemeinschaftsräume und Mehrgenerationenwohnen

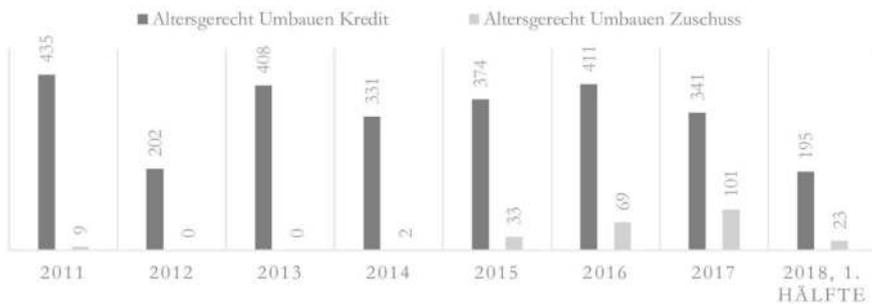
Ähnlich wie die Technischen Baubestimmungen die Landesbauordnungen konkretisieren, konkretisieren die Technischen Mindestanforderungen die Förderbausteine im Programm »Altersgerecht Umbauen«. Zu jeder Programmvariante gibt es dafür eine Anlage zum Merkblatt (KfW 2019a; KfW 2019b). Dabei ist es für die Inanspruchnahme des KfW-Programms nicht notwendig, in all den sieben Förderbereichen Umbaumaßnahmen vorzunehmen. Vielmehr lassen sich die »an individuellen Bedarfen ausgerichteten Einzelmaßnahmen« auswählen (BMVBS 2011: 70). Innerhalb eines einzelnen Förderbereichs sind wiederum die dafür definierten Technischen Mindestanforderungen zu erfüllen. Auf die Nachfrage, inwieweit etwa ein barrierereduziertes Bad in einer nur durch Stufen zu erreichbaren Wohnung zweckmäßig sei, antwortet ein an der Entwicklung der Technischen Mindestanforderungen Beteiligter: *»Es ist sehr sinnvoll, auch ohne Aufzug, Umbaumaßnahmen in der Wohnung vorzunehmen. Während man noch gut Treppen steigen kann [...], ist [es] vielen älteren Menschen aufgrund der nachlassenden Körperkräfte nicht mehr möglich in die Badewanne ein- und aus dieser auszusteigen«* (KfW o.J.).

Im Anschluss an die Förderinhalte ist die Unterscheidung zwischen der Kredit- und der Zuschussvariante zu klären. Die Kreditvariante (Nr. 159) gewährt einen zinsgünstigen Kredit von bis zu maximal 50.000 Euro pro Wohneinheit. Programmnutzer*innen können unter unterschiedlichen Kreditlaufzeiten mit je variierenden Tilgungsfreijahren wählen, wobei der Zinssatz für die ersten fünf bzw. zehn Jahre festgesetzt wird – zu dem bei der Antragsstellung geltenden Zinssatz der KfW (KfW 2019d: 4f.). Weil aber die explizite Zielgruppe der älteren Menschen sich entweder scheut, einen Kredit aufzunehmen oder aber durch ihr hohes Alter gar keinen Kredit mehr erhält, wurde einige Monate nach Programmstart zusätzlich die Zuschussvariante eingeführt (BMVBS 2011: 70). Dieser nicht zurückzahlende Zuschuss wird nach Beendigung der Maßnahmen an die Programmnutzer*innen ausgezahlt und beträgt pro Einzelmaßnahme zehn Prozent der förderfähigen Kosten, bei Erreichen des Standards »Altersgerechtes Haus« 12,5 Prozent (vgl. Kapitel 2.2). Ein Antrag lässt sich ab einer Investitionssumme von 2.000 Euro einreichen, jedoch sind maximal Umbaumaßnahmen von 50.000 Euro pro Wohneinheit förderfähig. Der Zuschuss beläuft sich also auf maximal 6.250 Euro (KfW 2019e: 1). Im Vergleich zu Darlehen sind Zuschüsse attraktiver, was dazu führt, dass die Finanzvolumina für die Programmnummer 455-B in den letzten Jahren häufig schon zum Sommer ausgeschöpft waren (Energie-Fachberater.de 2018; DDIV 2017).

Die Nutzung des KfW-Programms

Die Inanspruchnahme des KfW-Programms gibt Aufschluss über seine Attraktivität, wofür Abbildung 21 zunächst die zeitliche Entwicklung der Finanzvolumina zusammenfasst. Entsprechend der eingangs erläuterten Programmentwicklung zeigen sich mit Auslaufen des Konjunkturpakets I Ende 2011 rückläufige Nutzungen. Insbesondere seit der stetigen Aufstockung der Zuschussvariante im Jahr 2014 sind wiederum verstärkte Nutzungen dieser Programmkomponente zu beobachten. Unter Berücksichtigung der Hinweise auf die zum Teil bereits im Sommer ausgeschöpften Fördermittel lässt sich daraus auf eine rege und noch nicht gedeckte Nachfrage schließen.

Abbildung 21: Nutzung der KfW-Programme »Altersgerecht Umbauen« (in Mio. Euro, eigene Darstellung nach den Geschäftsberichten der KfW Bankengruppe)



Das KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen« wird regelmäßig evaluiert und bei Bedarf aktualisiert. Wichtig für die Entwicklung ergänzender oder alternativer Förderbestandteile ist dabei die Aufteilung der Programmnutzung entlang der sieben Förderbereiche. Dafür sind Tabelle 8 die zugesagten Maßnahmen zu entnehmen. Sowohl in der Kredit- als auch in der Zuschussvariante überwiegt deutlich der Förderbereich zu Maßnahmen im sanitären Bereich. Mit großem Abstand folgen die Förderbereiche 2 (Eingangsbereiche und Wohnungszugang), 3 (Vertikale Erschließung und Niveauunterschiede) sowie 4 (Anpassung der Raumgeometrie). Hier gibt es in der Stärke der Nutzung Unterschiede zwischen Kredit- und Zuschussvariante, aber alle drei genannten Bereiche werden – je gefolgt auf den Sanitärbereiche – am stärksten nachgefragt.

Tabelle 8: Zusagen im KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen« für das Kalenderjahr 2017 nach Förderbausteinen (eigene Darstellung nach den Geschäftsberichten der KfW Bankengruppe)

	Kreditvariante (Nr. 159)		Zuschussvariante (Nr. 455-B)	
	Maßnahmen	Teilbetrag (Mio. €)	Maßnahmen	Teilbetrag (Mio. €)
1. Wege zu Gebäuden und Wohnumfeldmaßnahmen	809	19	1.794	2
2. Eingangsbereiche und Wohnungszugang	1.054	27	4.742	4
3. Vertikale Erschließung/Niveauunterschiede	926	50	3.804	5
4. Anpassung der Raumgeometrie	1.422	57	2.872	4
5. Maßnahmen an Sanitärräumen	3.021	91	24.277	44
6. Orientierung, Kommunikation und Unterstützung	598	44	1.801	2
7. Gemeinschaftsräume, Mehrgenerationenwohnen	73	3	64	0
Maßnahmen zur Herstellung von DIN 18040-2	139	6	-	-
Standard Altersgerechtes Haus	282	35	1.002	3
Sonstiges*	3.302	105	75.445	48
Gesamt	8.837	341	105.461	101
* die hohe Anzahl der unter »Sonstiges« zusammengefassten Maßnahmen ist vor allem auf die Programmvariante zu Haussicherheit/Einbruchschutz zurückzuführen				

Fazit zum KfW-Programm

Insgesamt wurden von 2009 bis Februar 2018 mit dem KfW-Programm 306.000 Wohnungen umgebaut, davon 112.000 Wohnungen im Zuschussprogramm (Seeger 2018: 13, je ohne die Komponente »Einbruchschutz«). Zu »Altersgerecht Umbauen« bleibt außerdem festzuhalten, dass das Programm schon durch seinen Titel ältere Menschen als primäre Zielgruppe anspricht – ohne dabei einen Exklusivitätsanspruch zu stellen. Wie beschrieben, lässt sich diese Förderung unabhängig vom Alter, vom gesundheitlichen Zustand oder Einkommen in Anspruch nehmen. Das bestätigt die Kurzbeschreibung der beiden Programmvarianten: »Davon profitieren alle Altersgruppen: Es ermöglicht älteren Menschen einen möglichst langen Verbleib in der gewohnten Umgebung, kommt Menschen mit Behinderung oder in ihrer Mobilität eingeschränkten Menschen oder Familien mit Kindern zugute« (KfW 2019d: 1).

Ferner bieten die Technischen Mindestanforderungen bis heute einen der wenigen Orientierungsrahmen für barrierereduzierte Standards im Bestandsumbau. Die zentrale Stellung der KfW als finanzstarke bundesweit tätige Förderbank verstärkt diese Orientierungsfunktion weiter. Insofern richten sich, wie die nachführenden Ausarbeitungen zeigen, mehrere Landesförderinstitute in ihren Förderkonditionen an den KfW-Mindestanforderungen aus. Dies entspricht auch dem Selbstverständnis der KfW: »[...] man kann ja schon sagen, dass wir die Standards setzen, bundesweit, und die Länder passen sich dann dem an« (IP 21: 14).

6.2.3 Landesförderprogramme im Vergleich

Mit der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich der sozialen Wohnraumförderung bestehen in der Bundesrepublik Deutschland 16 mehr oder weniger stark variierende Fördersysteme. Die Wohnraumförderung ist dabei eingebettet in die deutlich breitere Aufgabe der Landesförderbanken, Investitionen im jeweiligen Bundesland anzuschieben (VÖB 2013: 5). Je nach Finanzvolumen variieren dabei die Handlungsspielräume deutlich: Mit einer Bilanzsumme von 141 Mrd. Euro ist die NRW.Bank die finanzstärkste Landesförderbank, während die Bremer Aufbaubank mit 1,2 Mrd. Euro das Schlusslicht bildet (Jäger et al. 2017: 5). Generell sind die Landesförderbanken zwar einerseits marktorientierte Kreditinstitute, andererseits unterliegen sie aber gewissen förderpolitischen Grundsätzen und sind damit den jeweiligen gesellschaftspolitischen Zielen der Landespolitik verschrieben (VÖB 2013: 5).

Entlang des im methodischen Kapitel 5.1.2 definierten Kriterienkatalogs folgt nun eine Strukturanalyse der Förderlandschaft zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum:

- 1) Wer wird gefördert?
- 2) Was wird gefördert?
- 3) Wie wird gefördert?
- 4) Gibt es spezifische Programme für die Nutzergruppen bzw. die Barrierefreiheit?
- 5) Findet eine Kooperation mit der KfW statt?
- 6) Welche Fördervoraussetzungen werden zur qualitativen Ausstattung formuliert?

Die Datenbasis bilden 104 Förderprogramme, mit denen die 16 Länder barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum fördern oder auf die Zielgruppe der älteren Menschen oder Menschen mit Behinderung abzielen. Diese Zahl mag zunächst hoch erscheinen, ist jedoch bei näherer Betrachtung durchaus einleuchtend: So sind klassische Eigentumsförderungen mit vergünstigten Förderkonditionen für Haushalte mit schwerbehinderten Angehörigen enthalten. Ebenso werden in der Mietraumförderung häufig größere Wohnflächen- oder geringere Mietobergrenzen für Menschen mit einer (Schwer-)Behinderung angesetzt. In beiden Fällen spielen bauliche Ausstattungskriterien noch gar keine Rolle. Letzteres wiederum ist Bestandteil spezifischer Programmförderungen.

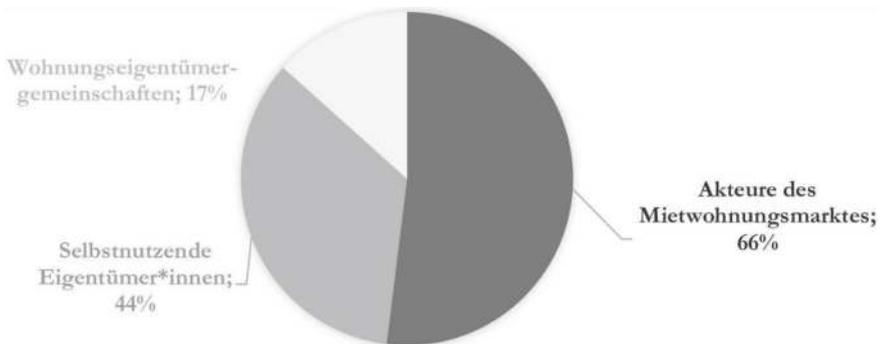
Die folgenden Ausführungen basieren auf Prozentangaben, für welche die 104 Programme die Grundgesamtheit darstellen. Detaillierte Informationen zu den einzelnen Programmen sind den jeweiligen Merkblättern sowie Richtlinien entnommen und zusätzlich durch telefonische Kontakte mit den Landesförderbanken gestützt (vgl. Kapitel 5.1.2). Wie bereits bei den Bauordnungen wurde darauf verzichtet, an dieser Stelle alle einzelnen Quellen mitaufzulisten.

- 1) Wer wird gefördert?

Die Frage nach dem »Wer« zielt darauf ab, ob die Landesförderung stärker Selbstnutzer*innen von Eigenheimen bzw. Eigentumswohnungen oder Akteure des Mietwoh-

nungsmarktes adressiert. Die Auswertung zeigt, dass letztere mit 66 Prozent häufiger Förderungsadressat*innen sind als selbstnutzende Eigentümer*innen mit 44 Prozent (vgl. Abbildung 22). Das verhältnismäßig kleine Segment der Wohnungseigentümergeinschaften (WEG) wird in 17 Prozent der Programme gefördert. Einen Schwerpunkt bilden dabei Durchleitungen des KfW-Programms »Altersgerecht Umbauen« in der Kreditvariante, welches für alle drei genannten Akteursgruppen nutzbar ist. Dies erklärt auch das Übersteigen der 100-Prozentmarke: Wie erläutert, adressieren diverse Programme mehrere Zielgruppen gleichzeitig, sodass das Aufsummieren 100 Prozent übersteigt.

Abbildung 22: Wer wird gefördert? Förderungsadressaten in der Landesförderung, Mehrfach-Zuordnungen (eigene Darstellung)



Interessant bzgl. der Wer-Frage ist ferner, dass mit Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz vier Bundesländer auch in der Förderung von Studierendenwohnheimen Barrierefreiheit bzw. -reduzierung mitdenken. Sowohl für den Neubau als auch für die Modernisierung gibt es verbesserte Förderkonditionen für die Einhaltung der DIN 18040-2 mit R-Anforderung. Bayern bezuschusst ohnehin jede Studentenwohnung mit 32.000 Euro, bei rollstuhlgerechten Wohnungen erhöht sich dieser nicht zurückzuzahlende Zuschuss auf 48.000 Euro. In Hamburg wiederum erfolgt die Förderung über laufende Zuschüsse entlang von Maßnahmenmodulen etwa für barrierefreie Zuwege, den barrierefreien Umbau nach DIN 18040-2 (ohne R-Anforderung) sowie den Neubau und die Instandhaltung von Aufzugsanlagen zur barrierefreien Erschließung von Wohnungen. Die entstehenden Kosten werden zu 40 Prozent bezuschusst, jedoch ist für jedes Modul ein Höchstbetrag vorgegeben. Im vorliegenden Raster zählen Studierendenwohnheime zum »Mietwohnraum«, wobei aber in einem Gespräch erwähnt wurde, dass langfristig auch die Umnutzung in Seniorenheime denkbar sei (LFI-9).

Generell zeigt sich: Der Mietwohnraum wird häufiger gefördert als das selbstgenutzte Wohneigentum. Wohnungseigentümergeinschaften stellen einen Sonderfall dar und wurden separat ausgewiesen. Studierende gelten aufgrund ihres geringen Einkommens vielfach als Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung, sodass auch Stu-

dierendenwohnheime in einigen Bundesländern zusätzlich gefördert werden. Hierbei wurden verschiedene barrierefreie Förderbestandteile nachgewiesen.

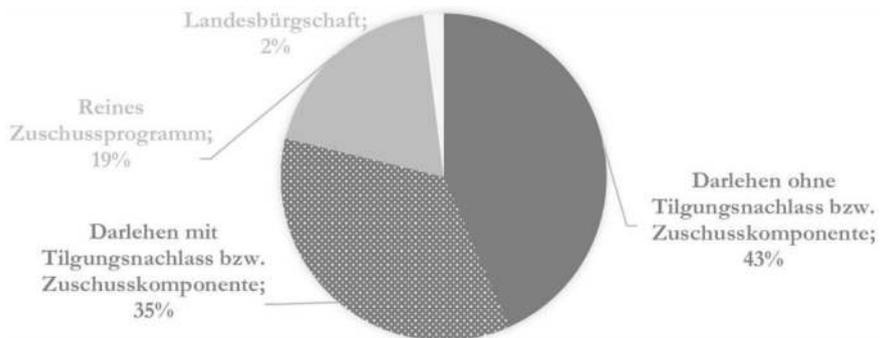
2) Was wird gefördert?

Neben den Förderungsadressat*innen sind die Förderungsobjekte von Interesse, hier entlang der Kategorien »Neubau und Erwerb von Wohnraum« sowie »Bestandsmodernisierung«. Diese Trennung ist wiederum eine idealtypische, wie ein Blick auf die konkrete Verteilung verdeutlicht: Von den 104 untersuchten Programmen fördern tatsächlich 88 Prozent Maßnahmen im Bestandsumbau. Dieser hohe Anteil ist darauf zurückzuführen, dass meist auch Programme, die eigentlich explizit auf den Neubau oder Erwerb von Wohnraum ausgerichtet sind, zumindest eine Bestandskomponente enthalten. Andersherum fördern explizite Modernisierungsprogramme selten den Neubau, sodass dieser in lediglich 43 Prozent der Förderprogramme Berücksichtigung findet.

3) Wie wird gefördert?

Die Frage nach dem »Wie« gestaltet sich deutlich komplexer, kommen hier doch bereits inhaltliche Kriterien zur Barrierefreiheit bzw. -reduzierung zum Tragen. Aber zunächst zur besseren Übersicht: Von den 104 Programmen handelt es sich mit 43 Prozent in der Mehrheit um klassische Kredite, gefolgt von 35 Prozent Darlehen, in denen ein Tilgungsnachlass oder eine andere Form von Zuschusskomponente gewährt wird (vgl. Abbildung 23). Reine Zuschussprogramme werden in knapp einem Fünftel der Fälle ausgegeben (19 Prozent), und mit zwei Prozent bilden Landesbürgschaften für Darlehen die absolute Ausnahme. Die Kategorien sind an dieser Stelle exklusiv: Jedes Programm wurde ausschließlich einer Kategorie zugeordnet.⁸

Abbildung 23: Wie wird gefördert? Förderarten in der Landesförderung (eigene Darstellung)



Die jeweiligen Förderarten sind in sich wiederum divers. Die klassische Kreditvariante fördert letztlich wie ein Kredit auf dem Kapitalmarkt, jedoch häufig zu einem günstigeren oder gar zinslosen Zinssatz. Weitere Abstufungen ließen sich vornehmen

⁸ Abweichungen von 100 sind rundungsbedingt.

entlang von Kriterien wie: Höhe der Darlehenssumme, Anteil der maximal förderfähigen Kosten und tilgungsfreie Jahre. Diese Stellschrauben definieren, wie attraktiv ein Darlehensprogramm für Programmnutzer*innen ist. Zudem hat ein Förderinstitut berichtet, sogenannte 0-Prozent-Werbeaktionen durchzuführen: In den entsprechenden Programmen zum altersgerechten Umbauen wird für ein Quartal pro Jahr der Zinssatz auf null reduziert, was auf große Resonanz zu stoßen scheint (LFI-3B).

Gut ein Drittel aller Förderprogramme fördert jedoch nicht über klassische Darlehen, sondern ergänzt diese entweder um einen Tilgungsnachlass (auch: »Tilgungszuschuss«), oder um laufende und pauschale Zuschüsse. Bei einem Nachlass muss nicht die komplette Darlehenssumme zurückgezahlt werden, sondern bspw. bei einem 20-prozentigen Tilgungsnachlass auf 10.000 Euro lediglich 8.000 Euro. Dies entspricht effektiv einem Zuschuss in Kombination mit einem zuvor aufgenommenen Kredit. Laufende Zuschüsse werden über die Darlehenslaufzeit meist jährlich ausgezahlt und reduzieren die rückzahlbare Darlehenssumme ebenfalls. Häufig werden solche Förderungen im Rahmen von Ergänzungsmodulen gewährt: Während ein Darlehen etwa für die soziale Wohnraumförderung oder die Modernisierung von Eigenheimen gilt, sind zusätzliche Ausstattungsqualitäten wie Rollstuhlgerichtigkeit zusätzlich förderfähig. Auch Aufzüge oder eine sogenannte barriere reduzierte Grundausstattung werden mit entsprechenden Zuschusskomponenten bedacht. Diese Komponenten errechnen sich meist entweder in der Logik »bis zu X Euro pro m² förderfähiger Wohnfläche« oder als pauschaler Zuschuss »bis zu 10.000 Euro für Maßnahme Y«. Häufig ist dabei ein Mindestinvestitionsvolumen vorgegeben. Ferner ist es keine Seltenheit, dass Landesförderbanken das KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen« in der Kreditvariante durchleiten und zusätzlich durch einen Tilgungszuschuss vergünstigen.

Für die Inanspruchnahme reiner Zuschussprogramme wiederum muss kein zusätzliches Darlehen aufgenommen werden. Dies ist attraktiv, wenn die Programmnutzer*innen entweder besonders solvent sind oder Einzelmaßnahmen wie einen Badumbau mit einem für sie überschaubaren Investitionsvolumen tätigen (vgl. LFI-9). Die Zuschusslogik folgt der eben erläuterten für Tilgungsnachlässe: entweder in Euro pro förderfähigem Quadratmeter oder als pauschaler Zuschuss bis zu einer bestimmten Höhe. Häufig wird dafür in der Bestandsmodernisierung mit sogenannten Maßnahmenmodulen gearbeitet, bspw. bis zu 10.000 Euro für bauliche Maßnahmen und bis zu 12.000 Euro für die »vertikale Erschließung« – also: Rampen, Treppenlifte oder Aufzüge. Ziel ist es, mit solchen Zuschussprogrammen Investitionsanreize »für die breite Masse zu setzen, um den Immobilienbestand auf Vordermann zu bringen« (Gedächtniszitat nach LFI-13). Im Neubau werden eher solche Ausstattungen bezuschusst, die über die bauordnungsrechtlichen Vorgaben im jeweiligen Bundesland hinausgehen, zum Beispiel eine größere Anzahl an Wohnungen mit barrierefreier Grundausstattung oder zusätzliche Aufzugsanlagen. In Bremen, Bayern und Nordrhein-Westfalen müssen im Mietwohnungsbau alle Wohnungen nach DIN 18040-2 errichtet werden (je mit den Ausschlüssen, die die VV TB im jeweiligen Land formulieren, vgl. Kapitel 6.1.3).

Zuschüsse sind insbesondere in Zeiten von Niedrigzinsen eine attraktive Alternative zu Darlehen (LFI-1B; LFI-13). So haben die Förderbanken mit der Einführung solcher Zuschussprogramme vielfach darauf reagiert, dass bestehende Kreditvarianten kaum mehr nachgefragt wurden. Erhalten Selbstnutzer*innen oder Akteure auf dem

Mietwohnungsmarkt zu einem ähnlichen Zinsniveau Kredite auf dem freien Kapitalmarkt, scheuen sie den bürokratischen Aufwand der Landesförderung oder die damit verbundenen Miet- und Belegungsbindungen: *»Früher waren bspw. Miet- und Belegungsbindungen kein Problem. Aber jetzt, wo die Zinsen auf dem freien Markt so niedrig sind, ist es für Wohnungsunternehmen oder private Vermieter äußerst unattraktiv: Sie müssen eine Mietpreisbindung eingehen, kriegen aber kaum einen zusätzlichen Fördervorteil«* (Gedächtniszitat nach LFI-4). Auch darlehensbasierte Förderprogramme für Selbstnutzer*innen sind von dieser Entwicklung betroffen und bewegen sich zum Teil im einstelligen Nutzerbereich pro Jahr (LFI-13). Dabei ist die Ausgabe nicht zuurückzahlender Zuschüsse für die Landesförderbanken ungleich kostenintensiver: Während Darlehen zurückfließen und reinvestiert werden können, ist dies bei Zuschüssen nicht der Fall.

Neben der Unterscheidung in Darlehen und reine Zuschussprogramme wurde untersucht, inwieweit die Programme Sonderkonditionen für Menschen mit Behinderungen bzw. ältere Menschen vorsehen. Dies ist in 38 Prozent der untersuchten Programme der Fall. Viele Eigentumsförderungen bevorzugen Familien mit Kindern oder Haushalte mit schwerbehinderten Angehörigen – oder sind sogar ausschließlich für diese Zielgruppen nutzbar. Förderbedingung ist häufig ein Grad der Behinderung ab 50 oder die Merkzeichen aG (*»außergewöhnlich gehbehindert«*), H (*»hilflos«*) oder BI (*»blind«*). Auch eine Pflegestufe größer 1 wird genannt, wobei das Förderungsargument je im besonderen baulichen Bedarf dieser Nutzergruppe liegt. Die Begünstigung im Rahmen breiterer Programme zeigt sich in höheren Einkommens- oder Wohnflächenobergrenzen sowie im Mietwohnsegment in einer niedrigeren zumutbaren Miete. In Berlin muss außerdem ein Viertel aller geförderten Wohnungen an Inhaber*innen eines Wohnberechtigungsscheines mit *»besonderem Wohnbedarf«* ausgegeben werden – darunter fallen vielfach Menschen mit körperlichen Einschränkungen. Schließlich erhält die o.g. Nutzergruppe in der Eigentumsförderung oftmals höhere Darlehenssumme oder Zuschüsse zur barrierefreien bzw. -reduzierten Ausstattung.

Zusammenfassend lässt sich die Wie-Frage zur Art der Förderung wie folgt beantworten: Noch überwiegt die klassische Darlehensförderung, aber darin integrierte Tilgungsnachlässe oder Zuschusskomponenten sowie reine Zuschussprogramme werden durch die anhaltenden Niedrigzinsen häufiger. Die Ausgabe von Zuschüssen ist dabei häufig an strengere Förderkonditionen gebundener, etwa eine barrierefreie oder -reduzierte Ausstattung oder bestimmte Zielgruppen.

4) Gibt es spezifische Programme für die Nutzergruppen bzw. die Barrierefreiheit?

Die vorangegangenen Ausführungen zu *»Sonderkonditionen«* leiten über zur folgenden Analysekategorie. So war eine handlungsleitende Frage in der Strukturanalyse, inwieweit barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum im Rahmen großer Förderprogramme *»indirekt«* bedacht wird oder *»direkt«* eigene einschlägige Programme aufgelegt werden. Von den 104 untersuchten Programmen hat mit 30 Prozent knapp ein Drittel einen expliziten, ausschließlichen Bezug entweder zur Zielgruppe ältere Menschen/Menschen mit Behinderungen oder zum barrierefreien/-reduzierten Wohnraum. Darunter fällt die Durchleitung des KfW-Programms *»Altersgerecht Umbauen«*, doch genauso landeseigene Programme wie in Hamburg zum barrierefreien Umbau

von Mietwohnungen und vom selbstgenutzten Wohneigentum oder in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern zu Personenaufzügen und Liften.

Während die eben genannten Programme sich am baulichen Kriterium der Barrierefreiheit bzw. -reduzierung orientieren, wählen andere Förderbanken den Zugang über eine definierte Zielgruppe. Dies sind entweder Menschen mit Behinderungen – etwa die »Behindertengerechte Anpassung von vorhandenem Wohnraum« in Brandenburg sowie der »Behindertengerechte Umbau von Wohneigentum« in Hessen – oder aber ältere Menschen, wie in Sachsen mit dem Programm »Seniorengerecht Umbauen«. Da es in der Praxis ohnehin häufige Überschneidungen dieser beiden Nutzergruppen gibt, richten andere Programme sich in der Zielgruppenansprache breiter aus (»Wohnungsanpassung für mobilitätseingeschränkte Personen« in Sachsen oder »Mietwohnungen für ältere Menschen und Menschen mit Behinderung einschließlich des generationenübergreifenden Wohnens« in Niedersachsen). Wie genau diese Zielgruppen definiert sind, variiert dabei von Land zu Land. Während dies teils am Seniorenstatus festgemacht wird, ist andernorts der Nachweis einer Schwerbehinderung – ab Grad der Behinderung von 50 – oder eine Pflegestufe – meist ab Pflegestufe 2 – nachzuweisen. Auch das Fortschreiten einer chronischen Krankheit wie Multiple Sklerose gilt mancherorts als anerkanntes Förderkriterium.

Abgesehen von solchen zielgruppenspezifischen Förderkonditionen spielt es eine große Rolle für die Attraktivität eines Förderprogramms, ob im Mietwohnraum sogenannte Zweck- oder Belegungsbedingungen mit der Förderung von rollstuhlgerechten oder barrierefreien Wohnungen verbunden sind. Entsprechende Wohnungen dürfen dann nur an eine klar definierte Zielgruppe, bspw. Menschen ab 60 oder Menschen mit einer Schwerbehinderung, vermietet werden. Derartige Belegungsbindungen werden von verschiedenen Förderinstituten als investitionshemmend betrachtet und führen zu einer geringeren Inanspruchnahme der Programme (LFI-1B; LFI-5; LFI-10). Andernorts werden Wohnungen nach R-Anforderung nur gebaut, sofern ein Wohnungsunternehmen mithilfe einer internen Warteliste bereits konkrete Bedarfe verzeichnet (LFI-12).

Nicht immer bestehen personenspezifische Voraussetzungen oder Belegungsbindungen für die Nutzung dieser Programme – manche sind auch präventiv angelegt wie das KfW-Programm. Ferner heißt die Abwesenheit solch spezifischer Programme in einem Bundesland keinesfalls, dass dort nicht im Rahmen breiterer Förderangebote spezifische Förderbedarfe berücksichtigt werden. Dies wird auch mit Nachdruck aus den Gesprächen mit den Landesförderbanken deutlich, welche über keine expliziten Programme in diesem Bereich verfügen, aber dennoch zufrieden mit ihrem Angebot für diese Nutzergruppe sind (vgl. etwa LFI-10).

5) Findet eine Kooperation mit der KfW statt?

Das KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen« hat mit seinen Technischen Mindestanforderungen erstmals breitenwirksame Kriterien für den barrierereduzierten Umbau im Bestand entwickelt (vgl. Kapitel 6.2.2). Im Juni 2019 wird es im Rahmen von 21 Landesförderprogrammen weitergeleitet. Diese angesichts von 16 Bundesländern hoch erscheinende Zahl erklärt sich folgendermaßen: Zum Teil wird in expliziten Programmen für Wohnungseigentümergeinschaften der Programmteil nur für diese Zielgruppe

durchgeleitet, oder auch separat nach Programmen für a) selbstgenutztes Eigentum und b) Mietwohnraum. Die Länder verfahren hier unterschiedlich und keinesfalls alle Landesförderbanken geben das KfW-Programm weiter. Wenn dies der Fall ist, wird aber fast ausnahmslos die Kreditvariante (Nr. 159) durchgeleitet. Dafür brauchen die Programmnutzer*innen ohnehin eine Hausbank, sodass die Landesförderbanken hier aktiv werden und häufig eine weitere Zinsvergünstigung oder einen Zuschuss aus Landesmitteln ergänzen.

Aber auch unabhängig von einer direkten Durchleitung des KfW-Programms fällt auf, dass viele Förderbanken ihre Konditionen zum barriere-reduzierenden Umbau an den Technischen Mindestanforderungen der KfW entweder eins-zu-eins anpassen oder sich in abgewandelter Form daran orientieren. Dies spiegelt die dargelegte Förderung entlang von »Maßnahmemodulen« wider, welche oft in Anlehnung an die sieben KfW-Förderbereiche definiert sind. Die Wirkkraft der KfW in der Programmgestaltung der Länder ist also nicht zu unterschätzen. Dazu ist die Perspektive der KfW selbst interessant: *»Seit vielen Jahren arbeitet die KfW intensiv mit den Landesförderbanken zusammen. Vor allem natürlich in den Bereichen, in denen die Förderaufträge deckungsgleich sind«* (KfW 2019c). Die Landesförderbanken wiederum wurden nach Motiven für oder gegen eine KfW-Kooperation gefragt. Am wichtigsten war das Argument, dass Programmnutzer*innen für die Kreditvariante von »Altersgerecht Umbauen« ohnehin eine Hausbank benötigen und diese Förderung dann von Landesseite zum Teil noch vergünstigt werden könne (LFI-4). In diesem Sinne erscheint die Kombination von Bundes- und Landesmitteln als *»Optimierung der geförderten Vorhaben«* (LFI-11). Generell wird das Verhältnis dabei nicht als konkurrierend, sondern als ergänzend dargestellt – und durchaus mit einer hierarchischen Abstufung: *»Die KfW besetzt sehr viele Förderfelder mit ihrer erheblichen Potenz, die hinter dieser Bank steckt. Und wir schauen, dass wir entweder nicht besetzte Förderfelder ausfüllen oder auch Formen der Zusammenarbeit mit der KfW finden, in denen wir uns ergänzen«* (IP 10: 12). Dabei sind insbesondere Länder mit schwächerer Haushaltslage dankbar für KfW-Kooperationen oder ergänzende Angebote: *»[...] also, ein Land – gerade Sachsen-Anhalt, das jetzt nicht so viele Mittel hat – ist eigentlich auch immer ganz froh, wenn es mal auf den Bund zeigen kann und sagt: »Bitte, KfW finanziert doch auch«* (IP 5: 20).

Es macht allerdings einen Unterschied, ob Landesförderbanken KfW-Programme lediglich durchleiten, also eins-zu-eins weitergeben, oder ob eine Kooperation im Rahmen von Globalverträgen erfolgt. Während beim Erstgenannten klar die KfW-Bedingungen zugrunde liegen und exakt so weitergegeben werden, bestehen beim Letztgenannten größere Freiräume zur Vergabe von Krediten (LFI-2; VÖB 2018: 5). Solche Globaldarlehen werden je einzeln zwischen einer Landesförderbank und der KfW verhandelt, *»weil das dann doch immer sehr spezifische und detaillierte Fragen sind, wie man dann da die Zusammenarbeit gestaltet«* (IP 21: 16). Für das Programm »Altersgerecht Umbauen« gab bzw. gibt es programm-basierte Globaldarlehen etwa mit den Förderbanken in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen-Anhalt und Sachsen (IP 21: 14).

Damit ist aber auch bereits ein mögliches Hemmnis für eine Kooperation zwischen KfW und Landesförderbanken angesprochen: Diese Zusammenarbeit hat von KfW-Seite meist als Voraussetzung, dass die Technischen Mindestanforderungen eingehalten werden. Lassen die regionalen Wohnungsbestände dies nur bedingt zu, wird

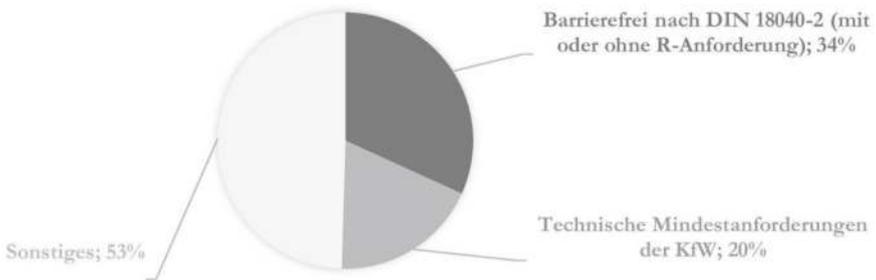
entweder auf eine Kooperation verzichtet oder Landesförderbanken führen ergänzend eigene Programme mit abgeschwächten Förderkonditionen in Sachen Barrierereduzierung ein (LFI-13; LFI-3B; IP 21: 18). So hat ein Förderinstitut ergänzend zur Durchleitung des KfW-Programms mit der strikten Einhaltung der Technischen Mindestanforderungen ein eigenes Modernisierungsprogramm mit weniger strengen Standards eingeführt. Zwar sind die Förderkonditionen in letzterem Programm weniger attraktiv, aber immerhin »gehen die Kund*innen in dem Fall, dass sie in ihrem bestehenden Wohngebäude die Technischen Mindestanforderungen nicht erreichen können, nicht leer aus« (Gedächtniszitat nach LFI-3A; vgl. auch LFI-3B).

Und schließlich beschränkt sich das KfW-Programm ausschließlich auf den Umbau im Bestand. Möchten Landesförderbanken also barrierefreie bzw. -reduzierte Standards im Neubau fördern, müssen sie ohnehin eigene Programme auflegen.

6) Welche Fördervoraussetzungen werden zur qualitativen Ausstattung formuliert?

Bei der Kooperation mit der KfW wurde bereits auf die notwendige Einhaltung der Technischen Mindestanforderungen im Programm »Altersgerecht Umbauen« verwiesen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche baulichen Fördervoraussetzungen die Landesförderbanken im Bereich der barrierefreien/-reduzierten Wohnraumförderung zugrunde legen.

Abbildung 24: Fördervoraussetzungen nach Ausstattungskriterien, Mehrfach-Zuordnungen (eigene Darstellung)



Dafür wurde eine Dreiteilung in DIN 18040-2 (mit und ohne RAnforderung), die besagten Technischen Mindestanforderungen sowie »Sonstiges« vorgenommen. Als Übersicht lässt sich festhalten: Von den 104 Programmen beziehen sich 34 Prozent direkt und strikt auf die DIN 18040-2 (vgl. Abbildung 24). Dies sind insbesondere Programme für den Neubau. Die Technischen Mindestanforderungen der KfW sind indessen in einem Fünftel der untersuchten Programme Fördervoraussetzung – vor allem bei der Durchleitung des KfW-Programms »Altersgerecht Umbauen«, aber nicht nur.⁹ Un-

9 Hier gibt es durchaus einige landesspezifische Ausnahmen: So gelten im AUFZUGS-Programm in Sachsen-Anhalt grundsätzlich die Technischen Mindestanforderungen, aber im besonderen Gebäudetyp »Ratio-P2-Plattenbau« sind aufgrund bautechnischer Besonderheiten davon abweichende Kriterien formuliert.

ter die Kategorie »Sonstiges« fallen mit 53 Prozent mehr als die Hälfte der Programme (die Überschreitung der 100-Prozent-Marke ist darauf zurückzuführen, dass einige Programme sowohl »sonstige barriere-reduzierende Maßnahmen« als auch Barrierefreiheit nach DIN 18040-2 fördern). Diese sonstigen Maßnahmen sind äußerst heterogen: So finden sich für den Bestand viele Förderkonditionen »in Anlehnung« bzw. »im Sinne« der DIN 18040-2, wo detaillierte bauliche Mindestanforderungen für eine entsprechende barriere-reduzierte Ausstattung definiert werden. In Schleswig-Holstein hat die Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. – ein Bauforschungs- und Beratungsinstitut – sogar einen eigenen Leitfaden zur Barrierefreiheit und »Barrierearmut« für die Investitionsbank entwickelt (ARGE 2010). Gleichzeitig formulieren andere Bundesländer allgemein gehaltene Fördervoraussetzungen zur »Anpassung an geänderte Wohnbedürfnisse«, zu »bedarfsgerechten Grundrissen« oder zur »Verbesserung der baulichen Eignung für ältere Menschen bzw. Menschen mit Behinderung«. Häufig ist in diesen Fällen nicht klar definiert, durch welche baulichen Kriterien diese Ziele zu erreichen sind.

Die hier vorgenommene Einordnung der Förderprogramme entlang von DIN 18040-2, Technischen Mindestanforderungen und sonstigen Anforderungen war keinesfalls trivial: Häufig sprechen die Richtlinien selbst von »Barrierefreiheit« oder verweisen auf die DIN-Norm, allerdings wird insbesondere in der Bestandsmodernisierung auf Nachfrage deutlich, dass lediglich eine – mehr oder weniger strenge – Orientierung daran stattfindet (LFI-4; LFI-5; LFI-10). Ferner ist zum Verständnis der Daten zu erläutern, dass keinesfalls alle der 104 untersuchten Programme bauliche barrierefreie oder -reduzierte Vorgaben enthalten. So beschränken sich neun Programme lediglich darauf, Haushalten mit älteren Menschen oder Menschen mit Behinderung vergünstigte Förderkonditionen zu gewähren, ohne dafür zusätzliche bauliche Standards zu fordern. Dies sind größtenteils Förderprogramme zum selbstgenutzten Wohneigentum wie das Bayerische Wohnungsbauprogramm zum Eigentum oder das Thüringer Familienbaudarlehen.

Um noch einmal auf die Unterscheidung in »strenge Umsetzung der DIN 18040-2« und »in Anlehnung an die DIN 18040-2« zurückzukommen: Zumeist wird im Neubau die Einhaltung der DIN-Norm gefordert, wohingegen in der Bestandsmodernisierung aufgrund bautechnischer Besonderheiten oder wirtschaftlicher Abwägungen davon abgewichen werden darf. Aus der Perspektive der Programmnutzer*innen sei eine absolute Barrierefreiheit nicht immer notwendig, denn »meist reicht den Nutzer*innen auch eine Barriere-reduzierung« (Gedächtniszitat nach LFI-13). Wird im Bestandsumbau tatsächlich die DIN-18040-2 als Fördervoraussetzung definiert, stelle dies eine große Hürde dar, da die ausgereichten Fördermittel nicht zur Deckung der entstehenden Mehrkosten genügen (LFI-13). In der Bestandsmodernisierung orientieren sich die Förderbanken deshalb vielfach an den Technischen Mindestanforderungen der KfW, wobei auch hier Unterschiede zu verzeichnen sind. So berichtet ein Förderinstitut von einem Förderprogramm zur »umfassenden Modernisierung« mit Tilgungszuschüssen von zehn Prozent. Da umfassende Modernisierungen auch Grundrissveränderungen und andere bauintensive Maßnahmen beinhalten, wird hier durchaus eine strenge Durchsetzung der DIN-Norm angestrebt (LFI-12).

Eine weitere Unterscheidungslinie – neben Neubau/Bestand – verläuft zwischen Selbstnutzer*innen und Akteuren auf dem Mietwohnungsmarkt. Insbesondere die Programme für den Umbau von selbstgenutztem Wohneigentum sind weniger strikt in ihren baulichen Vorgaben. Häufig liegen hier akute Erkrankungen oder Schicksalsschläge vor und der sogenannte bedarfsgerechte Umbau steht im Vordergrund: »Bei einem Schlaganfall ist es dann nicht so wichtig, ob irgendwo 20 cm zu wenig vorhanden sind« (Gedächtniszitat nach LFI-6). Im besagten Förderinstitut werden solche Abweichungen strikt nach dem Vier-Augen-Prinzip getroffen, außerdem wird mit einem Verein zum barrierefreien Umbauen zusammengearbeitet, in dem Techniker*innen und Ingenieur*innen Hausbesuche durchführen. Auf Basis dieser Verfahren kann über die Zulässigkeit von Abweichungen entschieden werden (LFI-6). Anders im Mietwohnungsbau, wo die dort tätigen Wohnungs- und Bauunternehmen aufgefordert sind, strukturell und präventiv Wohnungen mit entsprechenden barrierefreien Standards herzustellen:

»Der behindertengerechte Zuschuss ist mehr oder weniger im Windhund-Verfahren vergeben. [...] Und da kommt es dann nicht auf die allerletzte technische Finesse an, sondern da geht es darum, dass einem Menschen, der akut ein Problem hat, mit seiner Behinderung leben zu können, dass der direkt eine Hilfe bekommt. [...] Nur, wenn ich offizielle Mietwohnungen für Behinderte schaffe, sollten sie schon so sein, dass sie der Norm entsprechen« (IP 17: 31, vgl. auch LFI-6; LFI-13).

Eine dritte Unterscheidungslinie zeigt sich entlang der Förderart nach Darlehen oder Zuschüssen: So sind einem Programm zur Modernisierung von Eigenwohnraum »die Grenzen nicht so streng definiert, weil es sich »nur« um ein Darlehen handelt« (Gedächtniszitat nach LFI-12). In einem anderen Programm mit ähnlicher Zielsetzung werden großzügige Zuschüsse vergeben, was wiederum – auch bei der Anpassung vorhandenen Wohnraums – mit der strikten Einhaltung der DIN 18040-2 verbunden ist (LFI-4). Die Aussage, dass Zuschussprogramme strengere Vorgaben enthalten, ist dabei nur als Tendenz zu betrachten. In einem anderen Bundesland wird die Wohnungsanpassung für Menschen mit Behinderung mit 10.000 Euro pauschal bezuschusst, wobei die Überprüfung nach eigener Aussage entlang des »individuellen behindertengerechten Bedarfs« erfolgt (LFI-2).

6.2.4 Fazit zu Landesförderprogrammen

Mithilfe des Kriterienkatalogs zu den Fragen, wer, was und wie gefördert wird sowie zur KfW-Kooperation und konkreten baulichen Fördervoraussetzungen zur Barrierefreiheit bzw. -reduzierung wurde ein strukturierter Überblick über die Förderstruktur im entsprechenden Feld erarbeitet. Der quantitative Zugang über Programme (N 104) anstatt über Landesförderbanken (N 16) hat dazu beigetragen, die jeweiligen Inhalte der Förderprogramme klar herauszustellen. Nicht möglich ist dadurch eine Bewertung einzelner Landesförderbanken als »besonders aktiv« oder »zurückhaltend« in Sachen barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraumförderung. Die mangelnde Datenverfügbarkeit zu Finanzvolumina einzelner Programmbestandteile verhindert eine solche Beurteilung. Nichtsdestotrotz konnte gezeigt werden, dass alle Förderbanken in diesem Förderfeld aktiv sind.

Je Bundesland bestehen zwischen drei (Mecklenburg-Vorpommern) und zwölf (Hamburg) Förderprogramme, die entweder die Zielgruppe ältere Menschen/Menschen mit Behinderungen oder barrierefreie/-reduzierte bauliche Vorgaben enthalten. Die reine Anzahl an Förderprogrammen pro Land sagt aber noch nichts über das finanzielle und qualitative Ausmaß der jeweiligen Förderung. Regelrecht aufgefallen ist in der Analyse allerdings, dass mit Bayern, Bremen und Nordrhein-Westfalen drei Bundesländer im sozialen Mietwohnungsbau alle Wohnungen verbindlich nach DIN 18040-2 festschreiben – jeweils mit den Ausnahmen, die in den Verwaltungsvorschriften Technische Baubestimmungen formuliert sind (StMB Bayern 2019: 4; MHKBG NRW 2020b: 50; BAB 2020: 4). Diese Kondition ist deutlich strenger als das Vorgehen anderer Landesförderbanken, über freiwillige Zuschusskomponenten entsprechende barrierefreie Standards zu fördern.

Abschließend ist noch ein Blick auf die bisherigen und zukünftigen Entwicklungen dieser Förderlandschaft zu richten: Auch wenn die KfW erstmals im Jahr 2009 das spezifische Programm »Altersgerecht Umbauen« einführte und die Landesförderbanken ihre Produktpalette in diesem Bereich erst in den letzten Jahren sukzessive ausbauten, heißt dies nicht, dass nicht bereits früher entsprechende Maßnahmen gefördert wurden. Bereits in den 1970er bis 1990er Jahren gab es für die Bestandsmodernisierung Förderoptionen, etwa für Umbauten der sanitären Anlagen oder nachträgliche Grundrissveränderungen. Dies lief selten unter dem Schlagwort »alters-/behindertengerecht« oder »barrierefrei«, sondern war Bestandteil allgemeiner Modernisierungsprogramme (IP 17: 87; LFI-1B). Auch wurden solche Förderungen vor der Definition klarer Kriterien eher willkürlich entlang der individuellen Bedarfe ausgegeben. Hier habe es seit der Einführung der KfW-Mindestanforderungen eine Verbesserung hin zu mehr Transparenz und Planungssicherheit gegeben (LFI-1B).

Bezüglich der Frage, wann Barrierefreiheit nach DIN 18040-2 strikt umgesetzt wird bzw. wann Baumaßnahmen in Orientierung daran durchzuführen sind, unterliegt dieses Förderfeld einer gewissen Dynamik. Beispielsweise wird in einem Bundesland zum Ende des Jahres 2019 vom »Zwang der Barrierefreiheit« zugunsten der Bezahlbarkeit von Wohnraum abgerückt – dieser Entscheidung ging eine langwierige politische Diskussion um »Wie viel Barrierefreiheit es wirklich braucht« voraus. Insbesondere beim nachträglichen Einbau von Aufzugsanlagen werden künftig auch geringere Korbgrößen als in der DIN vorgeschrieben zugelassen (LFI-4). Auch ein anderes Förderinstitut benennt die Herstellung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum im gleichen Atemzug mit dem Spagat zur Bezahlbarkeit: Hier ließen sich mit Förderprogrammen nach Maß – und damit zum Teil in Abweichung von der DIN 18040-2 – Kompromisse finden (LFI-12). Allerdings erhöhen mindestens zwei Förderbanken zum Ende des Jahres 2019 die Finanzvolumina für entsprechende Förderprogramme: Während in einem Bundesland erstmals eine Zuschusskomponente für rollstuhlgerechte Wohnungen und Aufzugsanlagen im Mietwohnraum eingeführt wird (LFI-3B), erhöht ein anderes die Zuschüsse zur behindertengerechten Anpassung (LFI-4).

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung des Förderfeldes ziehen mehrere Förderinstitute den Vergleich zur Förderung im energetischen Bereich, welche sich in den letzten zehn bis 15 Jahren massiv ausgeweitet habe. Barrierefreiheit bekommt insbesondere durch den demografischen Wandel und die Inklusionspolitik ein stärkeres Gewicht –

»Förderprogramme spiegeln insofern auch die gesellschaftlichen Bedingungen wider« (Gedächtniszitat nach LFI-4). Gleichzeitig wurden CO₂-Einsparungen und Energieeffizienz bereits seit den 1990er Jahren gefordert, während die Barrierefreiheit erst deutlich später ins Bewusstsein rückte. In diesem Sinne wirkt etwa das Sanitärengewerbe als Multiplikator, da es aufgrund seiner eigenen wirtschaftlichen Interessen über die Programme der Förderbanken informiert (LFI-13).

Dieses Unterkapitel sollte zu einem tieferen Verständnis der Förderstruktur zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum beitragen. Neben der KfW und den Ländern fördern zum Teil auch einzelne Kommunen über kommunale Wohnraumförderprogramme die Akteure ihrer lokalen Wohnungsmärkte. Dieser Aspekt wurde hier nicht behandelt, findet aber – sofern relevant – in den Fallstudien zu Hessen und Sachsen-Anhalt Einzug (vgl. vor allem Kapitel 7.2.1).

6.3 Informationell: Wohnberatung zur Wohnungsanpassung

Nachdem die bauordnungsrechtlichen Regelungen zum barrierefreien Bauen als verbindliches regulatives Instrumentarium und die Landesförderprogramme als freiwillige ökonomische Steuerung analysiert wurden, richtet sich der Blick im Folgenden auf die Wohnberatung zur Wohnungsanpassung (teils auch »Wohnraumanpassung« genannt). Diese Form von informationeller und damit »weicher« Steuerung vervollständigt den hier untersuchten Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum. Sie fokussiert insbesondere Umbaumaßnahmen im Bestand. Die handlungsleitende Frage für dieses Unterkapitel lautet: *Inwiefern fördern die Bundesländer den Aufbau und die Unterhaltung von Wohnberatungsstellen zur Wohnungsanpassung?*

Anders als das Bauordnungsrecht und die soziale Wohnraumförderung hat die Wohnberatung in der föderalen Zuständigkeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen keinen festen Platz. Einerseits wird sie als Bestandteil der Pflegeberatung verstanden, womit sie eine Pflichtaufgabe der Pflegeversicherungen wäre. Andererseits kann sie zum Leistungsspektrum der Altenhilfe und damit zur freiwilligen kommunalen Daseinsvorsorge gerechnet werden (IP 1: 79ff). Das durch diese unklaren Zuständigkeiten entstehende Vakuum wird von einigen Bundesländern erkannt und mit landespolitischen Maßnahmen gefüllt.

Um die Rolle der Bundesländer in diesem Feld zu erfassen, muss zunächst ein Verständnis dafür entwickelt werden, wie sich die Wohnberatung zur Wohnungsanpassung insgesamt strukturiert. Dafür skizziert Kapitel 6.3.1 die grundlegende Idee dieses Beratungsangebots und Kapitel 6.3.2 führt in die Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Wohnungsanpassung e.V. ein. Ähnlich wie schon mit der Musterbauordnung und mit dem KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen« wird damit ein bundesweiter Referenzrahmen gesetzt. Den Schwerpunkt bildet Kapitel 6.3.3 zu den unterschiedlichen Strukturen der Wohnberatung: Welche Akteure bieten diese Beratungsangebote an und wie finanzieren sie sich? Es gilt zu prüfen, ob und wenn ja welche Rolle den einzelnen Bundesländern hierbei zukommt. Abschließend fasst Kapitel 6.3.4 die gewonnenen Erkenntnisse zusammen.

6.3.1 Die Idee der Wohnberatung zur Wohnungsanpassung

Für eine Beschäftigung mit der Wohnberatung zur Wohnungsanpassung ist zunächst einmal der Beratungsgegenstand selbst erklärungsbedürftig. Die Wohnungsanpassung beschreibt »kleinere bis mittelgradige technische bzw. bauliche Maßnahmen, die auf die individuellen Bedürfnisse der Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz ausgerichtet sind« (Joo 2018: 73). Es geht also um die bedarfsgerechte und individuelle Anpassung des vorhandenen Wohnraums, die häufig durch eine Verschlechterung des körperlichen oder geistigen Gesundheitszustands notwendig wird. Durch diese Maßnahmen soll weiterhin ein selbstständiges Leben gesichert werden. Zudem sind die Sturzprävention und die Unterstützung von pflegenden Angehörigen bzw. der häuslichen Versorgung sozialpolitische Leitlinien (BMFSFJ 2018: 23; Lehrmacher-Dubberke et al. 2015: 136; Schneider 2013: 158f.).

Die Wohnberatung als Beratungsleistung zur Wohnungsanpassung prüft einerseits die baulichen und technischen Möglichkeiten in Abhängigkeit von den individuellen Bedürfnissen der Betroffenen, ist andererseits aber auch bei der Finanzierung der Umbaumaßnahmen und der dazugehörigen Antragstellung behilflich (Joo 2018: 3; Lehrmacher-Dubberke et al. 2015: 136). Je nach Tätigkeitsfeld unterstützen Wohnberater*innen nicht nur einzelne Mieter*innen oder Selbstnutzer*innen von Wohneigentum, sondern auch Institutionen wie kommunale Einrichtungen oder Wohnungsunternehmen. Genauso können die Vermittlung an entsprechende Handwerksleistungen, die Netzwerkarbeit zu Akteuren der Pflege- und Wohnungsmärkte sowie Öffentlichkeitsarbeit als Aufgaben wahrgenommen werden (Lehrmacher-Dubberke et al. 2015: 136).

Die Zielgruppen der Wohnberatung sind prinzipiell alle Menschen mit einem Bedarf zur Wohnungsanpassung, wobei die Expert*inneninterviews zeigen, dass Hochbetagte über 80 Jahren sowie deren Angehörige den Großteil der Ratsuchenden ausmachen. Vielfach liegt dann bereits eine akute Problemlage durch eine Verschlechterung der gesundheitlichen Situation vor. Dennoch finden auch jüngere Menschen mit Behinderungen den Weg in die Beratungsstellen, zum Beispiel ebenfalls durch eine Veränderung des Gesundheitszustandes oder bedingt dadurch, dass die älter werden den Angehörigen zusätzliche bauliche Unterstützungen benötigen. Die präventive Beratung war hingegen bislang eher selten, wobei hier ein Wandel stattzufinden scheint. Verstärkt kämen inzwischen auch Menschen kurz vor Renteneintritt, die ohnehin ihr Eigenheim modernisieren. Einerseits habe die öffentliche Thematisierung zum Pflege- und Notstand und den Herausforderungen in den ambulanten und stationären Systemen zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit dem Thema geführt (Wohnberatungsstelle 1: 13f.), andererseits hätte die Generation der heute ca. 50- bis 70-Jährigen häufiger als ihre Elterngeneration Erfahrungen darin, Angehörige zu pflegen. Auch dies führt zu einer stärkeren Sensibilisierung (IP 54: 67ff.).

Bei dieser Skizzierung der grundlegenden Idee der Wohnungsanpassung, der dazugehörigen Wohnberatung sowie der primären Nutzergruppe dieser Beratungsleistung ist eine wichtige Einschränkung vorzunehmen: Der Begriff des/der Wohnberater*in ist in Deutschland nicht geschützt, was einen intransparenten Markt mit vielen verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Anbieter*innen zur Folge hat (Schneider 2013:

158; Joo 2018: 225ff., 261). Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungsanpassung versucht, diesen Markt über Qualitätsstandards und Zertifizierungen zu strukturieren.

6.3.2 Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Wohnungsanpassung e.V.

In den späten 1980er Jahren entstehen die ersten Wohnberatungsstellen, gleichzeitig verschaffen verschiedene Studien und Modellprojekte zu Anpassungsmaßnahmen im Bestand dem Thema Aufwind. Hervorzuheben ist das Bundesprogramm zum Experimentellen Wohnungs- und Städtebau »Ältere Menschen und ihr Wohnquartier« von 1988 bis 1993 (BAG Wohnungsanpassung 2019; Schneider 2013: 156). Seit 1995 finanzieren die Pflegekassen zudem entsprechende Umbaumaßnahmen (BMFSFJ 1999), sodass die Zeit von der Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre als Beginn der Wohnberatungsstellen zur Wohnungsanpassung bezeichnet werden kann. Der eingetragene Verein BAG Wohnungsanpassung wurde 1994 zur Vernetzung und zum Erfahrungsaustausch der bestehenden Beratungsstellen gegründet und stellt damit eine Form gesellschaftlicher Selbstregelung dar (Schneider 2013: 158).

Bis heute hat die BAG Wohnungsanpassung ihr Aufgabenspektrum sukzessive erweitert. Einerseits gehört inzwischen die Interessenvertretung zur Verbesserung der Arbeit der Wohnberater*innen zu einem expliziten Tätigkeitsfeld (BAG Wohnungsanpassung 2019; IP 16: 116ff.; Wohnberatungsstelle-2: 38f.), andererseits wird die Entwicklung von Qualitätsstandards, umgesetzt in zertifizierten Schulungen und berufsbegleitenden Fortbildungen, zunehmend wichtiger (BAG Wohnungsanpassung 2019; Schneider 2013: 159f.). Es handelt sich um eine Qualifizierung mit 130 Unterrichtseinheiten, in der die bereits im Kapitel 6.3.1 erläuterten Tätigkeitsfelder der Wohnberatung vermittelt werden. Ein Blick auf die Zielgruppen dieser Schulungen zeigt dabei die Breite des Feldes auf:

»Alle Interessierten des Themenfeldes ›Wohnen im Alter und bei Behinderung‹, Mitarbeiter in Pflegestützpunkten, Wohnberatungsstellen, Planungs- und Architekturbüros, Handwerksbetrieben, Wohnungsunternehmen, Ämtern und Behörden, Pflegekassen, Krankenkassen, Berufsgenossenschaften, therapeutischen Praxen, Pflegediensten und Sozialstationen sowie Freiberufliche in der Wohnberatung« (BAG Wohnungsanpassung/Pegasus GmbH 2020: 2).

Die Qualitätsstandards der BAG werden vielfach auch in die Länder getragen, wobei die BAG-Schulungen inhaltlich und zeitlich meist umfassender als die Grundlagenschulungen in den Ländern – bspw. für ehrenamtliche Wohnberater*innen – sind. Zertifizierte BAG-Schulungen werden in Bayern, Niedersachsen und Berlin angeboten (Wohnberatungsstelle-1: 12; IP 16: 65f.; IP 54: 41).

Die BAG ist demnach ein wichtiger Akteur zur Vernetzung der Wohnberatungsstellen untereinander, in der politischen Lobbyarbeit des Berufsfeldes sowie in der Qualitätssicherung des rechtlich nicht geschützten Berufs »Wohnberater*in«. Insgesamt soll aber nicht der Eindruck entstehen, dass alle Akteure, die Wohnberatungen anbieten, in der BAG organisiert wären: Schon die Entrichtung eines jährlichen Mitgliedsbeitrages wäre insbesondere für allgemeinere Beratungsstellen, die lediglich zu einem kleineren Stellenanteil zusätzlich Wohnberatung anbieten, eine Kostenfrage (IP 14: 17f.; IP 16:

61ff.). Auf Nachfrage sind zum Frühjahr 2020 ca. 150 Mitglieder in der BAG organisiert, wobei der Mitgliederstatus von freiberuflichen Wohnberater*innen bis hin zu ganzen Kommunen sehr unterschiedlich definiert wird (IP 1: 88). Hier zeigt sich, dass die Bundesarbeitsgemeinschaft zwar einerseits durchaus als Dachverband der Wohnberatung wahrgenommen wird, aber andererseits nur über eine begrenzte Organisationsmacht verfügt.

6.3.3 Die Wohnberatungen auf Ebene der Bundesländer

Im Folgenden stehen die Wohnberatungen in den 16 Bundesländern im Fokus: Welche Strukturen zu Trägerschaften und der regionalen Verbreitung der Wohnberatungsstellen sind zu identifizieren? Um zu überprüfen, inwieweit die Wohnberatung als tatsächliche politische Maßnahmen gelten kann, wird sich danach der Finanzierung dieser Beratungsangebote und insbesondere der Einrichtung von landesweiten Fachstellen gewidmet.

Struktur der Wohnberatungsstellen

Wie bereits skizziert, entstanden die ersten Wohnberatungsstellen in den 1980er Jahren. Die Initiator*innen waren zumeist einzelne Kommunen oder Wohlfahrtsverbände (BAG Wohnungsanpassung 2019; Lehrmacher-Dubberke et al. 2015: 143). Aus diesen vereinzelten Anstrengungen entwickelte sich die heutige heterogene Struktur an Wohnberatungsstellen. Wohnberatungen werden von kommunalen Sozial- oder Wohnungsämtern, Pflegestützpunkten und Seniorenberatungen, kirchlichen und freien Wohlfahrtsverbänden, von Architekten- und Handwerkskammern oder Ergotherapeut*innen sowie Krankenkassen und Pflegediensten angeboten. Dieser Kreis an Akteuren ist nicht abschließend zu verstehen, vielmehr entwickelt sich das Feld dynamisch fort und es haben mittlerweile auch Wohnungsunternehmen selbst entsprechende Wohnberater*innen in ihrem Mitarbeiterstamm, zudem finden sich freiberufliche Wohnberater*innen ohne institutionelle Anbindung (BMFSFJ 2009: 16; BMVBS 2013: 41; BMUB 2016: 27; BMFSFJ 2018: 22f.; Lehrmacher-Dubberke et al. 2015: 144; Schneider 2013: 157). Unabhängig von der Trägerstruktur werden Wohnberatungen vielfach lediglich mit einem gewissen Stellenanteil neben einer weiteren Tätigkeit ausgeführt, etwa neben der hauptsächlichen Arbeit eines Pflegestützpunktes (IP 54: 41ff.; BMVBS 2011: 74). Die Wohnberater*innen haben wiederum ganz unterschiedliche fachliche Hintergründe – von Sozialarbeiter*innen über Architekt*innen und Techniker*innen bis hin zu unterschiedlichen Pflegefachberufen (Wohnberatungsstelle-1: 10; BMFSFJ 2009: 17).

Verschiedene Studien haben in den letzten Jahren versucht, diese Heterogenität einzufangen und zu erfassen, wie viele entsprechende Beratungsstellen es überhaupt gibt. Die Erkenntnisse variieren von bundesweit ca. 350 Beratungsangeboten (BMVBS 2011: 74; Lehrmacher-Dubberke et al. 2015: 143) bis hin zu deutlich höheren Schätzungen – je nachdem, welche Beratungsleistungen mitgedacht werden. Unterschieden nach örtlichen Beratungsstellen (N 362) und Pflegestützpunkten (N 401) kommt die Studie von KDA/Wüstenrot Stiftung (2014a: 158ff.) zu höheren Angaben, jedoch noch ohne dabei die Beratungsangebote von freien Trägern oder Handwerker- und Architektenkammern zu berücksichtigen. In Bayern und Nordrhein-Westfalen gibt

es äquivalent zur Bundesarbeitsgemeinschaft zudem Landesarbeitsgemeinschaften (LAG) zur Wohnungsanpassung (Lehrmacher-Dubberke et al. 2015: 144). Aber auch eine Übersicht der LAG Bayern zu den Beratungsstellen im Bundesland verweist lediglich auf »eine Liste der uns bekannten Wohnberatungsstellen« (LAG Bayern 2019: 2).

Durch die ungeschützte Berufsbezeichnung und die vielfältigen Akteure ist das Feld der Wohnberatung also äußerst unübersichtlich. Dennoch sind regionale Unterschiede festzustellen, was die Verteilung der Beratungsangebote betrifft: Während Nordrhein-Westfalen als einziges Bundesland ein flächendeckendes Netz an einschlägigen Wohnberatungen vorzuweisen hat, ist die Beratung in Berlin, im Saarland und in Niedersachsen eher an Pflege- oder Seniorenstützpunkte angedockt (Wohnberatungsstelle-3: 23f.; Wohnberatungsstelle-5: 3f.; Wohnberatungsstelle-6: 15f.). Berlin hatte seit 1992 zunächst pro Stadtbezirk eine Koordinierungsstelle »Rund ums Alter« institutionalisiert, welche seit 2009 in einer Doppelstruktur zu den daraufhin eingerichteten Pflegestützpunkten bestehen (Wohnberatungsstelle-2: 14ff.).

Mit der Trägerstruktur und der eher flächendeckenden oder eher punktuellen Verbreitung von Wohnberatungsstellen verbunden sind auch Ressourcen zu weiteren, über die reine Beratung hinausgehenden Aktivitäten. Generell arbeiten Wohnberater*innen mit zahlreichen weiteren Akteuren der Bereiche »Wohnen« oder »Gesundheit« zusammen: Von Krankenhäusern und Ärzt*innen über Ergotherapeut*innen, aber auch mit den örtlichen Wohnungsunternehmen (Wohnberatungsstelle-1: 28; Wohnberatungsstelle-4: 6). So wird eine Beratungsstelle bei neuen Bauprojekten explizit mit ihrer Expertise einbezogen (Wohnberatungsstelle-6: 23). Andernorts gab es bis vor einigen Jahren einen »Runden Tisch im Alter«, wo auch mit der lokalen Wohnungswirtschaft konstruktiv zusammengearbeitet wurde. Durch die inzwischen angespannte Lage auf den Wohnungsmärkten bestünde derzeit jedoch weniger Interesse vonseiten der Wohnungsunternehmen, sich an Maßnahmen zur Wohnungsanpassung zu beteiligen (Wohnberatungsstelle-2: 23).

Die Expert*inneninterviews zeigen schließlich, dass auch die regionalen Ansprechpartner*innen der BAG vielfach keinen Überblick über die uneinheitliche Struktur der Wohnberatungen in ihrem Bundesland haben: »Ich weiß nicht wirklich, ob ich Ihnen viele Informationen liefern kann. Leider ist in BUNDESLAND XY [Anonymisierung durch die Autorin] eine Vernetzung nicht gegeben und auch das Thema Wohnberatung ist eher dünn« (Wohnberatungsstelle-5: 1). Andernorts recherchieren engagierte Wohnberater*innen jährlich aufs Neue, um zu prüfen, ob neue Anbieter*innen von Wohnberatungen hinzugekommen sind (Wohnberatungsstelle-6: 9f.). Aufgrund dieser undurchsichtigen Datenlage sind die bisherigen Ausführungen als tendenziell zu werten.

Finanzierung der Wohnberatungsstellen

Die bisherigen Ausführungen zur Struktur der Wohnberatungsstellen sind maßgeblich abhängig von deren Finanzierung. Es soll hier nicht um die Finanzierung der Wohnungsanpassung selbst gehen – dies wäre ein Bestandteil des ökonomischen Instru-

mentariums –, sondern um die Finanzierung der Wohnberatung als Beratungsleistung.¹⁰

Mit der diversen Struktur der Wohnberatung selbst hängen unterschiedlichste Formen der Finanzierung zusammen (Wohnberatungsstelle-1: 7; BMVBS 2011: 75). In diesem Kontext argumentiert Joo (2018: 117ff.), dass sich Kommunen und Pflegekassen an der Finanzierung beteiligen sollten. Sie gelten ihr als Profiteure der Wohnungsanpassung, da somit Heimaufenthalte verzögert würden, die wiederum mit entsprechenden Mehrkosten verbunden wären. In der empirischen Überprüfung stellt die Autorin jedoch eher selten ein finanzielles Engagement der Pflegekassen an den Beratungskosten fest (ebenda: 119). In Baden-Württemberg findet teilweise eine fallbezogene Kostenerstattung statt. Lediglich in Nordrhein-Westfalen beteiligen sich die Pflegekassen durch einen pauschalen Anteil, wobei das Land bzw. die jeweilige Kommune einen 50-prozentigen Anteil mitfinanziert. Diese Mischfinanzierung ist auf eine Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen in den 1990er Jahren zurückzuführen und erklärt das flächendeckende Netz an Wohnberatungen in diesem Bundesland (vgl. KDA/Wüstenrot Stiftung 2014a: 68; Lehrmacher-Dubberke et al. 2015: 143).

Abgesehen vom »Sonderfall« Nordrhein-Westfalen ist die Finanzierung in den anderen Bundesländern selten institutionalisiert. Während eine Förderung von Modellprogrammen nicht unüblich ist, bleibt eine verstetigte Finanzierung der Wohnberatung vielfach aus (KDA/Wüstenrot Stiftung 2014a: 68; Lehrmacher-Dubberke et al. 2015: 143). Die Folge ist ein Ungleichgewicht zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen zugunsten letzterer, wobei die ehrenamtlichen Wohnberater*innen beispielsweise durch eine Mitarbeiterin in einem Pflegedienst koordiniert werden (Wohnberatungsstelle-1: 11f.). Eine interessante Ausnahme bildet Bayern. Hier unterstützt das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration den Aufbau von Wohnberatungsstellen mit einer Anschubfinanzierung von bis zu 40.000 Euro. Mit dieser Förderung sind einige Voraussetzungen verbunden, so ist zur Vermeidung von isolierten zusätzlichen Strukturen eine Anbindung an bestehende Beratungsangebote anzustreben und es wird eine Zusammenarbeit mit der Beratungsstelle Barrierefreiheit der Bayerischen Architektenkammer eingefordert (Koordinationsstelle Wohnen im Alter 2020). Insgesamt loben verschiedene Wohnberater*innen aus anderen Bundesländern dieses Modell der integrierten Fördervoraussetzungen zur stärkeren Qualitätssicherung (IP 1: 28ff.; IP 54: 39).

Neben dem flächendeckenden Angebot der Wohnberatungsstellen in Nordrhein-Westfalen, finanziert anteilig von den Pflegekassen und dem Land bzw. den Kommunen, sowie der Anschubfinanzierung in Bayern, ist im Folgenden einem dritten Aspekt der Finanzierung gesonderte Aufmerksamkeit zuzukommen: der Einrichtung landesweiter Koordinierungs- oder Fachstellen.

10 Die Wohnungsanpassung selbst wird am häufigsten über den Zuschuss für wohnumfeldverbessernde Maßnahmen der Pflegekassen oder aus Eigenmitteln finanziert, seltener über KfW- oder Landesförderprogramme (Wohnberatungsstelle-1: 24; Wohnberatungsstelle-5: 13; Wohnberatungsstelle-6: 28ff.).

Landesweite Fachstellen zur Wohnberatung

Von verschiedenen Gesprächspartner*innen wird eine landesweite Fachstelle zur Koordination, zum Wissensaustausch und teils auch zur Qualifizierung und Fortbildung als sehr wichtig eingestuft. Ferner würde durch eine zuständige und anerkannte Fachstelle die Anbindung an die Landespolitik erleichtert, was zu einer besseren Interessenvertretung der Wohnberatungen im Land selbst beitragen könne (Wohnberatungsstelle-3: 11ff., 25; IP 1: 32ff.; vgl. auch BMFSFJ 2006: 75). Die Rechercheergebnisse weisen solche koordinierenden Strukturen für Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz nach.

Die Idee der Fachstellen ist dabei jünger als die der eigentlichen Wohnberatungsstellen: Ende der 1990er Jahre unterstützt das Modellprogramm »Selbstbestimmt Wohnen im Alter« des damaligen Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Einrichtung entsprechender Stellen in Niedersachsen, Hessen und Bayern (Schneider 2013: 156). Die Idee zu diesem Modellprogramm wiederum entstand im Rahmen des Zweiten Berichts der Bundesregierung zur Lage der älteren Generationen, welcher dem Schwerpunktthema »Wohnen im Alter« gewidmet war (BMFSFJ 1999: 1). Hier wurde erkannt, dass auf lokaler Ebene bereits unterschiedlichste Beratungsstrukturen bestünden, diese jedoch in ihrer Verbreitung und Qualität sehr unterschiedlich seien: »Die Schaffung der institutionellen Rahmenbedingungen hatte großen Einfluß auf die bisherige Entwicklung«, lag damals doch die Hälfte der bestehenden Beratungsstellen allein in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg (Deutscher Bundestag 1998: 111). In beiden Bundesländern gab es seit Beginn der 1990er Jahren eine landesweite Koordination, welche das Bundesmodellprogramm als Erfolgsgarant zur Ausbreitung und Qualitätssicherung der Wohnberatung betrachtete (BMFSFJ 1999: 1). Zusätzlichen Aufwind bekamen die landesweiten Fachstellen durch die Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995, weil durch den damit verbundenen Zuschuss für wohnumfeldverbessernde Maßnahmen eine stärker gesicherte bauliche Qualifikation in der Beratung eingefordert wurde (Deutscher Bundestag 1998: 111). Diese Entwicklungen führten dazu, dass die Bundes- und teils auch Landespolitik den Bedarf einer politischen Steuerung in der Wohnberatung anerkannte.

Dieser chronologische Abriss ist auch deshalb wichtig, da er die frühe Entwicklung der Wohnberatung und der landesweiten Koordination nachzeichnet. Als pfadabhängiges System nutzen die damals in den Modellprojekten berücksichtigten Länder ihre Erfahrungen und Institutionalisierungen noch heute (IP 1: 32ff.). Gleichzeitig wird das Konzept einer »Fachstelle« durchaus unterschiedlich interpretiert: Während die Hessische Fachstelle für Wohnberatung sich stärker auf die Koordination und Qualifizierung der Wohnberatungsstellen selbst konzentriert, erscheinen das NIEDERSACHSENBÜRO Neues Wohnen im Alter sowie die Koordination Wohnberatung NRW stärker in landespolitische Prozesse eingebunden zu sein. Andersherum wurde in Rheinland-Pfalz keine neue Struktur geschaffen, sondern die dortige Landesberatungsstelle Barrierefrei Bauen dockt sich bei der Verbraucherzentrale des Landes in Kooperation mit der Architektenkammer an. Die Koordinationsstelle Wohnen im Alter in Bayern hingegen ist an eine bestehende Forschungs- und Beratungsstelle angeschlossen worden.

Gemein ist diesen Fachstellen, dass sie über die jeweiligen Sozialministerien der Bundesländer gefördert werden. Dabei variiert das Ausmaß dieser Landesförderung wiederum von Land zu Land. Für Hessen ließ sich für das Jahr 2015 eine Förderung von 65.000 Euro feststellen (Hessischer Landtag 2015b: 1), wobei in der Zwischenzeit eine Stellenaufstockung auf insgesamt 1,75 Vollzeitstellen stattgefunden hat – und damit mutmaßlich eine Steigerung der Fördersumme (IP 16: 8ff.). Niedersachsen finanziert aktuell zwei 50%-Stellen und in Rheinland-Pfalz werden die Wohnberater*innen in den Verbraucherzentralen zu 100 % aus dem Sozialministerium gefördert (Wohnberatungsstelle-3: 3ff., 22f.; Wohnberatungsstelle-4: 1f.). Bremen verfügt zwar über keine eigene koordinierende Fachstelle, unterstützt aber den gemeinnützigen Verein Wohnberatung komfort e.V. als »zentrale Anlaufstelle im Land« mit 89.000 Euro jährlich (Bremische Bürgerschaft 2015: 4f.). In Nordrhein-Westfalen teilen sich das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie die Landesverbände der Pflegekassen und der Verband der Privaten Krankenversicherung die Finanzierung der hauptamtlichen Wohnberater*innen (Koordination Wohnberatung NRW 2020). Außerhalb von Nordrhein-Westfalen sind die Fachstellen häufig auf zeitlich befristete Förderungen angewiesen, womit eine jährliche Beantragung der neuerlichen Finanzierung und damit eine stete Unsicherheit der Arbeit selbst verbunden ist (IP 16: 8ff.; Koordination Wohnberatung NRW 2020; Wohnberatungsstelle-3: 3ff., 22f.). Das zeigt sich in einem Bundesland, in dem für gut zehn Jahre eine zentrale Fachstelle zur Wohnungsanpassung bestand und vom Land entsprechend finanziert wurde, bis »das Ganze durch fragmentierte politische Verantwortlichkeiten eingeschlafen ist« (Gedächtnisprotokoll nach Wohnberatungsstelle-1: 7f).

Mit den bisherigen Fachstellen wurden solche fokussiert, die einschlägig auf die Wohnungsanpassung zugeschnitten sind. Die Studie von KDA/Wüstenrot Stiftung (2014a: 158ff.) wählt einen breiteren Ansatz und integriert Koordinierungsstellen zu gemeinschaftlichen Wohnformen (Berlin, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) oder Pflegewohngemeinschaften (Brandenburg, Hamburg). Die vorliegende Arbeit wählt stattdessen eine enge Arbeitsdefinition, nach der landesweite Fachstellen zur Wohnberatung dezidiert den Schwerpunkt der Wohnungsanpassung verfolgen müssen. Dadurch wird dem Erkenntnisinteresse zur baulichen Barrierefreiheit Rechnung getragen, womit ein wohnungspolitischer Fokus einhergeht und sozialpolitische – vor allem pflegepolitische – Aspekte ausgeklammert sind (vgl. Kapitel 1).

Insgesamt bleibt festzuhalten: Fachstellen zur Wohnungsanpassung sind eine Möglichkeit, die von den Bundesländern vergleichsweise häufig genutzt wird, um die ansonsten weitestgehend selbstgeregelt Wohnberatung politisch zu unterstützen. Gleichzeitig sei darauf hingewiesen, dass die bloße Existenz einer landesweiten Fachstelle noch kein Garant für entsprechende Qualitätsstandards und Vernetzungen darstellt. Umgekehrt müssen Beratungsangebote in Ländern ohne Fachstelle keinesfalls automatisch eine geringere Beratungsqualität aufweisen.

6.3.4 Fazit zu Wohnberatungsstellen

In der Zusammenschau gelten Bayern und Nordrhein-Westfalen als prominente Bundesländer in der politischen Steuerung der Wohnberatung (IP 54: 39ff.; IP 1: 28). Neben dem besonderen Finanzierungsmodell in Nordrhein-Westfalen und der bayerischen Anschubfinanzierung sind diese beiden Länder die einzigen mit etablierten Landesarbeitsgemeinschaften zur Wohnungsanpassung. Gleichzeitig beschrieb eine Gesprächspartnerin die Wohnberatung in Deutschland im Sinne von zwei Lagern, wobei sie Nordrhein-Westfalen eine eher träge, pfadabhängige Logik des »Es war schon immer so« zuschreibt, wohingegen Bayern innovativer auf neue Herausforderungen reagieren würde (Wohnberatungsstelle-2: 6ff.). Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass die bestehende Sekundärliteratur zwar häufig auf das flächendeckende Netz der Wohnberatungen im Nordwesten verweist, die Interviewpartner*innen jedoch wiederholt das flexiblere bayerische Modell betonen (Wohnberatungsstelle-1: 25; Wohnberatungsstelle-5: 17). Mutmaßlich spielt hier eine Rolle, dass der nordrhein-westfälische Schulterschluss mit den Pflegekassen nur begrenzt auf andere Länder übertragbar scheint – nicht zuvorderst Widerstände aus den Pflegekassen, sondern die kommunale Gegenfinanzierung könnte hier ein Hindernis darstellen (IP 1: 79ff.).

Neben Bayern und Nordrhein-Westfalen steuern aber auch Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz die Wohnberatung in ihrem Land durch die dort angesiedelten Fachstellen. In Rheinland-Pfalz ist zudem die enge Anbindung an die Architektenkammer hervorzuheben. Diese reagiert – ähnlich wie die Fördervoraussetzungen in der bayerischen Anschubfinanzierung – auf die rechtlich ungeklärte Berufsbezeichnung »Wohnberater*in« und gewährleistet eine Qualitätssicherung über speziell weitergebildete Architekt*innen (Wohnberatungsstelle-4: 2). Darüber hinaus wurden in den Gesprächen immer wieder einzelne Kommunen hervorgehoben, die im Rahmen ihrer kommunalen Steuerungsmöglichkeiten eine entsprechende Beratungsinfrastruktur aufbauen (Wohnberatungsstelle-2: 2; IP 1: 28ff.).

Insgesamt zeigen die Entwicklungen der Wohnberatungen in den 1980er und 1990er Jahren eine starke Pfadabhängigkeit. Niedersachsen, Hessen und Bayern haben im Bundesmodellprogramm »Selbstbestimmt Wohnen im Alter« entsprechende Fachstellen eingerichtet. Auch wenn diese nicht überall verstetigt worden sind, wirken diese Aktivitäten bis heute nach und bestehen – teils in modifizierter Form – fort. Durch die landesweite Koordination schon Anfang der 1990er Jahre galten Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg damals als Vorreiter, haben aber in der Zwischenzeit unterschiedliche Wege eingeschlagen: Während sich in Nordrhein-Westfalen die flächendeckende Versorgung mit Wohnberatungsstellen herausgebildet hat, konnte die Fachstelle im Südwesten nicht aufrechterhalten werden (Wohnberatungsstelle-1: 7f). Insgesamt ist die Landesfinanzierung der Fachstellen vielfach von mittelbaren Förderungen abhängig, womit diese trotz der skizzierten Pfadabhängigkeiten nur bedingt als fest etablierte Struktur gelten können. Im Falle einer veränderten politischen Prioritätensetzung im Land sind die Hürden für inhaltliche oder budgetäre Kürzungen bis hin zu Schließungen also geringer als bei einer festen Institutionalisierung.

Abschließend handelt es sich bei den Wohnberatungsstellen in einigen Ländern um eine informationelle politische Maßnahme, in anderen Ländern stärker um eine

Selbstregelung über freie Träger, Wohnungsunternehmen oder selbstständige Wohnberater*innen (vgl. Kapitel 4.2.1). Vielfach sind es zudem Kommunen, die im Rahmen ihres kommunalen Aufgabenspektrums Wohnberatungen anbieten und dabei – teilweise – durch landespolitische koordinierende Strukturen unterstützt werden. Joo (2018) hat diese Gemengelage unter dem Schlagwort »Wohlfahrtskorporatismus« untersucht. In ihrer Lesart findet eine *»Sozialpolitisierung der vormals privaten Räume«* statt, wobei der Markt der Wohnberatung aktuell durch ein *»komplexes Verhältnis zwischen marktwirtschaftlichen und sozialpolitischen Elementen gekennzeichnet«* ist (Joo 2018: 162ff.). Zwar ist mit der Sozialpolitisierung eine zunehmende politische Steuerung verbunden, jedoch kann damit noch keine Aussage darüber getroffen werden, wie qualitativ hochwertig die tatsächlichen Beratungen letztlich sind. Je nach Struktur vor Ort seien gerade die kurzen Wege wichtig und mehrere Wohnberater*innen bewerten diese von außen verworrene Struktur unterschiedlichster Beratungsakteure nicht unbedingt als negativ. So könne z.B. eine Integration in bereits bestehende Beratungsangebote sinnvoller sein als der Aufbau einer Parallelstruktur (Wohnberatungsstelle-3: 25). Aus politikfeldanalytischer Perspektive erschweren diese politikfeldübergreifenden Beratungsangebote die Analyse allerdings. Insbesondere die Pflegekassen sind ein Akteur, der aus wohnungspolitischer Sicht bislang noch nicht aufgeschienen war. Hier zeigt sich klar der Querschnittscharakter des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums, der einerseits in wohnungspolitischen und andererseits in sozialpolitischen Handlungsfeldern zu verorten ist.

6.4 Fazit

Kapitel 6 hat untersucht, in welchen Ausprägungen die Bundesländer politische Maßnahmen zur Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum nutzen. Diese Erkenntnisse werden im Folgenden zusammengefasst. Zur Übersicht dient zunächst der zugrundeliegende Policy-Mix, der auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse eine inhaltliche Verfeinerung erfährt. Daraufhin sind die einzelnen Policy-Ausprägungen von Interesse: Welche Bundesländer konnten als besonders aktiv in der politischen Steuerung identifiziert werden? Diese Analyseergebnisse sind anschließend zu ergänzen und abzugleichen mit den Einschätzungen aus dem Feld – von den Interviewpartner*innen wurde dafür die Nennung sogenannter Vorreiter-Länder erbeten.

Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum

Tabelle 9 zeigt den untersuchten Policy-Mix zum regulativen Bauordnungsrecht, den Förderprogrammen der Landesförderbanken und den Wohnberatungsstellen. Dabei sind zwei Unterscheidungslinien wichtig, die im Rahmen der Analyse immer wieder deutlich geworden sind.

Tabelle 9: Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum (eigene Darstellung)

Regulatives Instrumentarium: Bauordnungsrechtliche Vorgaben zum barrierefreien Bauen	Ökonomisches Instrumentarium: Förderprogramme zum barrierefreien/-reduzierten (Um-)Bau	Informationelles Instrumentarium: Wohnberatungen zur Wohnungsanpassung
Neubau		
	Bestandsumbau	
Organisierte Wohnungs- und Bauwirtschaft		
Privatvermieter*innen, Selbstnutzer*innen und Mieter*innen		

Die erste Unterscheidungslinie verläuft zwischen Neubau und Bestandsumbau, dargestellt in dunkelgrauen Schattierungen. So legt das Bauordnungsrecht barrierefreie Vorgaben für den Neubau fest – zu einem geringen Anteil auch für Umnutzungen im Bestand –, während Förderprogramme vielfach sowohl Neubauten als auch Bestandsumbauten finanziell unterstützen. Die Wohnberatungen indessen konzentrieren sich auf den individuellen Bestandsumbau und weisen durch die Finanzierungsberatung eine deutliche Schnittstelle zu den Förderprogrammen auf. In Neubauprojekten sind Wohnberater*innen eher selten involviert, wobei sich durch lokale Netzwerke durchaus Kooperationen mit Wohnungsunternehmen entwickeln können (vgl. Wohnberatungsstelle-6: 23). Tendenziell verläuft die Aufgabenteilung aber dahingehend, dass der barrierefreie Neubau zuvorderst über das Bauordnungsrecht und Förderprogramme politisch adressiert wird, wohingegen für die Barrierereduzierung im Bestand neben der finanziellen Förderung vor allem die Beratungsstellen zur Wohnungsanpassung zuständig sind.

Die zweite Unterscheidungslinie befasst sich mit den primären Steuerungsadressat*innen, dargestellt in hellgrauen Schattierungen. So adressiert das Bauordnungsrecht hauptsächlich die organisierte Wohnungs- und Bauwirtschaft. Da die Vorgaben zum barrierefreien Bauen in allen Bundesländern erst ab einer bestimmten Gebäudegröße gelten, werden Privatpersonen, die in Eigenregie ihr Eigenheim errichten, nicht von dieser Maßnahme erfasst. Förderungen wiederum bestehen sowohl für institutionelle wie auch für private Akteure des Wohnungsmarktes – auch wenn die einzelnen Bundesländer hier je nach den regionalen Wohnungsmärkten unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Die Gruppe der privaten Kleinvermieter*innen, der Selbstnutzer*innen von Eigentum und der Mieter*innen wird neben der finanziellen Förderung insbesondere durch die Wohnberatungsstellen zur Wohnungsanpassung adressiert.

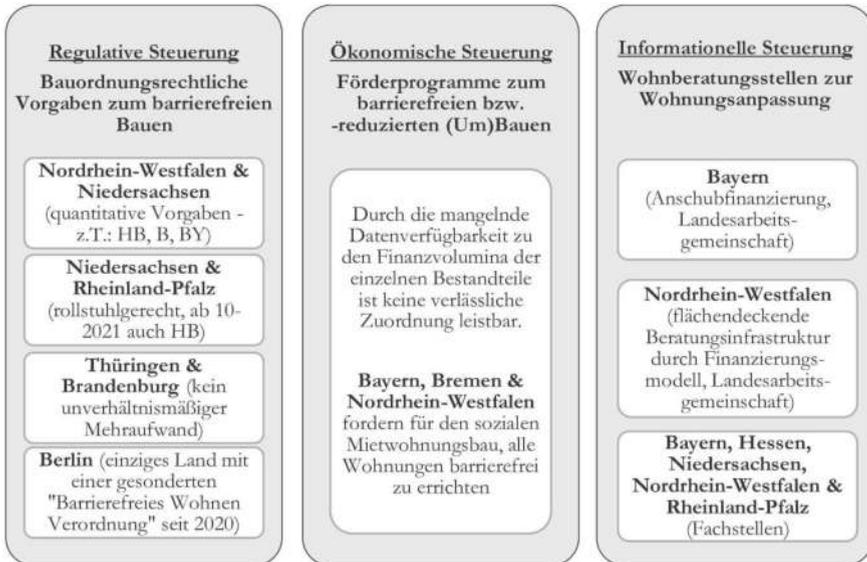
Beide Unterscheidungslinien korrelieren miteinander, verhelfen in ihrer Differenzierung aber zu einem besseren Verständnis des Untersuchungsgegenstandes und damit der politischen Steuerung zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum.

Die Policy-Ausprägungen in den 16 Bundesländern

Die Typologie hatte das primäre Ziel, die Strukturen der bauordnungsrechtlichen Vorgaben zur Barrierefreiheit, der einschlägigen Förderprogramme sowie der Wohnberatungsstellen zur Wohnungsanpassung zu erarbeiten. Dabei war mit der vergleichenden

Betrachtung von 16 Bundesländern auch verbunden, Cluster oder länderspezifische Besonderheiten zu identifizieren. Abbildung 25 fasst die gewonnen Erkenntnisse zusammen, indem sie die Länder darstellt, die in einzelnen Kategorien der drei untersuchten Policies als besonders aktiv hervorgehoben sind.

Abbildung 25: Empirische Erkenntnisse zur Typologie politischer Maßnahmen



Diese Zusammenschau offenbart, dass die Bundesländer unterschiedliche Strategien zur politischen Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum verfolgen. Während Rheinland-Pfalz sich in seiner Landesbauordnung für eine verbindliche Quote zum rollstuhlgerechten Wohnraum entschieden hat, wählt Nordrhein-Westfalen den Weg, ab einer bestimmten Gebäudegröße alle Wohnungen barrierefrei, aber eingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar errichten zu lassen. Niedersachsen kombiniert sogar verhältnismäßig strenge Vorgaben zum rollstuhlgerechten und zum eingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbaren Wohnraum. In der Wohnraumförderung ist eine Einschätzung einzelner Länder durch die Vielfalt an Förderprogrammen und die mangelnde Datenverfügbarkeit zu einzelnen Finanzvolumina nur eingeschränkt leistbar. Erkennbar ist aber, dass Bayern, Bremen und Nordrhein-Westfalen im sozialen Mietwohnungsbau alle Wohnungen verbindlich nach DIN 18040-2 festschreiben – je mit den Ausnahmen, die in den Verwaltungsvorschriften Technische Baubestimmungen formuliert sind (StMB Bayern 2019: 4; MHKBG NRW 2020b: 50; BAB 2020: 4). Und auch bei der Wohnberatung zeigen sich Unterschiede von einer dauerhaften Kofinanzierung in Nordrhein-Westfalen über die Anschubfinanzierung in Bayern bis hin zu den weiter verbreiteten Fachstellen.

Insgesamt sind Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen sowie Rheinland-Pfalz die Bundesländer, die im untersuchten Policy-Mix als besonders aktiv bezeichnet werden können. Auch Bayern ist in diese Liste einzuordnen, da das Bauordnungsrecht sowie

die Vorgaben in der sozialen Wohnraumförderung überdurchschnittlich »streng« sind und das Modell zur Unterstützung der Wohnberatungsstellen vielfach hervorgehoben wurde. Allerdings handelt es sich hier um eine dynamische Entwicklung. Bremen beispielsweise verschärft sein Bauordnungsrecht zum Jahr 2021 und sticht auch bislang durch seine soziale Wohnraumförderung und die Unterstützung der Wohnberatungsstelle komfort e.V. hervor. Und Berlin hat zum Januar 2020 als erstes Bundesland eine eigene Verordnung spezifisch zum Barrierefreien Bauen erlassen. Es zeigen sich also inkrementelle und in den einzelnen Bundesländern je unterschiedlich ablaufende Entwicklungen in der politischen Steuerung zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum.

Ergänzung der Analyseergebnisse durch Einschätzungen aus dem Feld

Die bisherige Einschätzung auf Basis der Policy-Kriterien wird mit der Einschätzung der Interviewpartner*innen abgeglichen. Sowohl im Rahmen der vertiefenden Gespräche zu den Förderprogrammen und Wohnberatungsstellen, als auch in den Fallstudien wurde nach sogenannten Vorreiter-Ländern gefragt. Gemeint sind damit Länder, die diesen Regelungsbereich durch eine aktive politische Steuerung angehen und auf die auch aus anderen Bundesländern entsprechend verwiesen wird. Dabei zeigt sich, dass selbst einschlägige Expert*innen wie Sachverständige für barrierefreies Bauen oder die Zuständigen für soziale Wohnraumförderung in den Landesförderinstituten nur begrenzt aussagefähig waren, was die Policy-Strukturen in den übrigen Bundesländern betrifft.

Mit dieser Einschränkung vorab sind folgende Erkenntnisse aus dem Interviewmaterial zu gewinnen: Zum *Bauordnungsrecht* wird vielfach auf die Thüringer Bauordnung verwiesen, da diese ohne die umstrittene Klausel zum unverhältnismäßigen Mehraufwand auskommt (IP 1; IP 14; IP 26; IP 29). Zudem erfährt die nordrhein-westfälische Bauordnung bundesweite Aufmerksamkeit: Die von der früheren rot-grünen Landesregierung novellierte Fassung sollte Ende 2017 in Kraft treten, wurde jedoch von der schwarz-gelben Nachfolgeregierung für ein Jahr aufgeschoben. Das Moratorium wurde mit zusätzlichen Kostensteigerungen begründet, wobei Barrierefreiheit einen zentralen Streitpunkt darstellte (MHKBG NRW 2017, MHKBG NRW 2020a). Die Interviewpartner*innen beurteilen die daraufhin eingeführten Regelungen als ambivalent. Dass statt einer Quote zum rollstuhlgerechten Wohnraum nun Zielvereinbarungen mit Städten in Ballungsräumen geschlossen werden sollen, wird etwa von wohnungswirtschaftlicher Seite als positiv, von Betroffenenperspektive heraus indessen als kritisch gewertet (IP 12: 118; IP 14: 20; IP 23: 76; IP 29: 143). Weiterhin verweisen Interviewpartner*innen aus mehreren Bundesländern auf einen hessischen Nachweis zum barrierefreien Bauen (IP 29; IP 37; IP 56). Dieses »Barrierefrei-Konzept« ist in einem Bauvorlagenerlass geregelt. Es soll in der Planung und im Genehmigungsverfahren durch die Bauaufsichtsbehörden zu mehr Verbindlichkeit führen und kann als eine Art »Checkliste« eingesetzt werden (vgl. Kapitel 7.2.1).

Bezüglich der *Förderprogramme* zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum konnten aus den Gesprächen mit den Landesförderinstituten keine validen Aussagen zu besonders aktiven Bundesländern abgeleitet werden. So trauen sich auch die Landes-

förderbanken selbst keine entsprechende Beurteilung zu und verweisen auf die Kleinteiligkeit der einzelnen Förderprogramme und ihrer Bestandteile (IP 5; IP 17).

Die Strukturen zu den *Wohnberatungsstellen zur Wohnungsanpassung* konnten bereits durch die Analyse der Sekundärdaten und die Gespräche mit den regionalen Ansprechpartner*innen der Bundesarbeitsgemeinschaft gut verglichen werden. Neben den Vorreiter-Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen wurden die Fachstellen in Hessen (IP 1; IP 14) und Niedersachsen (IP 1; IP 13; IP 54) als positiv hervorgehoben. Das rheinland-pfälzische Modell mit der Anbindung an die Architektenkammer schien indessen weniger geläufig zu sein.

Abschließend sei darauf zu verweisen, dass die politische Steuerung in Bayern in das breitere Programm »Bayern barrierefrei« eingebettet ist: Im Jahr 2013 hat der damalige Ministerpräsident Horst Seehofer das Ziel formuliert, bis 2023 insbesondere den öffentlichen Raum barrierefrei zu gestalten. Aber auch die Wohnraumförderung ist in das Programm integriert und landesweit wurden 18 »Beratungsstellen Barrierefreiheit« eingerichtet (StMAS 2020). Ein derart umfassender Ansatz konnte in keinem anderen Bundesland nachgezeichnet werden und weist auf die Gedanken zur Politikintegration bzw. zum Disability Mainstreaming hin, nach denen Inklusion als Querschnittsthema in unterschiedlichste Politikfelder getragen wird (vgl. Kapitel 4.5.1).

Fazit zur Typologie politischer Maßnahmen

Zusammenfassend wird der barrierefreie bzw. -reduzierte Wohnraum durch einen Policy-Mix verschiedener politischer Maßnahmen gesteuert, die je eigene inhaltliche Schwerpunkte setzen. Das Bauordnungsrecht und die Förderprogramme sind in der Ressortbetrachtung vorwiegend der Wohnungspolitik zuzuordnen, während die Wohnberatung sozialpolitisch verankert ist. Hier weist Joo (2018: 80) auf die große Bedeutung des Gebäudebestandes hin, da insbesondere die Nutzergruppe der älteren Menschen vergleichsweise selten in Neubauten zöge. Eine rein wohnungspolitische und auf den Neubau begrenzte Analyse würde dem Untersuchungsgegenstand des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums also nur bedingt gerecht. Heine/Egner (2006: 203) erläutern dazu, dass der Verweis auf ein gesamtes Politikfeld ohnehin irreführen könne: »Sie [die einzelnen Maßnahmen, Anm. der Autorin] – und nicht per se ein Politikfeld als solches – werden von politischen Akteuren unterstützt oder hinterfragt und sind damit der eigentliche Bezugspunkt politischer Auseinandersetzung«. Die einzelnen Maßnahmen wiederum halten sich nicht immer an die strenge analytische Politikfeldlogik, womit politikfeldübergreifende Analysen unabdingbar werden.

Mit Rogge/Reichardt (2016: 1621ff.) und Cunningham et al. (2013: 4f.) wurde vorab herausgearbeitet, dass Policy-Mixes vielfach eher organisch wachsen, statt von den jeweiligen politischen Entscheider*innen strategisch geplant zu werden (vgl. Kapitel 4.2.1). Insbesondere bei der Beteiligung unterschiedlicher Ressorts erscheint dies naheliegend, wodurch isoliert voneinander verlaufende Policies mit ganz unterschiedlichen Logiken entstehen können. Allerdings sind beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum durchaus Synergien zwischen den einzelnen Maßnahmen nachzuweisen, informieren doch die Beratungsstellen über Förderprogramme oder unterstützen die Landesförderbanken wiederum barrierefreie Kriterien, die über

die bauordnungsrechtlichen Vorgaben hinausgehen. Durch diese Querverbindungen haben Änderungen in einer Policy Rückwirkungen auf die anderen Policies und können damit den gesamten Policy-Mix inkrementell verändern (vgl. auch Kivimaa/Kern 2016: 206). Dass politische Akteure dabei je nach ihrem Staatsverständnis unterschiedliche politische Instrumente präferieren und einige folglich stärker auf ordnungsrechtliche Vorgaben, andere stattdessen auf eine weichere ökonomische oder informationelle Steuerung setzen, wurde als »ideologischer Filter« herausgearbeitet (vgl. Kapitel 4.2.1). Dies wird in den folgenden Fallstudien zu Sachsen-Anhalt und Hessen genauer untersucht, wenn es darum geht, die zum beobachteten Policy-Mix führenden politischen Prozesse zu erklären.

7. Analyse II: Politikfeldanalytische Fallstudien

Nachdem Kapitel 6 in die Typologie politischer Maßnahmen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum eingeführt hat, analysieren zwei Fallstudien im Folgenden die hinter diesen Maßnahmen liegenden politischen Prozesse. Damit soll Frage B der Forschungsarbeit beantwortet werden: *Was erklärt das Zustandekommen bzw. Ausbleiben sowie die konkrete Ausgestaltung dieser Policies?*

Die Analyse beginnt in Kapitel 7.1 mit Sachsen-Anhalt und damit einem stark vom demografischen Wandel, von Schrumpfung und Abwanderung betroffenen Bundesland. Daran anschließend untersucht Kapitel 7.2 die politischen Prozesse in Hessen. Im hessischen Süden sind die Wohnungsmärkte des Rhein-Main-Gebiets stark angespannt, zugleich gibt es jenseits der Ballungszentren ländliche und ebenfalls alternde Regionen. Die Kapitelstruktur orientiert sich jeweils an den fünf Erklärungsfaktoren des Ansatzes eigendynamischer politischer Prozesse, die in Kapitel 4 als Forschungsheuristik erörtert worden sind. Während die Problemstrukturen und die Institutionen Policy-übergreifend dargestellt werden können, orientieren sich die anderen AEP-Erklärungsfaktoren stärker an den einzelnen untersuchten Maßnahmen. Abschließend fasst Kapitel 7.3 die Erkenntnisse aus beiden Fallstudien vergleichend zusammen und bindet sie zurück an die theoretischen Annahmen aus der Forschungsheuristik.

7.1 Sachsen-Anhalt: Barrierefreiheit durch demografischen Wandel?

Wie verlaufen die politischen Prozesse zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum in Sachsen-Anhalt? Dafür widmet sich Kapitel 7.1.1 zunächst den Instrumenten und Instrumenten-Alternativen. Hier werden die bestehenden Ausprägungen zum Bauordnungsrecht, zur Wohnraumförderung und zu den Wohnberatungsstellen zur Wohnungsanpassung dargestellt sowie weitere Maßnahmen diskutiert, die als Instrumenten-Alternativen gehandelt werden. Nach den Problemstrukturen (Kap. 7.1.2) geht es dann um die Rolle von situativen Aspekten (Kap. 7.1.3) und institutionellen Regelungen (Kap. 7.1.4) in diesen politischen Prozessen. Den Akteuren und ihren Handlungen kommt entsprechend der Handlungsorientierung des AEP ein besonderes Gewicht zu. Dafür arbeitet Kapitel 7.1.5 die Interessen, Ressourcen und Strategien

von außerparlamentarischen Interessenvertretungen, parteipolitischen Akteuren und der Ministerialverwaltung heraus, wobei Querverbindungen zu den vorherigen Erklärungsfaktoren und Eigendynamiken zwischen den drei Akteursgruppen diskutiert werden. Am Ende erfolgt eine Zusammenfassung der empirischen Erkenntnisse (Kapitel 7.1.6).

7.1.1 Instrumente und Instrumenten-Alternativen

Der erste AEP-Erklärungsfaktor befasst sich mit dem Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum, welcher deshalb zunächst in einem Überblick dargestellt wird. Daran anschließend wird zwischen Instrumenten-Alternativen der Typen 1, 2 und 3 unterschieden (vgl. Kap. 4.2.2). Typ 1 beschreibt einen Wandel der Ausprägungen innerhalb der bestehenden Policies und wird unter »Akteure und ihre Handlungen« analysiert (Kap. 7.1.5). Die Typen 2 und 3 verändern den Policy-Mix selbst, wobei Typ 2 ihn um neue Maßnahmen ergänzt und Typ 3 bestehende Maßnahmen durch neue ersetzt. Diese Instrumenten-Alternativen können sich auf einzelnen föderalen Ebenen finden, in der staatlichen Bereitstellung von Gütern oder in kooperativen Bündnissen sowie einer weitgehenden wirtschaftlichen Selbstregelung bestehen (vgl. Kap. 4.2.1)

Die drei Policies im Überblick

Die Policy-Ausprägungen zur Bauordnung, zu den einschlägigen Förderprogrammen und zur Struktur der Wohnberatungen in Sachsen-Anhalt bilden den grundlegenden Policy-Mix und damit die Basis für darauffolgende Instrumenten-Alternativen. Erst in einer Gesamtschau aus dem vorab operationalisierten Policy-Mix und den Instrumenten-Alternativen lässt sich erkennen, wie der barrierefreie bzw. -reduzierte Wohnraum in Sachsen-Anhalt vollends politisch gesteuert wird.

§ 49 Abs. 1 der Landesbauordnung (BauO LSA)

In Sachsen-Anhalt formuliert § 49 (1) der Landesbauordnung Vorgaben zum barrierefreien Bauen: »In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei nutzbar und zugänglich sein; diese Verpflichtung kann auch durch die Anordnung barrierefreier Wohnungen in entsprechendem Umfang in mehreren Geschossen erfüllt werden [...]« (Landesrecht Sachsen-Anhalt 2019: 31). Inhaltlich entspricht diese Formulierung zu großen Teilen der Musterbauordnung des Jahres 2012 und damit dem zentralen Referenzpunkt, da die sachsen-anhaltische Bauordnung zuletzt im Jahr 2013 grundlegend novelliert worden ist. Sachsen-Anhalt geht allerdings insofern über die MBO hinaus, als die gesamte Wohnung »barrierefrei nutzbar und zugänglich« sein muss, wohingegen das bundesweite Muster einzelne Räume benennt und damit den Freisitz ausschließt (vgl. Kapitel 6.1.2).

In der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen orientiert sich Sachsen-Anhalt exakt an der Muster-Verwaltungsvorschrift und nimmt damit die Abschnitte 4.3.6 (Treppen) und 4.4 (Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten) sowie alle Anforderungen zur R-Kennzeichnung von der verpflichtenden Einführung aus (MLV Sachsen-Anhalt 2018: 61; DIBt 2017: 63; vgl. Kapitel 6.1.3).

Wohnraumförderung

Die Förderkulisse der Investitionsbank Sachsen-Anhalt ist durch den demografischen Wandel im Land geprägt. Seit 2006 hat sich die Wohnraumförderung deshalb auf den Wohnungsbestand konzentriert und keine Programme für den Neubau mehr aufgelegt (IP 22: 18). Für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum sind die drei Förderprogramme Sachsen-Anhalt MODERN, WOHNRAUM HERRICHTEN und das AUFZUGS-Programm von Interesse.

Sachsen-Anhalt MODERN besteht seit 2011 und entspricht größtenteils dem KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen« (vgl. Kapitel 6.2.2). Damit unterstützt es sowohl selbstnutzende Eigentümer*innen als auch private sowie gewerbliche Vermieter*innen bei barriere-reduzierenden Maßnahmen im Bestand. Die Investitionsbank gibt Darlehen bis zum vollständigen Finanzierungsbedarf aus, jedoch mindestens in Höhe von 10.000 Euro (IB Sachsen-Anhalt 2014).

WOHNRAUM HERRICHTEN wurde im April 2016 eingeführt, richtet sich an Eigentümer*innen von Wohnraum und dient zur »*Modernisierung und Instandsetzung leerstehender und teilweise leerstehender Wohngebäude*« (IB Sachsen-Anhalt 2017b: 1, vgl. MLV Sachsen-Anhalt 2016). Damit wählt dieses Programm einen breiten Ansatz und fördert die Modernisierung von Elektro- und Wasserleitungen oder von Heizsystemen. Zugleich können Wohnungszuschnitte verändert sowie barrierefreie Zugänge zum Gebäude und zu den Wohnungen geschaffen werden. Die Förderung erfolgt als nicht zurückzahlender Zuschuss in Höhe von 50 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben pro Wohneinheit (maximal 10.000 €). Als Gegenleistung besteht eine Zweck- und Belegungsbindung: Für die nächsten zehn Jahre sind die geförderten Wohnungen an Personen mit einem Wohnberechtigungsschein zu vermieten, außerdem darf die Miete den örtlichen Satz für Kosten der Unterkunft in den ersten vier Jahren um maximal 15 Prozent überschreiten (IB Sachsen-Anhalt 2017b).

Das AUFZUGS-Programm besteht seit Juli 2017 und richtet sich sowohl an Vermieter*innen als auch an Selbstnutzer*innen. Dabei verweist der offizielle Name »Gewährung von Zuwendungen zur Herstellung des barriere-reduzierten Zugangs zu Wohngebäuden und Wohnungen« darauf, dass neben Aufzügen diverse Maßnahmen zum verbesserten Zugang zu Wohngebäuden und Wohnungen unterstützt werden. Dies sind die Zuwege, Abstellplätze und Bewegungsflächen im Eingangsbereich oder Rampen zur Überwindung von Barrieren sowie Stütz- und Haltegriffe (MLV Sachsen-Anhalt 2017, IP 5: 42). Wie schon bei WOHNRAUM HERRICHTEN wird ein nicht zurückzahlender Zuschuss in Höhe von 50 Prozent ausgezahlt, begrenzt auf 10.000 Euro je Wohneinheit. Als Fördervoraussetzung muss die betreffende Gemeinde bestätigen, dass es bei Miet- und Genossenschaftswohnungen vor Ort einen mittelfristigen Wohnbedarf gibt. Zudem unterliegen die Wohngebäude für die folgenden 15 Jahre der Zweckbindung als Miet-/Genossenschaftswohnung und für die ersten vier Jahre einer Mietpreisbindung von maximal sechs Euro pro Quadratmeter (IB Sachsen-Anhalt 2017a). Schließlich müssen die Technischen Mindestanforderungen der KfW berücksichtigt werden, wobei für den in Sachsen-Anhalt geläufigen Gebäudetyp der P2-Ratio-Plattenbauten Abweichungen zugelassen sind. Dies betrifft zum Beispiel um Fahrstühle, die konstruktionsbe-

dingt nur in Zwischengeschossen halten können und damit keinen stufenlosen Zugang zu den Wohnungen ermöglichen (IB Sachsen-Anhalt 2017a; IB Sachsen-Anhalt 2019).

Anders als Sachsen-Anhalt MODERN, welches über einen revolvierenden Fonds langfristig finanziert ist, sind WOHNRAUM HERRICHTEN und das AUFZUGS-Programm abhängig von den Entflechtungsmitteln des Bundes. Ende 2019 wurden beide Programme noch einmal für ein Jahr bis zum 31.12.2020 verlängert (MLV Sachsen-Anhalt 2019a; MLV Sachsen-Anhalt 2019b).

Wohnberatungsstellen

In Sachsen-Anhalt werden Wohnberatungsstellen nicht strukturell durch das Land gefördert, sondern sind meist über freie Träger oder im Rahmen bestehender kommunaler Beratungsangebote organisiert. Als einzige im politischen Diskurs präsente Beratungsstelle gilt der eingetragene Verein »Gesellschaft für Prävention im Alter« (PiA e.V.) in Magdeburg. Dieser wird als Beratungsstelle zu Alter und Pflege im Kontext von Wohnen mit jährlich 165.000 Euro durch das Sozialministerium gefördert. Vier Teilzeitstellen sowie eine wissenschaftliche Begleitung decken das Angebot einer Wohnberatung mit ab (IP 1: 76f.; PiA e.V. 2020).

Zudem wurden 2017 bis 2019 über ein Modellprojekt zwischen PiA e.V., dem Sozialministerium und den Pflegekassen Personen gefördert, die sich zum/zur Wohnberater*in haben weiterbilden lassen. Das Ziel war die »Etablierung einer effektiven, flächendeckenden und vernetzten Wohnberatung zur Entwicklung bedarfsgerechter quartiersbezogener Unterstützungsnetzwerke für das selbstbestimmte Wohnen älterer Menschen« (Landesportal Sachsen-Anhalt 2020b). Meist waren die Weitergebildeten Mitarbeiter*innen der Kommunen, um die Wohnberatung in ihre bisherige Tätigkeit im Senioren- oder Pflegestützpunkt zu integrieren. Mit Ausnahme einer Kommune beteiligten sich alle Landkreise und kreisfreien Städte an den Fortbildungen. Diese Schulungen orientierten sich an den Qualitätskriterien der BAG Wohnungsanpassung, entsprachen aber letztlich als Grundlagenschulung einer schlankeren Version der dortigen Kriterien (IP 1: 76f., vgl. Kapitel 6.3.2).

In den letzten Jahren wurde außerdem viel über eine hauptamtliche Fachstelle für Barrierefreiheit debattiert. Diese letztlich im Januar 2020 eingerichtete Stelle

»informiert und berät Dienststellen und Einrichtungen des Landes, Kommunen sowie Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts in Sachsen-Anhalt über die Anforderungen zur Schaffung von Barrierefreiheit [...], darüber hinaus auch Wirtschaft und Verbände auf Anfrage im Rahmen ihrer verfügbaren Ressourcen« (Unfallkasse Sachsen-Anhalt 2020).

Damit verfolgt sie einen breiten Ansatz, der über das Spektrum der Wohnberatung hinausgeht. Gleichwohl wurde in den Interviews vielfach auf diese Fachstelle verwiesen, da sie je nach ihrer zukünftigen Ausrichtung Schnittstellen zur Wohnberatung entwickeln könne (vgl. Kapitel 7.1.5.4).

Instrumenten-Alternativen

Bislang wurden die bauordnungsrechtlichen Regelungen, Förderprogramme und Beratungsangebote in Sachsen-Anhalt dargestellt. Im Folgenden geht es um Instrumenten-

Alternativen, die sich sowohl auf Ebene der Länder selbst finden können – etwa in der staatlichen Bereitstellung von Wohnraum oder in kooperativen Instrumenten – als auch bundespolitisch bzw. kommunal verortet sind (vgl. Kap. 4.2.1). Handlungsleitend für die Analyse ist, welche Maßnahmen von den Interviewpartner*innen als Alternativen zum obigen Policy-Mix beschrieben worden sind. Dabei kann es sich bei den Instrumenten-Alternativen nach Typ 2 – ergänzend – und Typ 3 – ersetzend – entweder um bereits umgesetzte oder um potentielle Maßnahmen handeln (vgl. Kap. 4.2.2).

Staatliche Bereitstellung von Wohnraum

Die staatliche Bereitstellung von Wohnraum findet sich in Sachsen-Anhalt über Kommunen und ihre nach wie vor rege Beteiligung an kommunalen Wohnungsunternehmen (vgl. Kapitel 5.2.1). Politische Vorgaben zur Barrierefreiheit bzw. -reduzierung könnten leichter in die Strategien dieser Wohnungsunternehmen einfließen, als dies bei privatwirtschaftlich organisierten Wohnungsunternehmen oder privaten Kleinvermieter*innen der Fall ist. Aus den Interviews geht ein solches kommunalpolitisches Engagement jedoch nicht hervor. Vielmehr müssten sich die Akteure auf dem Wohnungsmarkt an der jeweiligen Wohnraumnachfrage ausrichten – unabhängig von ihrer Organisationsform. Kommunale Wohnungsunternehmen seien zudem vielfach noch mit Altschulden (»Altlasten«) aus der DDR-Vergangenheit belastet, die ihren finanziellen Spielraum weiter einengen (IP 6: 42; IP 30: 5; IP 36: 20; IP 44: 72). Damit gilt die staatliche Bereitstellung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum in Sachsen-Anhalt eher als potentielle denn als tatsächlich genutzte Instrumenten-Alternative.

Kooperative Instrumente

Bei kooperativen Instrumenten kommt politische Steuerung durch »Verhandlungen zwischen Staat und wirtschaftlichen sowie gesellschaftlichen Akteuren« zustande (Böcher/Töller 2012: 81). In Sachsen-Anhalt finden sich verschiedene Netzwerke und Bündnisse mit Vertreter*innen aus Wohnungswirtschaft, Betroffenenengruppen und politischen Entscheider*innen auf der kommunalen Ebene. Aus dem Interviewmaterial heraus erscheinen diese Formate einerseits dank der entstehenden Vernetzungs- und Austauschmöglichkeiten als wichtig, andererseits seien die tatsächlichen Ergebnisse durch die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner oder unverbindliche Erklärungen nicht immer befriedigend (IP 2: 2, 28; IP 23: 101ff., 154; IP 30: 14, 65; IP 38: 59; IP 39: 99ff.). Gleichzeitig finden sich auch positive Einschätzungen, konkret am Beispiel eines »Barrierefreien Landkreises« (IP 44: 16). Eine abschließende Beurteilung dieser kooperativen Formen des Austauschs muss an dieser Stelle also ambivalent verbleiben. Generell konnten konkrete Verhandlungen zum Bauordnungsrecht, zur Wohnraumförderung oder den Wohnberatungsstellen im Rahmen dieser Netzwerke und Bündnisse nicht nachgewiesen werden. Somit handelt es sich eher um eine potentielle Policy-Alternative, die bei landespolitischen Entscheidungen bislang wenig zum Einsatz kommt und sich stärker auf die kommunalen Regelungsbereiche konzentriert.

Neben Bündnisformaten zählen auch Aktivitäten der wirtschaftlichen Selbstregulierung »im Schatten der Hierarchie« zu den kooperativen Instrumenten. Hier gilt die

Annahme, dass Akteure des Wohnungsmarktes den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum von sich aus adressieren, um etwa stärkere regulative Vorgaben bereits präventiv zu vermeiden (vgl. Kapitel 4.2.1). Dabei reagieren die Anbieter*innen von Wohnraum generell auf die Nachfrage nach bestimmten Wohnformen und Wohnausstattungen, wobei in Sachsen-Anhalt die Vermietbarkeit eine große Rolle spielt (vgl. Kapitel 7.1.2). Somit erschließen sich die Anbieter*innen von Wohnraum durch die Berücksichtigung sogenannter Zusatzbedarfe wie Barrierefreiheit oder -reduzierung ein größeres, insbesondere älteres Mieterspektrum (IP 3: 5, IP 28: 15, IP 33: 110, IP 36: 4). Während das Leerstandsrisiko teils als zukünftiges, strategisch zu adressierendes Problem benannt wird, berichten andere Akteure bereits von Kündigungen, die durch ungenügende bauliche Ausstattungen und Pflegeleistungen vor Ort begründet waren (IP 38: 55; IP 44: 10). Diese Notwendigkeit, auf eine älter werdende Mieterschaft zu reagieren, wird sowohl in den Oberzentren als auch in den ländlichen Regionen Sachsen-Anhalts artikuliert (IP 30: 5; IP 29: 217; IP 36: 45; IP 45: 10). Es ist also nicht nur die Angst vor dem »hierarchischen Schatten«, die die Wohnungs- und Bauwirtschaft in Sachsen-Anhalt zu einer wirtschaftlichen Selbstregelung bringt, sondern auch die reine Marktlogik, nach der Wohnraum zu gewinnbringenden Margen vermietet oder verkauft werden soll.

In dieser Kombination aus hierarchischem Schatten und Marktlogik versuchen bereits viele Wohnungsunternehmen nach eigenen Angaben, alle Anforderungen an die Barrierefreiheit – auch über die bauordnungsrechtlichen Vorgaben hinaus – im Neubau zu realisieren: *»Ist eigentlich auch vieles selbstverständlich ... barrierefrei, das macht Sinn! Die Tür statt der obligatorischen 80 cm in 92 breit zu machen, die Aufzüge, die Schwellen nicht zu haben, [...] die Bäder haben dann Duschen, ebenerdig«* (IP 25: 61; vgl. auch IP 27: 11ff; IP 28: 13, 36.). Rollstuhlgerechter Wohnraum entsteht bislang eher verhalten und wenn dann im hochpreisigen Segment (IP 25: 27f.; IP 34: 25; IP 36: 6ff.). Hier wird mehrfach auf ein Förderprogramm der Investitionsbank aus den 1990er und frühen 2000er Jahren verwiesen, das rollstuhlgerechten Wohnraum mit Belegungsbindungen gefördert hatte. Viele Akteure erinnern sich an die damals schwierige Vermietbarkeit, was als pfadabhängiger institutioneller Filter noch immer nachwirkt (IP 33: 8; IP 38: 25, 72ff.; IP 44: 52, vgl. Kapitel 4.2.1).

Generell wird der Modernisierung des Wohnungsbestands ein größeres Gewicht beigemessen als dem verhältnismäßig geringen Neubauvolumen in Sachsen-Anhalt. Hier werden barrierereduzierende Maßnahmen im Rahmen langfristiger Instandhaltungspläne, aber auch bei regulären Mieterwechseln oder auf Mieterwunsch umgesetzt (IP 25: 5; IP 27: 5ff., 58; IP 28: 5; IP 36: 6off.). Ein Erreichen der DIN 18040-2 sei allerdings in den seltensten Fällen technisch möglich bzw. wirtschaftlich abbildbar (IP 25: 63; IP 27: 5, 19ff.; IP 28: 15, IP 34: 13; IP 36: 4). Der Aufzugseinbau und seine Wartung erzeugten zudem hohe Ausgaben, die auf die Mieter*innen umzulegen sind und wiederum eine schwierigere Vermietbarkeit nach sich zögen. Hier fordern die Wohnungsunternehmen mit Blick auf das AUFZUGS-Programm eine flexiblere Auslegung. Vielfach würden auch kleinere Aufzüge als nach DIN 18040-2 oder Aufzüge, die auf der halben Treppe halten, den Bewohner*innen der höheren Etagen den Wohnungszugang erleichtern. Die Wohnungswirtschaft begrüßt an dieser Stelle ausdrücklich die politische Steuerung über die soziale Wohnraumförderung, um die Selbstregulierungsfähigkeit des Wohnungsmarktes

zu unterstützen (IP 25: 17; IP 27: 4; IP 28: 29ff.; IP 30: 15, 57ff.; IP 34: 13ff.; IP 36: 24, 87; IP 37: 17).

Davon abgesehen finden sich zahlreiche Maßnahmen, mit denen die Wohnungsunternehmen auf die Bedarfe einer zunehmend älteren Mieterschaft reagieren. Sogenannte Umsetzungsanträge bevorzugen interne ältere Mieter*innen in höheren Geschossen, sobald Wohnungen im Erdgeschoss frei werden (IP 27: 57). Prominent sind auch Rollatoren-Boxen vor den Wohngebäuden (IP 25: 69; IP 36: 41ff.). Bei Neubauvorhaben sowie teils auch bei größeren Bestandsumbauten werden die örtlichen Behindertenbeauftragten oder -verbände um Stellungnahmen gebeten (IP 23: 34, IP 28: 13; IP 36: 108). Schließlich bieten einige Wohnungsunternehmen Senioren- sowie Demenz-WGs oder Mehrgenerationen-Wohnen an. Hierbei ist die bauliche Barrierefreiheit ein Baustein im Gesamtkonzept, begleitet etwa durch zusätzliche Betreuungsleistungen (IP 6: 49; IP 25: 5, 96f.; IP 38: 110). Dies leitet über zu Hausmeisterdiensten, technischer Unterstützung, dem Betreiben eines Ärztehauses und Kooperationen mit Pflege- oder Essensdiensten (IP 25: 15, 113ff.; IP 27: 73; IP 33: 76; IP 38: 10ff.). Diese auch als »betreutes Wohnen« bekannten Angebote wurden zuvor spezialisierten Heimbetreiber*innen überlassen (IP 32: 19, 36; IP 39: 40) und ein Wohnungsunternehmen erläutert die eigene Aktivität in diesem Feld wie folgt:

»Jetzt spüren wir – anhand unserer Kündigungen, die um die 25 und 30 Prozent allein, was mit Alter, mit Herausgehen aus den Beständen der Genossenschaft in Pflegebereiche [zusammenhängen] ... – deswegen beschäftigen wir uns als Genossenschaft auch mit Pflege. Das war so ein Thema, wo wir gesagt hatten: ›Mh, Heimgesetz, alles zu normativ. Viel zu schwierig, das sollen mal die Profis machen.‹ Jetzt ist das ein Thema für uns auch geworden« (IP 38: 55).

Darüber hinaus bieten Wohnungsunternehmen inzwischen vielfach Mietertreffs, Back- oder EDV-Kurse an und organisieren Einkaufsfahrten (IP 25: 7ff., 127; IP 27: 85; IP 38: 119ff.). Hier zeigt sich ein integrierter Ansatz in der wirtschaftlichen Selbstregulierung, indem die bauliche Barrierefreiheit einen Bestandteil neben anderen ausmacht.

Neben den Wohnungsunternehmen sind Architekt*innen, Bauingenieur*innen und Handwerker*innen am Bau und Umbau beteiligt und können damit in kooperative Instrumente eingebunden sein. Hier äußern einige Interviewpartner*innen die Erwartung, dass diese Akteure im Rahmen von Erstgesprächen mit Bauträgern für Barrierefreiheit sensibilisieren oder dass eine stärkere Verankerung der Barrierefreiheit in den jeweiligen Ausbildungen integriert wird (IP 40: 12; IP 41: 16ff.; IP 44: 10). Derlei Aktivitäten bewegen sich im Graubereich zwischen einer politischen Steuerung durch verbindliche curriculare Vorgaben und einer wirtschaftlichen Selbstregulierung der einzelnen Architekten- und Ingenieurbüros oder der übergeordneten Kammern. Für die Ausführung und insbesondere im Umbau werden letztlich die verschiedenen Handwerksgewerke relevant. Die Handwerkskammer Magdeburg erklärt in diesem Kontext, eine Kampagne zum »Barrierefreien Bauen« und darauf aufbauend eine Liste einschlägig qualifizierter Unternehmen initiieren zu wollen: »[D]as Konzept dazu, das liegt in der Schublade [...]. Das Problem momentan ist die Finanzierung und die Zeit der Betriebe« (IP 40: 4f.). Die Versuche, eine finanzielle Unterstützung vom Land zu bekommen, blieben bislang erfolglos (ebenda: 20). Die Selbstregulierungsfähigkeit hängt in diesem

Fall also – wie schon beim AUFZUGS-Programm – mit der politischen Steuerung über das Medium »Geld« unmittelbar zusammen. Bislang verbleibt diese Kampagne als potentielle Instrumenten-Alternative in der Policy-Ursuppe und es bräuchte beispielsweise ein sich öffnendes Möglichkeitsfenster durch einen situativen Aspekt, um ihr zur Durchsetzung zu verhelfen (vgl. Kapitel 4.2.2 und 4.4).

Weitere kommunale und bundespolitische Instrumenten-Alternativen

Auf der Bundesebene sehen einige Interviewpartner*innen in Modellprojekten zur finanziellen Förderung und in mietrechtlichen Regelungen Instrumenten-Alternativen (IP 3: 86; IP 25: 106; IP 30: 53). Gleichzeitig besteht die Notwendigkeit zur kleinräumigen Anpassung an die Strukturen vor Ort, wozu die kommunale Wohnungsmarktbeobachtung wichtige Bedarfsanalysen liefert (IP 5: 62; IP 26: 6; IP 30: 29ff.). Die Kommunen könnten zudem über die Bauleitplanung und Konzeptvergaben Quoten an barrierefreiem Wohnraum festlegen, die über die Vorgaben der Landesbauordnung hinausgehen (IP 29: 303ff., vgl. Kapitel 6.1.1). Derartige regulative Maßnahmen ließen sich allerdings in der praktischen Umsetzung in Sachsen-Anhalt nirgends nachzeichnen – hier handelt es sich also um eine potentielle Instrumenten-Alternative, die bislang noch nicht zur Anwendung gebracht worden ist. Selbiges gilt für kommunale Teilhabemanager*innen, die als Policy Entrepreneure für Barrierefreiheit im Allgemeinen und für barrierefreies Bauen im Speziellen fungieren könnten. Diese Funktionen wurden mit dem Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention eingeführt (IP 44: 16; IP 45: 10). Und schließlich könnten die Kommunen in ihren Verwaltungen eigenes geschultes Personal zur Barrierefreiheit einstellen, anstatt die Prüfung neuer Bauvorhaben an Behindertenbeauftragte oder ehrenamtliche Strukturen zu delegieren (IP 33: 130; IP 44: 16). Diese den landespolitischen Policy-Mix ergänzenden kommunalen Maßnahmen kommen in Sachsen-Anhalt noch nicht strukturell zur Anwendung und sind damit bislang eine potentielle Alternative zur tatsächlichen Steuerung.

»Instrumente und Instrumenten-Alternativen« in Sachsen-Anhalt

Die Landesbauordnung lehnt sich stark an der Musterbauordnung an, Sachsen-Anhalt MODERN und das AUFZUGS-Programm formulieren ihre Fördervoraussetzungen auf Basis des KfW-Programms »Altersgerecht umbauen« und auch die Landesfachstelle Barrierefreiheit orientiert sich an einem Bundes-Äquivalent. Kommunale Aktivitäten werden eher als potentielle Instrumenten-Alternative herausgearbeitet, die in Sachsen-Anhalt bislang wenig genutzt werden. Stattdessen regelt die Wohnungs- und Bauwirtschaft bereits kooperativ und marktgetrieben den untersuchten wohnungspolitischen Teilbereich, teils durch ökonomische und informationelle politische Maßnahmen unterstützt. In diesem Sinne gilt die wirtschaftliche Selbstregulung als ergänzende Instrumenten-Alternative nach Typ 2.

7.1.2 Problemstrukturen

Problemstrukturen beschreiben nach Böcher/Töller (2012: 89) die »*Beschaffenheit der in einem Politikfeld behandelten Probleme*« (vgl. Kapitel 4.3). Dabei interpretieren Akteure diese Probleme je nach ihrer Lesart und ihren Interessen, sodass deren Beschaffenheit keinesfalls rein objektiv ist. Haben sich Problemstrukturen in der allgemeinen Wahrnehmung indessen einmal durchgesetzt, so beeinflussen sie die politischen Prozesse maßgeblich. Der barrierefreie bzw. -reduzierte Wohnraum wird aus den sachsen-anhaltischen Interviews heraus vor allem durch drei Aspekte geprägt. Beginnend mit den allgemeinen Strukturen der regionalen Wohnungsmärkte, verengen sich die Problemstrukturen daraufhin zu diskutierten Zielkonflikten. Abschließend wird die ausgeprägte Querschnittsthematik mit Schnittstellen zur Sozialpolitik und Stadtentwicklung erörtert.

Strukturen der Wohnungsmärkte in Sachsen-Anhalt

Wohnungsmärkte sind durch die Langlebigkeit der Immobilien und deren Ortsgebundenheit ausgesprochenen Pfadabhängigkeiten ausgesetzt. Damit steht jede Form von politischer Steuerung vor der Herausforderung, auf Basis des gegenwärtigen Wissens zum zukünftigen Wohnraumangebot und zur Wohnraumnachfrage handeln zu müssen (IP 30: 1ff.; IP 36: 16ff.). So kennzeichneten in den 1990er und frühen 2000er Jahren Leerstand und Rückbau die Wohnungsmärkte in Sachsen-Anhalt. Fortzug sowie Alterung waren und sind die treibenden Kräfte insbesondere außerhalb der Oberzentren Magdeburg, Halle und Dessau-Roßlau (IP 23: 22; IP 33: 28). Auch wenn seit einigen Jahren parallel zum Rückbau unattraktiver Wohngebäude nachfragegerecht neugebaut wird, dominiert der Gebäudebestand die Wohnungsmärkte im Land (IP 31: 29f.; IP 30: 23).

In dieser Gemengelage verweisen die Interviewpartner*innen einhellig auf die im Bundesvergleich stark institutionalisierten Wohnungsmärkte durch eine Vielzahl an kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen (IP 27: 109ff.; IP 30: 51; IP 31: 16ff.; IP 38: 65, vgl. auch Kapitel 5.2.1). Damit verbunden gibt es in Sachsen-Anhalt kaum Wohnraumknappheit und die Miet- und Kaufpreise sind verhältnismäßig niedrig. Wurden in den 1990er und 2000er Jahren insbesondere grundlegende Sanierungen und Modernisierungen durchgeführt, wird zur Barrierefreiheit oder -reduzierung ein Investitionsstau attestiert (IP 34: 5; IP 38: 32). Zudem steigen auch in Sachsen-Anhalt die Bau- und Umbaukosten – ein Umstand, der die Handlungsspielräume der Anbieter*innen von Wohnraum reduziert. So erklärt ein Vertreter der Wohnungswirtschaft: »*Wer heute Neubau macht [...], muss wissen, ob er dafür Mieter findet. [...] hier müssen Sie immer sehen, dass Sie eine kleine, minimale Rendite vielleicht noch rauskriegen, aus Ihren Gesamtkosten, die Sie haben*« (IP 30: 23; vgl. auch IP 25: 22ff.; IP 34: 13; IP 41: 40ff.). Damit sieht die Angebotsseite von Wohnraum in der Kombination aus entspannten Wohnungsmärkten und geringen Einkommenslagen ein Hindernis für das barrierefreie Bauen bzw. barrierereduzierte Umbauen. Demgegenüber verweisen Behindertenverbände auf eine nachhaltige Planung, nach der sich heutige Investitionen langfristig auszahlen und insbesondere auf Wohnungsmärkten mit geringem Preisdruck realisierbar seien (IP 23: 12; IP 29: 125; IP 33: 28). Zugleich ist es schwierig, das Angebot mit der Nachfrage

zusammenzubringen. Insbesondere rollstuhlgerechter Neubau sei schwer zu vermieten, da das bestehende Preisniveau für Personen im Sozialleistungsbezug häufig nicht erschwinglich sei (IP 30: 17ff.; IP 33: 26ff.; IP 38: 4, 142; IP 44: 51f.). Zudem wolle die Nutzergruppe der älteren Menschen meist in ihren bisherigen Wohnungen oder Häusern verbleiben, womit dem Bestandsumbau eine größere Relevanz als dem Neubau zukommt (IP 30: 7, 23; IP 37: 14; IP 38: 25).

Insgesamt handelt es sich in Sachsen-Anhalt trotz der starken Stellung kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen um Wohnungsmärkte, auf denen die Nachfrage nach Wohnraum das Angebot bestimmt. Diese Kalkulation wird durch verschiedene Unwägbarkeiten erschwert, wie ein Gesprächspartner aus der Wohnungswirtschaft erläutert: »Wir müssen das ganze Gebiet betrachten [...] und wie strategisch gesehen die Häuser in den nächsten 20, 30 Jahren genutzt werden. Ob die dann noch nachgefragt sind, wie sich die Mieterklientel entwickelt, wie sich das Einkommen der Mieter entwickelt [...]. Ab zehn Jahre ist das alles Glaskugel-Gucken« (IP 38: 6).

Zielkonflikte zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum

Zielkonflikte kamen vielfach in den Interviews zur Sprache. Im Folgenden ist erstens der unterstellte Zielkonflikt zwischen bezahlbarem und barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum zu diskutieren, zweitens Spannungsverhältnisse zu weiteren baulichen Interessen und drittens die Bedeutung unterschiedlicher Nutzergruppen. Viertens zeigt sich in der begrifflichen Kontroverse zur Barrierefreiheit und -reduzierung ein Zielkonflikt.

Bezahlbarer versus barrierefreier Wohnraum?

Teils wird Barrierefreiheit bzw. -reduzierung als Kostentreiber gesehen und ein Abwägen zum Ziel des bezahlbaren Wohnraums gefordert. Beim Neubau ist das diesbezügliche Konfliktpotential noch gering: Geheimhin heißt es, dass die Einhaltung der DIN 18040-2 ohne die Rollstuhlgerechtigkeit relativ kostenneutral umzusetzen sei (IP 28: 13, IP 45: 12). Zwar sprechen einige Akteure durchaus von »erheblichen Kosten« durch größere Grundflächen und zusätzliche Aufzüge (IP 31: 20, vgl. auch IP 30: 3; IP 37: 14), aber insgesamt erscheint eingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbarer Wohnraum wenig konfliktbehaftet. Rollstuhlgerechte Neubauten sind aus Sicht der Wohnungs- und Bauwirtschaft vor dem Kostenhintergrund problematischer. Hier erschweren es größere Grundflächen sowie das dargelegte Steuerungsproblem, Interessent*innen für derartigen Wohnraum zu finden (IP 38: 25; IP 41: 47ff.). Andersherum weist ein Interessenvertreter von Menschen mit Behinderungen auf die Schutzziele in der DIN 18040-2 hin, nach der barrierefreier und speziell rollstuhlgerechter Wohnraum durchaus in kleineren Grundrissen und damit günstiger planbar sei (IP 33: 22ff., vgl. auch IP 31: 8). Hier besteht eine kontroverse Wissenslage zu den vermeintlichen und tatsächlichen Mehrkosten von Barrierefreiheit, die sich insbesondere auf die politischen Prozesse zum regulativen Bauordnungsrecht auswirkt (IP 41: 47ff., vgl. Kapitel 7.1.5.2).

Im Bestandsumbau von Mietwohnraum steht die Finanzierung von barriere-reduzierenden Maßnahmen in einem Spannungsverhältnis zu vorher sehr niedrigen Mietniveaus. Es müssten bauliche Kompromisse eingegangen werden, so »dass sich das dann

die Zielgruppe auch noch leisten kann« (IP 39: 107, vgl. auch IP 33: 75f.). Trotz des AUFZUGS-Programms der Investitionsbank gilt insbesondere der nachträgliche Aufzugseinbau als Preistreiber (IP 6: 49; IP 31: 10; IP 34: 13). Laut mehreren Wohnungsunternehmen begrenze die dort festgeschriebene Mietpreisbindung die Umlagefähigkeit der Modernisierungskosten auf die Mieter*innen, weshalb die Wohnungsbestände nur sukzessive mit Aufzügen nachgerüstet werden könnten. Vielfach wird eine Querfinanzierung über den gesamten Mieterbestand notwendig: »Das bedeutet aber auch, dass ich flächendeckend so etwas in unserem Wohnungsbestand so nicht umsetzen kann« (IP 34: 13, vgl. auch IP 27: 27; IP 28: 9ff.; IP 30: 59).

Generell spielt die Kauf- und Mietkraft eine wesentliche Rolle, sei es durch sinkende Rentenniveaus oder durch die tendenziell geringere Einkommenslage von Menschen mit Behinderungen (IP 6: 49; IP 26: 67f.; IP 33: 22; IP 39: 110f.). Sowohl Interviewpartner*innen der Nachfrage- als auch der Angebotsseite betonen deshalb, dass freifinanzierter barrierefreier Neubau vielfach am Bedarf vorbei gehe (IP 30: 61ff.; IP 32: 36, 51, 95; IP 45: 2). Ein wohnungswirtschaftlicher Akteur erklärt:

»In den ganzen Jahren waren es vielleicht zehn behinderte Rollstuhlfahrer [...]. Acht davon waren KdU-abhängig [Kosten der Unterkunft, Anm. der Autorin]. Und die anderen beiden wollten eine ganz normale Wohnung, nur, dass sie halt eben irgendwie reinkommen. [...] Das, was wir ihnen anbieten konnten [...], sie konnten es sich halt eben einfach nicht leisten. Es war ein Neubau, [...], auch gefördert. Aber 5,50 Euro Kaltmiete war eben nicht KdU-tauglich« (IP 38: 142).

Zielkonflikte zu anderen wohnungsbaulichen Interessen

Die Frage nach der gleichzeitigen Zielerreichung von bezahlbarem und barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum ist durch verschiedene weitere Interessen zu ergänzen, die von unterschiedlicher Seite an die Wohnungsmärkte herangetragen werden. So kann erstens der Denkmalschutz mit barriere-reduzierenden Umbaumaßnahmen im Konflikt stehen (IP 26: 18; IP 31: 42ff.; IP 32: 71ff.). Zweitens würden brandschutzrechtliche Vorgaben, insbesondere beim nachträglichen Aufzugseinbau, mit erheblichen Kostensteigerungen einhergehen (IP 27: 21; IP 36: 20). Und drittens könnten energetische Vorgaben zwar in Verbindung zur Barrierereduzierung bei ohnehin stattfindenden Modernisierungen umgesetzt werden (IP 29: 397), könnten umgekehrt durch die begrenzten finanziellen Budgets aber auch dazu in Konflikt stehen: »Dabei [...] ist [es] sehr viel aufwendiger, [...] den Energiebedarf deutlich einzuschränken, als, sagen wir mal, eine Rampe einzubauen und die Türbreiten ausreichend breit zu gestalten in einem Haus« (IP 33: 22, vgl. auch IP 44: 74). Barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum kann somit nicht als isoliertes Ziel betrachtet werden, sondern steht im Aushandlungsprozess mit weiteren wohnungspolitischen oder wohnungswirtschaftlichen Interessen (IP 28: 7; IP 30: 9).

Zielkonflikte durch unterschiedliche Nutzergruppen

Mit der unterschiedlichen Finanzkraft der Nutzergruppen verbunden ist die »Diversität« durch unterschiedliche Behinderungen, die wiederum spezifische Wohnraumbedarfe mit sich bringt. Die größte Aufmerksamkeit kommt den Gehbeeinträchtigungen und insbesondere der Rollstuhlgerechtigkeit zu, da Rollstuhlfahrer*innen besonders

stark auf nach ihren Bedürfnissen ausgestatteten Wohnraum angewiesen seien (IP 3: 22ff.; IP 26: 5f.; IP 28: 12f.; IP 33: 52). Gleichzeitig weist die Wohnungswirtschaft darauf hin, dass »Rollstuhl nicht gleich Rollstuhl« sei und Elektrorollstühle vielfach vor der Wohnung geparkt würden, um innerhalb der Wohnung auf einen kleineren Rollstuhl oder Rollator umzusteigen. Auch wird angesichts der Entwicklung neuerer, kleinerer Modelle vor dem Bau zu großer Wohnungsschnitte gewarnt, die zukünftig eventuell nicht mehr notwendig seien (IP 28: 13ff.; IP 30: 17).

Die Bedarfe von Menschen mit Gehbeeinträchtigungen können außerdem im Konflikt mit anderen Behinderungen stehen: »Der Rollstuhlfahrer oder Rollatorbenutzer möchte bitte den auf null abgesenkten Bord am Straßenrand. Der Blinde möchte den aber nicht, weil, dann läuft er nämlich, ohne es zu merken, auf die Straße« (IP 33: 96, vgl. auch IP 23: 66ff.; IP 38: 103; IP 41: 6). Ferner erläutern die Vertretungen von Menschen mit Behinderungen, dass die öffentliche und politische Schwerpunktsetzung auf Körperbehinderungen inzwischen auf Sinnesbeeinträchtigungen ausgeweitet worden sei. Dies zeige sich an der Integration von audiovisuellen und taktilen Hinweisen in der baulichen Barrierefreiheit, kann aber wiederum Interessenkonflikte zwischen den einzelnen Behinderertenverbänden nach sich ziehen (IP 29: 351ff.; IP 33: 94ff.; IP 37: 18, vgl. Kapitel 7.1.5.5). Seelische Behinderungen und insbesondere Demenzerkrankungen würden nach wie vor wenig thematisiert. Solange keine akute eigene Betroffenheit vorliege, sei keine Assoziation mit dieser wenig erfreulichen Thematik gewünscht (IP 2: 124; IP 26: 26ff.; IP 27: 55; IP 29: 93ff.; IP 38: 49ff.). Anders als bei Menschen, die bereits ihr Leben lang mit einer Behinderung leben, sei bei älteren Menschen zudem ungewiss, wie sehr sich die altersbedingte Beeinträchtigung noch verschlechtert und ob sich ein umfassender Umbau oder Umzug »noch lohnt« (IP 33: 144; IP 44: 50). Laut Wohnungswirtschaft leben viele ältere Menschen in nicht-barrierefreien Wohnungen und arrangieren sich damit:

»Was hat Lieschen Müller davon, wenn sie dann halt eben auf eine seniorengerechte Eingruppierung guckt [...]. Die geht rein in die Wohnung, sie stellt fest: ›Ich komme ohne Treppen hoch. Ich komme durch die Türen, mein Rollator passt durch. Und das Bad sieht ungefähr so aus, wie ich mir das vorgestellt habe« (IP 38: 105, vgl. auch IP 33: 48; IP 36: 14).

Gleichzeitig kommt barrierefreier Wohnraum als Standard laut Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen allen Bevölkerungsgruppen zugute. Durch entsprechende Standardsetzungen würden zudem bislang entstehende Mehrkosten in der Planung entfallen (IP 1: 10; IP 23: 12; IP 26: 6ff.; IP 38: 89; IP 39: 11; IP 44: 40).

Zusammengefasst ist die tatsächliche und potentielle Nutzergruppe von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum erstens nicht klar umrissen und zweitens sowohl in ihren Bedarfen als auch in ihren finanziellen Handlungsspielräumen divers. Die politischen Akteure ziehen daraus je eigene Schlussfolgerungen, die von individueller Anpassung im Bedarfsfall bis hin zu struktureller Barrierefreiheit als Standard reichen. Dabei wurde aufgezeigt, dass ein in irgendeiner Form baulich bedarfsgerechter Wohnraum auch aus der Perspektive der Nachfrageseite nur eins von mehreren Interessen ist: Dieses Interesse kann etwa im Konflikt stehen mit dem Wohnenbleiben in der gewohnten Umgebung, der Autonomie oder dem Miet- und Kaufpreis alternativer Wohnangebote.

Genutzte Begrifflichkeiten: Barrierefreiheit und -reduzierung

Ein letztes Spannungsverhältnis besteht dazu, was genau politisch gesteuert werden soll: Kapitel 2.2 hat dafür in die begrifflichen Kontroversen zur Barrierefreiheit nach DIN 18040-2 und zur Barriere-reduzierung im Bestandsumbau eingeführt. Viele Gesprächspartner*innen bestätigen in diesem Kontext eine unklare und teils falsche Begriffsverwendung auf den Wohnungsmärkten (IP 23: 150; IP 26: 4; IP 33: 36ff.). Insbesondere im Gebäudebestand würde mit rechtlich ungeklärten Begriffen wie »barrierearm« oder »seniorengerecht« gearbeitet (IP 27: 5ff.; IP 28: 5ff.; IP 36: 12). Auch an dieser Stelle treten praktische Belange einer individuellen Anpassung von bestehendem Wohnraum in Konflikt mit einer für eine politische Steuerung notwendigen Standardisierung: »Das ist ja das Problem, dass man das irgendwie normieren muss, damit es angewendet werden kann. Man kann nicht für jeden individuellen Fall ja nun geeignete Wohnungen konstruieren« (IP 33: 22).

Querschnittsthematik zu sozialpolitischen und städtebaulichen Belangen

Der letzte Aspekt der Problemstruktur zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum besteht in seiner ausgeprägten Querschnittsthematik, wobei die Interviewpartner*innen die breitere Einbettung in sozialpolitische und städtebauliche Belange hervorheben. Wohnraum könne nicht isoliert von seiner baulichen und sozialen Umgebung betrachtet werden. So sei die bauliche Barrierefreiheit alleine ungenügend, wenn nicht gleichzeitig die soziale Dimension rund um (Alters-)Einsamkeit und gesellschaftliche Teilhabe adressiert würde – etwa über Mehrgenerationen-Wohnen, Senioren-WGs oder von Wohnungsunternehmen initiierte Freizeitaktivitäten für ältere Mieter*innen. Gleichzeitig können sich negative Aspekte gegenseitig verstärken: Eine fehlende bauliche Barrierefreiheit erschwert den Zugang nach draußen und schränkt damit gesellschaftliche Teilhabe ein (IP 2: 18, 122; IP 25: 123ff.; IP 34: 9). Daneben ist das breitere Wohnumfeld wichtig, verstanden als jedwede Infrastruktur von Einkaufsmöglichkeiten über – barrierefreien – öffentlichen Nahverkehr bis hin zu einer wohnortnahen Pflege- und Gesundheitsinfrastruktur (IP 2: 30ff.; IP 6: 60ff.; IP 25: 107ff.; IP 32: 68; IP 33: 138ff.; IP 38: 106ff.). Hier wünscht sich sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite nach Wohnraum eine integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung (IP 28: 37ff.; IP 30: 63; IP 36: 84f., 123). Diese über die einzelne Wohnung hinausgehenden Kriterien beeinflussen, wie stark barrierefreier oder -reduzierter Wohnraum letztlich nachgefragt wird. Aus einer politischen Steuerungsperspektive indessen erschwert ein derart integrierter Ansatz die ohnehin schon bestehende Querschnittsaufgabe zwischen wohnungs- und sozialpolitischen Ressorts (vgl. Kapitel 7.1.4).

»Problemstrukturen« in Sachsen-Anhalt

Die Problemstrukturen wurden eingeteilt in Strukturen der regionalen Wohnungsmärkte, Zielkonflikte zu anderen Interessen und Querschnitte zu Sozialem und Stadtentwicklung. In Sachsen-Anhalt prägen vor allem die von Alterung, Fortzug und Leerstand geprägten Wohnungsmärkte die Wohnungspolitik, der Fokus liegt auf dem nachfragegerechten Bestandsumbau. Damit einhergehend wird der Zielkonflikt zwischen bezahl-

barem und barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum insbesondere in der geringen Miet- und Kaufkraft der Nachfrageseite gesehen. Zugleich ist die Interpretation der Problemstrukturen subjektiv, was sich darin zeigt, dass insbesondere Behindertenverbände versuchen, Zielkonflikte eher zu negieren und alternative Lösungswege aufzuzeigen (vgl. Kapitel 7.1.5).

7.1.3 Situative Aspekte

Nach den Instrumenten und Instrumenten-Alternativen sowie den Problemstrukturen richtet sich der Blick im Folgenden auf situative Aspekte. Derartige externe, nicht direkt mit dem Untersuchungsgegenstand verbundene Ereignisse können politische Prozesse in unvorhergesehener Art und Weise beeinflussen und sogenannte Möglichkeitsfenster eröffnen (vgl. Kapitel 4.4). In Sachsen-Anhalt wurden verschiedene solcher Möglichkeitsfenster ausgemacht, die den jeweiligen Veränderungsinteressen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum Aufwind verschafft haben.

Situative Aspekte im Bauordnungsrecht

Die Novellierung der Landesbauordnung im Jahr 2013 wird zwar mit einem generellen Aktualisierungsbedarf begründet (Landtag Sachsen-Anhalt 2013d: 3), als situativer Aspekt kommt aber eine europäische Verordnung hinzu. Im Rahmen der EU-Bauprodukte-Verordnung des Jahres 2011 war die Vermarktung bestimmter Produkte EU-weit zu harmonisieren. Dies zog einen Anpassungsbedarf im Bauordnungsrecht bis zum Juli 2013 nach sich – eine Frist, die mit der Veröffentlichung des Gesetzes zur Änderung der Bauordnung vom 04. Juli 2013 genau eingehalten wurde (Landtag Sachsen-Anhalt 2013d: 3; Landtag Sachsen-Anhalt 2013e). Für das barrierefreie Bauen hat die EU-Bauprodukte-Verordnung also ein Möglichkeitsfenster eröffnet, was von den jeweiligen Interessenvertretungen genutzt werden konnte, um zumindest einige ihrer Forderungen in die novellierte Bauordnung zu integrieren.

Ein aktuelleres Beispiel zeigt, dass derartige Möglichkeitsfenster sich nicht automatisch oder erst zeitverzögert öffnen. So hat die AfD-Fraktion im September 2018 einen Antrag zur kleinen Bauvorlagenberechtigung für Meister*innen und Techniker*innen eingereicht. Nach anfänglicher Ablehnung durch den Landtag fand im März 2019 eine öffentliche Anhörung im zuständigen Ausschuss statt. Diese war eng auf die Bauvorlagenberechtigung begrenzt, andere Interessen wie die Barrierefreiheit vermochten sich keine Stimme zu verschaffen (Landtag Sachsen-Anhalt 2018a; Landtag Sachsen-Anhalt 2019b). Gleichzeitig weisen zwei Interviewpartner*innen auf die sich aus solchen Änderungsdebatten ergebenden Gelegenheiten hin (IP 26: 22; IP 35: 28). Und tatsächlich wurde durch die kleine Bauvorlagenberechtigung letztlich eine Debatte zur neuerlichen Änderung der Bauordnung angestoßen, die im Frühjahr 2020 noch anhielt. Damit fällt sie aus dem engeren Untersuchungszeitraum der Forschungsarbeit, soll aber aufgrund der aktuellen Relevanz kurz skizziert werden. So hat es das barrierefreie Bauen in der Zwischenzeit auf die politische Agenda geschafft – wenn auch bezogen auf Schulen, Heime und Tagesstätten und nicht auf das Wohnen. Diese Inhalte wurden

erfolgreich durch den Landesbehindertenbeirat in die politische Diskussion integriert (Landtag Sachsen-Anhalt 2020c: 46ff.; Landtag Sachsen-Anhalt 2020a: 9).

Situative Aspekte in der Wohnraumförderung

Auch das Programm WOHNRAUM HERRICHTEN und das AUFZUGS-Programm sind durch einen starken externen Effekt begünstigt worden. Einerseits enthält bereits die Koalitionsvereinbarung der schwarz-rot-grünen Landesregierung des Jahres 2016 einen entsprechenden Passus: »Die Wohnraumförderung wird ergänzt um ein Förderprogramm zur Errichtung von Aufzugsanlagen. [...] Zahlt der Bund über das Jahr 2019 hinaus Mittel für die Wohnraumförderung, wird aus dem revolvingierenden Wohnraumförderfonds eine anteilige Zuschussförderung geprüft« (Landesregierung Sachsen-Anhalt 2016: 121) – eine mögliche Zuschussförderung wird also an die Zahlung weiterer Kompensationsmittel des Bundes geknüpft. Andererseits kommt beiden Förderprogrammen an dieser Stelle die sogenannte Flüchtlingskrise zugute: Durch den verstärkten außereuropäischen Zuzug seit 2015 hat sich in Teilen Deutschlands die Debatte zur Wohnraumknappheit zugespitzt. In abgewandelter Form erreichte diese Debatte auch Sachsen-Anhalt, wo die Idee zunächst darin bestand, bislang leerstehende und teils bereits zum Abriss freigegebene Wohngebäude zu sanieren, um dadurch zusätzlichen Wohnraum zu schaffen. Das Zuschussprogramm WOHNRAUM HERRICHTEN wurde daraufhin aus den aufgestockten Bundesmitteln finanziert (IP 5: 10ff.; IP 30: 43; vgl. Kapitel 7.1.1).

Im Sommer 2017 folgte das AUFZUGS-Programm. Auch das begründet eine Gesprächspartnerin aus der Investitionsbank mit den erhöhten Kompensationszahlungen:

»Damit hatte dann auch Sachsen-Anhalt mal das Geld und hat gesagt: ›Was können wir daraus machen?‹ [...] Und dann gab es nochmal diese Sonderzahlung und da hat man dann auch tatsächlich auch mal geguckt: ›Was brauchen wir denn ansonsten hier im Land?‹ Eben, wir sind ein alterndes Land, das stimmt leider, also wir haben zunehmend alternde Bevölkerung« (IP 5: 10ff., vgl. auch IP 30: 13; Landtag Sachsen-Anhalt 2017e: 65).

Die Forderung nach einer Aufzugsförderung kursierte also schon länger, aber die konkrete Ausgestaltung und das Finanzvolumen wurden von einem situativen Aspekt beeinflusst: der Erhöhung der Bundeskompensationsmittel durch den verstärkten Zuzug Geflüchteter seit dem Sommer 2015.

Situative Aspekte bei Beratungsangeboten

Die Einrichtung der Landesfachstelle für Barrierefreiheit wurde ebenfalls durch einen situativen Aspekt erleichtert. Sie geht auf einen langjährigen politischen Prozess zurück, der letztlich durch europäisches Recht unerwarteten Aufwind erfahren hat. Bereits 2013 forderte der Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ein Kompetenzzentrum zur Barrierefreiheit, welches zunächst in einer ehrenamtlichen Struktur unter dem Namen »Landeskompetenzzentrum Barrierefreiheit« eingerichtet wurde (Landtag Sachsen-Anhalt 2014b: 60). Es folgte eine stete Debatte zum hauptamtlichen Ausbau dieser Struktur (vgl. Kapitel 7.1.5.4). In diese Zeit fällt die Umsetzung der EU-Richtlinie über den barrierefreien Zugang

zu den Webseiten und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen, umgangssprachlich »EU-Webseitenrichtlinie« genannt (Amtsblatt der EU 2016; Unfallkasse Sachsen-Anhalt 2020). Nun bedurfte es ohnehin einer Monitoring- und Beratungsstelle im Land, wozu ein Mitglied des Behindertenbeirats erklärt: »[W]ir haben das im Behindertenbeirat zum Anlass genommen, um Änderungen vorzuschlagen, [...] um auch diesen ganzen Bereich voranzubringen« (IP 1: 10, vgl. auch IP 29: 282ff.; IP 26: 38). Auch ein Ansprechpartner im Sozialministerium erläutert, dass durch die EU-Richtlinie eine deutlich breitere Aufstellung der geplanten Fachstelle realisiert werden konnte, mit insgesamt elf Stellen und 1,1 Millionen Euro pro Jahr (IP 45: 24ff.).

»Situative Aspekte« in Sachsen-Anhalt

Situative Aspekte beeinflussen die politischen Prozesse zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum in Sachsen-Anhalt, wobei sie keine völlig neuen Themen auf die politische Agenda bringen, sondern vielmehr bereits kursierenden Forderungen letztlich zur Durchsetzung verhelfen. So ermöglichen die durch den außereuropäischen Zuzug seit 2015 erhöhten Bundeskompensationsmittel das zuschussbasierte AUFZUGS-Programm, und die Landesfachstelle für Barrierefreiheit erfährt durch eine EU-Webseitenrichtlinie zum barrierefreien Internet unerwarteten Aufwind.

7.1.4 Institutionen

Bislang wurden mit den Instrumenten und Instrumenten-Alternativen, den Problemstrukturen und den situativen Aspekten drei AEP-Erklärungsfaktoren untersucht. Im Folgenden geht es um den institutionellen Rahmen, der die Möglichkeiten und Grenzen des Handelns politischer Akteure aufzeigt. Für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum wurde dieser Erklärungsfaktor dreigeteilt in inklusionspolitische Abkommen und Konventionen, in die institutionellen Settings im Bundesland sowie in Austauschformate des föderalen Mehrebenensystems (vgl. Kapitel 4.5).

Inklusionspolitische Abkommen und Konventionen

Inklusionspolitische Ziele werden in Sachsen-Anhalt vor allem über das Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (kurz: Behindertengleichstellungsgesetz, BGG) und den Landesaktionsplan »einfach machen« zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) formuliert. Das sachsen-anhaltische BGG definiert äquivalent zum Bundesgesetz die Barrierefreiheit, enthält aber, da es zuletzt im Jahr 2010 überarbeitet worden ist, noch nicht das Kriterium der Auffindbarkeit für Menschen mit Seh- und Hörbeeinträchtigungen (§ 5 in MJ Sachsen-Anhalt 2020, vgl. Kapitel 2.2). Außerdem beziehen sich seine Zielsetzungen zuvorderst auf den öffentlichen Raum, auf das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt, Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben sowie die öffentlichen Verwaltungen (MJ Sachsen-Anhalt 2020).

Einschlägiger für den privaten Wohnraum ist der Landesaktionsplan »einfach machen« aus dem Jahr 2013. Er konkretisiert die Ziele aus der UN-BRK und schreibt Maßnahmepläne, Zeitpläne und Zuständigkeiten fest (MS Sachsen-Anhalt 2013: 11). Gleich das Handlungsfeld 1 beschäftigt sich mit »Barrierefreiheit, Kommunikation, Informa-

tion und unabhängiger Lebensführung« (MS Sachsen-Anhalt 2013: 11ff.). Das Verkehrsministerium erhält die Aufgabe »Werben für barrierefreien Wohnungsbau mit dem Ziel den Bestand aufmind. 10 % anzuheben«, dazu sollen die Förderrichtlinien ressortübergreifend für eine stärkere Verankerung von Barrierefreiheit angepasst werden (ebenda: 24f.). Eine Novellierung vom § 49 der Landesbauordnung ist genauso genannt wie die Herausgabe einer Verwaltungsvorschrift zur Bauordnung mit Bezug zur DIN 18040, ferner soll ein Kompetenzzentrum Barrierefreiheit eingerichtet und Barrierefreiheit in die Aus- und Weiterbildung von Architekt*innen sowie Ingenieur*innen integriert werden (ebenda: 24f.). Ein zentral in die Formulierung und Umsetzung dieses Aktionsplans eingebundener Interviewpartner erklärt: »Auf den [Landesaktionsplan, Anm. der Autorin] muss ich immer wieder zurückkommen, weil da alles immer drinsteht – das ist wie so die Bibel der Inklusion in Sachsen-Anhalt« (IP 45: 24).

Der Landesaktionsplan selbst ersetzt allerdings keine Rechtsvorschriften und bedarf einer Überführung in einzelne Politikbereiche wie die Wohnungspolitik (MS Sachsen-Anhalt 2013: 10). Entsprechend häufig verweisen Veränderungsinteressen, die sich für eine stärkere politische Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum einsetzen, auf die UN-BRK und konkret den Landesaktionsplan (IP 1: 10; IP 6: 2ff., 98; IP 22: 8f.; IP 44: 28, vgl. ausführlich Kapitel 7.1.5). Dabei zeigen die oben skizzierten Maßnahmen, dass den einzelnen Ressorts in der Umsetzung ein nicht unerheblicher Interpretationsspielraum zukommt. Insofern wird die Beziehung zwischen inklusionspolitischen Zielsetzungen und wohnungsbaupolitischen Logiken im Folgenden noch näher zu erläutern sein.

Institutionen im Bundesland: Ministerieller Zuschnitt und Politikintegration

Die Analyse des ministeriellen Zuschnitts beginnt mit einer Skizzierung der relevanten Ministerien. So sind der schwarz-rot-grünen »Kenia-Koalition« von 2016 bis 2021 unter Ministerpräsident Reiner Haseloff (CDU) acht Ministerien unterstellt. Wichtig für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum ist einerseits das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr (MLV) von CDU-Minister Webel und andererseits das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration (MS) von SPD-Ministerin Grimm-Benne (Staatskanzlei Sachsen-Anhalt 2020). Da die Novelle der Bauordnung in die vorherige Legislaturperiode fällt, interessiert auch die vorherige Landesregierung: Das »Kabinett Haseloff I« regierte von 2011 bis 2016 in schwarz-roter Koalition. Während das für Bauen zuständige Ministerium schon damals Minister Webel unterstellt war, wurde das Sozialministerium durch Norbert Bischoff (SPD) geführt (Staatskanzlei Sachsen-Anhalt 2015).

Diese ministeriellen Zuständigkeiten lassen sich über die internen Ministerialstrukturen noch verfeinern. So ist im MLV die Abteilung 2 »Städtebau und Bauaufsicht, Landesentwicklung« für Fragen des Bauens und Wohnens zuständig. Konkret die Wohnraumförderung ist im dortigen Referat 21 (Grundsatz Städtebau, Stadtentwicklung, Wohnungswesen, Wohngeld, Haushalt) angesiedelt, während die Referate 23 und 25 für die Formulierung und Umsetzung des Bauordnungsrechts verantwortlich sind (MLV Sachsen-Anhalt 2020). Die Aufgabenteilung im MS wiederum organisiert sich an Zielgruppen, sodass insbesondere das Referat 31 (Menschen mit Behinderungen, Sozialhil-

fe, gesellschaftliche Teilhabe) von Interesse ist (MS Sachsen-Anhalt 2020). Während das Bauordnungsrecht und die Wohnraumförderung klar in der Verantwortung des MLV liegen, ist die Wohnberatung stärker im MS verortet. Diese ministerielle Struktur bestimmt die Handlungskompetenzen der einzelnen Ressorts, da je nach Zuschnitt und Priorisierung unterschiedliche Ressourcen damit einhergehen (vgl. Kapitel 4.5.2).

Angesichts des Querschnittscharakters von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum (vgl. Kapitel 7.1.2) interessiert, inwieweit in Sachsen-Anhalt die klassische negative Koordination dominiert, in der ein federführendes Ministerium andere Ressorts je nach Betroffenheit um Stellungnahmen bittet, oder inwieweit sich Formen des Disability Mainstreamings zur Politikintegration finden. Da das Bauordnungsrecht und die Wohnraumförderung im Verkehrsministerium verortet sind, ist zu prüfen, inwieweit das Sozialministerium mit seinen inklusionspolitischen Interessen in die dortige Gesetzgebung eingebunden wird. Diesbezüglich berichten Interviewpartner*innen aus dem regierungsnahen Spektrum von einer interministeriellen Arbeitsgruppe »Barrierefreies Sachsen-Anhalt«, welche bereits 2009 über einen Landtagsbeschluss etabliert wurde und seitdem circa vierteljährlich tagt (IP 3: 73f.; IP 22: 44ff.; IP 45: 28f.). Ein Ansprechpartner aus dem Sozialministerium formuliert das Ziel von möglichst viel barrierefreiem Wohnraum: »Unser Ziel. Und das verfolgen wir halt gemeinsam mit dem MLV« (IP 45: 2). Gleichzeitig relativiert er zu strengeren barrierefreien Vorgaben im Bauordnungsrecht: »Wir haben dann gemerkt im MLV, dass die ein bisschen verhalten an der Stelle sind« (ebenda: 18). Mit Blick auf die ausgearbeiteten Zielkonflikte ist davon auszugehen, dass hier unterschiedliche, nicht vollends kompatible Ressortinteressen aufeinandertreffen (vgl. Kapitel 7.1.2). Für die deshalb notwendigen Aushandlungsprozesse wurden mit der interministeriellen Arbeitsgruppe, aber auch mit dem Behindertenbeauftragten, Formate der positiven Koordination entwickelt. Der hauptamtliche Beauftragte ist im Sozialministerium verortet und wird durch einen Behindertenbeirat sowie einen Runden Tisch für Menschen mit Behinderungen unterstützt (Landesportal Sachsen-Anhalt 2020a; Landtag Sachsen-Anhalt 2014b: 5). Diese Gremien sind laut Behindertengleichstellungsgesetz formal bei allen Gesetzesvorhaben einzubinden, die Menschen mit Behinderungen betreffen (Landtag Sachsen-Anhalt 2014b: 12). Allerdings müsste diese Beteiligung laut verschiedenen Interviewpartner*innen teils aktiv eingefordert werden oder es verblieben bei konkreten Vorhaben nur wenige Tage für eine Stellungnahme (IP 1: 49; IP 6: 78ff.; IP 29: 259; IP 44: 12). Zudem wird vorgeschlagen, das Amt des Behindertenbeauftragten an der Staatskanzlei anzusiedeln, was einen breiteren Zugang zu allen Ressorts gewährleisten würde (IP 1: 38ff.; IP 23: 108; IP 26: 36). Schließlich stellen auch interministerielle Leitbilder wie der Landesaktionsplan »einfach machen« eine Form des Disability Mainstreaming dar, wobei letztlich wiederum die einzelnen Ressorts für die Umsetzung der Maßnahmen zuständig sind (IP 1: 10; IP 23: 92; IP 32: 66ff.).

Insgesamt bestehen zwar verschiedene Anstrengungen, um die sektorale Politikorganisation durch interministerielle Formate aufzubrechen, Interviewpartner*innen von außerhalb des Regierungssystems kritisieren diese Versuche aber auf einem Spektrum von ungenügend bis hin zu eher symbolischer Natur (IP 1: 38ff., 58; IP 6: 6ff., 54ff.; IP 23: 111ff.; IP 30: 63). Dieser Widerspruch zwischen Anspruch und Umsetzung unterstreicht, wie voraussetzungsvoll das Disability Mainstreaming in der Praxis ist – nach

wie vor dominiert die negative Koordination. Dies gilt insbesondere dann, wenn die einzelnen Ressort-Interessen nicht ohne Weiteres miteinander in Einklang zu bringen sind: »Im Sozialministerium rennt man da mehr oder weniger offene Türen ein. Nur das Ministerium für [...] Landesentwicklung und Verkehr – sieht das nicht so verbissen. Die sehen offenbar den Bedarf nicht« (IP 33: 10, vgl. auch IP 26: 4; IP 29: 233; IP 44: 24).

Institutionen im Mehrebenensystem: Up-Scaling, Down-Scaling und Through-Scaling

Neben inklusionspolitischen Institutionen und dem ministeriellen Zuschnitt interessieren auch die Strukturen des föderalen Mehrebenensystems. Inwieweit beeinflussen entsprechende Austauschformate die politischen Prozesse in Sachsen-Anhalt? Dafür wird der Blick zunächst auf die horizontale Ebene zwischen den Ländern gelenkt (horizontales Through-Scaling). Daraufhin leiten in der vertikalen Perspektive zwischen Bund, Ländern und Kommunen die Konzepte des Up-Scaling und Down-Scaling die Analyse (vgl. Kapitel 4.5.3).

Institutionalisierte Austauschformate zwischen den Ländern bestehen meist in den Politikbereichen, in denen die Länder über legislative Zuständigkeiten verfügen. Entsprechend gibt es sowohl für das Bauordnungsrecht als auch für die soziale Wohnraumförderung Fachkommissionen über die Bauministerkonferenz. Im Bauordnungsrecht bietet die durch die ARGEBAU-Ministerkonferenz formulierte Musterbauordnung als »Grundlage für ein einheitliches Bauordnungsrecht der Länder« eine zentrale Orientierung (ARGEBAU 1998: 1). Gilt dies für die westdeutschen Länder bereits seit den späten 1950er Jahren, hat sich das Bauordnungsrecht der neuen Länder nach 1990 gleichfalls stark am damaligen Bundesmuster orientiert (ARGEBAU 1998: 19f.; vgl. Kapitel 6.1.1). Sachsen-Anhalt knüpft an diese Tradition an und befürwortet seit seiner Gründung eine enge Anlehnung an die Musterbauordnung (Landesregierung Sachsen-Anhalt 2016: 121; IP 3: 95ff.). Für die soziale Wohnraumförderung besteht mit der Fachkommission Wohnraumförderung der ARGEBAU ein vergleichbares Format (IP 22: 34ff.). Darüber hinaus organisieren die Landesförderinstitute selbst verschiedene Austauschgremien auf Arbeitsebene. Dieser Erfahrungsaustausch »findet zweimal jährlich statt [...]: ›Mensch, was macht ihr? Oder wenn ich eine konkrete Fragestellung habe, oder auch – sehr kleinteilig zum Teil –: ›Wie beurteilt ihr diesen und jenen Sachverhalt?« (IP 5: 84). Die einzelnen Landesförderinstitute können vorab Inhalte auf die Tagesordnung setzen, jedoch sei Barrierefreiheit dabei »jetzt nicht so das große Thema« (IP 5: 88).

Zusätzlich zu den Formaten über die ARGEBAU und die Förderinstitute bestehen ministerielle sowie parteipolitische Austauschtreffen zwischen den Ländern, letztere bspw. für die einzelnen fachpolitischen Sprecher*innen (IP 44: 62ff.; IP 31: 67f.). Neben dieser formalisierten Koordination erfolgt horizontales Through-Scaling aber auch informell entweder über das Telefon oder über die Recherche in parlamentarischen Dokumenten anderer Bundesländer. Dies ist insbesondere der Fall, wenn in Sachsen-Anhalt gerade ein konkreter Gesetzentwurf oder eine Richtlinie ausgearbeitet wird. So diskutieren die institutionalisierten Austauschformate eher die großen Linien, wohingegen barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum über die eigenen Landesgrenzen hinaus eher anlassbezogen und wenig institutionalisiert adressiert wird (IP 26: 48; IP 44: 66).

Generell beeinflussen die landesspezifischen Strukturen die politischen Prozesse in Sachsen-Anhalt stark und schränken damit die Möglichkeiten des horizontalen Through-Scaling ein. Landesintern prägen einerseits bereits bestehende Maßnahmen durch ihre Pfadabhängigkeiten die politischen Prozesse, andererseits die Strukturen der regionalen Wohnungsmärkte (IP 3: 99ff.; IP 6: 82ff.). Ferner begrenzt auch die sachsen-anhaltische Haushaltslage den Handlungsspielraum der politischen Entscheider*innen, weshalb attraktive Förderprogramme aus anderen Ländern nicht übernommen werden können. Deshalb konzentriert sich der Blick über die eigenen Landesgrenzen auf solche Länder, die soziodemografisch und finanziell ähnlich strukturiert sind (IP 22: 34ff.; IP 30: 46ff.; IP 44: 65; IP 45: 44).

Da die bisherigen Erkenntnisse darauf hinweisen, dass die Strukturen innerhalb Sachsen-Anhalts die politischen Prozesse im Land stärker prägen als Anreize von außerhalb, wird der Blick im Folgenden auf das vertikale Up-Scaling gelenkt. Die Kommunen verfügen einerseits über Handlungsspielräume in der Umsetzung von bundes- und landesrechtlichen Regelungen (vgl. Kapitel 2.1), andererseits können sie eigene Policy-Ideen verfolgen und damit beispielgebend für neue Entwicklungen auf Landes- oder Bundesebene sein. Aus inklusionspolitischer Perspektive verweisen Interviewpartner*innen dabei auf die Umsetzung der UN-BRK, etwa durch kommunale Aktionspläne und die Einrichtung eines kommunalen Teilhabemanagements. Hier könnten, gebündelt durch kommunale Behindertenbeauftragte, neue Policy-Ideen auf die Landesebene getragen werden (IP 6: 97ff.; IP 2: 86; IP 31: 12; IP 45: 10, 48; MS Sachsen-Anhalt 2013: 130ff.). Aus einer Perspektive der Wohnungspolitik und Stadtentwicklung wäre ein Up-Scaling aus Erfahrungen in der kommunalen Bauleitplanung und Konzeptvergabe denkbar, wurde aber für Sachsen-Anhalt vor allem als »Kann-Option« aufgezeigt (vgl. potentielle Instrumenten-Alternative). Die zurückhaltende Aktivität der Kommunen wird mit ihren fehlenden finanziellen Handlungsspielräumen begründet: *»Also, das sind mehr so die größeren Städte wie München oder sowas, die versuchen, selbst was zu machen. Wenn sie das aus ihrer eigenen, kommunalen Kraft heraus können. Das ist für Ostdeutschland im Prinzip fast nirgendwo möglich«* (IP 30: 53, vgl. auch IP 6: 97ff.; IP 27: 98ff.). Dadurch sind die Möglichkeiten beispielgebender Aktivitäten im Bereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums begrenzt – wo keine Modellprojekte erprobt werden, können auch keine Policy-Ideen übertragen werden.

Demgegenüber bestehen beim Down-Scaling bundespolitischer Aktivitäten zwei starke Anlehnungen. Erstens orientieren sich die Förderprogramme deutlich an KfW-Programmen (IP 5: 40; IB Sachsen-Anhalt 2014). Dazu erklärt eine Gesprächspartnerin aus der Investitionsbank:

»[...] das Programm Sachsen-Anhalt MODERN, diese beiden Teilbereiche Altengerecht und Energieeffizient, sind 1 zu 1 von der KfW abgeschrieben. [...] Weil wir gesagt haben: Die sind eigentlich so gut ausgearbeitet, warum soll man das Rad zweimal erfinden. [...] Und auch z.B. unser Aufzugsprogramm, das hat ganz klar die Bestimmungen der KfW im Hintergrund« (IP 5: 22).

Zweitens diente der Bund bei der Landesfachstelle für Barrierefreiheit, sowie ihrem Vorreiter dem Landeskompetenzzentrum Barrierefreiheit, als Exempel. Sowohl die Namensgebung als auch die inhaltliche Ausgestaltung waren an einem entsprechenden

Bundesäquivalent ausgerichtet (IP 1: 85; IP 6: 32; IP 26: 10ff.; IP 33: 13off.; IP 45: 20; Landtag Sachsen-Anhalt 2017b: 2; Bundesfachstelle Barrierefreiheit 2017: 4).

»Institutionen« in Sachsen-Anhalt

Institutionelle Regelungen wirken in Sachsen-Anhalt in zwei unterschiedlichen Richtungen: Einerseits fungieren inklusionspolitische Abkommen wie der Landesaktionsplan »einfach machen« als Referenz der Veränderungsinteressen für eine stärkere politische Steuerung zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum, andererseits erschwert die Ressortlogik eine positive Koordination, nach der sich die für Wohnen/Bauen und Soziales zuständigen Ministerien frühzeitig und kooperativ abstimmen. Austauschformate, die Policy-Ideen von anderen föderalen Ebenen oder Einheiten nach Sachsen-Anhalt tragen, bestehen vor allem über die von der ARGEBAU erarbeitete Musterbauordnung (horizontales Through-Scaling) sowie über das KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen« (vertikales Down-Scaling).

7.1.5 Akteure und ihre Handlungen

Bislang wurden vier der fünf AEP-Erklärungsfaktoren auf das sachsen-anhaltische Fallbeispiel zur politischen Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum angewendet. Mit den Akteuren und ihren Handlungen bildet der zentrale Erklärungsfaktor im handlungstheoretisch ausgerichteten Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse den Abschluss. Hier liegt der Schwerpunkt der Analyse, weil je unter Bezugnahme auf die bisherigen empirischen Erkenntnisse die Eigendynamik der einzelnen Faktoren und ihre Querbeziehungen ausgearbeitet werden.

Die Akteure wurden vorab eingeteilt in außerparlamentarische Interessen, Parteien und Akteure aus der Ministerialverwaltung (vgl. Kapitel 4.6). Darauf aufbauend erfolgt eine Rahmung zu den übergeordneten Interessen dieser Akteursgruppen. Wer verbirgt sich hinter den außerparlamentarischen Interessen und welche Akteure aus dem parteipolitischen und administrativen Spektrum sind bei der politischen Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum in Sachsen-Anhalt wichtig (Kapitel 7.1.5.1)? Dann wird für das Bauordnungsrecht, die Wohnraumförderung und die Beratungsstellen geprüft, wem welche Rolle in diesen politischen Prozessen zukommt (Kapitel 7.1.5.2 bis 7.1.5.4). Schließlich erfolgt in Rückbindung an die Interessen eine Analyse der den Akteuren zur Verfügung stehenden Ressourcen und genutzten Strategien (Kapitel 7.1.5.5).

7.1.5.1 Strukturierung der Akteure und ihre übergeordneten Interessen

Beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum verfolgen die Akteure teils übergeordnete Interessen, die nicht für eine einzelne Policy gelten, sondern für den gesamten Untersuchungsgegenstand. Diese übergeordneten Interessen sind im Folgenden dargestellt.

Außerparlamentarische Interessenvertretung

Die außerparlamentarischen Interessen unterteilen sich in die Anbieter- und die Nachfrageseite nach Wohnraum (vgl. Kapitel 4.6.1). Die Angebotsseite setzt sich im weiteren Sinne aus der Wohnungs- und Bauwirtschaft zusammen, wofür in Sachsen-Anhalt kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen sowie deren Verband interviewt wurden, ferner Handwerks- und Architektenkammern. Die einzelnen Wohnungsunternehmen wurden bereits als Akteure in der kooperativen politischen Steuerung untersucht und ihre Interessen zur Leerstandsvermeidung und Mieterbindung sind im Folgenden auf die Verbandsebene zu übertragen (vgl. Kapitel 7.1.1). Weniger kann indessen gesprochen werden für private Immobilienunternehmen – diese sind in Sachsen-Anhalt nicht organisiert – sowie für private Vermieter*innen.

Die Nachfrageseite nach Wohnraum besteht aus den Akteuren, die Wohnraum nutzen und sich aktiv für eine politische Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum einsetzen. Hier galt die Annahme, dass besonders betroffene Nutzergruppen wie ältere Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen und Menschen mit Behinderungen sich am stärksten einbringen (vgl. Kapitel 4.6.1). Allerdings zeigt die Empirie, dass Seniorenvertretungen stärker in Debatten zur gesellschaftlichen Teilhabe sowie in Renten- und Pflegedebatten engagiert sind (IP 2: 46ff.; IP 26: 31; IP 29: 101; IP 33: 100). Zwar unterstützen sie barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum als politische Forderung durchaus, sind aber durch ihre andere Schwerpunktsetzung in den politischen Prozessen nicht involviert (IP 2: 122ff.). Selbiges gilt für die größeren Wohlfahrts- und Sozialverbände, die stärker an Fragen der allgemeinen sozialen Absicherung interessiert sind (IP 33: 86; IP 39: 105). Damit bleiben die Vertretungen von Menschen mit Behinderungen, die entweder in Form einzelner Verbände oder gebündelt über den Behindertenbeirat oder den Runden Tisch als Stimme für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum auftreten.

Parteilpolitik

Die Parteien wurden über die Landtagsfraktionen konzeptualisiert (vgl. Kapitel 4.6.2). In Sachsen-Anhalt besteht der Landtag in der von 2016 bis 2021 andauernden Legislaturperiode aus 87 Abgeordneten, wobei die größte der fünf Fraktionen die CDU (30) stellt, gefolgt von AfD (21), DIE LINKE (16), SPD (11) und Bündnis 90/Die Grünen (5). Vier Abgeordnete sind fraktionslos. Es regiert ein Dreierbündnis aus CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Landtag Sachsen-Anhalt 2020b). Da die Bauordnungsnovelle in die vorhergehende Legislaturperiode von 2011 bis 2016 fiel, interessiert auch die damalige schwarz-rote Landesregierung. Sie regierte in folgender Landtagszusammensetzung: Die CDU als stärkste Fraktion (41 Sitze) wurde gefolgt von DIE LINKE (29), SPD (26) und Bündnis 90/Die Grünen (9) (Landtag Sachsen-Anhalt 2014a: 10).

Um die programmatischen Interessen der Parteien zu analysieren, werden zunächst Wahlprogramme und Koalitionsvereinbarungen betrachtet. Den Begriffen »Barrierefreiheit«, »demografischer Wandel« und »Inklusion« kommt – mit etwas unterschiedlicher Gewichtung – in den Wahlprogrammen des Jahres 2016 ein ähnlicher Stellenwert zu (CDU Sachsen-Anhalt 2016; SPD Sachsen-Anhalt 2016; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Sachsen-Anhalt 2016; DIE LINKE Sachsen-Anhalt 2016). Lediglich die AfD und

die nicht im Landtag vertretene FDP sind zurückhaltend in dieser Begriffsverwendung (FDP Sachsen-Anhalt 2016; AfD Sachsen-Anhalt 2016). Barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum wird also von den meisten etablierten Parteien einvernehmlich als politisches Problem verstanden. Bei derart konsensualen Problemdefinitionen helfen die Analysen politischer Positionspapiere nur bedingt weiter, da diese häufig nicht über allgemeine Zielsetzungen hinausgehen. So bescheinigen auch die Gesprächspartner*innen prinzipiell allen politischen Parteien, barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum auf der Agenda zu haben (IP 2: 94; IP 6: 55; IP 26: 4; IP 40: 30). Eine Ausnahme bildet die AfD, was aber eher in mangelnden Kontakten zu dieser Partei und entsprechender Unkenntnis ihrer Positionen begründet liegt (IP 1: 64; IP 23: 66). Unterschiede werden stärker in der Prioritätensetzung denn in der allgemeinen Zielstellung gesehen, wobei einige Interviewpartner*innen den im linken politischen Spektrum verorteten Parteien eine stärkere Beschäftigung mit dem barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum attestieren (IP 29: 228ff.; IP 33: 18, 32). Insgesamt dominieren in der Wohnungs- und Sozialpolitik aber andere Themen. Besteht ein stärkeres Engagement, hänge dies von einzelnen Fachpolitiker*innen und ihrer persönlichen Sensibilisierung ab (IP 1: 64ff.; IP 23: 82; IP 30: 26; IP 33: 88; IP 45: 30). Dabei sind die Differenzen zwischen den Fachpolitiker*innen wirkmächtiger als die Parteidifferenzen, so seien die behindertenpolitischen Sprecher*innen alle *»gleichermaßen engagiert und auch mit einem ähnlichen Verständnis«* engagiert (IP 1: 64, vgl. auch IP 2: 96; IP 6: 54ff.; IP 26: 23, 43; IP 44: 56; IP 45: 30). Es macht allerdings einen Unterschied, wie stark sich die sozial- oder behindertenpolitischen Sprecher*innen in ihrer eigenen Fraktion durchsetzen können. Im Vergleich zur Wohnungsbaupolitik wird ihnen insbesondere in *»konservativen Parteien«* eine schwächere Verhandlungsposition unterstellt (IP 44: 40ff., vgl. auch IP 23: 96; IP 26: 32).

Neben den Wahlprogrammen und der Einschätzung der Interviewpartner*innen geben auch Koalitionsvereinbarungen Aufschluss über politische Prioritäten und einzelne parteipolitische Vorhaben. So formuliert der schwarz-rote Koalitionsvertrag des Jahres 2011: *»Wir unterstützen den weiteren Ausbau barrierefreier Wohnungen und befürworten neue Wohnformen für ältere Menschen und für Menschen mit Behinderungen«* (Landesregierung Sachsen-Anhalt 2011: 36). Etwas konkreter wird die schwarz-rot-grüne Nachfolgerregierung, sie schreibt eine Initiative *»Barrierefreies Sachsen-Anhalt«* sowie eine Förderung von nachträglichen Aufzugseinlagen fest (Landesregierung Sachsen-Anhalt 2016: 52, 121). Wie schon bei den Wahlprogrammen zeigt sich, dass konkrete Parteidifferenzen auf der Ebene einzelner politischer Maßnahmen und ihrer Ausgestaltung zu suchen sind.

Ministerialverwaltung

In der Ministerialverwaltung ist die Arbeitsebene in den zuständigen Ministerien relevant, konkret die Referate zum Bauordnungsrecht und zur Wohnraumförderung im Verkehrsministerium sowie im Sozialministerium das Referat zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Offiziell verfolgt die Ministerialverwaltung keine eigenen politischen Ziele und handelt ausführend für die Landesregierung bzw. ihre Minister*innen (vgl. Kapitel 4.6.3). Das unterscheidet diese Akteursgruppe von den beiden vorhergehenden, die als außerparlamentarische und parlamentarische Interessenver-

tretungen die Funktion der Interessenartikulation erfüllen. Die Interessenaggregation in der Politikformulierung wiederum findet durchaus auch in den Ministerien statt. Inwieweit hier eigene wert- und zweckrationale Interessen das Handeln prägen, ist je für die konkreten politischen Prozesse zu untersuchen. Der Behindertenbeauftragte und der Landesbehindertenbeirat, wenn auch formell angesiedelt im Sozialministerium, werden der außerparlamentarischen Interessenvertretung zugeordnet. Personell gibt es zwischen dem Beirat und den interviewten Verbandsmitgliedern deutliche Überschneidungen und das Gremium fungiert als ehrenamtliche Struktur ohnehin eher in einer losen Anlehnung an das Sozialministerium (vgl. Kapitel 4.5).

7.1.5.2 Bauordnung

Die bislang dargestellten übergeordneten Strukturen der drei Akteursgruppen werden im Folgenden für die politischen Prozesse zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum im Bauordnungsrecht verfeinert. Dabei konzentriert sich die Analyse auf die umfassende Novellierung der sachsen-anhaltischen Bauordnung im Jahr 2013 (vgl. Abbildung 26). Darüber hinaus bringen verschiedene Akteure dieses Thema im Sinne eines inkrementellen Politikstils immer wieder auf die politische Agenda bzw. versuchen, es auf die Agenda zu bringen.

Abbildung 26: Verlauf der sachsen-anhaltischen Bauordnungs-Novellierung (eigene Darstellung)



Die aktuellen bauordnungsrechtlichen Inhalte zum barrierefreien Bauen wurden bereits dargestellt (vgl. Kapitel 7.1.1) und können als Ergebnis der bisherigen politischen Prozesse gewertet werden. Generell handelt es sich bei der Bauordnungsnovellierung um eine Instrumenten-Alternative nach Typ 1 (vgl. Kapitel 4.2.2). Da sich alle 16 Bundesländer an der Musterbauordnung orientieren, steht die grundsätzliche Frage, ob barrierefreies Bauen überhaupt in der Bauordnung integriert sein sollte, nicht zur Verhandlung. Vielmehr interessiert die konkrete Ausprägung dieser Policy und dabei die Rolle der drei Akteursgruppen: Welche Interessen haben diese und welche Ressourcen sowie Strategien stehen ihnen zur Durchsetzung ihrer Interessen zur Verfügung?

Außerparlamentarische Interessen

Die Interessen der Anbieter- und Nachfrageseite nach Wohnraum fallen beim regulativen Bauordnungsrecht auseinander. So ist die sachsen-anhaltische Wohnungs- und Bauwirtschaft bei Forderungen zu einer stärkeren Verankerung von Barrierefreiheit eher zurückhaltend (IP 33: 30; IP 44: 52). Ein wohnungswirtschaftlicher Akteur weist zwar darauf hin, dass das Neubauvolumen in Sachsen-Anhalt nicht besonders ins Ge-

wicht falle, womit die Betroffenheit entsprechend gering sei, und dass auch das Argument der Baukostensteigerung im Jahr 2013 nur eine geringe Rolle gespielt habe (IP 30: 23ff.). Diesen Umständen zum Trotz sei das barrierefreie Bauen aber immer mit anderen wohnungsbaupolitischen Interessen abzuwägen und letztlich auch im Jahr 2013 unter dem Kostenaspekt ermessen worden (IP 38: 137). Während der Zielkonflikt zwischen bezahlbarem und barrierefreiem Wohnraum von der Angebotsseite von Wohnraum herausgearbeitet wurde, haben sich die Verbände von Menschen mit Behinderungen für eine stärkere Integration barrierefreier Belange in das Bauordnungsrecht eingesetzt.

Im Folgenden werden die konkreten Streitpunkte untersucht und direkt in die genutzten Lobbying-Strategien integriert (vgl. Abbildung 8). Dabei zeigt sich, dass die Diskussion zum barrierefreien Bauen vielfach über den einschlägigen § 49 hinausgeht und die Bauordnung an verschiedensten Stellen tangiert.

Formelle Einflussnahme über die öffentliche Anhörung

Durch eine öffentliche Anhörung im April 2013 lassen sich die Interessen der einzelnen Verbände nachzeichnen. Diese Form der Interessenvertretung ist dem formellen Lobbying zuzuordnen und wurde sowohl von der Angebotsseite als auch von der Nachfrageseite nach Wohnraum genutzt. Diskussionsgrundlage war der Gesetzentwurf des Verkehrsministeriums aus dem Februar 2013 (Landtag Sachsen-Anhalt 2013d, vgl. Abbildung 26).

Die Wohnungs- und Bauwirtschaft hat wenige Positionen direkt zum barrierefreien Bauen vorgetragen, was darauf schließen lässt, dass die enge Orientierung an der Musterbauordnung ihren Interessen weitgehend entsprach. Eine Ausnahme bildet die Empfehlung der Verbände der Wohnungswirtschaft (VdW) und der Wohnungsgenossenschaften (VdWg), eine geplante Regelung zu Rauchwarnmeldern für Menschen mit Hörbehinderung abzuschwächen, indem Vermieter*innen zunächst von einem solchen Bedarf in Kenntnis gesetzt werden müssten. Diesem Antrag wurde nachgegeben (Landtag Sachsen-Anhalt 2013d: 18). Zudem fordern VdW und VdWg in einer gemeinsamen Stellungnahme mit Haus & Grund und dem Deutschen Mieterbund eine Verwaltungsvorschrift Bau, die unbestimmte Rechtsbegriffe klärt und damit die Interpretationsspielräume in den prüfenden Bauaufsichtsbehörden reduziert (Landtag Sachsen-Anhalt 2013i: 17ff.; IP 36: 96). Für eine solche Verwaltungsvorschrift setzen sich auch Vertretungen von Menschen mit Behinderungen (IP 29: 357, 418) sowie die Ingenieurkammer und die Architektenkammer ein: *»Es gibt Bearbeiter, die überhaupt keine Ahnung haben [...]. Den Paragraphen [zur Barrierefreiheit, Anm. der Autorin] konnte ich fast zitieren. Ich bin Statiker, und das ist überhaupt nicht mein Thema. Aber die Bearbeiterin [...] konnte noch nicht einmal die Nummer des Paragraphen«* (Landtag Sachsen-Anhalt 2013i: 31, vgl. auch 27f.). Diese Anregung, die von Anbieter- und Nachfrageseite nach Wohnraum gleichermaßen vorgetragen worden ist und zudem auch im Landesaktionsplan »einfach machen« festgeschrieben wurde (vgl. Kapitel 7.1.4), hat das Verkehrsministerium nicht aufgenommen.

Das barrierefreie Bauen wurde vor allem vom Behindertenbeauftragten und dem Allgemeinen Behindertenverband in Sachsen-Anhalt (ABiSA e.V.) adressiert. Die Forderungen des Behindertenbeauftragten bezogen sich auf eine Türdurchgangsbreite von

90 Zentimetern, auf Rettungsfenster für kleinwüchsige und mobilitätseingeschränkte Personen, Aufzugsfahrkörbe mit optischen und audiovisuellen Ruftasten sowie Regelungen zu Parkstellflächen für Menschen mit Behinderungen (Landtag Sachsen-Anhalt 2013f: 17f.). Hier wird einerseits deutlich, wie viele unterschiedliche Regelungsfelder im Bauordnungsrecht von der Barrierefreiheit betroffen sind – ein Umstand, der sich bereits unter der Problemstruktur zur heterogenen Bedarfslage von Menschen mit Behinderungen offenbart (vgl. Kapitel 7.1.2). Andererseits wurden ambitionierte Forderungen etwa zu rollstuhlgerechtem Wohnraum oder einer höheren Quote an barrierefrei herzustellendem Wohnraum gar nicht erst formuliert. Mutmaßlich lagen solche Vorschläge außerhalb des Erreichbaren und galten damit als nicht realistische Instrumenten-Alternative. Tatsächlich wurde jedoch auch keine der aufgeführten kleinteiligeren Forderungen des Behindertenbeauftragten von der Landesregierung übernommen (Landtag Sachsen-Anhalt 2013d: 17ff.). Trotz der aktiven Einbringung von Behindertenbeauftragtem und -beirat (IP 23: 54; IP 44: 24; IP 45: 8), konnten diese korporatistischen Strukturen nicht zu einer stärkeren Integration von Barrierefreiheit im Bauordnungsrecht beitragen.

Der ABiSA e.V. verweist in seiner Stellungnahme zunächst auf die UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Auswirkungen auf das Bauordnungsrecht. Diesbezügliche Anregungen, die vorab an das Verkehrsministerium herangetragen wurden, seien im Referentenentwurf nicht berücksichtigt worden (Landtag Sachsen-Anhalt 2013d: 34). Besonders wird die mangelnde Kontrolle durch die Bauaufsichtsbehörden kritisiert und angeregt, dazu das kurz zuvor eingerichtete Landeskompetenzzentrum Barrierefreiheit mit einzubeziehen. Außerdem sei die Ausnahmeregelung zum unverhältnismäßigen Mehraufwand zu streichen und eine vollumfängliche Umsetzung der DIN 18040-2 ohne inhaltliche Kürzungen durch die Technischen Baubestimmungen anzustreben (Landtag Sachsen-Anhalt 2013d: 35ff.):

»Andere Regelungen, die seit Langem akzeptiert sind, schränken auch das Eigentumsrecht ein. Bei Neubauten muss das Energieeinspargesetz eingehalten werden. Die Minderung des CO₂-Ausstoßes ist [...] anscheinend wichtiger als die Nutzbarkeit der Gebäude durch Menschen, also als allgemeine Menschenrechte« (Landtag Sachsen-Anhalt 2013d: 36f.).

Hier wird ein Zielkonflikt zwischen klimapolitischen und inklusionspolitischen Interessen formuliert, die jeweils auf die Wohnungsbaupolitik einwirken (vgl. Problemstrukturen). Auch diese Forderungen finden im verabschiedeten Gesetzesbeschluss keine Berücksichtigung (Landtag Sachsen-Anhalt 2013e), was die bereits vermutete schwache Rolle der Behindertenvertretungen unterstreicht. Erschwerend kommt hinzu, dass Veränderungsinteressen schwerer durchzusetzen sind als Status-Quo-Interessen. Die Orientierung an der Musterbauordnung als Beibehaltung des Status Quo wurde eher von Seiten der Wohnungs- und Bauwirtschaft angestrebt, eine darüberhinausgehende Verankerung der Barrierefreiheit war nicht durchsetzbar.

Inkrementelle und informelle Einflussnahme

Neben der öffentlichen Anhörung belegen die Interviews inkrementelle und informelle Anstrengungen der politischen Einflussnahme. Die folgenden Aussagen beziehen

sich auf die Veränderungsinteressen der Menschen mit Behinderungen. Für die Status-Quo-Interessen der Wohnungs- und Bauwirtschaft ließen sich derartige Anstrengungen nicht nachweisen. Entweder geschahen diese subtiler oder aber – und das erscheint wahrscheinlicher – die Angebotsseite richtete ihre Ressourcen auf Themenfelder, in denen ihrerseits Veränderungsinteressen bestanden.

Verbände von Menschen mit Behinderungen führen seit den 1990er Jahren Landesbaukonferenzen zur Barrierefreiheit durch und fassen über den Behindertenbeirat Beschlüsse, um Druck auf die Landesregierung auszuüben (IP 1: 22; IP 26: 26; IP 29: 33; IP 33: 10). In diesem Kontext sind die internen Aushandlungsprozesse innerhalb des Beirats interessant. So sollte die Landesregierung im Oktober 2017 zu einer Verschärfung der baulichen Barrierefreiheit gebracht werden. Die geplante Beschlussfassung wurde vom Beirat jedoch letztlich nie verabschiedet, weil sich ein sachverständiges Mitglied entschieden dagegen aussprach:

»Die Architektenkammer Sachsen-Anhalt lehnt eine weitere Verschärfung der Anforderungen im Paragraphen 49 der Landesbauordnung ab. Sie hält dieses nicht für angemessen und zielführend, unterstützt stattdessen eine weitere Diskussion, ob die [...] ausgereichte Wohnraumförderung an Quoten zur Herstellung rollstuhlgerechter Wohnungen gebunden werden soll« (IP 41: 62).

Hier werden Spannungsverhältnisse zwischen den einzelnen außerparlamentarischen Interessen deutlich. Die Architektenkammer zieht eine ökonomische Anreizsteuerung einer Verschärfung des regulativen Ordnungsrechts vor und behindert dadurch die Beschlüsse des Behindertenbeirats.

Ferner initiierte der ABiSA e.V. im Juni 2019 ein Fachgespräch zum barrierefreien Bauen. Der Behindertenverband hatte verschiedene Fachpolitiker*innen sowie Vertreter*innen der kommunalen Wohnungswirtschaft eingeladen, um Veränderungen im Bauordnungsrecht in kleiner Runde vorzusunodieren. Anwesend waren neben diversen Mitgliedern des ABiSA die wohnungsbaupolitischen Sprecher der SPD- und AfD-Fraktion, die LINKEN-Zuständige für Renten- und Seniorenpolitik sowie die Geschäftsführerin eines kommunalen Wohnungsunternehmens. Für 2020 sei eine größere Konferenz unter Einbezug der kommunalen Spitzenverbände und der wohnungswirtschaftlichen Verbände geplant (inwieweit diese durch den situativen Aspekt »Corona-Pandemie« verschoben werden musste, war zum Abschluss der Forschungsarbeit noch nicht absehbar). Im Fachgespräch forderte der ABiSA e.V. barrierefreies Bauen »von der ersten Wohnung an« (IP 37: 11f.), das ersatzlose Streichen des Absatzes zum unverhältnismäßigen Mehraufwand mit Einführung drastischer Sanktionen im Falle von Verstößen sowie einen Nachweis zur Herstellung der Barrierefreiheit im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens (IP 37: 11f.). Im Vergleich zur öffentlichen Stellungnahme bei der Bauordnungsnovellierung 2013 sind diese Forderungen deutlich weitgehender und werden von einem ABiSA-Mitglied offen als »*Maximalforderungen*« benannt (IP 37: 10).

Diese inkrementelle politische Einflussnahme ist dem formellen Lobbying zuzuordnen. Informell war ein Treffen im Verkehrsministerium, in dem ABiSA e.V. der Referatsleitung und dem Staatssekretär Vorschläge zur Barrierefreiheit im Bauordnungsrecht vortrug. Dieses Treffen fand vor der öffentlichen Anhörung im April 2013 statt, wobei die

Änderungswünsche des betreffenden Behindertenverbands keine Berücksichtigung im Gesetzesentwurf fanden (IP 29: 418). Parallel zu dieser Adressierung von ministeriellen Akteuren wandten sich die Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen an die Opposition. Ebenfalls über informelles Lobbying wurden zwei Kleine Anfragen der Fraktion DIE LINKE zum barrierefreien Bauen bzw. zum »altersgerechten Wohnen« initiiert (IP 29: 375; Landtag Sachsen-Anhalt 2011; Landtag Sachsen-Anhalt 2013b).

Insgesamt nutzen die außerparlamentarischen Interessengruppen in den politischen Prozessen zum Bauordnungsrecht unterschiedliche Strategien zur Durchsetzung ihrer Belange. Sowohl die Angebotsseite als auch die Nachfrageseite nach Wohnraum haben durch Stellungnahmen im öffentlichen Anhörungsverfahren ihre Positionen kundgetan. Hier kritisiert ein Gesprächspartner die *»etwas schwierige Situation«*, nach der die Verbände zwar Argumente vorbringen, aber kaum Änderungsvorschläge übernommen worden sind: *»Das hängt sicherlich [...] mit dieser seltsamen Beziehung zusammen, dass einerseits Bauordnungsrecht Landesrecht ist, dass aber andererseits immer wieder gesagt wird, dass man sich an die Musterbauordnung angleichen muss«* (Landtag Sachsen-Anhalt 2013i: 27). Folglich erschwert die enge Ausrichtung an der Musterbauordnung es den Veränderungsinteressen, barrierefreies Bauen stärker im Bauordnungsrecht zu verankern.

Parteipolitik

Die sachsen-anhaltische Bauordnungsnovelle wurde 2013 von der damaligen schwarz-roten Landesregierung verabschiedet. Über die Kategorien der Parteiendifferenz und der parteipolitischen Ressourcen wird die Rolle von regierenden und oppositionellen Fraktionen analysiert. So müssten liberal-konservative Parteien nach Office- und Vote-Seeking-Motiven verbindliche Vorgaben zur Barrierefreiheit eher ablehnen, um die Wohnungs- und Bauwirtschaft als Wählerklientel nicht zu irritieren. Zudem könnte die Anwendung von Ordnungsrecht durch den ideologischen Filter gar nicht erst als Instrumenten-Alternative aufgegriffen werden (IP 26: 6; IP 33: 32, vgl. Kapitel 4.6.2).

Die Plenardebatten des Jahres 2013 belegen diese Annahmen nur zum Teil, was insbesondere mit der strengen Orientierung an der Musterbauordnung zusammenhängen könnte. Versuche, über das bundesweite Muster hinauszugehen – konkret durch den wohnungsbaupolitischen Sprecher der Fraktion DIE LINKE und einen Änderungsantrag seiner Fraktion (Landtag Sachsen-Anhalt 2013g: 3223; Landtag Sachsen-Anhalt 2013a) – blieben erfolglos. Streitpunkt war die Einführung der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen und die damit verbundene inhaltliche Kürzung der DIN 18040-2. Diese Kürzung kritisierte DIE LINKE mit Verweis auf die UN-BRK und formierte dazu eine Allianz mit dem Behindertenbeauftragten und dem ABiSA (Landtag Sachsen-Anhalt 2013h: 3862f.). Eine inklusionspolitische Argumentation nutzt auch der wohnungspolitische Sprecher der SPD, da die geplanten Regelungen auf Kohärenz mit dem kurz zuvor beschlossenen Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu überprüfen seien (Landtag Sachsen-Anhalt 2013g: 3222). Bauminister Webel betont indessen die Fortschritte im Vergleich zur vorherigen Bauordnung, nach der die Wohnungen eines Geschosses nun nicht nur barrierefrei zugänglich, sondern auch barrierefrei nutzbar sein müssen. Diese Änderung ist auf die

vorab novellierte Musterbauordnung zurückzuführen (Landtag Sachsen-Anhalt 2013g: 3220). Der Minister erläutert: »Wir haben die Barrierefreiheit im Regierungsentwurf schon um das Mögliche erweitert [...]. Nicht alles, was wünschenswert ist, ist umsetzbar« (Landtag Sachsen-Anhalt 2013h: 3855). Formal sprechen sich im Jahr 2013 alle Fraktionen für eine stärkere bauliche Barrierefreiheit im Bauordnungsrecht aus. Das Verständnis davon, wie diese auszusehen hat, variiert jedoch deutlich: Während der zuständige Minister die strengeren Vorgaben im Vergleich zur vorherigen Bauordnung hervorhebt, geht dies der oppositionellen DIE LINKE nicht weit genug.

Die Ressourcen von Regierungsfractionen zur Durchsetzung ihrer Interessen sind dabei prinzipiell größer als die der Oppositionsparteien. Da die Novellierung des Bauordnungsrechts in die Zuständigkeit des CDU-Verkehrsministeriums fällt, kommt den Christdemokrat*innen eine tragende Rolle zu. Sie verfügen über einen privilegierten Zugang zum Verkehrsministerium und konnten frühzeitig Einfluss auf den Referentenentwurf nehmen (IP 44: 32). Die Koalitionspartnerin SPD musste das Vorhaben zwar mittragen, allerdings forderte vor allem DIE LINKE eine stärkere bauliche Barrierefreiheit ein, sodass die SPD nur begrenzt als Vetospielerin betrachtet werden kann (vgl. Kapitel 4.6.2). Letztlich wurde der Gesetzentwurf mit den Stimmen von CDU und SPD verabschiedet, wohingegen Teile von DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen sich enthielten bzw. gegen den Entwurf stimmten. Auch ein Abgeordneter der SPD und zwei CDU-Abgeordnete enthielten sich, wobei die Gründe für dieses Abstimmungsverhalten nicht unbedingt mit dem barrierefreien Bauen zusammenhängen müssen (Landtag Sachsen-Anhalt 2013h: 3868).

Neben der parteipolitischen Scheidelinie wurden bereits Differenzen zwischen den Fachpolitiken innerhalb der Fraktionen diskutiert (vgl. Kapitel 7.1.5.1). Hierzu erläutert die spätere sozialpolitische Sprecherin der SPD:

»In unserem Bereich kriegen wir immer um die Ohren gehauen, dass also die Barrierefreiheit z.B. nicht in der Bauordnung verankert ist [...]. Und dann können wir das zur Kenntnis nehmen und wir sagen als Soziale »Ja, das muss unbedingt«. Und dann kommen die Bauleute und sagen »Ne« (IP 44: 24, 32).

Diese fraktionsinternen Spannungen wurden in der Bauordnungsneuerung hingegen nicht auf der parlamentarischen Bühne ausgetragen, da Sozialpolitiker*innen durch die wohnungsbaupolitische Zuständigkeit wenig an den Gesetzesprozessen im Bauordnungsrecht beteiligt sind.

Ministerialverwaltung

Die konkrete Ausarbeitung des Gesetzentwurfs zur Bauordnung findet im Verkehrsministerium statt. In einem unpolitischen Verständnis ist die Ministerialverwaltung für die Umsetzung des Willens der Landesregierung zuständig, wobei die politische Vorgabe im konkreten Fall in der weitgehenden Orientierung an der Musterbauordnung liegt (IP 22: 6; IP 45: 8, vgl. Kapitel 4.6.3).

Inwieweit verfolgen ministerielle Akteure aber neben dieser offiziellen Funktion weitere wert- oder zweckrationale Interessen? Zunächst ist die Übernahme eines ARGEBAU-Musters bequem für die ausführenden Stellen, da keine eigenen Ressourcen in die Entwicklung eines spezifisch sachsen-anhaltischen Regelwerks fließen müssen.

Hier könnte ein zweckrationales Eigeninteresse unterstellt werden, was sich in den Interviews aber nur teilweise bestätigt (IP 29: 167). Vielmehr zeigt das Bauordnungsrecht, wie kleinteilig und technisch die Vorgaben zum barrierefreien Bauen ausfallen und wie wichtig dabei das Spezialwissen der Verwaltungsakteure ist (vgl. Kapitel 6.1). So erklärt ein Akteur aus dem parteipolitischen Spektrum:

»Ja gut, das wirklich ganz harte Technische, auch jetzt über DIN-Normen und so, da weiß ich auch nicht so viel Bescheid (lacht) [...]. Was dann genau ›barrierefrei‹ heißt vor Ort, wie breit die Tür sein muss oder die Toilette, oder was auch immer [...], ist für die politische Debatte erstmal gar nicht so entscheidend« (IP 26: 2).

Dieses konkrete Wissen, das letztlich für die Umsetzung der baulichen Barrierefreiheit entscheidend ist, liegt also in der Ministerialverwaltung und stellt eine wesentliche Ressource der ministeriellen Akteure dar.

Das Verkehrsministerium steht nun vor der Herausforderung, die politischen Leitlinien in konkrete Gesetzentwürfe zu überführen und zugleich die Interessen, die über Verbände und Kammern herangetragen werden, zu berücksichtigen (IP 29: 373; IP 41: 64). Diese Detailabwägungen und die Suche nach Kompromisslösungen sind bei Instrumenten-Alternativen nach Typ 1 besonders wichtig: Solange von der politischen Führung kein Widerspruch kommt, gestaltet die Ministerialverwaltung diese Prozesse maßgeblich selbst und verfügt damit über große Potentiale der strategischen Interaktion (vgl. Kapitel 4.6.3). Für die Veränderungsinteressen einer stärkeren Verankerung der baulichen Barrierefreiheit ist der Zugang zur Ministerialverwaltung – wie vorab gezeigt – allerdings begrenzt. Ebenso blieben Versuche der positiven Koordination zwischen Bau- und Sozialressorts erfolglos. Auf der einen Seite wurde das Sozialressort formell in der Kabinettsanhörung über die Hausspitze beteiligt und der Behindertenbeauftragte wurde in der öffentlichen Anhörung berücksichtigt (IP 26: 34). Die Veränderungsinteressen für das barrierefreie Bauen verweisen zudem auf die UN-BRK sowie den Landesaktionsplan und auch ein Bericht zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes betont die inklusionspolitische Relevanz von Barrierefreiheit im Bauordnungsrecht (Landtag Sachsen-Anhalt 2014b: 19f.). Auf der anderen Seite stellt ein Gesprächspartner aus dem Sozialministerium fest: »Wir haben dann gemerkt im MLV, dass die ein bisschen verhalten an der Stelle sind. Die haben ja den Kontakt zur Wohnungsbauwirtschaft« (IP 45: 18). Durch die Federführung des Verkehrsministeriums zum Bauordnungsrecht besteht folglich eine größere Nähe zu einschlägigen wohnungspolitischen Akteuren.

Fazit zu barrierefreien Regelungen im Bauordnungsrecht

Die untersuchten politischen Prozesse konzentrierten sich auf die Bauordnungsnovellierung des Jahres 2013. Darüber hinaus versuchten Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen durchgehend, das Thema auf die politische Agenda zu bringen, wobei ihre Handlungsspielräume indessen schon allein durch die strenge Orientierung an der Musterbauordnung begrenzt sind. Zwar findet sich auf der Angebotsseite von Wohnraum keine offene Ablehnung, jedoch ebenso wenig Unterstützung für eine stärkere Verankerung von Barrierefreiheit im Bauordnungsrecht. Diese Strategie kann als »Aussitzen« mit Wissen um die Vorherrschaft des Status Quo beschrieben werden.

Die Analyse der parteipolitischen Akteure offenbart eine aktive Oppositionsrolle der Fraktion DIE LINKE über Kleine Anfragen, die parlamentarischen Debatten selbst und einen Schulterschluss mit außerparlamentarischen Behindertenverbänden. Die CDU als Regierungspartei mit Zugang zum CDU-geführten Verkehrsministerium verteidigt wiederum die Orientierung an der Musterbauordnung. Tatsächlich werden damit im Vergleich zur vorherigen Landesbauordnung stärkere regulative Vorgaben zur Barrierefreiheit formuliert, die den Veränderungsinteressen allerdings nicht weit genug gehen. Der Gesetzentwurf selbst wurde im Verkehrsministerium ausgearbeitet, allerdings beschränkt die politische Vorgabe zur weitgehenden Orientierung an der Musterbauordnung den Handlungsspielraum der Verwaltungsakteure.

Letztlich wird die neue Bauordnung am 04. Juli 2013 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt veröffentlicht (Landtag Sachsen-Anhalt 2013e). Nun muss nun die gesamte Wohnung barrierefrei ausgestaltet sein und nicht wie bisher nur speziell genannte Räume (Landtag Sachsen-Anhalt 2013d: 72). Außerdem gibt es im Vergleich zum Gesetzentwurf zwei Änderungen zur baulichen Barrierefreiheit: Die erste erscheint eher symbolischer Natur und bezieht sich auf § 85a: *»Die Technischen Baubestimmungen sind zu beachten. Dies gilt insbesondere für die Regeln zur Barrierefreiheit«* (Landtag Sachsen-Anhalt 2013c: 7). Die Konkretisierung zur Barrierefreiheit wurde nachträglich hinzugefügt und verweist auf die Debatte zur unvollständigen Übernahme der DIN 18040-2. An den Ausnahmen in den Technischen Baubestimmungen ändert diese Formulierung hingegen nichts (vgl. Kapitel 7.1.1). Die zweite Änderung betrifft direkt § 49: *»In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei nutzbar und zugänglich sein; diese Verpflichtung kann auch durch die Anordnung barrierefreier Wohnungen in entsprechendem Umfang in mehreren Geschossen erfüllt werden«* (Landtag Sachsen-Anhalt 2013c: 23). Der nachträglich eingefügte Teilsatz zum entsprechenden Umfang verweist auf die Diskussion zur Mehrgeschossigkeit, konkretisiert dabei aber gleichzeitig, dass dadurch die Anzahl der barrierefrei herzustellenden Wohnungen nicht reduziert werden dürfe (Landtag Sachsen-Anhalt 2013d: 72). Die weitergehenden Forderungen von Behindertenverbänden, dem Behindertenbeauftragten und DIE LINKE finden im verabschiedeten Gesetzentwurf hingegen keine Berücksichtigung.

7.1.5.3 Förderprogramme

Der Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum enthält neben dem Bauordnungsrecht die finanzielle Wohnraumförderung über die Investitionsbank Sachsen-Anhalt. Da Förderprogramme im Regelfall über Richtlinien verabschiedet werden, entzieht sich dieser Prozess weitgehend dem parlamentarischen Zugriff. Das AUFZUGS-Programm wurde aufgrund seiner politischen Prominenz in einigen Plenar- und Ausschussdebatten diskutiert, ansonsten verläuft die Konzeption der Förderprogramme aber zuvorderst zwischen dem Referat für Wohnraumförderung im Verkehrsministerium und der Investitionsbank.

Welche Rolle kommt nun den außerparlamentarischen Interessen, den parteipolitischen Akteuren und der Ministerialverwaltung bei der Ausgestaltung neuer sowie der Überarbeitung bestehender Förderprogramme zu? Da es sich mit Sachsen-Anhalt MODERN, WOHNRAUM HERRICHTEN und dem AUFZUGS-Programm um drei weit-

gehend neue Programme handelt, gilt deren Einführung als Instrumenten-Alternative nach Typ 2. Gleichzeitig versuchen einige Akteure auch nachträglich, die Inhalte der Förderprogramme zu verändern – etwas, was im vorliegenden Verständnis einer Instrumenten-Alternative nach Typ 1 entspricht (vgl. Kapitel 4.2.2).

Außerparlamentarische Interessengruppen

Das Konfliktpotential von Förderprogrammen als distributive Maßnahme gilt als deutlich geringer als bei regulativen Maßnahmen (vgl. Kapitel 4.2.1). Entsprechend befürwortet zunächst einmal sowohl die Angebotsseite als auch die Nachfrageseite nach Wohnraum eine solche ökonomische Förderung. Differenzen finden sich auf Ebene der konkreten Förderkonditionen: Welche Form der Barrierefreiheit bzw. -reduzierung wird vorausgesetzt? Sind Mietpreis- und Belegungsbindungen festgeschrieben? Hier fallen die Interessen von Wohnungs- und Bauwirtschaft sowie von den Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen auseinander. Generell besteht in der Wohnraumförderung insbesondere durch die Wohnungs- und Bauwirtschaft ein Veränderungsinteresse, da diese als Adressat*innen solcher Förderprogramme direkte Nutznießer*innen wären. Folglich liegt der Analysefokus hier auf der Angebotsseite von Wohnraum.

Ressourcen und Strategien der Angebotsseite von Wohnraum

Aus dem empirischen Material geht die Wohnungswirtschaft als Initiatorin für Förderprogramme hervor. Bereits für Sachsen-Anhalt MODERN heißt es aus dem Verkehrsministerium:

»Aufgrund der Erbringung einer Marge der Hausbank gegenüber der KfW rechnet sich dies für die Hausbank nur bei größeren Bauvolumina. Für kleinere Vermieter erschwert dies oft den Zugang zur KfW-Förderung. Dies war der Anstoß für ›Sachsen-Anhalt MODERN‹ – angeregt durch Haus & Grund« (IP 22: 22).

Hier waren es also die privaten Vermieter*innen, die ein solches Förderprogramm erfolgreich anstießen.

Initiativen aus der Wohnungswirtschaft sind auch beim AUFZUGS-Programm nachzuzeichnen und erfolgten über vielfältige Einflussformate (IP 5: 12; IP 26: 38; IP 30: 13; IP 34: 17; IP 38: 70). So verweist der wohnungsbaupolitische Sprecher der CDU auf den wohnungswirtschaftlichen Verbandstag und damit auf eine Form des formellen Lobbyings (Landtag Sachsen-Anhalt 2017e: 67). Zudem seien viele Landtagsabgeordnete zugleich Kommunalpolitiker*innen, sodass die kommunalen Wohnungsunternehmen unmittelbare Ansprechpartner*innen vor Ort hätten (IP 26: 24), aber auch der direkte Kontakt zwischen Wohnungswirtschaft und Investitionsbank sowie Verkehrsminister wird als wichtig beschrieben (IP 31: 16; IP 38: 70). Zudem versuchte ein wohnungswirtschaftlicher Verband bereits lange vor dem Regierungswechsel 2016, eine Aufzugsförderung in den Koalitionsvertrag zu tragen (IP 30: 41, vgl. folgende Ausführungen). Die politische Einflussnahme erfolgt also inkrementell über einzelne Legislaturperioden hinaus.

Die Tatsache, dass die Wohnungswirtschaft unabdingbar für die Bereitstellung und Instandhaltung von Wohnraum ist, hat dieser Forderung mutmaßlich mehr

Gewicht verliehen. So ist das Ausbleiben von Investitionen in die barriere-reduzierende Modernisierung von Bestandsgebäuden eine glaubhafte Drohkulisse und damit eine Form struktureller Macht (vgl. Kapitel 4.6.1). Folglich wurde der Wohnungswirtschaft die Möglichkeit gegeben, auf die konkrete Ausgestaltung dieser Aufzugsförderung Einfluss zu nehmen. Aus der Investitionsbank heißt es dazu:

»Ja, also die wohnungswirtschaftlichen Verbände auf jeden Fall, also die hatten dieses AUFZUGS-Programm bspw. durchaus vorab zur Kenntnis und konnten da schon mal ihre Fragen zu stellen und ihre Anmerkungen zu machen. Wie aktiv andere Verbände, jetzt Behindertenverbände, da mit einbezogen werden, das kann ich jetzt nicht sagen« (IP 5: 54).

Aus der Beschlussrealisierung zum AUFZUGS-Programm geht hervor, dass der Entwurf den wohnungswirtschaftlichen Verbänden, Haus & Grund sowie dem Städte- und Gemeindebund vorab zur Stellungnahme übersandt worden ist (Landtag Sachsen-Anhalt 2017d).

Ressourcen und Strategien der Nachfrageseite nach Wohnraum

Die Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen verfügen anders als die Wohnungswirtschaft über keine strukturelle Macht, wohl aber über institutionelle Machtressourcen durch die korporatistischen Strukturen von Landesbehindertenbeauftragtem und -beirat. Entsprechend berichtet ein Mitglied aus der Arbeitsgruppe Barrierefreiheit vom Runden Tisch für Menschen mit Behinderungen: »*Da haben wir im Vorfeld [...] auch einen Vertreter der Investitionsbank eingeladen gehabt. Der uns das mal erklären sollte, was es mit dem Programm auf sich hat und wo wir halt noch Nachbesserungspotential sehen [...]. Aber unsere Einwände wurden nicht mit aufgenommen*« (IP 29: 289ff., vgl. auch IP 41: 8). Die Einwände bezogen sich auf die geforderte Qualität der Barrierefreiheit, auf Kritik stießen die als zu gering eingeschätzten Aufzugsmaße und die Möglichkeit, in bestimmten Gebäudetypen Aufzüge auf der halben Treppe zu fördern (IP 22: 42; IP 29: 289ff.; IP 33: 18).

Vielfach erführen die Mitglieder aus Behindertenbeirat und Runden Tisch zudem erst über Pressemitteilungen oder persönliche Kontakte von neuen Fördervorhaben. Aus diesem Grund fordern die Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen ihre frühzeitige und verbindliche Beteiligung (IP 1: 50ff.; IP 23: 121ff.; IP 29: 298ff.). Ein Beiratsmitglied hat in Eigenregie nachträglich die AUFZUGS-Richtlinie überarbeitet und allen Fraktionsvorsitzenden im Landtag zugesendet, ein Erfolg blieb indessen aus: »*Ich habe da nie eine Reaktion drauf bekommen*« (IP 29: 295). Die Behindertenverbände versuchen darüber hinaus wie schon beim Bauordnungsrecht, inkrementell neue Policy-Ideen auf die politische Agenda zu bringen. Auf dem Fachtag eines entsprechenden Verbands verweist ein Verbandsmitglied bspw. auf ein Programm der Investitionsbank aus den späten 1990er Jahren zur Förderung von barrierefreien Eigenheimen. Er regt an, ein solches Programm erneut aufzulegen (IP 37: 20). Somit bestehen neben der Einflussnahme der Wohnungswirtschaft auch – bislang erfolglose – Versuche, die Gruppe der selbstnutzenden Eigentümer*innen mit Behinderungen in der Förderkulisse zu berücksichtigen.

Parteipolitik

Die Forderungen der Angebots- und Nachfrageseite nach Wohnraum werden unterschiedlich stark von parteipolitischen Akteuren aufgegriffen. Wie bereits gezeigt, sind Förderprogramme prinzipiell mit weniger gesellschaftlichen Widerständen verbunden und damit aus Motiven des Office- und Vote-Seeking ein beliebtes Mittel der Wahl (vgl. Kapitel 4.2.1 und 4.6.2). Dies bescheinigt ein Interviewpartner musterhaft: »Weil, z.B. beim Fahrstuhlprogramm [...], das werden wahrscheinlich alle gut gefunden haben [...]. Ich meine, das tut jetzt auch keinem weh. [...] außer denen, die sonst vielleicht was weiß ich was damit gebaut hätten, aber es ist keine klare Gruppe oder kein Betroffener so im konkreten Sinne« (IP 26: 32). Der limitierende Faktor bei der Einführung eines Zuschussprogramms bestand in Sachsen-Anhalt also weniger im politischen Willen denn in den finanziellen Handlungsspielräumen des Landeshaushalts und so wurde das Programm letztlich erst durch die erhöhten Bundesmittel im Rahmen des verstärkten außereuropäischen Zuzugs ermöglicht (vgl. Kapitel 7.1.1 und 7.1.3). Dabei ist interessant, dass die Aufzugsförderung als SPD-Projekt in die schwarz-rot-grüne Koalition mit einem CDU-geführten Verkehrsministerium eingebracht und erfolgreich durchgesetzt worden ist (IP 26: 4; IP 44: 8; Landtag Sachsen-Anhalt 2017e: 63).

Das AUFZUGS-Programm wird in den parlamentarischen Debatten mit dem demografischen Wandel und Leerstandsvermeidung in höheren Geschossen begründet. Am Ende seines Redebeitrags ergänzt der wohnungspolitische Sprecher der SPD: »Ich habe von meiner sozialpolitischen Sprecherin gleich noch eins drüber bekommen. Die Aufzüge und die Barrierefreiheit sind natürlich auch für Menschen mit Behinderungen und übrigens auch für junge Familien mit Kinderwagen und mit allem, womit man sonst noch beladen sein kann« (Landtag Sachsen-Anhalt 2017e: 70). Dieser erst nachträglich erfolgte Einschub zeigt, dass die Debatten zu Förderprogrammen in Sachsen-Anhalt maßgeblich durch die Nutzergruppe der alternden Mieterschaft geführt werden. Zudem gilt der SPD entsprechend ihrer Wählerklientel die Kombination von »altersgerechtem« und »bezahlbarem« Wohnraum als essentiell – eine Zielstellung, bei der unterschiedliche Zielkonflikte auszutarieren sind (Landtag Sachsen-Anhalt 2017e: 63, vgl. Kapitel 7.1.2). Für gut erprobte Zuschussförderungen verweisen außerdem sowohl SPD als auch DIE LINKE auf ein Barriere-reduzierungsprogramm in Thüringen, was als eine Form des horizontalen Through-Scaling gewertet werden kann (Landtag Sachsen-Anhalt 2017e: 63ff., vgl. auch Kapitel 4.5.3).

Die Oppositionsparteien sind beim AUFZUGS-Programm in mehrerlei Hinsicht aktiv. DIE LINKE fordert nicht nur eine Förderung zum Aufzugseinbau, sondern auch zu Treppenliften und zur Reduzierung weiterer Barrieren im Eingangsbereich und Treppenhaus. Zur Verhinderung von Mieterhöhungen werden Belegungsbindungen vorgeschlagen (Landtag Sachsen-Anhalt 2017e: 66). Während die breitere inhaltliche Ausrichtung Berücksichtigung fand, wurde statt einer Belegungsbindung eine Mietpreisbindung eingeführt (vgl. Kapitel 7.1.1). Die AfD fordert in einem Alternativantrag die Berücksichtigung kommunaler öffentlicher Gebäude in der Förderung (Landtag Sachsen-Anhalt 2017a). Dieser Antrag wird von CDU und SPD mit Verweis auf die zweckgebundene Verwendung der Bundesmittel abgelehnt: »Sie würden sich eine Peinlichkeit ersparen,

indem Sie Ihren Alternativantrag einfach zurückziehen, weil es rechtlich so nicht möglich ist« (Landtag Sachsen-Anhalt 2017e: 67).

Letztlich fasst der sachsen-anhaltische Landtag im Februar 2017 den Beschluss zur Einrichtung eines Zuschussprogrammes zum Aufzugseinbau und zur Barrierereduzierung (Landtag Sachsen-Anhalt 2017c). Mit dieser Beschlussfassung geht die Zuständigkeit vom Landtag in das Verkehrsministerium über, was den Handlungsdruck auf die Ministerialverwaltung erhöht.

Ministerialverwaltung

Handlungsleitend für die Ministerialverwaltung ist der Koalitionsvertrag, sodass die Einrichtung eines AUFZUGS-Programms ohnehin in der Legislaturperiode von 2016 bis 2021 vorgesehen war (IP 22: 17; IP 26: 38). Die Beschlussfassung des Landtags hat die Verantwortlichkeit des Verkehrsministeriums also lediglich noch einmal betont – offenbar ging es den Regierungsfractionen mit der Einführung eines solchen Programms nicht schnell genug (IP 22: 4; IP 30: 41). Hier liegt also kein bürokratisches Agenda-Setting vor (vgl. Kapitel 4.6.3), vielmehr kommen die Anstöße direkt und wiederholt aus dem parteipolitischen und verbandlichen Spektrum.

Das zuständige Referat für Wohnraumförderung arbeitete daraufhin die AUFZUGS-Richtlinie aus, die im Juli 2017 über einen Runderlass veröffentlicht wurde (MLV Sachsen-Anhalt 2017). Hierbei waren drei Informationsquellen zentral: Erstens wurde die Wohnungswirtschaft über Stellungnahmen beteiligt (Landtag Sachsen-Anhalt 2017d), darüber hinaus aber auch über informelle Kontakte: *»Bei dem AUFZUGS-Programm hat auch die Referatsleiterin uns dann angerufen und gesagt: »Wir sind jetzt dabei, uns zu überlegen, wie das aussehen soll. Können Sie nicht mal vorbeikommen, wir wollen [...], dass es praktisch auch gut ankommt und umgesetzt wird.«* (IP 30: 43, vgl. auch IP 5: 54; IP 36: 105f.). Zweitens beschreibt die Investitionsbank selbst einen beständigen Austausch mit dem zuständigen Referat, etwa über die frühzeitige Durchsicht der Richtlinien-Entwürfe (IP 5: 44ff.). Und drittens verweisen sowohl das Referat zur Wohnraumförderung als auch die Investitionsbank auf das Instrument der Wohnraumbesichtigung zur langfristigen Strategieentwicklung der Förderkulisse (IP 5: 62; IP 22: 17). Diesbezüglich bestätigt ein Gutachten des Forschungs- und Beratungsinstituts empirica aus dem Jahr 2018 den eingeschlagenen Pfad: Für den sachsen-anhaltischen Wohnungsmarkt betont die Studie die Relevanz des Bestandsumbaus und schlägt die Beibehaltung entsprechender Fördermaßnahmen vor (empirica 2018: 128). Diese Form von wissenschaftlicher Expertise dient der Ministerialverwaltung als legitimatorische Grundlage ihres Handelns.

Wie schon beim Bauordnungsrecht stellt sich auch bei der Wohnraumförderung die Frage, inwieweit das Sozialressort in die Richtlinienentwicklung eingebunden ist. Hier bescheinigt ein Akteur aus dem politisch-administrativen System Spannungen durch die Federführung des Verkehrsministeriums *»weil natürlich ... das Sozialministerium hat Behindertenpolitik als Thema«* (IP 26: 34). Zwar fordert der Bericht zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes die Berücksichtigung von Barrierefreiheit im Förderinstrumentarium und die interministerielle Arbeitsgruppe Barrierefreiheit diskutiert dieses Thema (Landtag Sachsen-Anhalt 2014b: 60f.; IP 45: 28, vgl. Kapitel 7.1.4),

allerdings ist der Einfluss dieser Arbeitsgruppe gering, da beim AUFZUGS-Programm keiner der beteiligten Akteure auf sie zu sprechen kommt. In diesem Kontext erklärt ein Interviewpartner aus dem Sozialministerium, dass immer wieder versucht würde, auf die Förderkulisse Einfluss zu nehmen: Bei den Konjunkturpaketen seit 2008:

»haben wir uns überlegt: Der Bund macht ein Konjunkturprogramm, lass uns doch Barrierefreiheit mal als Gegenstand nehmen. [...] Ist uns leider nicht gelungen. Da war das Thema noch nicht ... das war noch nicht so im Fokus. Da hat man alles auf Nachhaltigkeit gesetzt [...] also, das energieeffiziente Bauen war viel mehr im Fokus als das barrierefreie Bauen« (IP 45: 48).

Der Versuch eines bürokratischen Agenda-Settings aus dem Sozialressort heraus verlief an dieser Stelle demnach erfolglos. Und auch bei den aktuellen Förderrichtlinien zur Barrierefreiheit bzw. -reduzierung dienen dem Verkehrsministerium die Wohnungs- und Bauwirtschaft sowie die Investitionsbank eher als Ansprechpartnerin als das Sozialministerium.

Fazit Förderprogramme

Während die Wohnungswirtschaft klar als Initiatorin in der Wohnraumförderung und konkret beim AUFZUGS-Programm identifiziert wurde, waren die Behindertenverbände wenig bzw. erfolglos eingebunden. Die strukturelle Macht der Wohnungsunternehmen ist an dieser Stelle stärker als die institutionelle Macht der Menschen mit Behinderungen über die korporatistische Funktion des Landesbehindertenbeauftragten. Von den parteipolitischen Akteuren haben sowohl die Regierungs- als auch die Oppositionsfraktionen im Landtag eine Aufzugsförderung befürwortet, wobei die Debatte über den demografischen Wandel und die Zielgruppe der älteren Mieterschaft geführt wurde. Während der Alternativantrag der AfD wenig Anklang fand, wurden Anregungen der Fraktion DIE LINKE in die spätere Richtliniengestaltung aufgenommen. Eine Beschlussfassung der Regierungsfractionen im Februar 2017 hat zudem den Druck auf das Verkehrsministerium erhöht, ein entsprechendes Förderprogramm zeitnah auszuarbeiten. Hier ist durch den Koalitionsvertrag und die Landtagsdebatten von einem parlamentarischen Agenda-Setting und insbesondere Agenda-Resetting zu sprechen. Das Referat zur Wohnraumförderung hat die Förderrichtlinie schließlich unter Beteiligung der Investitionsbank und der Wohnungswirtschaft konzeptualisiert. Das Sozialministerium war nach den geleisteten Recherchen nicht in diese Prozesse eingebunden.

7.1.5.4 Wohnberatungsstellen bzw. Landesfachstelle für Barrierefreiheit

Die dritte politische Maßnahme zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum besteht in der Unterstützung der Wohnberatungen zur Wohnungsanpassung. Diese Beratungen sind allerdings keine dezidierte landespolitische Aufgabe (vgl. Kapitel 6.3) und für Sachsen-Anhalt gibt es diesbezüglich keine systematische landespolitische Aktivität. Eine Ausnahme bildete das zweijährige Modellprojekt von Sozialministerium, Pflegekassen und dem Verein »Prävention im Alter« (vgl. Kapitel 7.1.1). Es ließen sich auch von Akteuren der Behinderten- oder Seniorenarbeit bzw. der Wohnberatungsstellen selbst keine Versuche identifizieren, die eine strukturelle landespolitische Förderung

in diesem Bereich zum Gegenstand gehabt hätten. Diese Forderungen scheinen nicht als realistische Instrumenten-Alternative betrachtet zu werden.

Nichtsdestotrotz engagieren sich Akteure der Wohnberatung in der Behindertenpolitik und waren am Aufbau des Landeskompetenzzentrums und der späteren Landesfachstelle für Barrierefreiheit beteiligt (IP 1: 46). Diese Prozesse reichen gleichwohl mehrere Jahre zurück. In einer Kleinen Anfrage drängt die Fraktion DIE LINKE bereits 2012 auf die Einrichtung eines – damals noch ehrenamtlichen – Landeskompetenzzentrums, was erstmals im Aktionsprogramm »Barrierefreies Sachsen-Anhalt« (2009) festgeschrieben wurde (Landtag Sachsen-Anhalt 2012: 1). Der Landesaktionsplan (2013) strebt abermals die Errichtung eines solchen Kompetenzzentrums an (MS Sachsen-Anhalt 2013: 24, vgl. Kapitel 7.1.4). Daraufhin nimmt dieses Zentrum seine Arbeit auf und wirkt bis zum Ende des Jahres 2018 als ehrenamtliche Struktur. Die letzte Einrichtung einer hauptamtlichen Fachstelle im Frühjahr 2020 wurde im Gespräch zur Wohnberatung vielfach ins Feld geführt (IP 26: 10ff.; IP 29: 277ff.; IP 44: 8ff.), weshalb die zugrundeliegenden politischen Prozesse im Folgenden zu skizzieren sind.

Außerparlamentarische Interessengruppen

Bei der Landesfachstelle für Barrierefreiheit setzen sich der Behindertenbeirat und einzelne Behindertenverbände für eine Überführung des ehrenamtlichen Landeskompetenzzentrums in eine hauptamtliche, institutionalisierte Struktur ein. Aus diesem Grund wird die letzte Einrichtung der Fachstelle von mehreren Interviewpartner*innen als erfolgreiche Interessenvertretung vom Behindertenbeirat und einzelnen Beiratsmitgliedern gewertet (IP 6: 25ff.; IP 23: 36ff.; IP 33: 130; IP 45: 24). Beispielsweise wurde die Forderung eines speziell einzurichtenden Expert*innen-Beirats realisiert (IP 1: 83f.). Dieser Erfolg basiert auf einer jahrelangen, inkrementellen Einflussnahme und ist verknüpft mit parallel stattfindenden parlamentarischen Initiativen.

Die Wohnungs- und Bauwirtschaft ist dabei bislang nicht involviert. Mutmaßlich fühlt sie sich durch den breiteren Anspruch der Fachstelle – der Bereich Bauen und Wohnen wäre nur einer von zahlreichen Bestandteilen – nicht direkt adressiert. Zudem ist eine Beratung als informationelle Maßnahme ein sogenanntes weiches Instrument und damit tendenziell mit wenig Widerständen verbunden. Sofern Akteure nicht explizit für eine solche Policy eintreten, haben sie wenig Anlass, sich dagegen auszusprechen (vgl. Kapitel 4.2.1).

Inwieweit sich die Wohnberatung als Bestandteil dieser Beratungsstruktur entwickelt, ist durch die Arbeitsaufnahme im Januar 2020 noch ungewiss. Denkbar wären die Ausrichtung größerer Fachveranstaltungen oder die Bereitstellung von entsprechendem Informationsmaterial (IP 1: 86). Welche Schwerpunkte die Fachstelle verfolgen wird, kann dann wiederum als Ergebnis inkrementeller Einflussnahme unterschiedlicher Interessen gewertet werden – der politische Prozess ist an dieser Stelle also keinesfalls abgeschlossen.

Parteipolitik

Für die Landesfachstelle für Barrierefreiheit kann der Koalitionsvertrag der schwarz-rot-grünen Regierung als verbindliche Handlungsgrundlage herangezogen werden.

Darin ist auf Basis des Landesaktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK eine Initiative »Barrierefreies Sachsen-Anhalt« festgeschrieben (Landesregierung Sachsen-Anhalt 2016: 52). Die sozialpolitische Sprecherin der SPD erklärt dieses Vorhaben als sozialdemokratisches Projekt und auch wenn die vage Formulierung zu einer »Initiative« viel Spielraum offenlässt, wird sie doch von mehreren Interviewpartner*innen mit Verweis auf die eingerichtete Fachstelle zitiert (IP 6: 35; IP 26: 17; IP 44: 8).

Die 2010er Jahre waren hinsichtlich dieser Fachstelle neben den Aktivitäten der außerparlamentarischen Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen durch verschiedene parlamentarische Debatten geprägt. Dabei ging es immer um die Überführung der ehrenamtlichen in eine hauptamtliche Struktur. Im zuständigen Ausschuss für Arbeit, Soziales und Integration sowie in den Plenardebatten war die Fraktion DIE LINKE und spezifisch ihre sozialpolitische Sprecherin ein aktiver Policy Entrepreneur. Zwar enthielt der Koalitionsvertrag den entsprechenden Passus, aber die Umsetzung ging der Opposition zu langsam (IP 44: 28). Bereits im September 2017 reicht DIE LINKE einen Antrag ein, um einen entsprechenden Landtagsbeschluss zu erwirken (Landtag Sachsen-Anhalt 2017b). Es wird ein Personal- und Finanzbudget für die Arbeit des damaligen Kompetenzzentrums gefordert und auf einen Beschluss des Landesbehindertenbeirats verwiesen (Landtag Sachsen-Anhalt 2017f: 53ff.). Ein Dreivierteljahr später wird im Juni 2018 der Beschluss zur Schaffung einer Landesfachstelle gefasst (Landtag Sachsen-Anhalt 2018b, vgl. auch IP 45: 24). Nachdem dieser im Januar 2019 noch nicht umgesetzt worden ist, erfolgt ein neuer Antrag der Fraktion DIE LINKE unter dem Titel »Die geplante Landesfachstelle [...] endlich realisieren!« (Landtag Sachsen-Anhalt 2019a: 1f.). Vom Sozialministerium wurden »noch keine konkreten Gespräche hinsichtlich der Erarbeitung eines Konzeptes für eine Landesfachstelle geführt« und das bisherige Kompetenzzentrum habe zum Ende 2018 seine Tätigkeit eingestellt – der angestrebte nahtlose Übergang sei missglückt (ebenda: 1f.). Im Mai 2019 schließlich wird mit dem Gesetz zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes die rechtliche Basis für die Fachstelle gelegt, im Januar 2020 nimmt diese ihre Arbeit auf (Unfallkasse Sachsen-Anhalt 2020).

Dieser Prozess wird von mehreren Interviewpartner*innen als zäh beschrieben (IP 1: 84; IP 6: 25ff.; IP 44: 12ff.). DIE LINKE hat dabei beständig Druck ausgeübt. Die Regierungspartei SPD hatte den Vorstoß für eine solche Fachstelle im Jahr 2016 zwar in den Koalitionsvertrag verhandelt, sie wurde aber dadurch geschwächt, dass ihre sozialpolitische Sprecherin für ein halbes Jahr gesundheitsbedingt ausfiel (IP 44: 12). Hier zeigt sich die Relevanz einzelner Individuen, die ein Thema entweder voranbringen können oder dies eben nicht oder nur zeitlich verzögert vermögen. Die Regierungspartner*innen CDU und Bündnis 90/Die Grünen treten nicht als relevante Player auf. Zwar blockieren sie die Fachstelle nicht nachweislich, aber genauso wenig unterstützen sie aktiv das als SPD-Projekt wahrgenommene Vorhaben.

Ministerialverwaltung

Die Akteure der Ministerialverwaltung sind im Falle der Landesfachstelle im Sozialressort angesiedelt. Mit der vagen Formulierung des Koalitionsvertrags zu einer Initiative »Barrierefreies Sachsen-Anhalt« fallen die Handlungsvorgaben jedoch dünn aus und es

bedarf letztlich verschiedener parlamentarischer Initiativen, bis das Sozialministerium die Policy-Gestaltung aufnimmt.

Anders als beim Bauordnungsrecht und der Wohnraumförderung ist mit dem Sozialministerium das Ressort zuständig, dem die größere inhaltliche Nähe zu Menschen mit Behinderungen unterstellt wird. Ein Gesprächspartner erklärt: *»Ich meine, z.B. bei dem Kompetenzzentrum für Barrierefreiheit, da hat der Beirat schon glaube ich sehr viel reingebracht. [...] Und da das Sozialministerium das macht, das kommt da schon relativ direkt an«* (IP 26: 26). Allerdings hat die Ministerialverwaltung auch nach dem gefassten Landtagsbeschluss erst mit einer Verzögerung von mehreren Monaten ihre Arbeit aufgenommen (Landtag Sachsen-Anhalt 2019a: 1f.). Eine SPD-Abgeordnete erläutert dazu, dass der Landtag über diesen Beschluss hinaus keinen unmittelbaren Zugriff auf das Verwaltungshandeln habe. Trotz SPD-Sozialministerin liege die Umsetzung in den zuständigen Referaten und entziehe sich damit der parlamentarischen Kontrolle, die Macht der Regierungsfractionen ist hier also begrenzt (IP 44: 30). Formen des bürokratischen Agenda-Settings finden sich an dieser Stelle allerdings mitnichten. Vielmehr war der parlamentarische Raum bei der Überführung des Kompetenzzentrums in eine Landesfachstelle wichtiger als der ministerielle Raum: *»[...] bei dem Kompetenzzentrum Barrierefreiheit hätte es gut sein können, dass das den Bach runtergegangen wäre, wenn das Parlament nicht da gewesen wäre. [...] Und so kam es dann auch in den Gesetzgebungsprozess und dann ist es halt vom Parlament nochmal etwas erweitert worden«* (IP 26: 38).

Als Grund für die Zurückhaltung der Ministerialverwaltung wird ihre knappe personelle Ausstattung angeführt (IP 44: 22). Dieser Umstand schmälert den Wissensvorsprung und die sektorale Expertise als Ressourcen der ministeriellen Akteure. In diesem Sinne betont ein Interviewpartner aus dem Sozialministerium durchaus großes Interesse an einer solchen Fachstelle und erklärt zugleich: *»Das hätten wir aber so nie durchgekriegt, weil das ja Geld kostet, und was Geld kostet ist immer schwierig. [...] Und dann kam uns aber zupass [...]: Die EU-Richtlinie zum barrierefreien Internet«* (IP 45: 24). Dieser situative Aspekt eröffnet ein unerwartetes Möglichkeitsfenster und verschafft der bereits in Planung befindlichen Fachstelle Rückenwind (vgl. Kapitel 7.1.3). Konkret erweitert die EU-Richtlinie den finanziellen Handlungsspielraum der Ministerialverwaltung und ermöglicht ihr neue Formen der strategischen Interaktion: eine breiter aufgestellte und personell breiter ausgestattete Fachstelle.

Fazit zur informationellen Steuerung: Landesfachstelle für Barrierefreiheit

Mit der Landesfachstelle für Barrierefreiheit wird eine gänzlich neue Beratungsstruktur geschaffen, die einer Instrumenten-Alternative nach Typ 2 entspricht (vgl. Kapitel 4.2.2). Offensichtlich wurde es in Sachsen-Anhalt nicht als realistische Instrumenten-Alternative betrachtet, die Wohnberatung stärker landespolitisch zu verankern. Entsprechend haben die Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen ihr Augenmerk auf ein erfolversprechenderes Vorhaben konzentriert.

Der Behindertenbeirat und einzelne Beiratsmitglieder waren die Initiator*innen bei der Errichtung der Landesfachstelle. Dabei wurden sie parlamentarisch unterstützt sowohl durch die SPD als der Koalitionspartnerin, die einen entsprechenden Passus in den Koalitionsvertrag bringt, als auch durch die oppositionelle DIE LINKE. Obwohl es

keine aktiven Gegenstimmen zur Landesfachstelle gibt, dauert lange bis zu ihrer Einrichtung. Von der erstmaligen Forderung im Jahr 2009 über die zwischengeschaltete ehrenamtliche Struktur bis hin zur hauptamtlichen Fachstelle vergingen elf Jahre. Die Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen war an dieser Stelle also erfolgreich, auch wenn es einer tatsächlich langjährigen Einflussnahme bedurfte. Das Sozialministerium tritt dabei nicht als bürokratische Agenda-Setterin auf, vielmehr kam den Veränderungsinteressen letztlich die EU-Webseitenrichtlinie zum barrierefreien Internet zugute.

7.1.5.5 Übergeordnete Ressourcen und Strategien

Bislang wurde die Rolle von Akteuren in den politischen Prozessen zum Bauordnungsrecht, zur Wohnraumförderung und zur Landesfachstelle für Barrierefreiheit in Sachsen-Anhalt analysiert. Abschließend sollen übergeordnete Ressourcen und Strategien dargelegt werden: Inwieweit finden sich Muster im Akteurshandeln, die über die politischen Prozesse zu einzelnen Policies hinausgehen?

Außerparlamentarische Interessengruppen

Die Angebotsseite und die Nachfrageseite nach Wohnraum verfügen je über unterschiedliche Machtressourcen zur Durchsetzung ihrer Interessen (vgl. Kapitel 4.6.1). So stellt die Wohnungs- und Bauwirtschaft Wohnraum als ein gesamtgesellschaftlich relevantes Gut bereit, damit besitzt sie strukturelle Macht. Zudem verfügen die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen durch ihre beiden Verbände über eine zentralisierte Organisationsmacht, wodurch sie als Sprachrohr ihrer Mitglieder wahrgenommen werden und politisch Gehör finden.

Die Nachfrageseite für barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum organisiert sich vielfach ehrenamtlich und berichtet entsprechend von knappen personellen Kapazitäten und Nachwuchsproblemen (IP 29: 263ff.; IP 33: 86). Auch sind diese Interessen durch die Heterogenität von Behinderungen zersplittert: Einzelne Verbände für einzelne Behinderungen rücken selektiv ihre eigene Betroffenheit in den Fokus, was das Auftreten mit einer gemeinsamen und damit stärkeren Stimme erschwert (IP 6: 73; IP 29: 205ff.; IP 33: 94). Die fehlende strukturelle Macht und die schwache Organisationsmacht könnten durch Formen der institutionellen Macht abgefedert werden. So ermöglichen die korporatistischen Strukturen des Landesbehindertenbeauftragten und -beirats den Menschen mit Behinderungen eine institutionelle Anbindung und Anhörungsrechte. Diese gebündelte Interessenvertretung ist einerseits erfolgreich, da Beauftragter und Beirat als aktive Player in den untersuchten politischen Prozessen auftreten. Weniger erfolgreich ist andererseits ihre letzte Wirkung – vielfach finden die Forderungen keine Berücksichtigung (IP 6: 70; IP 23: 54; IP 44: 26; IP 45: 36). Damit liegen diese korporatistischen Strukturen im Graubereich zwischen einer symbolischen Beteiligung und einer tatsächlichen institutionellen Machtressource.

Neben den Machtressourcen wurden die Strategien zur Interessendurchsetzung untersucht. Sowohl Akteure der Angebots- als auch der Nachfrageseite nach Wohnraum betonen die Relevanz öffentlicher Anhörungen und Stellungnahmen. Gleichzeitig sei diese formalisierte Einflussnahme unbedingt zu ergänzen um den informellen

Austausch auf parlamentarischen Abenden und Verbandsversammlungen (IP 34: 48ff.; IP 35: 71; IP 36: 115; IP 41: 34; IP 44: 34ff.). Entsprechend breit gestaltet sich der Adressatenkreis der politischen Einflussnahme, er reicht von parteipolitischen Akteuren über Minister*innen und Staatssekretär*innen bis in die Arbeitsebene in den Referaten (IP 2: 74; IP 23: 100ff.; IP 29: 254ff.; IP 36: 101ff.; IP 40: 24ff.; IP 41: 38). Ein ehemals führender Verbandsakteur erklärt: »Da würde ich gar nicht so viel unterscheiden, weil, das machen Sie eigentlich alles gleichzeitig [...]. Wenn Sie eine gute Idee haben, was gemacht werden soll, dann erzählen Sie das erstmal allen« (IP 30: 38, 43). Dabei wird für die großen Linien eher der Kontakt zu den Fraktionen gesucht, wohingegen die konkrete Policy-Ausgestaltung mit der Ministerialverwaltung auszuhandeln ist (IP 31: 54ff.; IP 38: 59). Zwischen Angebots- und Nachfrageseite kann dahingehend unterschieden werden, dass der Wohnungs- und Bauwirtschaft eine klare Zieladressierung im Verkehrsministerium und den Menschen mit Behinderungen ein leichter Zugang im Sozialministerium zugeschrieben wird (IP 33: 90, 114; IP 34: 50f.; IP 45: 38). Einschränkend betont ein Abgeordneter jedoch die zwischenmenschliche Sympathie: »Wenn Sie irgendwie ein Verband sind, der mit dem entsprechenden Abteilungsleiter oder Referatsleiter super klarkommt, dann haben Sie im Zweifelsfall sogar einen besseren Anknüpfungspunkt, als wenn Sie irgendwie den Minister kennen« (IP 35: 69ff., vgl. auch IP 1: 57).

Insgesamt sind die Lobbying-Strategien breit gefächert und erfolgen sowohl über formelle als auch informelle Kanäle, sowohl punktuell bei konkreten Gesetzesvorhaben als auch inkrementell zur langfristigen Interessenvertretung und sowohl mit Adressat*innen im politischen wie auch im ministeriellen Spektrum. Vom internen Lobbying, bei dem außerparlamentarische Interessen politische Ämter übernehmen, wird nur vereinzelt berichtet (IP 41: 34). Das Outside-Lobbying über öffentlichen Protest klingt lediglich bei den Veränderungsinteressen der Menschen mit Behinderungen an, wobei sich die Gesprächspartner*innen uneins sind: Einerseits wird der kooperative Weg dem konfrontativen vorgezogen (IP 23: 154), andererseits fehlten in Sachsen-Anhalt ohnehin die Ressourcen und die Mitgliederbasis für große Demonstrationen (IP 30: 17; IP 33: 90).

Eine neue Form der Interessenvertretung, die induktiv im empirischen Material aufgeschienen ist, liegt im juristischen Weg des Einklagens geltenden Rechts (vgl. auch Rehder/van Elten 2020). Diese Form des Outside-Lobbyings geschieht etwa dann, wenn Immobilien in Inseraten unrechtmäßig als »barrierefrei« beworben werden. Auch gab es Gerichtsurteile zum Umgang mit rechtlich ungeklärten Begriffen wie »seniorengerecht« oder »schwellenarm« und es finden sich Klagen zur Umsetzung der barrierefreien Vorgaben im Bauordnungsrecht (IP 29: 201; Fachportal nullbarriere.de 2018; openJur e.V. 2020; Verwaltungsgericht Freiburg 2002). Diese juristische Interessenvertretung konzentriert sich auf die Umsetzung bestehenden Rechts, kann aber mittelfristig auch Auswirkungen auf die neuerliche Politikformulierung haben.

Parteipolitik

Die parteipolitischen Akteure wurden in Regierungs- und Oppositionsfraktionen sowie in Fachpolitiker*innen der Bereiche Bauen und Soziales unterschieden. Dabei stellt die Regierungsverantwortung die mächtigste Ressource dar, denn mit ihr ist die Mehrheit im Landtag, aber auch ein privilegierter Zugang zu den Ministerien verbunden

(IP 6: 75). Gleichzeitig verfügt die Ministerialverwaltung in der Gesetzesvorbereitung über große Autonomie, bis die verbindliche Abstimmung mit Kabinett und Parlament erfolgt. Dies beschränkt die Regierungsfractionen ebenso wie die Tatsache, dass in Sachsen-Anhalt seit 2016 eine quasi »riesengroße« Koalition aus CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen regiert (IP 25: 78; vgl. auch Stöcker/Detterbeck 2017: 155). Möchte eine Regierungsfraction ein politisches Vorhaben durchsetzen, bedarf es also der Abstimmung mit gleich zwei Koalitionspartner*innen. Neben diesen institutionellen Beschränkungen hat die Haushaltslage Einfluss auf die Handlungsspielräume der Regierung, wie beim AUFZUGS-Programm und bei der Landesfachstelle für Barrierefreiheit deutlich geworden ist.

Diesen Einschränkungen zum Trotz erschien sowohl beim AUFZUGS-Programm als auch bei der Landesfachstelle die kleine Koalitionspartnerin SPD als aktiver Player. Auch in der Bauordnungsneuerung war es der wohnungspolitische Sprecher der SPD, der auf die Kohärenz des barrierefreien Bauens mit dem zuvor beschlossenen Landesaktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention verwies. Darüber hinaus hat die oppositionelle DIE LINKE die politischen Prozesse zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum aktiv mitgestaltet. Kleine Anfragen, Anträge und das beständige Einbringen in Plenardebatten erzeugten Handlungsdruck auf die Regierung und konnten inhaltliche Änderungen etwa in der Wohnraumförderung erzielen.

Die zweite parteipolitische Scheidelinie verläuft zwischen den Fachpolitiken Soziales und Bauen. Die institutionellen Zuständigkeiten für das Bauordnungsrecht und die Wohnraumförderung liegen im Verkehrsministerium, sodass im parlamentarischen Raum der Ausschuss für Landesentwicklung und Verkehr über entsprechende Gesetzesvorhaben berät. Sozialpolitische Sprecher*innen werden somit erst verzögert in den Plenardebatten in Kenntnis gesetzt. Umgekehrt war die Landesfachstelle für Barrierefreiheit ein sozialpolitisches Vorhaben, womit die wohnungsbaupolitischen Sprecher*innen hier über einen schwächeren Zugang verfügten. Weiterhin kommt der Sozialpolitik in der SPD und DIE LINKE ein höherer Stellenwert zu als in konservativen oder liberalen Parteien. Scheinbar können sich sozial- und behindertenpolitische Sprecher*innen hier besser gegen eventuell widerstreitende wohnungspolitische Interessen durchsetzen oder entsprechende Bündnisse mit außerparlamentarischen Veränderungsinteressen eingehen.

Ministerialverwaltung

Die Ministerialverwaltung ist zu unterteilen in Akteure des Sozial- und des Verkehrsministeriums mit je unterschiedlichen Zuständigkeiten in den drei untersuchten Policies. Dabei wurde vorab unterstellt, dass der Arbeitsebene der Referate vor allem in technischen Regelungsfeldern mit wenig politischer Aufmerksamkeit eine wichtige Rolle zukommt (vgl. Kapitel 4.6.3). Insofern gilt es erstens ressortspezifisch zu prüfen, welche Ressourcen und Strategien der Ministerialverwaltung im Verhältnis zum Parlament zukommen. Zweitens sind ressortübergreifende Formen der positiven Koordination im Sinne des Disability Mainstreamings zu diskutieren.

Einerseits beschreiben die Interviewpartner*innen den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum als technisches Randthema, in dem das Fachwissen der Ministerien

eine wesentliche Ressource darstellt (IP 3: 33f.; IP 26: 48). Andererseits war das Handeln der Referate dennoch wesentlich von den politischen Leitlinien in Form des Koalitionsvertrags oder von Landtagsbeschlüssen abhängig. So wurden sowohl die Bauordnungsnovelle, als auch das AUFZUGS-Programm und die Landesfachstelle für Barrierefreiheit eng durch parlamentarische Prozesse begleitet. Ein erfolgreiches bürokratisches Agenda-Setting war weder innerhalb des Bauressorts noch des Sozialressorts nachzuweisen. Wichtiger ist die strategische Interaktion der Ministerialbürokratie, da die politischen Vorgaben vielfach lediglich in Form grober Leitlinien an sie herangetragen werden (IP 6: 75ff.; IP 35: 64; IP 44: 28ff.). Die konkrete Ausgestaltung des AUFZUGS-Programms oder der Landesfachstelle für Barrierefreiheit obliegt damit den Ministerien. Auf dieser Detailebene sind ihre Handlungsspielräume außerordentlich groß. Diese Annahme gilt solange, bis bei der Bauordnung durch das ARGEBAU-Muster ein übergeordneter Referenzrahmen besteht, der die inhaltliche Gestaltungsmacht beschränkt.

Die Beziehung zwischen Sozial- und Bauressort ist aufgrund der Querschnittsthematik vom barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum relevant (vgl. Kapitel 7.1.2). Während das Verkehrsministerium Gesetzentwürfe zur Bauordnung und Richtlinien der Wohnraumförderung ausarbeitet, war das Sozialministerium für die Konzeption der Landesfachstelle für Barrierefreiheit zuständig. Formen der positiven Koordination, in denen andere von den Regelungen betroffene Ressorts frühzeitig eingebunden werden, bestehen in Ansätzen durchaus. So versucht das Sozialressort über den Landesaktionsplan »einfach machen«, die Belange von Menschen mit Behinderungen auch in anderen Ressorts stärker zu verankern. Dies kann als bürokratisches Agenda-Setting bezeichnet werden, wobei der Adressat dieser Strategie nicht das Parlament, sondern das Verkehrsministerium ist. Wie erfolgreich dieses Disability Mainstreaming ausfällt, hängt wiederum davon ab, wie sehr Zielkonflikte zwischen den einzelnen Ressorts bestehen (vgl. Kapitel 4.5.1).

»Akteure und ihre Handlungen« in Sachsen-Anhalt

Im *Bauordnungsrecht* haben Behindertenvertretungen ein Veränderungsinteresse für eine stärkere Verankerung von Barrierefreiheit, allerdings werden ihre Handlungsspielräume schon allein durch die sachsen-anhaltische Ausrichtung an der Musterbauordnung stark begrenzt. In der *Wohnraumförderung* tritt insbesondere die Wohnungs- und Bauwirtschaft als Veränderungsinteresse auf. Sie setzt sich, begründet durch die Situation auf den sachsen-anhaltischen Wohnungsmärkten, für eine Aufzugsförderung im Bestandsumbau ein, was auf parlamentarischer Seite von der Junior-Koalitionspartnerin SPD aufgegriffen und letztlich umgesetzt wird. Die konkrete Ausgestaltung des Programms wird parlamentarisch begleitet, erfolgt aber primär zwischen dem zuständigen Fachreferat im Verkehrsministerium, der Investitionsbank und der Wohnungs- und Bauwirtschaft. In der *Wohnberatung zur Wohnraumanpassung* ließen sich keine Anstrengungen zu einer stärkeren landespolitischen Verankerung identifizieren. Allerdings wird mit der *Landesfachstelle für Barrierefreiheit* eine hauptamtliche, neue Beratungsstelle geschaffen, deren Einführung auf die jahrelange politische Einflussnahme von SPD, DIE LINKE und Behindertenvertretungen zurückzuführen ist.

7.1.6 Fazit

Die empirischen Erkenntnisse werden im Anschluss an die sachsen-anhaltische und hessische Fallstudie vergleichend zusammengefasst und an die AEP-Erklärungsfaktoren zurückgebunden (vgl. Kapitel 7.3). An dieser Stelle sollen orientiert am bestehenden Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum die dahinterliegenden politischen Prozesse aus Sicht der Veränderungsinteressen skizziert werden, um ein übergeordnetes Bild für Sachsen-Anhalt zu zeichnen.

Beim Bauordnungsrecht treten Behindertenverbände als Veränderungsinteresse für eine stärkere Verankerung von Barrierefreiheit auf. Es konnten vereinzelte Teilerfolge nachgezeichnet werden, aber insgesamt ist ihr Einfluss sehr begrenzt. Dies gilt sowohl für die konkrete Bauordnungsnovellierung im Jahr 2013 als auch für inkrementelle Versuche der politischen Einflussnahme im Vorhinein und im Nachgang. In der Wohnraumförderung hingegen sind die Wohnungs- und Bauwirtschaft als potentielle Nutznießer*innen von Förderprogrammen die aktiven Veränderungsinteressen. Hier zeigten sich ebenfalls langfristige Prozesse der Interessenvertretung – insbesondere beim AUFZUGS-Programm. Letztlich wurde die Realisierung eines entsprechenden Zuschussprogramms durch einen situativen Aspekt unterstützt, nämlich die gestiegenen Bundeskompensationsmittel seit 2015. Zudem befand sich mit der SPD eine starke Verbündete in der Regierung. Die dritte untersuchte Policy war die im Januar 2020 eingerichtete Landesfachstelle für Barrierefreiheit. Ihr ging eine langjährige Einflussnahme von Behindertenbeirat, unterschiedlichen Interessenvertreter*innen von Menschen mit Behinderungen sowie den Fraktionen SPD und DIE LINKE voraus. Schließlich gelang auch hier durch ein externes Möglichkeitsfenster in Form einer europäischen Richtlinie die Realisierung der Fachstelle.

Insgesamt orientiert sich Sachsen-Anhalt in mehrerer Hinsicht an Bundesmustern. Bei der Bauordnung ist eine starke Ausrichtung an der Musterbauordnung erkennbar, bei den Förderprogrammen Sachsen-Anhalt MODERN und dem AUFZUGS-Programm eine Ausrichtung am KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen«. Und sowohl die Landesfachstelle für Barrierefreiheit als auch ihre Vorgängerin, das ehrenamtliche Landeskompetenzzentrum, hatten in ihrer Namensgebung und Konzeption Bundesäquivalente als Vorbilder.

Im zeitlichen Vergleich bescheinigt auch die Nachfrageseite nach barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum diesem Bereich eine gute Entwicklung. Inzwischen sei das Thema auf der politischen Agenda angekommen (IP 22: 3; IP 23: 20; IP 31: 3f.; IP 44: 52; IP 45: 30). Allerdings wird die Interessenvertretung für eine stärkere Beschäftigung mit Barrierefreiheit als steiniger Weg beschrieben. Dies läge weniger an offener Ablehnung als an einer anderen Prioritätensetzung im politischen Diskurs (IP 1: 66ff.; IP 6: 46; IP 29: 32ff.; IP 33: 38ff., 140). In diesem Sinne sind situative Aspekte als Möglichkeitsfenster zentral, ebenso eine Umdeutung der Problemstrukturen zugunsten der Veränderungsinteressen. Ein verändertes Framing von einzelnen selektiven Nutzergruppen hin zu einer breiten Betroffenheit verleiht dem Thema zusätzlichen Aufwind. In Sachsen-Anhalt wurde dabei eindeutig der demografische Wandel als Treiber für die politischen Prozesse zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum identifiziert (IP 38: 3f., 54f.; IP 44: 10, 36ff.; IP 45: 10ff.). Der demografische Wandel prägt

auch deutlich die Problemstrukturen auf den regionalen Wohnungsmärkten, wodurch die Wohnungs- und Bauwirtschaft bereits von sich aus auf Leerstandsrisiken und veränderte Wohnraumbedarfe reagiert.

7.2 Hessen: Barrierefreiheit trotz angespannter Wohnungsmärkte?

Im Folgenden wird die politische Steuerung zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum in Hessen analysiert. Nach den Instrumenten und Instrumenten-Alternativen (Kapitel 7.2.1) sind die aus den hessischen Interviews herausgearbeiteten Problemstrukturen zu erörtern (Kapitel 7.2.2). Der Rolle von situativen Aspekten widmet sich anschließend Kapitel 7.2.3, der Rolle der institutionellen Regelungen Kapitel 7.2.4. Den Akteuren und ihren Handlungen kommt entsprechend der Handlungsorientierung des AEP ein besonderes Gewicht zu. Dafür arbeitet Kapitel 7.2.5 die Interessen, Ressourcen und Strategien von außerparlamentarischen Interessenvertretungen, parteipolitischen Akteuren und der Ministerialverwaltung heraus. Am Ende erfolgt eine Zusammenfassung der empirischen Erkenntnisse (Kapitel 7.2.6).

7.2.1 Instrumente und Instrumenten-Alternativen

Zunächst ist der zum Jahr 2019 bestehende Policy-Mix zu identifizieren. Die politischen Diskussionen zu Instrumenten-Alternativen nach Typ 1 sind unter »Akteure und ihren Handlungen« dargestellt, dort geht es um Veränderungen in den bestehenden Policy-Ausprägungen (vgl. Kapitel 7.2.5). Weitere Instrumenten-Alternativen werden direkt hier im Anschluss diskutiert, verstanden als ergänzende – Typ 2 – oder ersetzende – Typ 3 – Maßnahmen des bestehenden Policy-Mix. Dabei kann es sich um bundespolitische oder kommunale Maßnahmen handeln, ferner um die staatliche Bereitstellung von Wohnraum und kooperative Instrumente wie Bündnisse oder eine weitgehend freiwillige Selbstregelung der Wohnungs- und Bauwirtschaft (vgl. Kapitel 4.2).

Die drei Policies im Überblick

Im Folgenden werden die hessischen Policy-Ausprägungen zum Bauordnungsrecht, zur sozialen Wohnraumförderung und zur Wohnberatung dargestellt. Diese bilden den bestehenden Policy-Mix und damit die Basis für darauffolgende Instrumenten-Alternativen. Zusammen mit einer anschließenden Betrachtung der zusätzlich umgesetzten Instrumenten-Alternativen ergibt sich ein Bild der politischen Steuerung vom barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum in Hessen.

§ 54 Abs. 1 der Landesbauordnung (HBO)

Die hessische Bauordnung wurde zuletzt im Sommer 2018 novelliert und definiert in § 54 Absatz 1 das barrierefreie Bauen für Wohnungen:

»In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen mindestens 20 Prozent der Wohnungen barrierefrei erreichbar und zugänglich sein, höchstens jedoch 20 Wohnungen. In diesen Wohnungen müssen die Wohn- und Schlafräume, eine Toilette, ein Bad sowie

die Küche oder die Kochnische barrierefrei zugänglich sein. Die Räume nach Satz 2 sind so herzustellen und vorzubereiten, dass sie für eine barrierefreie Nutzung leicht einzurichten und auszustatten sind. Soweit die Wohnung über einen Freisitz verfügt, muss dieser von der Wohnung aus schwellenlos erreichbar sein [...]« (HMWEVW 2018a: 53f.).

Abweichend von der Musterbauordnung wird eine 20-Prozent-Regelung definiert, zudem sind neben der barrierefreien Erreichbarkeit – bis zur Wohneingangstür – auch die Zugänglichkeit – inklusive der Wohneingangstür – sowie schwellenlose Freisitze festgeschrieben. Die genannten Räume wiederum müssen barrierefrei zugänglich und für eine nachträgliche barrierefreie Nutzung leicht einzurichten sein. Das Bundesmuster fordert hier direkt »barrierefreie« Wohnräume (vgl. Kapitel 6.1.2).

Die hessische Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen wiederum orientiert sich stark an der Muster-Verwaltungsvorschrift. So sind die Abschnitte 4.3.6 zu Treppen und 4.4 zu Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten ebenso von der Einführung ausgenommen wie alle Anforderungen mit der Kennzeichnung »R« für rollstuhlgerecht. Abweichend von dem Bundesmuster werden Vorgaben für die schwellenlose Erreichbarkeit der Freisitze definiert (HMWEVW 2018b: 63, vgl. auch Kapitel 6.1.3).

Bemerkenswert ist in Hessen das ebenfalls im Sommer 2018 eingeführte Planungskonzept zum Barrierefreien Bauen (auch: »Barrierefrei-Konzept«, vgl. IP 52: 8ff.; IP 54: 23). Durch einen Bauvorlagenerlass ist der entsprechende Vordruck BAB 35 im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens einzureichen. Er soll nachweisen, dass den bauordnungsrechtlichen Vorgaben zur Barrierefreiheit nachgekommen wird (HMWEVW 2019b: 1; HMWEVW 2020a).

Wohnraumförderung

Die Förderprogramme in Hessen basieren auf dem Wohnraumfördergesetz des Jahres 2012. Als Zielgruppe benannt sind darin Haushalte, die sich »am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können« sowie Haushalte, die ihren bestehenden Wohnraum an die »Erfordernisse des demografischen Wandels« anpassen (Hessischer Landtag 2012: 4). Auf dieser Basis erstellt das Land Förderrichtlinien, aus denen die einzelnen Förderprogramme hervorgehen und durch die WIBank als hessische Landesförderbank ausgegeben werden. Abbildung 27 zeigt eine Übersicht derjenigen Förderprogramme, die barrierefreies bzw. barrierereduziertes (Um)Bauen adressieren oder als dezidierte Zielgruppe ältere Menschen bzw. Menschen mit Behinderungen fassen.

In der Eigentumsförderung unterstützen das Hessen-Darlehen und das Hessen-Baudarlehen den Neubau sowie den Erwerb von selbstgenutzten Immobilien. Bevorzugt werden Haushalte mit Kindern sowie Haushalte mit einem besonderen baulichen Bedarf durch eine Behinderung (WIBank Hessen 2019a; WIBank Hessen 2019c). Zur Nutzergruppe schätzt eine Interviewpartnerin aus der WIBank: »Also beim Hessen-Baudarlehen, Hessen-Darlehen geht es, würde ich sagen, 95 zu 5 um Familien mit Kindern« (IP 17: 120). Einschlägiger ist der behindertengerechte Umbau, dieses Programm gibt Kostenzuschüsse bis zu 12.500 Euro für den Umbau bestehenden Wohnraums aus. Der Zuschuss beträgt bis zu 50 Prozent der förderfähigen Kosten, sodass Maßnahmen in Höhe von bis zu 25.000 Euro förderfähig sind (HMUKLV 2014; WIBank Hessen 2020a). Betrug das Fördervolumen hier zunächst eine Million Euro pro Jahr, wurde es 2015 auf

Abbildung 27: Hessische Wohnraumförderprogramme mit Bezugnahme zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum (eigene Darstellung)

Eigentumsförderung	Mietwohnraumförderung
<ul style="list-style-type: none"> • Hessen-Darlehen und Baudarlehen • Behindertengerechter Umbau von selbstgenutztem Wohneigentum • Maßnahmen zur Barriere-reduzierung bei Wohnungseigentümergeinschaften (KfW-Altersgerecht Umbauen) 	<ul style="list-style-type: none"> • KfW-Altersgerecht Umbauen zzgl. Zinsvergünstigung • Soziale Mietwohnraumförderung: Geringe Einkommen und mittlere Einkommen • Soziale Mietwohnraumförderung: Modernisierung • Kommunalinvestitionsprogramm (KIP) - Programmteil Wohnraum

zwei Millionen verdoppelt (IP 10: 28; HMUKLV 2017: 12). Letztlich reicht die WIBank auch das KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen« an Wohnungseigentümergeinschaften weiter (WIBank Hessen 2019b).

In der Mietwohnraumförderung wird »Altersgerecht Umbauen« ebenfalls weitergegeben und um eine Zinsvergünstigung auf den KfW-Zins ergänzt (WIBank Hessen 2020c). Darüber hinaus gibt das Land in der Wohnraumförderung für geringe und mittlere Einkommen einen zusätzlichen Zuschlag von 150 Euro pro m² für rollstuhlgerechten Wohnraum und ein Zusatzdarlehen für den Einbau eines Aufzugs von 3.000 Euro je geförderter Wohnung (HMUKLV 2018: 10). Vor der Überarbeitung der Richtlinie im Sommer 2018 wurde auch der Bau von eingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbaren Wohnungen über einen achtprozentigen Mehrflächen-Zuschlag und 50 Euro pro m² unterstützt (IP 17: 11ff.; IP 52: 10ff.). Bei der Modernisierung sind Maßnahmen zur »Verbesserung der baulichen Eignung einer Wohnung für ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen« förderfähig (HMUKLV 2018: 16). Neben der Wohnungs- und Bauwirtschaft nehmen in zunehmendem Maße auch soziale Träger die Mietwohnraumförderung etwa für betreute Wohnanlagen wie Seniorenresidenzen in Anspruch (IP 17: 125ff.).

Die letzte hier dargestellte Förderung ist der Programmteil Wohnraum im Kommunalinvestitionsprogramm (KIP), basierend auf einer Richtlinie des Jahres 2016 und zum Zeitpunkt der Untersuchung gerade überführt in das Wohnrauminvestitionsprogramm (WIP). Dieses Programm sollte Kommunen ursprünglich bei der Unterbringung von Menschen mit Fluchthintergrund unterstützen. Letztlich sind die Förderkonditionen vergleichbar mit der regulären Mietwohnraumförderung, es findet sich im KIP lediglich noch der Zuschlag von 50 Euro pro m² auf barrierefreien Wohnraum ohne R-Anforderung, der aus der Richtlinie zur Wohnraumförderung im Sommer 2018 entfallen ist (WIBank Hessen 2020b; HMUKLV 2016b: 219; IP 57: 25).

Insgesamt ist die hessische Förderlandschaft zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum ausdifferenziert. Sie berücksichtigt diese Kriterien sowohl in der Eigentumsförderung als auch in der Mietwohnraumförderung, dabei je sowohl im Neubau als auch im Umbau. Gleichzeitig wendet ein Gesprächspartner der Landesförderbank ein: »Wir haben im Moment [...] im Angebot 119 Förderprodukte oder Förderprogramme. Und das Thema barrierefreies Bauen ist eines davon. Gut zwei Millionen Euro Zuschuss Höhe [...] vor dem

Hintergrund eines normalen Neugeschäfts von mehr als zwei Milliarden. Also, es ist in der Tat eher ein Orchideen-Thema« (IP 10: 28). Diese Aussage bezieht sich auf das Zuschussprogramm für den behindertengerechten Umbau, verdeutlicht aber die in der Landesförderung gesetzten Schwerpunkte für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum.

Wohnberatungsstellen zur Wohnungsanpassung

Bei der Wohnberatung zur Wohnungsanpassung ist zwischen den einzelnen Bundesländern umstritten, inwieweit es sich überhaupt um eine politische Steuerung handelt (vgl. Kapitel 6.3.3). In Hessen fördert das Sozialministerium seit 2002 eine Hessische Fachstelle für Wohnberatung (HFW) in Kassel. Ihre Einrichtung basierte auf dem Bundesmodellprogramm »Selbstbestimmt Wohnen im Alter« der Jahre 1998 bis 2001 vom damaligen Familienministerium. Das Ziel war die »Entwicklung und Etablierung einer landesweiten Unterstützungsstruktur für Wohnberatung als vernetzte Dienstleistung« (HFW 2002: 3, vgl. auch IP 16: 17). Träger ist die Arbeiterwohlfahrt des Bezirksverbands Hessen-Nord, wobei die Förderung jährlich neu zu beantragen ist. Belief sie sich anfangs auf insgesamt eine 100-Prozent-Stelle zuzüglich 25 Prozent Verwaltungsarbeit, wurde sie in der Zwischenzeit auf zwei Personen à 75 und 100 Prozent aufgestockt (HFW 2002: 11; IP 16: 9ff.).

Im Rahmen von zunächst dreitägigen und im Jahr 2019 sechstägigen Schulungen werden hauptamtliche sowie ehrenamtliche Wohnberater*innen durch die HFW aus- und weitergebildet. Als Zielgruppe gelten neben Sozialstationen auch Verbände, aber insbesondere kommunale Beratungsstellen der Altenhilfe und Sozialplanung (HFW 2002: 4; IP 16: 17ff.). Die Lehrgänge orientieren sich an den Qualitätskriterien der Bundearbeitsgemeinschaft Wohnungsanpassung e.V. und finden in Kooperation mit hessischen Handwerkskammern statt (HMSI 2019: 7). Nach Aussage des Sozialministeriums wurden bis Ende 2018 ca. 350 hauptamtliche und 310 ehrenamtliche Wohnberater*innen ausgebildet, womit »ein nahezu flächendeckendes Netz an Wohnberatungsangeboten in Hessen vorhanden« sei (HMSI 2020b). Die meisten der Beratungsstellen sind im Rahmen von Seniorenberatungen oder Pflegestützpunkten direkt bei den Kommunen angesiedelt. Diese kommunale Aktivität wird durch die Landesfachstelle in ihrer Schulungs- und Koordinationsfunktion unterstützt. Entsprechend liegt es aber vor allem in der Hand der lokalen Akteure, wie intensiv sie diese Aufgabe wahrnehmen (IP 14: 14ff.; IP 18: 60ff., 160; IP 18: 69, 162; IP 20: 45ff.; IP 54: 3).

Instrumenten-Alternativen

Der bislang untersuchte Policy-Mix wird ergänzt um Maßnahmen, zu denen Hinweise im empirischen Material in Hessen gefunden wurden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der staatlichen Bereitstellung von Wohnraum und verschiedenen kooperativen Instrumenten (vgl. Kapitel 4.2.1), diese können jeweils vom Land, aber auch vom Bund oder von den hessischen Kommunen initiiert werden. Inwieweit handelt es sich dabei um potentielle oder tatsächlich praktizierte Policies? Und liegt eine ergänzende Maßnahme – als Instrumenten-Alternative, Typ 2 – oder eine den bisherigen Policy-Mix ersetzende Maßnahme – als Instrumenten-Alternative, Typ 3 – vor (vgl. Kapitel 4.2.2)?

Staatliche Bereitstellung von Wohnraum

Die staatliche Bereitstellung von Wohnraum geschieht in Hessen einerseits durch kommunale Wohnungsunternehmen, andererseits durch die Nassauische Heimstätte, an der das Land zu 59 Prozent Gesellschafter ist (Nassauische Heimstätte 2020). Generell schreiben die Interviewpartner*innen staatlichen Wohnungsunternehmen einen politischen Auftrag zur Erfüllung politischer Zielvorgaben zu (IP 20: 48; IP 48: 16; IP 50: 20), wobei die tatsächliche Aktivität eher zurückhaltend sei: *»Wenn man sich da anguckt, [...] wie viele Sozialwohnungen so eine Nassauische Heimstätte hat, kriegt man auch so ein bisschen Fragezeichen, was eigentlich Aufgabe von öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften ist«* (IP 50: 20, vgl. auch IP 7: 18ff., 42). Auch die ABG Frankfurt Holding mit der Stadt Frankfurt a.M. als Mehrheitsgesellschafterin handele beim sozial geförderten Wohnungsbau sowie spezifisch beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum eher reserviert (IP 7: 36; IP 18: 26f., 75ff.). Dieser Eindruck verstärkt sich dadurch, dass trotz vermehrter Anstrengungen nur ein einziges kommunales hessisches Wohnungsunternehmen zu einem Interview bereit war (vgl. Kapitel 5.2.2). Insofern muss die staatliche Bereitstellung von entsprechend ausgestattetem Wohnraum eher als potentielle denn tatsächlich genutzte Instrumenten-Alternative verstanden werden.

Kooperative Instrumente

Kooperative Instrumente wurden als eine weiche Form der politischen Steuerung eingeführt (vgl. Kapitel 4.2.1). Hierunter fällt die im Jahr 2015 von der hessischen Landesregierung initiierte Allianz für Wohnen, denn sie bringt alle *»wesentlichen Akteure, die mit Wohnungsbau zu tun haben«* zusammen und soll neue wohnungspolitische Strategien entwickeln (IP 57: 29). Der Allianz gehören neben der Landesregierung in Form der zuständigen Fachministerien die Verbände der Wohnungs- und Bauwirtschaft, kommunale Spitzenverbände, Kammern und der Mieterbund an. Auch die WIBank als Landesförderinstitut und die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. sind involviert (HMWEVW 2019a: 2ff.). Inwiefern dieses exekutiv eingerichtete Gremium in den politischen Prozessen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum eine Rolle spielt, zeigen die folgenden Analysen (vgl. Kapitel 7.2.5). Darüber hinaus finden sich in Hessen außerhalb des politisch-administrativen Raums weitere wohnungspolitische Bündnisse. So repräsentiert *»#Mietenwahnsinn-Hessen«* die Nachfrageseite nach Wohnraum setzt sich vor allem für bezahlbaren Wohnraum im Rhein-Main-Gebiet ein (*#Mietenwahnsinn-Hessen 2020*). Das *»Bündnis für Mehr Bauland«* als Zusammenschluss verschiedener Industrie- und Wirtschaftsverbände sowie Kammern fordert die stärkere Ausweisung von Bauland als *»Faktor zur Sicherstellung der Zukunftsfähigkeit der Region«* und um *»die gestiegene Flächenkonkurrenz zwischen Wohnen und Gewerbe zu managen«* (IHK Frankfurt a.M. 2020, vgl. auch Bündnis für mehr Bauland 2020). Diese Formate scheinen in den politischen Prozessen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum allerdings nicht auf, weshalb sie im Folgenden nicht weiter berücksichtigt werden. Sie unterstreichen vielmehr die gegenwärtige Schwerpunktsetzung auf bezahlbaren Wohnraum in der hessischen wohnungspolitischen Diskussion.

Nicht nur Bündnisse mit oder ohne staatliche Beteiligung, sondern auch die wirtschaftliche Selbstregelung wird unter kooperativen Instrumenten gefasst (vgl. Kapi-

tel 4.2.1). So erklärt ein Vertreter der Wohnungs- und Bauwirtschaft, es würde bereits durch die alternde Kauf- und Mieterstruktur auf entsprechend neue Wohnraumbedarfe reagiert, »auch ohne, dass die Politik da jetzt tätig werden muss oder tätig wird« (IP 12: 6). Demgegenüber schätzen verschiedene Interviewpartner*innen das Interesse der Wohnungs- und Bauwirtschaft zur Bereitstellung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum allerdings aufgrund der angespannten Wohnungsmärkte als gering ein (IP 18: 8; IP 49: 41; IP 54: 81, vgl. Kapitel 7.3.2). Ein Akteur aus der kommunalen Wohnraumförderung erklärt:

»Die Investoren [...] haben vor allem eines im Blick, und das ist die Rendite. Die haben überhaupt kein Interesse daran, freiwillig mehr Geld zu investieren, weil sie glauben, dass sie dann die Wohnung loswerden. Sie werden die Wohnung auch so los [...]. Also, es gibt keinerlei Interesse von Wohnungsbaugesellschaften oder größeren Bauunternehmen Richtung barrierefreies Wohnen« (IP 51: 33f.).

Für den Neubau sei eine sogenannte barrierearme Bauweise im hochpreisigen Segment inzwischen Standard, die Umsetzung einzelner barrierefreier Kriterien ließe sich unter dem Gesichtspunkt »Komfort« vermarkten. Insbesondere relativ kostenneutrale Umsetzungen wie das weitgehend schwellenfreie Bauen oder Türbreiten von 90 Zentimetern hätten sich etabliert (IP 7: 6ff.; IP 8: 43; IP 20: 34; IP 46: 127; IP 48: 6; IP 54: 69ff.). Für die geringen und mittleren Einkommen seien die Aktivitäten indessen eher verhalten. Auch wenn die soziale Wohnraumförderung als Schnittstelle zwischen politischer Anreizsteuerung und wirtschaftlicher Selbstregelung fungiere, sei diese im Rhein-Main-Gebiet für die Wohnungs- und Bauwirtschaft nicht sonderlich attraktiv (IP 7: 18; IP 52: 8). Die Förderkriterien der WIBank, in denen Wohnraum nach DIN 18040-2 ohne R-Anforderung nicht mehr bezuschusst wird, zeigen zudem exemplarisch, wie eine politische Förderung die wirtschaftliche Selbstregelung unterstützen oder hemmen kann (IP 52: 6, 14).

Für den Gebäudebestand gelten zunächst Dienstleistungen im Rahmen des Sozialmanagements als wirtschaftliche Selbstregelung. So bieten viele Wohnungsunternehmen nicht nur Wohnbetreuungen oder Besucherdienste an, sondern lassen auch eigene Wohnberater*innen ausbilden (IP 16: 97ff.; IP 18: 162; IP 54: 80f.; IP 55: 18, 51). Gleichzeitig erklärt ein kommunales Wohnungsunternehmen, dieses Angebot werde von Unternehmensseite nicht aktiv beworben: »[W]eil wir ein bisschen befürchten, dass das aus dem Ruder laufen könnte. Weil das immer sehr umfangreiche Arbeiten sind und wir einfach sehr viele ältere Mieter auch haben« (IP 55: 11ff., vgl. auch IP 54: 80f.). Und zwei Wohnberaterinnen berichten von Widerständen in der Zusammenarbeit mit Wohnungsunternehmen: Angesichts der hohen Wohnraumnachfrage seien Umbaumaßnahmen für die Angebotsseite von Wohnraum wenig attraktiv (IP 18: 169ff., 136ff.; IP 54: 3). Insbesondere die im Bundesgesetzbuch formulierte Sonderkaution für den Rückbau sei hier problematisch, da von den Mieter*innen eine entsprechende Kaution für den späteren Rückbau verlangt werden könne (vgl. auch IP 14: 48ff.; IP 18: 75; IP 20: 26). Während einige Wohnungsunternehmen von dieser Regelung Gebrauch machen, verzichten andere darauf (IP 54: 83). Generell fehlten im Bestandsumbau vielfach Standards in den Wohnungsunternehmen, womit die Kooperationsbereitschaft immer von den einzelnen Techniker*innen abhängt (IP 54: 81ff., vgl. auch IP 18: 148ff.).

Die Heterogenität in der wohnungs- und bauwirtschaftlichen Beschäftigung mit barrierefreien bzw. -reduzierten Standards soll an einem besonders aktiven Beispiel verdeutlicht werden: der Hofheimer Wohnungsbau GmbH (HWB) zwischen Wiesbaden und Frankfurt a.M. Hieran zeigt sich gut die Verknüpfung politischer Förderung und wirtschaftlicher Selbstregelung. So wurde der Hofheimer Stadtteil Marxheim von 2015 bis 2017 als Modellregion Inklusion über den hessischen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention gefördert. Mit dem Schwerpunkt »Wohnen und Quartier« entstand eine Musterwohnung, die barriere reduziert und bezahlbar umgebaut worden ist (HWB Hofheim 2017: 4ff.). Nach Ablauf des Projekts vermietet die HWB diese Wohnung als Trainingswohnung für Schüler*innen mit Behinderungen, um sich auf ein selbstständiges Leben vorzubereiten (HWB Hofheim 2020a). Auch darüber hinaus engagiert sich das Wohnungsunternehmen über Projekte wie »Wir am Klingensborn«. Hier entstehen im seniorengerechten Wohnen sowohl freifinanziert als auch gefördert barrierefreie, teils uneingeschränkt und teils eingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbare Wohnungen. Und neben Mehrgenerationen-Wohnen wird eine selbstbestimmte, ambulant betreute Demenz-Wohngemeinschaft eingerichtet. Das Bauprojekt wird über das Bundesmodellprogramm »Gemeinschaftlich wohnen, selbstbestimmt leben« gefördert (HWB Hofheim 2020b: 2). Derartige innovative Projekte der wirtschaftlichen Selbstregelung wären auch von engagierten Wohnungsunternehmen nur schwerlich ohne eine politische finanzielle Förderung umsetzbar.

Der Planungsseite von Architekt*innen und Bauingenieur*innen wird von verschiedenen Interviewpartner*innen ein geringes Interesse am barrierefreien Bauen und damit keine Aktivität in der wirtschaftlichen Selbstregelung unterstellt: »Die Architektenkammer hat kein Interesse daran, dass sich das Bauen verkompliziert. Und die Barrierefreiheit ist ein Gestaltungsaspekt, der sehr häufig Gestaltungen [...] im Wege steht« (IP 46: 57). Bauordnungsrechtliche Vorgaben würden eher als Mehrarbeit wahrgenommen (IP 46: 90ff.; IP 47: 4; IP 54: 11, 63) und insgesamt falle das fachliche Wissen zum barrierefreien Bauen sehr unterschiedlich aus, was auch auf die mangelnde verpflichtende Verankerung im Studium zurückzuführen sei (IP 14: 8; IP 15: 13; IP 17: 29).¹

Für das Handwerk wurde bereits gezeigt, dass die Hessische Fachstelle für Wohnberatung mit zwei Handwerkskammern kooperiert (vgl. vorherige Ausführungen). Im Rahmen eines zweitägigen Seminars können sich Handwerker*innen zur Fachkraft »Barrierefrei Planen und Bauen« ausbilden lassen, wofür der Betrieb letztlich das Zertifikat »Generationenfreundlicher Betrieb« als bundesweit abgestimmtes Logo vom Zentralverband des Deutschen Handwerks erwirbt (IP 47: 6, 13ff.; ZDH 2020). Dennoch berichtet eine Wohnberaterin von Schwierigkeiten, für kleinteilige barriere reduzierende Maßnahmen Handwerker*innen zu finden: »Bei uns ist das so zäh, [...] das sind teilweise schon relativ engagierte Handwerker, die diese kleinen Aufträge da machen möchten. Ältere Handwerker, die sich bei der Handwerkskammer zu barrierefreiem Umbau weitergebildet haben« (IP 18: 137ff.). Und auch der Vertreter einer Handwerkskammer beschreibt das

1 Diese Aussagen beschreiben die Eindrücke aus der hessischen Feldforschung und gelten nicht für den gesamten Berufsstand. So gibt es auch speziell fortgebildete Architekt*innen (IP 13: 7; bfb barrierefrei bauen 2017).

Interesse vieler Betriebe durch die Vielzahl der am Umbau beteiligten Gewerke und die gegenwärtige Marktlage als »noch vielleicht etwas unterentwickelt« (IP 47: 6).

Insgesamt ist die wirtschaftliche Selbstregelung zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum in Hessen äußerst divers. Teils werden entsprechende Standards bereits als Marktsegment erschlossen, aber gleichzeitig ist die Situation auf den Wohnungsmärkten insbesondere im Rhein-Main-Gebiet für die Angebotsseite von Wohnraum äußerst komfortabel. Sofern es sich aus ökonomischen oder normativen Argumenten nicht rentiert, ist die Selbstregelung in diesem Teilbereich eher zurückhaltend und in keinem Fall systematisch.

Weitere kommunale Instrumenten-Alternativen

Neben der staatlichen Bereitstellung von Wohnraum und kooperativen Instrumenten beschreiben die Interviewpartner*innen verschiedene kommunale Handlungsspielräume zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum. So seien flächendeckende Vorgaben zur Barrierefreiheit angesichts der landesweit heterogenen Wohnungsmärkte problematisch, Konzeptvergaben und Bebauungspläne werden als Alternativen angeführt: »Wenn der Immobilienentwickler es nicht von selbst sieht, dann kann ich als Politik – durch städtebauliche Verträge –, kann ich solche Maßnahmen setzen« (IP 49: 13). Diese Einschätzung wird sowohl von Seiten der Behindertenverbände als auch der Bauwirtschaft prinzipiell bestätigt und kommunale Regelungen einer landesweiten Quotierung vorgezogen (IP 12: 118; IP 46: 85ff.; IP 48: 19ff.). Beides gilt bislang aber eher als potentielles Steuerungsinstrument denn als bereits praktizierte Maßnahme (IP 7: 46; IP 18: 6, 9off.; IP 19: 45ff.; IP 20: 34, 50ff.; IP 50: 20; IP 55: 63). Zudem stellt sich die Frage, ob diese kommunale Steuerung die bauordnungsrechtlichen Regelungen ersetzen würde oder die Bauordnung als Mindeststandard gilt, auf den die Kommunen je nach Bedarf aufbauen können.

Ergänzend zur WIBank verfügen einige Kommunen über eigene Förderprogramme. Frankfurt etwa unterstützt über die sogenannten Förderwege 1 und 2 den Neubau von Mietwohnungen. Hier gibt es ähnlich wie über die WIBank Wohnflächen-Zuschläge für rollstuhlgerechten Wohnraum, im Förderweg 1 für geringe Einkommen auch nach wie vor für barrierefreie Wohnungen ohne R-Anforderung (Stadtplanungsamt Frankfurt a.M. 2017: 2f.; Stadtplanungsamt Frankfurt a.M. 2018). Auch bei der Modernisierung sind Maßnahmen zur besseren barrierefreien Erreichbarkeit und Nutzbarkeit von Wohnungen förderfähig (Stadtplanungsamt Frankfurt a.M. 2014). Neben Frankfurt verfügt bspw. auch Darmstadt über eine zum Land komplementäre Wohnraumförderung, wiederum mit spezifischen Förderkriterien zur Barrierefreiheit (Amt für Wohnungswesen Darmstadt 2018). Einschränkend ist zu erwähnen, dass eine kommunale Wohnraumförderung mutmaßlich nicht für alle und insbesondere nicht für kleinere, finanzschwächere Kommunen leistbar ist (vgl. IP 47: 54). Eine weniger finanzintensive Aktivität liegt in kommunalen Beratungsstrukturen wie Senioren- oder Pflegestützpunkten. In diesem Rahmen bieten hessische Kommunen vielfach Wohnberatungen an (IP 14: 14; IP 16: 60; IP 20: 46ff.; IP 49: 17ff.; IP 54: 3). Somit lässt sich hier von einer vielerorts bereits realisierten Instrumenten-Alternative sprechen. Ergänzend zur koordinierenden und ausbildenden Funktion der Hessischen Fachstelle leisten die Kommunen einen großen Beitrag zur Wohnberatung.

»Instrumente und Instrumenten-Alternativen« in Hessen

Der hessische Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum orientiert sich zwar an der ARGEBAU-Musterbauordnung und dem KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen«, ist aber insgesamt durch landeseigene Schwerpunktsetzungen geprägt. Dafür spricht die 20-Prozent-Regelung zum barrierefreien Bauen in der Bauordnung, die ausdifferenzierte Förderlandschaft der WIBank sowie die Hessische Fachstelle für Barrierefreiheit. Die staatliche Bereitstellung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum muss in Hessen bislang als potentielle, wenig genutzte Instrumenten-Alternative gelten, wohingegen die private Wohnungs- und Bauwirtschaft dieses Segment teilweise bereits für sich entdeckt hat. Diese wirtschaftliche Selbstregelung konzentriert sich indessen stärker auf das hochpreisige Segment und einzelne, unter dem Stichwort »Komfort« zu vermarktende Bestandteile der Barrierefreiheit. Ergänzend zu den landespolitischen Maßnahmen steuern einzelne Kommunen zudem über eigene Beratungsangebote und Förderprogramme, wohingegen die regulative Bauleitplanung und Konzeptvergabe bislang wenig in diesem wohnungspolitischen Teilbereich genutzt werden.

7.2.2 Problemstrukturen

Die Problemstrukturen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum in Hessen werden im Folgenden in drei Aspekte unterteilt: Erstens die allgemeinen Strukturen der Wohnungsmärkte im Bundesland, zweitens verschiedene Zielkonflikte und drittens die Herausforderungen, die mit der politischen Steuerung eines Querschnittsthemas einhergehen.

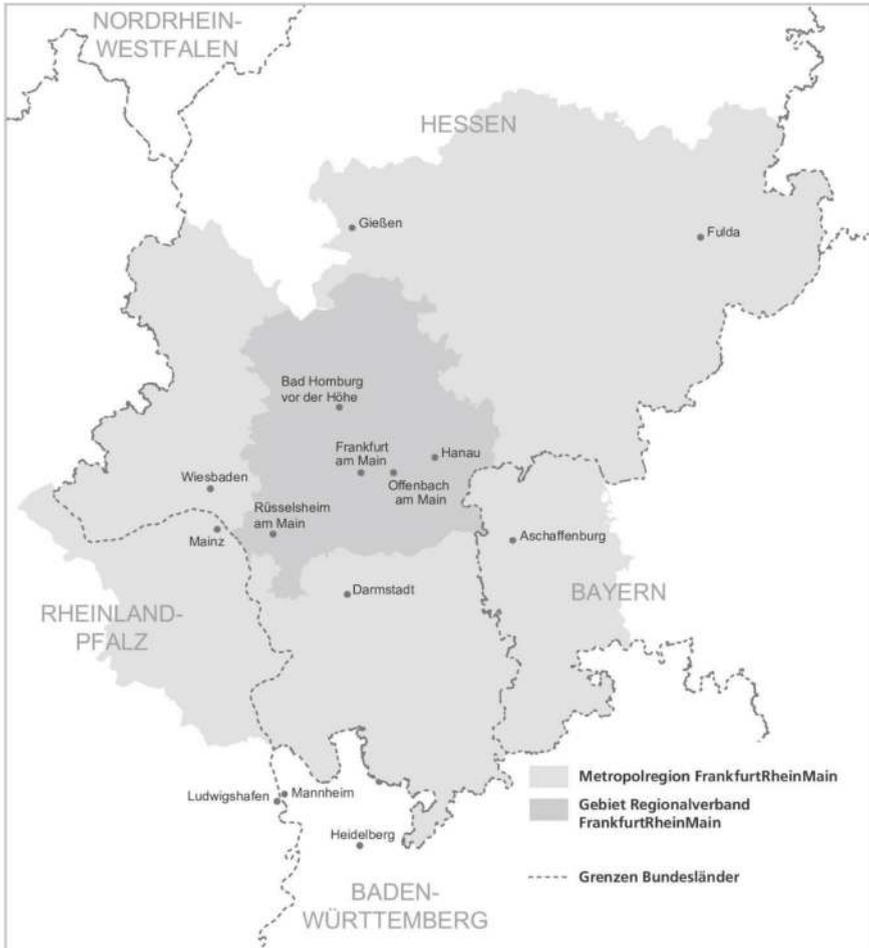
Strukturen der Wohnungsmärkte in Hessen

Barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum ist nicht losgelöst von der allgemeinen Situation auf den Wohnungsmärkten zu verstehen. Die hessischen Märkte lassen sich dabei vereinfacht in das Rhein-Main-Gebiet und das übrige Bundesland unterteilen, wobei aus den Interviews eine klare Problemfokussierung auf die Frage nach bezahlbarem Wohnraum im Rhein-Main-Gebiet hervorgeht (IP 12: 46ff.; IP 18: 28, 163; IP 48: 16ff., 63ff.). Der Regionalverband FrankfurtRheinMain umfasst 2,4 Millionen der insgesamt knapp 6,3 Millionen hessischen Einwohner*innen und hatte allein von 2012 bis 2017 einen Bevölkerungszuwachs von 6,2 Prozent zu verzeichnen (Regionalverband FrankfurtRheinMain 2019: 4f., vgl. Abbildung 28).

Auch Indikatoren wie die Bevölkerungsdichte – etwa: Frankfurt a.M.: 3.078 Einwohner*innen je km² im Vergleich zu 298 in Gesamthessen – und das Durchschnittsalter – etwa: Frankfurt a.M.: 40,8 Jahre im Vergleich zu 43,8 Jahren in Gesamthessen – verdeutlichen die soziostrukturellen Besonderheiten des Rhein-Main-Gebiets (Hessisches Statistisches Landesamt 2020: 41; Hessisches Statistisches Landesamt 2019, vgl. auch Tabelle 6).

Die wohnungspolitische Schwerpunktsetzung auf das Rhein-Main-Gebiet vernachlässigt indessen die Situation auf den Wohnungsmärkten abseits der Ballungszentren: Teile Mittel- und Nordhessens, aber auch der ganz südliche Teil des Bundeslandes, ste-

Abbildung 28: Metropolregion und Regionalverband FrankfurtRheinMain



(Quelle: Regionalverband FrankfurtRheinMain 2019: 5)

hen vor den typischen demografischen Herausforderungen des ländlichen Raums, womit veränderte Wohnraumbedarfe einhergehen (IP 12: 49ff.; IP 14: 4, 50; IP 50: 6). Zwar artikulieren verschiedene Interviewpartner*innen einen Bedarf nach einer regional differenzierten politischen Steuerung (IP 19: 52ff.; IP 48: 20ff.), allerdings spiegelt die politische Diskussion in Hessen exemplarisch die bereits im Forschungsstand aufgearbeitete Dominanz der Fragen nach bezahlbarem Wohnraum und Wohnraumknappheit wider (vgl. Kapitel 3.2). In diesem Kontext liegt der Fokus auf der Quantität von Wohnraum, sodass für qualitative Zusatzbedarfe wie das barrierefreie bzw. -reduzierte Wohnen wenig Raum bleibt (IP 7: 10ff.; IP 13: 61; IP 18: 87; IP 47: 22; IP 50: 2; IP 54: 81). Eine stärker kundenorientierte Ausrichtung der Wohnungs- und Bauwirtschaft sei angesichts der aktuellen Nachfrage nicht wahrscheinlich: »[L]etztendlich werden die Woh-

nungen auch verkauft, ob die jetzt 4.000 oder 6.000€ pro Quadratmeter kosten. [...] Und das ist das größte Problem. Nämlich, aus dem ganzen Markt – egal, ob er jetzt barrierefrei sein soll oder nicht – diesen Spekulationswahn rausnehmen« (IP 19: 51).

Weiterhin erschwert die heterogene Eigentümerstruktur auf den hessischen Wohnungsmärkten eine politische Steuerung. Neben vielen Selbstnutzer*innen ist nämlich auch der Mietwohnmarkt kleinteilig organisiert, bestehend aus kommunalen, genossenschaftlichen und privaten Wohnungsunternehmen sowie einer Vielzahl an privaten Kleinvermieter*innen (IP 18: 38; IP 50: 20ff.; vgl. auch Kapitel 5.2.1).

Dazu kommen die langfristigen und unsicheren Wirkungen von wohnungspolitischen und wohnungswirtschaftlichen Entscheidungen (IP 9: 30; IP 50: 2). Interessant ist in diesem Kontext eine Schwerpunktverschiebung in der politischen Diskussion. Dominiert die Bezahlbarkeit seit etwa Mitte der 2010er Jahre die Wohnungspolitik, wurde sich zuvor durchaus intensiv mit dem demografischen Wandel beschäftigt. Neben einer Enquetekommission zum demografischen Wandel und einer interministeriellen Arbeitsgruppe »Demografie« wurden in den Kommunen Demografie-Dialoge und -Preise initiiert. Unter breiter gesellschaftlicher Beteiligung entwickelte sich zudem eine seniorenpolitische Initiative. All diese senioren- und demografiepolitischen Aktivitäten haben »altersgerechten« Wohnraum dezidiert mitgedacht (Hessischer Landtag 2007: 3, 93ff.; Hessische Staatskanzlei 2013: 3f., 60ff.; Hessischer Landtag 2015a). Die hessischen Demografie-Berichte zeigen, wie sich die Beschäftigung mit diesem Thema über die Zeit verändert hat. So forderte der dritte Bericht im Jahr 2013 noch »[a]ngesichts der demografischen Herausforderungen [...] eine strategische Vernetzung der verschiedenen Politikbereiche« (Hessische Staatskanzlei 2013: 4). Der vierte Demografie-Bericht aus dem Jahr 2016 wiederum erklärt direkt im Vorwort »Hessens Bevölkerung wächst« (Hessische Staatskanzlei 2016: 3). Die Frage des Wohnens wird zunächst über die Bezahlbarkeit geführt, um dann bezogen auf die Alterung der Bevölkerung dem Handlungsfeld »Regionale Infrastruktur/Regionalentwicklung« zugeordnet zu werden (Hessische Staatskanzlei 2016: 12, 23). Hier zeigt sich die Dynamik von Problemstrukturen und damit auch, wie sehr die Bezahlbarkeit die Herausforderungen des demografischen Wandels in der wohnungspolitischen Diskussion abgelöst hat.

Zielkonflikte zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum

Neben den Strukturen der hessischen Wohnungsmärkte prägen Spannungsverhältnisse zu anderen wohnungspolitischen oder wohnungswirtschaftlichen Interessen den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum. Diese werden von unterschiedlichen Akteuren unterschiedlich stark gewertet, was die Subjektivität der Problemstrukturen verdeutlicht. Zuerst ist der vielfach unterstellte Zielkonflikt zwischen Bezahlbarkeit und Barrierefreiheit bzw. -reduzierung zu diskutieren. Weitere wohnungsbauliche Interessen, die im Konflikt mit dem Untersuchungsgegenstand stehen können, werden danach ebenso untersucht wie die Frage nach unterschiedlichen Nutzergruppen mit je spezifischen Wohnraumbedarfen. Abschließend interessiert, inwieweit sich Barrierefreiheit nach DIN 18040-2 und eine eher »bedarfsgerechte« individuelle Wohnraumgestaltung im Wege stehen könnten.

Bezahlbarkeit versus Barrierefreiheit?

Die Wohnungs- und Bauwirtschaft führt für den Neubau höhere Kosten als Argument gegen Barrierefreiheit ins Feld (IP 8: 73; IP 48: 48, 68; IP 51: 42; IP 52: 6) und auch ein Akteur aus dem für Bauen zuständigen Wirtschaftsministerium erklärt: »[U]nser Hauptfokus ist die Herstellung von bezahlbarem Wohnraum. Und barrierefreien Wohnraum oder rollstuhlgerechten Wohnraum herzustellen [...] konterkariert das ja eigentlich in gewisser Weise, weil das teurer ist« (IP 57: 13). Andersherum weisen nicht nur Behindertenverbände auf die Relevanz einer klugen Planung hin, sondern auch verschiedene kommunale Akteure und landespolitische Gesprächspartner*innen erklären, dass die entstehenden Mehrkosten durch flexiblere Grundrisse und eine Standardisierung von barrierefreien Modulen gering seien (IP 18: 106; IP 20: 26; IP 46: 61ff.; IP 47: 26; IP 49: 39; IP 50: 8, 26; IP 52: 52ff.; IP 53: 7; IP 54: 15; IP 55: 35). Preissteigerungen in den Ballungsregionen seien zwar generell ein Problem, das aber habe »nicht zwangsläufig was damit zu tun, ob barrierefrei gebaut wird oder nicht« (IP 55: 35, vgl. auch IP 19: 18). Während für die Angebotsseite von Wohnraum die angespannten Wohnungsmärkte also ein Argument gegen zusätzliche barrierefreie Anforderungen sind, fragt ein Interessenvertreter von Menschen mit Behinderungen genau umgekehrt (IP 46: 61ff.): »[W]ann, wenn nicht zu dieser Hochpreisphase der Wohnungen, wann sollte man Barrierefreiheit rechtfertigen können?«

Zu einigen Mehrkosten besteht aber tatsächlich ein breiterer Konsens: Wohnungen für Rollstuhlfahrer*innen bedürften häufig größerer Grundflächen und seien damit teurer (IP 46: 85; IP 48: 48, 68). Auch beim schwellenlosen Zugang zum Freisitz räumt eine Gesprächspartnerin, die ansonsten die kluge Planung hervorhebt, eventuelle Mehrkosten ein (IP 52: 95). Am konkretesten wird die Diskussion bei den Installations- und Wartungskosten von Aufzügen (IP 49: 29). Diesbezüglich relativiert der wohnungspolitische Sprecher der FDP allerdings: »Wann entsteht bitte schön heute noch ein Neubau – mehrgeschichtig, mit mehr als drei Etagen –, wo kein Aufzug drin ist? [...] Und das jetzt der Barrierefreiheit anzulasten, finde ich einfach ganz schön unfair« (IP 50: 8).

Der Bestandsumbau wird hingegen deutlich weniger in den hessischen Interviews thematisiert – hier zeigt sich die Relevanz vom Neubau insbesondere im Rhein-Main-Gebiet. Für barrierereduzierende Maßnahmen gilt zunächst einhellig, dass eine nachträgliche Änderung umständlicher sei als eine direkte barrierefreie Planung (IP 18: 15; IP 47: 26). Eine Wohnberaterin erklärt jedoch, in der ohnehin notwendigen Sanierung ganzer Wohngebäude würden sich diese Mehrkosten in Grenzen halten: »[W]enn das strangweise saniert wird [...], das sei nicht so viel teurer als nicht barrierefrei« (IP 18: 106). Und andere Gesprächspartner*innen weisen darauf hin, dass wie schon im Neubau nicht die Barrierereduzierung der größte Kostentreiber sei, sondern die allgemeine Modernisierungsumlage in Verbindung mit vorher langjährigen, gebundenen Mietpreisen (IP 12: 49ff.; IP 55: 35ff.).

Zielkonflikte zu anderen wohnungsbaulichen Interessen

In der Bezahlbarkeits-Debatte der hessischen Wohnungspolitik haben es zusätzliche Interessen generell schwer und resultieren in einer Vielzahl an miteinander konkurrierenden Belangen. So könnten sich energetische Vorgaben stärker durchsetzen, was den verbleibenden Handlungsspielraum für barrierefreien bzw. -reduzierten Wohn-

raum weiter verengt (IP 18: 120; IP 54: 19). Zudem verhinderten die schweren Brandstutztüren durch vielfach fehlende automatische Türöffnungen eine barrierefreie Zugänglichkeit (IP 50: 34ff.; IP 54: 17). Und für den politischen Diskurs zur Bauordnung ist die sogenannte Flachdachrichtlinie zu nennen, welche die Türübergänge von Freisitzen zur inneren Wohnung regelt und durch entsprechende Schwellen Wassereintritt verhindern soll (IP 19: 3; IP 46: 21ff.; IP 48: 54). Hier stehen zwei DIN-Normen im Widerspruch zueinander, was zu politisch kaum auflösbaren Konflikten führt (vgl. auch Kapitel 7.2.5).

Insgesamt ist es nicht die Barrierefreiheit allein, die von einigen Akteuren als Kostentreiberin im Wohnungsbau wahrgenommen wird. Vielmehr geht es um die Entwicklung der letzten Jahre oder Jahrzehnte, in der unterschiedlichste Forderungen an die Wohnungspolitik herangetragen worden sind, die in ihrer Summe Kostensteigerungen hervorrufen oder das Bauen verkomplizieren (IP 18: 81; IP 48: 20ff.). Eine fachliche Differenzierung dazu, was tatsächlich Mehrkosten verursacht, in welcher Höhe diese gerechtfertigt sind und was durch eine kluge Planung unproblematisch integriert werden kann, findet sich in den politischen Prozesse in Hessen nur zum Teil.

Zielkonflikte durch unterschiedliche Nutzergruppen

Ein weiterer Zielkonflikt zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum besteht darin, dass sich die unterschiedlichen Nutzer*innen teils in ihren Bedarfen widersprechen und dadurch eine standardisierte politische Steuerung erschwert wird (IP 14: 46). So bräuchten blinde und sehbehinderte Menschen zur besseren Orientierung häufig kleinere Raumzuschnitte, gehbeeinträchtigte Menschen hingegen größere Bewegungsflächen (IP 54: 77). Besonders evident wird diese Problemstruktur beim rollstuhlgerechten Wohnraum – bereits Elektrorollstühle und manuelle Kassenmodelle führen zu unterschiedlichen Spielräumen der Nutzer*innen und stehen noch dazu durch die benötigte Schwellenlosigkeit und größeren Bewegungsflächen im Zielkonflikt zu den Bedarfen von sehbeeinträchtigten Menschen (IP 54: 7, 61).

Generell erscheint vor allem der rollstuhlgerechte Wohnraum politisch schwer steuerbar, da es hier besonders schwierig sei, Angebot und Nachfrage zusammenzubringen (IP 12: 114; IP 15: 23; IP 53: 7). In der Folge würden rollstuhlgerechte Wohnungen in Hessen kaum gebaut – was die Wohnungssuche für die einzelnen Nutzer*innen wiederum erschwert (IP 18: 28f.; IP 52: 16). Von daher ist sogar ein gegenseitiges Sich-Ausspielen von barrierefreien Wohnungen mit und ohne R-Anforderung zu erkennen: *»[M]an braucht nicht jede Wohnung rollstuhlgerecht [...]. Und das würde sicherlich nicht zur Verteuerung führen, würde aber vielen Leuten nutzen«* (IP 20: 30, vgl. Kapitel 7.2.5).

Letztlich gelten auch ältere Menschen als Nutzergruppe von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum. Hier wird ein präventives Handeln durch die Unsicherheit gehemmt, wie stark sich potentielle oder bereits vorhandene Einschränkungen mit zunehmendem Alter noch verschlechtern. Vielfach beschäftigen sich ältere Menschen folglich erst im akuten Bedarfsfall mit der Anpassung ihres Wohnraums (IP 13: 7ff.; IP 47: 34; IP 50: 32; IP 55: 47ff.). Bei selbstnutzenden Eigentümer*innen stünden zudem Straßenausbaubeiträge, Grundsteuern oder verpflichtende energetische Nachrüstungen weiter oben auf der Prioritätenliste (IP 13: 47; IP 18: 113f.; IP 55: 15). Meist ist im

Krankheitsfall auch ein Verbleiben in den eigenen, vertrauten Wänden gewünscht (IP 15: 23ff.). Besteht die Bereitschaft zu einem Umzug, müsste der neue Wohnraum zentrumsnah sein oder sich im selben Stadtteil wie bislang befinden, um die vertraute Umgebung nicht verlassen zu müssen. Hier verstärken sich die einzelnen Aspekte der Problemstrukturen gegenseitig, da die aktuellen Miet- und Kaufpreise von kleineren Wohnungen durch die Preissteigerungen teurer sind als die bisher größeren Wohnflächen (IP 49: 3ff.; IP 55: 43ff.).

Diese Herausforderung leitet über zur Frage des verfügbaren Einkommens. So bestünden barrierefreie Ausstattungen – wie gezeigt – durchaus in sogenannten »Luxus-Apartments«, vielfach verbunden mit zusätzlichen Betreuungs- oder Serviceleistungen (IP 20: 50, vgl. auch IP 14: 4; IP 46: 85; IP 47: 22). Demgegenüber hätten es nicht nur Empfänger*innen sozialstaatlicher Transferleistungen, sondern im Rhein-Main-Gebiet auch die mittleren Einkommen schwer, geeigneten Wohnraum zu finden (IP 12: 70; IP 14: 65ff.). Spezifisch für den sozialen Wohnungsbau verschärfe sich die Situation durch eine unzulängliche Planung: »Das Problem der Barrierefreiheit kommt nur dort zustande, wo die schlechten Planer tätig sind. Nämlich bei den günstigen Wohnungen« (IP 46: 85).

Abschließend spricht sich insbesondere die Nachfrageseite nach Wohnraum ohnehin gegen eine Fokussierung auf einzelne Nutzergruppen aus: Würde Barrierefreiheit als Gewinn für alle verstanden, könnten sich gewisse Basisstandards durchsetzen und zur Normalität werden (IP 13: 57; IP 15: 93; IP 20: 26; IP 47: 24; IP 50: 34ff.; IP 54: 19). Diese Forderung leitet allerdings direkt über zu der Frage, wie ein solcher Basisstandard aussehen könnte.

Barrierefreiheit oder Barrierereduzierung?

Der letzte Zielkonflikt beschäftigt sich mit unterschiedlichen Ausstattungskriterien, wozu es ein breites Spektrum vom individuellen Umbau im Bestand über von der Wohnungs- und Bauwirtschaft selbst definierte »barrierearme« Standards bis hin zur DIN 18040-2 gibt (IP 8: 43; IP 46: 5; IP 54: 75). Da eine politische Steuerung zwangsweise Standards definieren muss, stellt sich die Frage, inwiefern ein »schwächerer« Standard als Argument gegen rigidere Vorgaben ausgespielt wird. Während die Angebotsseite von Wohnraum sich für bedarfsgerechte oder eigens definierte bauliche Lösungen ausspricht, fordern Behindertenverbände allgemeingültige verbindliche Standards (vgl. Kapitel 7.2.5). Noch schwieriger wird diese Diskussion durch die Idee der Schutzziele, nach der die Ziele der DIN 18040-2 »auch auf andere Weise als in der Norm festgelegt erfüllt werden« können (Rau 2012: 28, vgl. Kapitel 2.2). Das gewährleistet mehr Flexibilität in der Planung, eröffnet aber zugleich Interpretationsspielräume. Dazu erklärt eine Akteurin aus der kommunalen Wohnraumförderung: »Das ist für mich ein ganz, ganz wichtiger Satz. Weil ich in Teilen meine, dass die Ausführungen, die dann hinten in der DIN zeichnerisch drin sind, halt oft nicht so umgesetzt werden können und sie qualitativ auch nicht unbedingt so toll sind« (IP 52: 18ff.). Es ist also ganz wesentlich, welche qualitativen Kriterien politische Entscheider*innen in welcher Starrheit oder Flexibilität in der politischen Steuerung festschreiben.

Politische Steuerung von Querschnittsaufgaben

Nach den Strukturen auf den Wohnungsmärkten und den Zielkonflikten wird abschließend die Querschnittsthematik als dritter Aspekt der Problemstruktur erörtert. So verweisen verschiedenste Interviewpartner*innen auf die Relevanz einer wohnortnahen Infrastruktur, insbesondere bezogen auf gesundheitliche Dienstleistungen und Mobilitätsangebote (IP 20: 12; IP 18: 87ff.; IP 46: 85ff.; IP 52: 66; IP 54: 45; IP 55: 41). Nur eine ganzheitliche Betrachtung könne die Nachfrage nach barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum angemessen adressieren. Dabei erklärt ein Interviewpartner, dass

»Barrierefreiheit ja nicht dadurch entsteht, dass ich irgendwo eine rollstuhlgerechte Wohnung mache, sondern ich muss mich ja auch fragen: ›Wo komme ich von der Wohnung aus hin und kann ich mich in dieser Wohnung auch versorgen?‹ Das ist ja erst Barrierefreiheit« (IP 46: 85ff.).

Diese Themen können lediglich im Rahmen einer breiteren Quartiers- oder Stadtentwicklung gesteuert werden und stoßen damit an politikfeldübergreifende Grenzen.

Ähnliches gilt für soziale Aspekte des gemeinschaftlichen Wohnens. Auch hier soll durch Quartiersansätze oder Mehrgenerationenwohnen eine umfassendere Antwort auf Fragen des zukünftigen Wohnens gefunden werden. Während barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum einen Teilaspekt solcher Projekte abdecken kann, werden umfassendere Zielvorstellungen für ein stärkeres Miteinander und damit auch gegen Vereinsamung im Alter formuliert (IP 15: 9ff.; IP 19: 15ff.; IP 20: 55ff.; IP 46: 81). Auch hier zeigt sich die für einen kohärenten Policy-Mix notwendige Beteiligung verschiedenster Politikfelder, auf die unter den institutionellen Regelungen noch stärker eingegangen wird (vgl. Kapitel 7.2.4).

»Problemstrukturen« in Hessen

Die Problemstrukturen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum werden in Hessen durch den wohnungspolitischen Schwerpunkt auf die Wohnraumknappheit und -verteuerung im Rhein-Main-Gebiet geprägt. Entsprechend deutlich artikuliert insbesondere die Wohnungs- und Bauwirtschaft einen Zielkonflikt zwischen bezahlbarem und entsprechend ausgestattetem Wohnraum. Erschwerend hinzu kommt, dass unterschiedliche Nutzergruppen – bspw. Menschen mit einer Seh- oder einer Gehbeeinträchtigung – unterschiedliche barrierefreie Ausstattungen benötigen und außerdem über unterschiedliche finanzielle Handlungsspielräume verfügen. Schließlich sehen viele Interviewpartner*innen barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum nur im Zusammenspiel mit einer integrierten Stadtentwicklung und der Berücksichtigung von sozialen Belangen des Bauens – neben der baulichen Barrierefreiheit – als kohärent adressiert.

7.2.3 Situative Aspekte

Neben Problemstrukturen und den Instrumenten sowie Instrumenten-Alternativen beeinflussen externe situative Aspekte politische Prozesse (vgl. Kapitel 4.4). Zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum in Hessen lassen sich im Bauordnungsrecht schwache, in der Wohnraumförderung hingegen stärkere situative Aspekte ausmachen.

Die Bauordnung wird in Hessen turnusmäßig novelliert, sodass es zusätzlicher externer Effekte nicht unbedingt bedarf. Eine Interviewpartnerin erklärt: *»Jetzt stand halt die Novellierung der Bauordnung an. Also befasse ich mich turnusmäßig dann sehr stark damit und dann fällt es halt wieder für die nächsten drei, dreieinhalb Jahre zurück«* (IP 14: 6). Hier können Veränderungsinteressen für eine stärkere Verankerung von Barrierefreiheit also ein sich ohnehin durch die routinierte Überarbeitung eröffnendes Möglichkeitsfenster nutzen. Zwar verweist ein anderer Gesprächspartner auf eine EU-Richtlinie zur Bauprodukte-Verordnung, wofür die bauordnungsrechtliche Harmonisierung geprüft werden musste (IP 9: 38). Diese europäische Richtlinie kann aber eher als Verstärkerin denn als Auslöserin zur ohnehin anstehenden Bauordnungs novellierung verstanden werden. Zudem zeigen die Novellierung des Jahres 2018, dass sich öffnende Möglichkeitsfenster nicht zwangsweise im Sinne der Veränderungsinteressen für eine stärkere Verankerung der Barrierefreiheit genutzt werden können (vgl. Kapitel 7.2.5.2).

Für die Wohnraumförderung ist die sogenannte Flüchtlingskrise seit 2015 ein situativer Aspekt, wobei diese nicht eindeutig als förderlich oder hemmend auf die politische Steuerung zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum wirkt. Einerseits legt die Landesregierung in Reaktion auf die starken Zuzugszahlen ein Kommunalinvestitionsprogramm über 230 Millionen Euro auf, darin enthalten ist ein spezifischer Programmbestandteil »Wohnraum« (IP 57: 22ff.). Aber *»bis das lief [...], da war die Flüchtlingsproblematik nicht mehr so tragisch, jedenfalls nicht binnentechnisch, außen natürlich weiterhin. Und von daher ist das dann eher so in die normale Klientel übergegangen«* (IP 17: 77). Im Rahmen dieser zusätzlichen Wohnraumförderung wird auch Barrierefreiheit unterstützt. Andererseits beschreiben verschiedene Interviewpartner*innen den erhöhten außereuropäischen Zuzug eher als Unmöglichkeitsfenster für die Beschäftigung mit barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum. So wurde dadurch nicht nur die politische Aufmerksamkeit insgesamt gebunden, sondern auch die bereits bestehende Wohnraumknappheit in den Ballungszentren weiter verschärft. Dies verstärkte die Fokussierung auf bezahlbaren und schnellen Wohnungsbau und drängte Zusatzbedarfe weiter in den Hintergrund (IP 14: 6; IP 50: 2).

»Situative Aspekte« in Hessen

In den untersuchten politischen Prozessen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum eröffnen situative Aspekte eher keine Möglichkeitsfenster für Veränderungsinteressen hin zu einer stärkeren Verankerung von Barrierefreiheit. Der außereuropäische Zuzug seit 2015 wirkt hingegen als Unmöglichkeitsfenster, indem es die politische Aufmerksamkeit in Hessen weiter auf die Frage nach bezahlbarem und schnellem Wohnungsbau lenkt.

7.2.4 Institutionen

Der vierte der fünf AEP-Erklärungsfaktoren fragt nach der Rolle politischer Institutionen in den politischen Prozessen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum. Auf theoretischer Ebene wurde eine Unterteilung in inklusionspolitische Übereinkommen,

Institutionen im Bundesland sowie in die Regelungen im föderalen Mehrebenensystem vorgenommen (vgl. Kapitel 4.5).

Inklusionspolitische Abkommen und Konventionen

Wichtige inklusionspolitische Institutionen sind der Hessische Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention aus dem Jahr 2012 sowie das zuletzt 2019 überarbeitete Hessische Behinderten-Gleichstellungsgesetz (HessBGG). Das HessBGG befasst sich zwar vor allem mit dem öffentlichen Raum, formuliert aber in § 7 auch Ziele für ein selbstbestimmtes Wohnen (Bürgerservice Hessenrecht 2019). Bei der letzten Novellierung kritisierten sowohl Behindertenverbände als auch SPD und DIE LINKE die formulierte Soll-Regelung statt einer verbindlichen Ist-Regelung zum Wunsch- und Wahlrecht der selbstbestimmten Wohnform (Hessischer Landtag 2018d; Hessischer Landtag 2018k: 42; Hessischer Landtag 2018l: 3, 58). Die schwarz-grüne Landesregierung verblieb bei der weniger bindenden Soll-Regelung. Dennoch hat das HessBGG Auswirkungen auf die politischen Prozesse zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum, weil die Veränderungsinteressen diese normative Zielvorgabe als Argument nutzen können. Dies gilt exemplarisch für das Kriterium der »Auffindbarkeit« in § 3 (1) HessBGG und darauffolgend in der Hessischen Bauordnung (Bürgerservice Hessenrecht 2019; IP 12: 4, vgl. Kapitel 7.2.5).

Der Hessische Aktionsplan formuliert Ziele und Maßnahmen für einzelne Politikbereiche (HMSI 2012: 3). Zum barrierefreien Wohnen ist ein Förderprogramm zum behindertengerechten Umbau festgeschrieben (vgl. Kapitel 7.2.1), außerdem eine Stärkung von ambulanten Wohnformen und eine Bestands- sowie Bedarfserhebung von Wohnangeboten für Menschen mit Behinderungen (ebenda: 54f.). Übergeordnet, aber mit Bezug zum Bauen und Wohnen, wird Barrierefreiheit als Ausbildungsinhalt für Architekt*innen, Ingenieur*innen und Handwerksberufe gefordert sowie die Einrichtung einer zentralen Fachstelle für Barrierefreiheit (ebenda: 48). Im Jahr 2016 hat der Aktionsplan zudem zur Einführung eines Normprüfleitfadens geführt, der verbindlich auf alle hessischen Gesetze und Verordnungen anzuwenden ist und ihre Konformität zu den Zielen der UN-BRK überprüft (HMSI 2012: 48; Hessischer Landtag 2016d: 2; HMSI 2016).

Im Folgenden ist zu zeigen, dass diese inklusionspolitischen Institutionen einerseits politischen Handlungsdruck in der Wohnungs- und Baupolitik erzeugen, andererseits aber verschiedene Herausforderungen beim Vereinbaren der unterschiedlichen Ressortinteressen bestehen.

Institutionen im Bundesland: Ministerieller Zuschnitt und Politikintegration

In Hessen sind die Ressortzuständigkeiten für barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum seit 2019 zwischen den beiden grün geführten Wirtschafts- und Sozialministerien aufgeteilt. Im Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen mit Minister Al-Wazir an der Spitze ist die Abteilung VII für Bauen, Wohnen, Städtebau und Bundesfernstraßenprojekte zuständig. Darin beschäftigen sich die Referate 3 und 4 mit Baurecht sowie Bautechnik und bilden die Oberste Bauaufsicht. Die Referate 6 und 7 bearbeiten die Städtebau(-förderung) sowie Wohnungsbau und Wohnungsrecht (HM-

WEVV 2020b). Im Ministerium für Soziales und Integration unter Minister Kai Klose liegen die Zuständigkeiten für Senior*innen (Abteilung II, Referat 5) sowie Menschen mit Behinderungen und die UN-Behindertenrechtskonvention (Abteilung IV, Referat 4) (HMSI 2020a). Da die untersuchten politischen Prozesse vor das Jahr 2019 zurückreichen, ist auch der Ressortzuschnitt der Legislaturperiode von 2014 bis 2019 relevant. Hier waren die Zuständigkeiten stärker verschachtelt: Das Wirtschaftsministerium unter Al-Wazir war bereits für das Bauordnungsrecht zuständig, wohingegen die Wohnraumförderung im ebenfalls grün geführten Umweltministerium von Ministerin Hinz lag. Die Zielgruppen der Senior*innen und Menschen mit Behinderungen wurden auch damals vom Sozialministerium verantwortet, allerdings geführt unter CDU-Minister Grüttner (Hessische Staatskanzlei 2019: 223; IP 57: 13).

Der Ressortlogik folgend werden Gesetzesvorhaben zunächst von den zuständigen Fachabteilungen ausgearbeitet und gehen nach einer ersten Besprechung der Regierungsfractionen in die Ressortabstimmung (IP 19: 21; IP 53: 37). Diese Logik entspricht der klassischen negativen Koordination, nach der ein Ressort zuständig ist und im Rahmen seiner Handlungsspielräume agiert. Für Querschnittsthemen wiederum benennt ein oppositioneller wohnungsbaupolitischer Sprecher ein »gewisses Kompetenzgerangel [...]«, wenn es wirklich um Bauordnungen geht, um die Normensetzung, wird sich das Bauministerium [...] nicht reinreden lassen« (IP 50: 13f., vgl. auch IP 54: 23ff.). Diese Einschätzung lässt sich für die Wohnraumförderung bestätigen, wozu ein ministerieller Ansprechpartner erklärt: »Unser Hauptfokus ist die Herstellung von bezahlbarem Wohnraum. [...] Und bei uns ist es auch nicht ordinäre Aufgabe, barrierefreien Wohnraum herzustellen« (IP 57: 13). Die Zuständigkeit für Barrierefreiheit wird indessen im Sozialressort verortet. Eine positive Koordination der Ressorts sei zwar offiziell angestrebt, vielfach aber nicht gegeben (IP 14: 54; IP 49: 29f.; IP 55: 59). Beispielhaft ausführen lässt sich dies ebenfalls an der Wohnraumförderung. Hierzu erklärt eine Interviewpartnerin aus der WIBank, dass das Sozialministerium mit dem Wohnungsbau keine Berührung habe. Überschneiden sich die Ressortzuständigkeiten bei einzelnen Projekten, »dann schieben sich die Ministerien die Verantwortung hin und her (lacht). Und, wir haben auch Seniorenwohnanlagen mit Pflageeteil, der Pflageeteil im Sozialministerium und der Wohnteil in Verantwortung vom Wohnungsbauministerium« (IP 17: 66ff.).

Die Interviews auf der kommunalen Ebene verstärken das Bild der voraussetzungs-vollen Zusammenarbeit zwischen den Ressorts. Arbeitskreise zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit seien aus Inklusionsspolitischer Perspektive vielfach unbefriedigend, da die Bereiche Planen, Bauen oder Wohnen sich teils nicht beteiligten (IP 18: 51ff., 126ff.; IP 51: 2ff.; IP 54: 3). Die Versuche zur positiven Koordination brauchen einen langen Atem und versanden vielfach wieder (IP 54: 45). Als eine Institutionalisierung von barrierefreien Belangen werden deshalb Stabstellen eingerichtet oder Behinderntenbeauftragte eingestellt. Diese sind meist im Sozialdezernat angesiedelt, womit die Zuschreibung zum Sozialressort bestehen bleibt (IP 18: 48, 78ff.; IP 51: 2ff.; IP 52: 66).

Zum Untersuchungszeitpunkt im Jahr 2019 finden sich in Hessen Bemühungen zu einer stärkeren Bündelung der inklusionsspolitischen Belange, etwa zu Arbeitsmarktförderung, der UN-BRK und dem/der Behindertenbeauftragte*n. Dies geschieht durch eine Umsiedlung dieser bislang auf verschiedene Ministerien verteilten Zuständigkeiten in das Sozialministerium (IP 46: 100). Hier bleibt abzuwarten, inwieweit diese Bün-

delung das Disability Mainstreaming stärkt oder aber zu einer noch deutlicheren sozialpolitischen Verankerung führt. Darüber hinaus schreibt der Koalitionsvertrag des Jahres 2019 erstmals die Funktion des/der Behindertenbeauftragten der Landesregierung als hauptamtliche Tätigkeit fest (Landesregierung Hessen 2019: 23). Der/die Amtsträger*in wird durch einen sogenannten Inklusionsbeirat, bestehend aus 32 Mitgliedern aus Ministerien sowie unterschiedlichsten Behindertenverbänden, beraten (Land Hessen 2014). Im weiteren Verlauf wird jedoch noch zu zeigen sein, dass die bisherige Behindertenbeauftragte in den untersuchten Prozessen nicht als aktiver Player auftrat (vgl. Kapitel 7.2.5). Das Wechselspiel zwischen institutioneller Zuständigkeit und der Tätigkeit individueller Akteure zeigt sich auch im Referat zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, das von Behindertenverbänden eher kritisch gesehen wird: »Und da gab es dann den Referatsleiter, der dann also in Vorträgen wortreich erzählt hat, was sie machen könnten und machen wollen. [Aber] ich behauptete, dass der bisherige Sozialminister [vor 2019, Anm. der Autorin] die Order aufgegeben hat: niedrighalten, kleinhalten, darf nichts kosten« (IP 8: 97ff., vgl. auch IP 46: 104).

Die vorherigen Ausführungen belegen eine Dynamik in Hessen, deren Ergebnisse erst noch abzuwarten sind. Neben der Institutionalisierung entsprechender Stellen finden sich weitere Anstrengungen der positiven Koordination in ressortübergreifenden Strategiepapieren. Wichtig sind dabei – wie vorab gezeigt – der Hessische Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK sowie das HessBGG. Einschränkend handelt es sich bei einem Aktionsplan jedoch um kein verbindliches Gesetz, sondern um eine normative Leitlinie. Insofern basiert sein Erfolg wesentlich auf der konkreten Umsetzung, wozu eine Teilnehmerin aus entsprechenden Arbeitsgruppen erklärt: »[W]enn wir in diesen Sitzungen sind, [...] da sitzt natürlich immer jemand dabei vom Wirtschaftsministerium. Der letztendlich dann immer sagt: ›Öt, das geht nicht.« (IP 14: 70). Der Formulierung entsprechender Zielvorgaben muss also immer auch eine Umsetzung durch die jeweils zuständigen Ressorts folgen, die wiederum an ressortspezifischen, im Zielkonflikt mit Barrierefreiheit stehenden Interessen scheitern kann.

Institutionen im Mehrebenensystem: Up-Scaling, Down-Scaling, Through-Scaling

Nicht nur die institutionellen Regelungen im Bundesland beeinflussen politische Prozesse, sondern auch das föderale Mehrebenensystem. Inwieweit bestehen hier Formen des Through-Scaling zwischen einzelnen Bundesländern? Und greift die Landesebene für ihre Politikgestaltung kommunale oder bundespolitische Initiativen auf (vgl. Kapitel 4.5.3)?

Durch die Landeszuständigkeit im Bauordnungsrecht und in der sozialen Wohnraumförderung ist es naheliegend, dass die Bundesländer sich gegenseitig konsultieren. Auf formalisiertem Wege geschieht dies über ministerielle Fachkommissionen oder Gremien der Förderbanken, wobei barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum allerdings »jetzt nicht so das zentrale Thema« sei (IP 10: 22, vgl. auch IP 17: 87ff.). Es würde zwar durchaus geschaut, was andere Länder für Regelungen formulierten, die hessische Politikgestaltung richtet sich indessen stärker an den regionalen Strukturen und Pfadabhängigkeiten im eigenen Land aus. Für die Wohnraumförderung erklärt ein Ansprechpartner aus dem Wirtschaftsministerium: »[W]enn ein System sich da in einem Bun-

desland etabliert hat, hält jeder an seinem Prozedere meistens auch fest« (IP 57: 19ff., vgl. auch IP 8: 96f.; IP 50: 8).

Ergänzend bescheinigt eine wohnungsbaupolitische Sprecherin, dass der Input zu neuen Policy-Ideen eher über die landesinterne Verbandslandschaft denn durch landesübergreifenden Austausch des politisch-administrativen Systems erfolge (IP 19: 33f.). In diesem Kontext sind die Verbandsstrukturen selbst wichtig, wie etwa der VdK Hessen-Thüringen, der VdK Südwest für Hessen und Rheinland-Pfalz sowie der BFW Landesverband Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland belegen. Diese Akteure berufen sich in ihrer Argumentation durchaus auf Regelungen aus anderen Bundesländern (vgl. Kapitel 7.2.5). Und für konkrete Gesetzesvorhaben bestätigt eine wohnungsbaupolitische Sprecherin: *»Also, ich schaue ab (lacht). [...] Wir sind ja auch in der Opposition, also [...] eigene Gesetzentwürfe schreiben ist so eine Geschichte. [...] Da ist es für mich eigentlich einfacher [...]: Wo, in welchem Bundesland, funktioniert dies oder das besser?«* (IP 49: 49). Hier zeigt sich eine Querverbindung zu den Ressourcen, wobei Oppositionsfraktionen im Gegensatz zu Regierungen nicht auf einen ministeriellen Unterbau zurückgreifen können (vgl. Kapitel 4.6.2). Stärker als formalisierte Austauschformate wirkt hier aber die informelle Koordination über eigene Recherchen oder Kontakte.

Auch vertikale Prozesse des Up- und Down-Scaling lassen sich aus dem empirischen Material nur begrenzt herausarbeiten. Zwar zeigen die Instrumenten-Alternativen, dass den Kommunen verschiedenste Handlungsspielräume beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum zugesprochen wurden (vgl. Kapitel 7.2.1), hier sind die Zuständigkeiten zwischen Land und Kommunen aber klar verteilt, sodass kommunale Aktivitäten keinen Einfluss auf die landespolitische Politikformulierung haben. Das einzige vertikale Down-Scaling von der Bundesebene auf die hessische Ebene besteht in der Wohnraumförderung durch die Weiterleitung des KfW-Programms *»Altersgerecht Umbauen«* – dieses Programm ist allerdings nur ein Bestandteil des insgesamt ausdifferenzierten hessischen Förderinstrumentariums (vgl. ebenfalls Kapitel 7.2.1).

»Institutionen« in Hessen

Der Hessische Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK sowie das Hessische Behindertengleichstellungsgesetz dienen den Veränderungsinteressen als Argumentationsgrundlage für eine stärkere politische Verankerung der Barrierefreiheit. Zugleich sind für die Umsetzung der darin festgeschriebenen Maßnahmen wiederum die einzelnen Ressorts zuständig. Für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum ist dies das Wirtschafts- bzw. bis 2019 zusätzlich das Umweltministerium, wobei trotz verschiedenen Versuchen der Politikintegration (interministerielle Arbeitskreise, Funktion des/der Behindertenbeauftragten) die Ressortlogik dominiert. Die Zuständigkeit für *»Barrierefreiheit«* ist zuvorderst dem Sozialministerium zugeschrieben, Zielkonflikte etwa zum bezahlbaren Wohnraum werden klar formuliert. Dabei richtet sich die hessische Wohnungspolitik vor allem an den bestehenden Strukturen im eigenen Land aus, während institutionalisierte Formate im föderalen Mehrebenensystem kaum konsultiert werden. Bei der Überarbeitung konkreter Richtlinien oder Gesetzesvorhaben sind es eher infor-

melle Kanäle des politisch-administrativen Systems oder über die Landesgrenzen hinaus tätige Verbände, die ein Through-Scaling aus anderen Bundesländern anstoßen.

7.2.5 Akteure und ihre Handlungen

Akteure und ihre Handlungen bilden den letzten Erklärungsfaktor der Analyse, dabei schreibt der AEP als handlungsorientierte Heuristik den Akteuren eine wesentliche Rolle in den politischen Prozessen zu (vgl. Kapitel 4.6). Im Folgenden werden für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum außerparlamentarische Interessen, parteipolitische Akteure und die Ministerialverwaltung analysiert. Dafür erfolgt zunächst eine Erörterung, wie sich diese einzelnen Akteursgruppen in Hessen zusammensetzen. Daraufhin stehen die konkreten Prozesse zum Bauordnungsrecht, zur Wohnraumförderung und zu informationellen Maßnahmen im Fokus. Welche Interessen verfolgen die Akteure und welche Ressourcen sowie Strategien nutzen sie zur Durchsetzung dieser Interessen?

7.2.5.1 Strukturierung der Akteure und ihre übergeordneten Interessen

Um zu verstehen, wie sich die drei Akteursgruppen zusammensetzen, werden diese zunächst konkretisiert. Welche außerparlamentarischen Interessen, parteipolitischen Akteure und Akteure der Ministerialverwaltung sind beteiligt an den politischen Prozessen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum in Hessen? Und inwiefern lassen sich übergeordnete Interessen zu diesem Untersuchungsgegenstand herausarbeiten?

Außerparlamentarische Interessen

Die außerparlamentarischen Interessen wurden in der theoretischen Vorarbeit in die Angebots- und Nachfrageseite nach Wohnraum unterteilt (vgl. Kapitel 4.6.1). Dabei setzt sich die Angebotsseite aus der Wohnungs- und Bauwirtschaft inklusive weiteren am Bau und Umbau beteiligten Akteuren zusammen. Zur gemeinsamen Interessenvertretung besteht eine Arbeitsgemeinschaft der Wohnungs- und Immobilienverbände (AWI-Hessen), in der sich unter anderem der Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft (VdW) und der Landesverband freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland organisieren (vgl. IP 48: 12). Die breiteren Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände sind in der Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (VhU) gebündelt, wohingegen Architekt*innen, Ingenieur*innen und Handwerker*innen in Form von Kammern ihre Interessen vertreten (Schroeder/Geiger 2016: 188f.). Haus und Grund Hessen ist als Vertretung der privaten Vermieter*innen insbesondere in der Bauordnungsnovellierung aktiv. Insgesamt ist der Angebotsseite von Wohnraum ein wohnungswirtschaftliches Interesse zu unterstellen, wobei barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum im Zielkonflikt mit anderen Interessen wie Kosten oder Vermietbarkeit stehen kann (vgl. Kapitel 7.2.2).

Die Nachfrageseite nach entsprechend ausgestattetem Wohnraum setzt sich für eine stärkere Verankerung von Barrierefreiheit in der Wohnungspolitik ein. In Hessen sind unterschiedliche Behindertenverbände dieser Nachfrageseite zuzuordnen, dazu

auch größere Sozialverbände wie der VdK Hessen-Thüringen (IP 53: 24; IP 57: 3). Weniger involviert sind Vertretungen von Senior*innen:

»Die sind aber mehr so im Kultur- und Freizeitbereich tätig. [...] Also, was Bauen und Wohnen angeht [...]: Die halten sich da sehr, sehr zurück und sehen das wirklich eher so als Privatsache [...]. Also, sie möchten nicht als Gruppe wahrgenommen werden, die irgendwelche Defizite hat, sondern möchten eher wahrgenommen werden, so was in der Werbung gerade herumschwirrt, so diese Best Ager« (IP 54: 53ff., vgl. auch IP 15: 32ff.; IP 20: 18; IP 50: 27ff.).

Auch Mieterschutzverbände sind in den politischen Prozessen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum keine aktiven Player (IP 20: 20).

Eine hessische Besonderheit ist die Allianz für Wohnen, die bereits als kooperatives Instrument eingeführt worden ist (vgl. Kapitel 7.2.1). Ihre Rolle als handelnder Akteur wird, sofern in den untersuchten politischen Prozessen relevant, ebenfalls diskutiert.

Parteilpolitik

Parteilpolitische Akteure werden über die Fraktionen im hessischen Landtag operationalisiert. Die 20. Wahlperiode in Hessen dauert von 2019 bis 2024 an und wird von einer schwarz-grünen Koalition unter CDU-Ministerpräsident Volker Bouffier geführt (Kabinett Bouffier III). Insgesamt besteht der Landtag aus 137 Abgeordneten, wobei auf die beiden Regierungsfractionen CDU mit 40 Mitgliedern und Bündnis 90/Die Grünen mit 29 Mitgliedern die Mehrheit der Sitze entfällt. Ferner sind vier weitere Fraktionen im Landtag vertreten: SPD (29), AfD (18), FDP (11) und DIE LINKE (9). Dazu gibt es eine fraktionslose Abgeordnete (Hessischer Landtag 2019c: 7, 147). Die meisten der untersuchten politischen Prozesse reichen jedoch in die vorherige Legislaturperiode zurück. Von 2014 bis 2019 bestand der hessische Landtag aus fünf Fraktionen mit insgesamt 110 Abgeordneten: Gemeinsam am meisten Sitze hatten wiederum die Regierungsfractionen CDU (47) und Bündnis 90/Die Grünen (14). Die mit Abstand stärkste Oppositionsfraction war die SPD mit 37 Sitzen, gefolgt von DIE LINKE und FDP mit je sechs Sitzen (Hessische Staatskanzlei 2019: 223).

Über Wahlprogramme und Koalitionspapiere ist eine erste Annäherung an die inhaltlichen Interessen der Parteien möglich. Inwiefern bestehen beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum parteipolitische Unterschiede? In der Landtagswahl 2018 ist »Wohnen« angesichts der angespannten Wohnungsmärkte im Rhein-Main-Gebiet ein relevantes Wahlkampfthema. Dabei dominiert die Bezahlbarkeit, teils differenziert in ländliche und urbane Räume oder einzelne Zielgruppen (CDU Hessen 2018: 61ff.; SPD Hessen 2018: 47ff.; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen 2018: 103ff.; DIE LINKE Hessen 2018: 7ff.). Konkret für Senior*innen und Menschen mit Behinderungen werben viele Parteien für die Förderung von »seniorengerechtem Umbau« oder vom selbstbestimmten Wohnen und alternativen Wohnformen. Dabei richten sich die Programme stärker an einer finanziellen Förderung oder Beratungsangeboten aus, als regulative Maßnahmen zu einer verbindlichen Verankerung zu fordern (CDU Hessen 2018: 82ff.; SPD Hessen 2018: 125ff.; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen 2018: 105; DIE LINKE Hessen 2018: 7ff., 42, 124). Die FDP spricht sich zwar ebenfalls für Inklusion und die Förderung neuer Wohnformen aus, fordert aber zugleich als einzige etablierte Par-

tei eine stärkere Marktwirtschaft im Wohnungsbau: »Der Staat ist [...] Kostentreiber und Wohnungsverhinderer Nummer eins. Bürokratie, Auflagen und baubedingte Steuern [...] bremsen private Investitionen im Wohnungsbau« (FDP Hessen 2018: 105, vgl. auch 9, 65). Die AfD erwähnt als einzige Partei »Barrierefreiheit« nicht in ihrem Wahlprogramm und fordert einschränkend »Inklusion mit Augenmaß« (AfD Hessen 2018: 47). Für die Wohnungspolitik attestiert sie ein Staatsversagen und fordert wie die FDP einen Bürokratieabbau mit einer stärkeren marktwirtschaftlichen Orientierung (ebenda: 67ff.).

Im Vergleich zu den Wahlprogrammen werden die Koalitionsverträge der beiden letzten schwarz-grünen Regierungen etwas konkreter in ihren politischen Vorhaben. 2014 wird noch allgemein erklärt, dass »bei der Schaffung und Sanierung von Wohnraum insbesondere Barrierefreiheit und energetische Sanierung wichtige Kriterien« sind (Landesregierung Hessen 2014: 83). Im Jahr 2019 bleibt die Unterstützung von seniorengerechtem und barrierefreiem Umbau erhalten, hier aber klar auf den Bestandsumbau bezogen. Zudem liegt der Fokus auf innovativen Wohnformen und dem Ziel, die Wohnberatung »Selbstbestimmt im Alter« auszubauen (Landesregierung Hessen 2019: 15, 23). Der Themenschwerpunkt auf gemeinschaftliches Wohnen wird dabei stark von Bündnis 90/Die Grünen eingebracht (IP 19: 15ff., 51) und insgesamt sind Modellprojekte zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum als Bestandteil alternativer Wohnformen das präferierte Mittel der schwarz-grünen Landesregierung (Hessischer Landtag 2017a: 7479; Hessischer Landtag 2017c: 1).

Zusammenfassend setzen sich mit Ausnahme der AfD alle Parteien für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum ein. Generell geht aus den Wahlprogrammen und Koalitionspapieren eine Präferenz für ökonomische und informationelle Steuerung hervor. Dieser Eindruck verstärkt sich durch die geführten Interviews, die allen etablierten Parteien eine Beschäftigung mit diesem Thema bescheinigen (IP 7: 36; IP 15: 99; IP 16: 81; IP 47: 22; IP 48: 46; IP 49: 3; IP 53: 5). Es handelt sich zumindest offiziell um ein sogenanntes valence issue mit konsensualer Zieldefinition: »Das wird ja niemand offen sagen. Also, man kann ja schlecht sagen: Ich bin jetzt dagegen, dass arme, alte, schwache, kranke Menschen jetzt halt einfach Pech haben und weniger Wohnraum kriegen« (IP 14: 54). Parteipolitische Unterschiede zeigen sich hingegen in der Priorisierung politischer Vorhaben (IP 7: 40; IP 18: 83; IP 20: 62; IP 47: 22; IP 50: 16). Hier attestieren einige Interviewpartner*innen der LINKEN, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen als Interessenvertretungen von Betroffenen Gruppen eine stärkere Aktivität (IP 10: 60; IP 12: 58ff.; IP 14: 54). Gleichzeitig basieren diese Zuschreibungen insbesondere auf der allgemeinen wohnungspolitischen Einschätzung, die sich entlang der Scheidelinien Eigentum-Mietwohnraum und Regulierung-Deregulierung manifestiert (IP 19: 13; IP 20: 24, 36; IP 53: 39). Die konkreten parteipolitischen Schwerpunktsetzungen zeigen sich erst in der Analyse einzelner Policies (vgl. Kapitel 7.2.5.2 bis 7.2.5.4).

Ministerialverwaltung

Unter »Institutionen« wurde bereits der ministerielle Zuschnitt herausgearbeitet, der in Hessen für die sozial- und wohnungspolitischen Bereiche des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums zuständig ist (vgl. Kapitel 7.2.4). Im Gegensatz zu den außerparlamentarischen Interessengruppen und den Parteien formuliert die Ministerial-

verwaltung allerdings keine eigenen Politikziele, vielmehr gilt sie formal als Entscheidungshelferin der Landesregierung und setzt die Vorgaben der Ministeriumsspitze um (vgl. Kapitel 4.6.3). Inwiefern Akteure aus der Ministerialverwaltung dennoch die politischen Prozesse beeinflussen und inwieweit ihnen eigene wert- oder zweckrationale Interessen zu unterstellen sind, ist am konkreten empirischen Fall zu überprüfen.

7.2.5.2 Bauordnung

Für die Analyse der politischen Prozesse zu bauordnungsrechtlichen Vorgaben ist insbesondere die letzte Novellierung der Hessischen Bauordnung der Jahre 2017/18 relevant (vgl. Abbildung 29). Im Sinne einer inkrementellen Politikgestaltung waren aber auch politische Aktivitäten vor und nach der konkreten Gesetzesnovellierung zu identifizieren.

Abbildung 29: Verlauf der der hessischen Bauordnungs-Novellierung (eigene Darstellung)



Die aktuellen bauordnungsrechtlichen Inhalte zum barrierefreien Bauen wurden bereits dargestellt (vgl. Kapitel 7.2.1) und können als Ergebnis der bisherigen politischen Prozesse gewertet werden. Ebendiese politischen Prozesse sind im Folgenden detailliert zu untersuchen.

Außerparlamentarische Interessen

Verschiedene außerparlamentarische Interessen haben sich in den Novellierungsprozess zur Bauordnung eingebracht. Die Analyse der offiziellen Stellungnahmen offenbart zwei Koalitionen, die sich in die Angebotsseite und die Nachfrageseite nach Wohnraum einteilen lassen (vgl. Abbildung 30). Trotz eigener Schwerpunktsetzungen sind die übergeordneten Interessen dieser beiden Koalitionen in sich weitestgehend homogen. So argumentiert die Angebotsseite von Wohnraum gegen eine strengere Auslegung der Barrierefreiheit im Ordnungsrecht und begründet dies mit entstehenden Mehrkosten sowie der damit verbundenen Zielsetzung, das Bauen weniger bürokratisch zu gestalten. Die AWI erklärt, dass ihre Mitgliedsunternehmen bereits aktuell viele Projekte zum Wohnen für ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen umsetzen würden, *»ohne hierbei einem weitgehenden gesetzlichen Zwang unterlegen zu sein«* (Hessischer Landtag 2018g: 321). Ein AWI-Mitglied benennt dabei die Musterbauordnung als Leitlinie, womit das Bauen über die Landesgrenzen erleichtert würde. Zudem sei das ARGEBAU-Muster vielfach nicht so tiefgreifend in seiner Regulation (IP 12: 95ff.). Darüber hinaus dürften neue Regelungen nicht im Widerspruch zum bezahlbaren Wohnen stehen (Hessischer Landtag 2018g: 310, vgl. auch Problemstrukturen in Kapitel 7.2.2). Konkret zur Barrie-

refreiheit wird die VhU am deutlichsten: »Die gesetzlichen Vorgaben für barrierefreies Bauen sind große regulatorische Kostentreiber. [...] Viele Bestimmungen für Barrierefreiheit sind überzogen und unnötig kompliziert« (Hessischer Landtag 2018j: 368).

Abbildung 30: Koalitionen bei der hessischen Bauordnungs-Novellierung (eigene Darstellung)



Die Nachfrageseite nach Wohnraum hingegen setzt sich für eine stärkere Verankerung der Barrierefreiheit in der Hessischen Bauordnung ein und gilt damit als Veränderungsinteresse: Es werden Vorschläge zur Barrierefreiheit formuliert, die über den bisherigen Gesetzentwurf und teils über die Musterbauordnung hinausgehen. Klare Orientierungslinien zur Bewertung des Gesetzentwurfs sind inklusionspolitische Leitlinien nach der UN-BRK, aber auch Sicherheit und Gefahrenabwehr.

Im Folgenden wird konkretisiert, welche Positionen die jeweiligen Interessengruppen vertreten und mithilfe welcher Strategien sie versuchen, diese in der Gesetzesnovellierung umzusetzen.

Interessen und Argumente

Bei der Novellierung der Bauordnung waren viele Regelungen zur Barrierefreiheit umstritten. Zwar wird im Folgenden der Fokus zunächst auf den einschlägigen § 54 gelegt, aber anschließend sind auch Diskussionen zu Wohnungen im Allgemeinen (§ 51), zur Definition (§ 2), zu Aufzügen (§ 42) und Treppen sowie Rettungswegen (§§ 36, 37) zu erörtern. Damit können nicht vollumfänglich alle die Barrierefreiheit betreffenden Regelungen umfasst werden, wohl aber die mutmaßlich zentralsten und politisch umstrittensten.

Im § 54 sehr greifbar ist die 20-Prozent-Regelung, nach der Wohnungen nicht wie bislang in einem Geschoss bestimmten Anforderungen an die Barrierefreiheit entsprechen müssen, sondern diese Vorgabe sich nun auf 20 Prozent der Wohnungen in einem Gebäude beziehen (vgl. Kapitel 7.2.1). Der Gesetzentwurf des Jahres 2017 enthielt diesen Vorschlag bereits. Hier ist interessant, dass verschiedene Interessengruppen schon im Sommer 2017 Stellungnahmen abgegeben hatten – also vor der Aufforderung zur

schriftlichen Stellungnahme (vgl. Abbildung 29). So fordern die IHKs und der BDB bereits im Juli 2017 eine Änderung der damals geltenden Regelung:

»Die ›Quotenregelung‹ [...] führt ohnehin in der Praxis dazu, dass mit überbordendem Aufwand Wohnungen geschaffen werden, die mit aller Wahrscheinlichkeit nicht von einem Menschen mit Handicap bezogen werden und im Normalfall Nutzungseinschränkungen, wie z.B. durch überbreite Türen und die zugehörigen Bewegungsflächen bei der Möblierung, mit sich bringen« (Hessischer Landtag 2018g: 2, vgl. auch Hessischer Landtag 2018i: 174ff.).

Der Gesetzentwurf vom November 2017 formuliert schließlich eine neuartige 20-Prozent-Regelung, wie sie bislang in noch keinem anderen Bundesland besteht (vgl. Kapitel 6.1.3). Diese Änderung wird von der AKH sowie Haus und Grund ausdrücklich begrüßt (Hessischer Landtag 2018g: 67; Hessischer Landtag 2018i: 245). Die AWI schlägt indessen ein »Günstigkeitsprinzip« vor, nachdem entweder nach der bisherigen Regelung zu Wohnungen eines Geschosses oder nach der 20-Prozent-Regelung gebaut werden dürfe, sodass »ein verpflichtendes ›Mehr‹ an barrierefrei erreichbaren Wohnungen gegenüber bisher vermieden wird« (Hessischer Landtag 2018g: 322). Tendenziell spricht sich die Angebotsseite von Wohnraum gegen flächendeckende Quoten für ganz Hessen aus und begründet dies mit regional unterschiedlichen Bedarfen (IP 12: 10ff.; IP 48: 19ff.). Laut VhU seien derartige Quoten wenig zielsicher, da viele dieser Wohnungen nicht von Menschen mit Behinderungen bewohnt würden – die schwierige Steuerung von Angebot und Nachfrage nach entsprechendem Wohnraum kommt hier zum Tragen (Hessischer Landtag 2018j: 368, vgl. Kapitel 7.2.2).

Die Nachfrageseite wird offiziell erst mit dem Gesetzentwurf vom November 2017 aktiv. Insbesondere der Club Behinderter und ihrer Freunde (CBF) sowie der VdK kritisieren die geplante 20-Prozent-Regelung scharf. Bei kleineren Wohngebäuden führe diese zu weniger Wohnungen mit barrierefreien Kriterien, was insbesondere in ländlichen Regionen problematisch sei. Zudem seien 20 Prozent etwa bei drei oder vier Wohnungen nicht eindeutig zu bestimmen (Hessischer Landtag 2018a: 44; Hessischer Landtag 2018g: 336). Ein Gesprächspartner berichtet aus der Anhörung:

»Wir haben uns dann mal von einem großen Wohnungsdienstleister [...] herausgeben lassen, wie sein kompletter Wohnungsbestand zusammengesetzt ist [...], dass, würden die jetzt den gesamten Wohnungsbestand nach der neuen Bauordnung bauen, sie viel, viel weniger barrierefreie Wohnungen hätten« (IP 46: 49ff.).

Eine andere Interviewpartnerin kritisiert, dass bereits im Vorfeld ein Gespräch mit der Obersten Bauaufsicht stattgefunden habe, wobei die 20-Prozent-Regelung kein Thema gewesen sei. Die nachträgliche Änderung sei intransparent und ohne erneute Rücksprache erfolgt (IP 14: 32). Letztlich wurde diese Regelung nicht mehr verändert und wie im Gesetzentwurf formuliert verabschiedet.

Eine zweite kontroverse Änderung bezieht sich auf die Ausstattungskriterien zur Barrierefreiheit und insbesondere auf die Rollstuhlgerechtigkeit. Bislang mussten die entsprechend herzustellenden Wohnungen barrierefrei erreichbar und Räume darin mit dem Rollstuhl zugänglich sein. Der Gesetzentwurf sieht nun eine Formulierung vor, die sich an der Musterbauordnung des Jahres 2012 orientiert (vgl. Kapitel 6.1.2). In

der Praxis bedeutet dies einerseits, dass neben der Erreichbarkeit bis zur Wohnungseingangstür nun auch die Zugänglichkeit – inklusive Wohnungseingangstür – sowie die nachträglich leichter herzustellende barrierefreie Nutzbarkeit festgeschrieben werden. Andererseits entfällt das Kriterium zur Rollstuhlgerichtigkeit. Die Angebotsseite von Wohnraum begrüßt diese Änderung prinzipiell. Bereits ein Impulspapier des BDB aus dem Juli 2017 erörtert zur bisherigen rollstuhlgerechten Zugänglichkeit: »So führen z.B. die geforderten Türabmessungen und die zugehörigen Bewegungsflächen zu überdimensionierten Wohnungen, schlecht möblierbaren Grundrissen und Spezialbauteilen. [...] was neben entsprechend höheren Kosten auch zu einer generell schlechteren Akzeptanz durch die Nutzer führt« (Hessischer Landtag 2018g: 7). Angeregt wird stattdessen, Bewegungsmaße und Türdurchgangsbreiten nach der DIN 18040-2 ohne R-Anforderung vorzugeben. Diese ließen sich deutlich einfacher anwenden, sogar prinzipiell auf alle Wohnungen (ebenda: 3ff.). Der Gesetzentwurf vom November 2017 streicht schließlich die Rollstuhlgerichtigkeit aus der Bauordnung. Für den späteren Umbau im Bedarfsfall verweist Haus und Grund auf ökonomische Fördermöglichkeiten (Hessischer Landtag 2018g: 67, vgl. auch Hessischer Landtag 2017d: 96).

Die Nachfrageseite nach Wohnraum befürwortet zwar die geplante barrierefreie Zugänglichkeit und leicht herzustellende Nutzbarkeit (Hessischer Landtag 2018g: 274f., 337), kritisiert aber das Entfallen der Rollstuhlgerichtigkeit scharf. So sei der Mehrverbrauch an Flächen bei vorausschauender Planung gering, wofür der CBF eine Studie der Obersten Bayerischen Bauaufsicht zitiert (Hessischer Landtag 2018g: 337f.). Sowohl CBF als auch VdK sehen in der Neuformulierung von § 54 Abs. 1 einen Verstoß gegen die UN-BRK, nach der Menschen mit Behinderungen ein Recht auf die freie Wahl ihres Wohnorts haben (Hessischer Landtag 2018a: 44; Hessischer Landtag 2018g: 337f.). Auch die Bundesfachstelle Barrierefreiheit empfindet die rein finanzielle Förderung für rollstuhlgerechten Wohnraum als ungenügend und empfiehlt stattdessen analog zur rheinland-pfälzischen Bauordnung eine Quote im Bauordnungsrecht (Hessischer Landtag 2018h: 99, vgl. auch Kapitel 6.1.3). Ein Interessenvertreter von Menschen mit Behinderungen erklärt zudem, dass die hessische Richtlinie zur Wohnraumförderung auch nach einer späteren Überarbeitung die Entscheidung, ob und in welchem Umfang rollstuhlgerechter Wohnraum hergestellt werden müsse, den Kommunen überlassen habe (IP 8: 6).

Eine dritte Kontroverse zum § 54 bezieht sich auf den schwellenlosen Zugang zum Freisitz. Eine entsprechende Regelung findet sich bereits in einigen Bundesländern, ist aber in der Musterbauordnung des Jahres 2012 nicht enthalten (vgl. Abbildung 18). Hier erinnert sich eine parteipolitische Interviewpartnerin: »[Da] haben die Investoren und diejenigen, die bauen sollen, aufgeschrien, als es darum ging, dass jegliche Freisitze barrierefrei sind« (IP 19: 3, vgl. auch IP 49: 39). Sowohl der VdW als auch die VhU begründen ihre Ablehnung mit aufwendigen, teuren baulichen Lösungen (Hessischer Landtag 2018a: 33f.; Hessischer Landtag 2018j: 372). Aber auch mögliche Rechtswidersprüche werden von der Angebotsseite ins Feld geführt, da eine Flachdachrichtlinie dem geforderten schwellenlosen Übergang zum Balkon oder zur Terrasse im Wege stünde (vgl. Kapitel 7.2.2). Zudem handele es sich bei »schwellenlos« um einen rechtlich unbestimmten Begriff, was wiederum Rechtsunsicherheit nach sich zöge (Hessischer Landtag 2018g: 323; Hessischer Landtag 2018g: 3; Hessischer Landtag 2018i: 178). Insbesondere der CBF

lobt die geplante Änderung hingegen (Hessischer Landtag 2018g: 337). Ein CBF-Mitglied erklärt im Interview, dass die DIN 18040-2 hier durchaus klar formuliere und generell eine Nullschwelle vorschreibe. Sofern Schwellen »*technisch unabdingbar*« sind, dürften sie bis zu zwei Zentimeter hoch sein. Inzwischen sei die technische Unabdingbarkeit allerdings durch neue Konstruktionslösungen nicht mehr gegeben, und so sei es auch in der hessischen Verwaltungsvorschrift formuliert (IP 46: 11ff., vgl. auch HMWEVW 2018b: 63).

Die vierte und letzte Kontroverse zum § 54 handelt vom unverhältnismäßigen Mehraufwand. Hier schlägt der Gesetzentwurf eine Straffung des Textes vor, indem auf die Nennung einzelner Tatbestände verzichtet und stattdessen formuliert wird: »[...] *gelten nicht, soweit sie nur mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand umgesetzt oder aus bautechnischen Gründen nicht erfüllt werden können*« (vgl. Kapitel 7.2.1). Diese Änderung wird sowohl von der Angebots- als auch von der Nachfrageseite nach Wohnraum kritisiert. Während die AWI befürchtet, dass zukünftig weniger Ausnahmen genehmigt würden (Hessischer Landtag 2018g: 324), hält die Bundesfachstelle Barrierefreiheit das Gegenteil für denkbar (Hessischer Landtag 2018h: 99). Generell setzen sich verschiedene Behindertenverbände sowie der VdK für die komplette Abschaffung dieser Klausel ein und verweisen dafür sowohl auf die UN-BRK als auch auf positive Beispiele in Thüringen (Hessischer Landtag 2018g: 274f., 298).

Neben dem einschlägigen § 54 tangieren viele weitere Paragraphen der Hessischen Bauordnung das barrierefreie Bauen und waren in der Novellierung 2018 umstritten. So steht eine Änderung im § 51 Wohnungen in der Kritik der Wohnungs- und Bauwirtschaft, nach der die Abstellräume »*ausreichend groß*« und »*schwellenlos zugänglich*« sein sollen (HMWEVW 2018a: 50). Neben der AWI kritisiert auch der BDB diese Regelung als über die Musterbauordnung hinausgehend und als rechtlich unsicher durch unbestimmte Rechtsbegriffe (Hessischer Landtag 2018g: 317; Hessischer Landtag 2018g: 2). Die letztlich verabschiedete Bauordnung hält trotz dieser Kritik an der Vorgabe fest. Umgekehrt beanstanden die Behinderten- und Sozialverbände in § 2 (8) die Definition von Barrierefreiheit: Der Gesetzentwurf orientiert sich an dem zum Frühjahr 2018 gültigen Hessischen Behinderten-Gleichstellungsgesetz. Gleichzeitig sei dieses laut Blinden- und Sehbehindertenbund »*schon wieder überholt*«, da eine 2016 novellierte Fassung des entsprechenden Bundesgesetzes neben der Zugänglichkeit und Nutzbarkeit auch die Auffindbarkeit als Kriterium der Barrierefreiheit definiert habe (Hessischer Landtag 2018a: 40, vgl. auch BMAS 2016a: 3). Das HessBGG wurde darauffolgend im Jahr 2019 novelliert und enthält seitdem ebenfalls die Auffindbarkeit, wohingegen die kurz zuvor verabschiedete Bauordnung noch bei der alten Fassung ohne dieses Kriterium verblieben ist (vgl. Bürgerservice Hessenrecht 2020, vgl. Kapitel 7.2.4). Hier zeigt sich die Zeitverzögerung, mit der das Disability Mainstreaming in den unterschiedlichen Politikfeldern Einzug hält.

Ferner ist § 42 zu Aufzügen ein Streitpunkt. So befürwortet die Angebotsseite zwar einerseits die vorgesehenen Entlastungen für den nachträglichen Aufzugseinbau. Andererseits entfällt eine Regelung, nach der Haltestellen im obersten Geschoss sowie im Kellergeschoss nicht vorgehalten werden müssen, sofern dies nur mit »*besonderen Schwierigkeiten*« möglich wäre. Hier befürchtet die AWI deutliche Mehrkosten, Haus und Grund sieht den entstehenden bautechnischen Aufwand als unverhältnismäßig zum

entstandenen Nutzen an (Hessischer Landtag 2018g: 316; Hessischer Landtag 2018g: 64). Die Nachfrageseite begrüßt diese Änderung zwar, sieht aber Nachbesserungsbedarf: »§ 42 ist für uns ein Problem. Inklusion bedeutet, dass Menschen mit Behinderung überall dabei sein sollen. So sollte jeder Aufzug – wenn es kein Lastenaufzug oder ein völlig unnötiger Aufzug ist – zur Nutzung mit dem Rollstuhl geeignet sein« (Hessischer Landtag 2018a: 42, vgl. auch Hessischer Landtag 2018g: 276, 329). An dieser Stelle wurde vom Gesetzgeber nachjustiert und die letztlich verabschiedete Bauordnung schreibt vor, dass alle Aufzüge – nicht wie bisher lediglich einer pro Gebäude – zur Aufnahme von Rollstühlen geeignet sein müssen (HMWEVW 2018a: 45f.). Einer Forderung des BSBH, nach der Bedienelemente der Aufzüge für blinde und sehbehinderte Menschen nutzbar sein müssten, wurde hingegen nicht nachgegeben (Hessischer Landtag 2018g: 301).

Schließlich wurde emotional zu barrierefreien Rettungswege und Treppen diskutiert (§§ 36, 37). Insbesondere, dass der erste Rettungsweg häufig über eine Treppe führt – und damit für Menschen im Rollstuhl nicht nutzbar ist – wird von Behinderten- und Sozialverbänden scharf angegriffen (Hessischer Landtag 2018a: 42). Aber auch die Belange von Menschen mit Seh- und Hörbehinderungen würden nicht ausreichend berücksichtigt. Die nicht gewährleistete selbstständige Flucht verstoße gegen die UN-BRK und das Grundgesetz (Hessischer Landtag 2018g: 329, 276, 298). Der Forderung nach einem gleichwertigen ersten – barrierefreien – Rettungsweg kommt die novellierte Bauordnung indessen nicht nach. Und in § 37 (6) Treppen sieht der Gesetzentwurf Handläufe auf beiden Seiten sowie Zwischenhandläufe vor, »soweit die Verkehrssicherheit oder Barrierefreiheit dies erfordert« (HMWEVW 2018a: 39). Der Hinweis auf Barrierefreiheit ist neu, was von den IHKS und dem BDB mit Blick auf Kostensteigerungen als unverhältnismäßig kritisiert wird (Hessischer Landtag 2018g: 2; Hessischer Landtag 2018i: 176). Umgekehrt erklären die Behindertenverbände Treppen als Unfallschwerpunkt und fordern eine ausnahmslose Anbringung von beidseitigen Handläufen. Zudem würden Aspekte der Treppensicherheit für Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen fehlen – etwa Treppenkantenmarkierungen oder eine gute Ausleuchtung (Hessischer Landtag 2018a: 41; Hessischer Landtag 2018g: 276, 335; Hessischer Landtag 2018h: 96f.). Das verabschiedete Gesetz hält letztlich an dem Gesetzentwurf fest und berücksichtigt damit weder die vorgebrachte Kritik der Angebots- noch der Nachfrageseite.

Es lässt sich resümieren, dass der in der Anhörung diskutierte Gesetzentwurf nur in einem einzigen Punkt zur Barrierefreiheit nachjustiert worden ist. Einzig im § 42 wurde die Forderung von Behinderten- und Sozialverbänden aufgenommen, nach der alle Aufzüge zur Aufnahme von Rollstühlen geeignet sein müssen. Die Definition von Barrierefreiheit (§ 2, Abs. 8) sowie die Regelungen zu Rettungswegen und Treppen (§§ 36, 37), zu Wohnungen (§ 51) und zum barrierefreien Bauen (§ 54) wurden trotz Kritik unverändert verabschiedet. Diese Kritik kam teils von der Angebots-, aber insbesondere von der Nachfrageseite nach Wohnraum. Im Vergleich zur vorherigen Fassung der Bauordnung aus dem Jahr 2011 haben dennoch einige Änderungen bereits vorab Einzug in den Gesetzentwurf gefunden – so etwa die von den Behinderten- und Sozialverbänden scharf kritisierte 20-Prozent-Regelung. Deshalb ist es im weiteren Verlauf wichtig, den Blick auf inkrementelle und vor allem frühzeitige Formen der politischen Einflussnahme zu lenken.

Ressourcen und Strategien

Über welche Ressourcen verfügen die Angebots- und Nachfrageseite zur Durchsetzung ihrer Interessen? Für die Wohnungs- und Bauwirtschaft ist ein starker Bezug zu ihrer strukturellen Macht nachzuzeichnen, nach der sie für die politisch gewollte Bereitstellung von Wohnraum unabdingbar ist. Ein AWI-Mitglied erklärt, dass überzogene regulative Anforderungen das Bauen verteuern und insbesondere in konjunkturellen Rezessionen zu einer reduzierten Bautätigkeit führen (IP 48: 2, 36). Ein Behindertenvertreter beschreibt den Druck, der dadurch auf die politischen Entscheider*innen ausgeübt wird, wie folgt: »Immer die Argumentation: ›Ja, ihr wollt doch das gebaut wird, preiswerter Wohnraum. Aber dann muss die Barrierefreiheit weg« (IP 8: 73ff., vgl. auch IP 15: 9, 19ff.). Umgekehrt sei es laut einem AWI-Mitglied äußerst schwierig, aus ökonomischer Perspektive gegen die normativen Forderungen von Inklusion und Gefahrenabwehr zu argumentieren (IP 12: 70, 118).

Dies leitet bereits über zu den Ressourcen der Nachfrageseite nach Wohnraum. Da die Behinderten- und Sozialverbände über keine strukturelle Macht auf den Wohnungsmärkten verfügen, versuchen sie, ihre Positionen durch ihre fachliche Expertise zu stärken. In den Stellungnahmen verweisen der BSBH sowie der CBF auf ihre Mitglieder, die vielfach langjährig als kommunale Behindertenbeauftragte oder in entsprechenden Beiräten aktiv seien (Hessischer Landtag 2018g: 298, 329). Ferner erläutern der VdK und die Bundesfachstelle Barrierefreiheit langfristig entstehende Kosten, die durch heute ausbleibende Investitionen entstünden. Dies betrifft den nachträglich aufwendigeren Umbau oder den Umzug in stationäre Einrichtungen (Hessischer Landtag 2018a: 43ff.). Da diese Argumente längere Zeithorizonte umfassen und teils andere Politikfelder betreffen – etwa die Pflegepolitik –, sind sie in der Bauordnungsnovellierung allerdings wenig wirkmächtig.

Außerdem wurde durch bereits im Gesetzentwurf vorliegende Änderungen wie die 20-Prozent-Regelung deutlich, wie wichtig neben der formalisierten Beteiligung im Anhörungsverfahren eine frühzeitige Interessenvertretung ist. Dies zeigten für die Angebotsseite von Wohnraum die Stellungnahmen aus dem Sommer 2017, aber auch für die Nachfrageseite nach Wohnraum lassen sich inkrementelle Lobbying-Strategien nachzeichnen. So hat der VdK bereits Ende 2017 eine Stellungnahme eingereicht – jedoch nicht beim zuständigen Wirtschaftsministerium, sondern beim Sozialministerium. Die darin vorgeschlagenen Änderungen fanden im Gesetzentwurf keine Berücksichtigung (Hessischer Landtag 2018g: 274f.). Zwei CBF-Mitglieder berichten zudem von einem frühzeitigen Termin bei der Obersten Bauaufsicht (IP 8: 45ff., 67; IP 46: 41) und auch der VdK sei über die Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK im Bereich Bauen/Wohnen aktiv gewesen: »Und wir – oder, die unterschiedlichen Verbände – hatten dann das Gremium der UN-Behindertenrechtskonvention genutzt, um halt auch darauf Einfluss zu nehmen, weil es verstrickt sich ja alles« (IP 14: 32ff.). In diesem Kontext konnte ein frühzeitiger Referentenentwurf diskutiert werden, worin allerdings die 20-Prozent-Regelung noch nicht enthalten war (ebenda). Letztlich habe der CBF an dem Tag, an dem im Landtag über die Bauordnung abgestimmt wurde, eine Petition als Tischvorlage an alle Abgeordneten ausgeteilt sowie persönliche Gespräche mit den Abgeordneten gesucht, um seine Kritikpunkte noch einmal hervorzuheben (IP 46: 41).

Betrachtet man im Ergebnis die verabschiedete Bauordnung, beurteilt die AWI als Vertretung der Wohnungs- und Bauwirtschaft die Neuregelung zum § 54 als »*durchaus [...] angemessen, verhältnismäßig und praxisorientiert*« (Hessischer Landtag 2018g: 322). Umgekehrt beanstandet der CBF, dass weniger Wohnraum für Menschen mit Behinderungen entstünde und dieser durch das Wegfallen der R-Anforderung von schlechterer Qualität sei (Hessischer Landtag 2018g: 337). Die Bundesfachstelle Barrierefreiheit erklärt, § 54 (1) könne »*vor dem Hintergrund des jedenfalls teilweise in Deutschland schon erreichten Standes der Barrierefreiheit nicht als angemessene Umsetzung der BRK angesehen werden*« (Hessischer Landtag 2018h: 98).

Aus diesem Grund initiiert der VdK im Anschluss an die Bauordnungsnovelle eine Online-Petition (IP 14: 32, 64). Die Petition als Instrument der öffentlichen Aufmerksamkeit lief unter dem Titel »*Die neue Hessische Bauordnung verschlechtert die Lage für Menschen mit Behinderungen. Die Paragraphen 2 und 54 müssen dringend geändert werden!*« (VdK Hessen-Thüringen 2018: 1). Es wird ein Verstoß gegen die UN-BRK und den Artikel 3 (4) des Grundgesetzes gesehen – niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Deshalb fordert der VdK eine Rückkehr zur vorherigen Regelung nach Geschossen sowie zur rollstuhlgerechten Nutzung. Aber auch der Ausnahmetatbestand zum unverhältnismäßigen Mehraufwand solle aufgehoben und die Definition zur Barrierefreiheit durch die Auffindbarkeit ergänzt werden (VdK Hessen-Thüringen 2018: 2ff.). Bis zum Juni 2019 unterzeichneten mehr als 24.000 Menschen die Petition, welche im Anschluss an den Petitionsausschuss des Landtags überwiesen wurde (VdK Hessen-Thüringen 2019; Hessischer Landtag 2020c). Im März 2020 war ein Runder Tisch mit dem Wirtschaftsministerium geplant, der aber durch die Corona-Pandemie vertagt werden musste. Corona als situativer Aspekt wirkt hier als Unmöglichkeitfenster, das politische Prozesse verzögert. Ohnehin erklärt aber der wohnungspolitische Sprecher einer Regierungsfraktion: »*[D]as, was wir jetzt hier als Gegenstand in der Petition haben, das war ja schon in der Diskussion seinerzeit bei der HBO-Änderung. [...] das wird jetzt kein Punkt sein, dass wir die HBO deshalb neu anpacken*« (IP 53: 17, vgl. auch IP 49: 7ff.). Dennoch stellt dieses Outside-Lobbying aber eine sehr öffentlichkeitswirksame, konfrontative Form der politischen Einflussnahme dar. Auch bei der im Anschluss an die Bauordnungsnovelle stattfindenden Novellierung des Hessischen Behinderten-Gleichstellungsgesetzes nutzt der VdK seine Stellungnahme, um die bauordnungsrechtlichen Regelungen zur Barrierefreiheit erneut zu kritisieren (Hessischer Landtag 2018k: 41f.).

Die langfristige Wirkung politischer Einflussnahme wird außerdem daran deutlich, dass bereits ein Jahr nach der Novellierung eine erneute Überarbeitung der Bauordnung diskutiert wird. Im Dezember 2019 reichen CDU und Bündnis 90/Die Grünen eine Änderung zum seriellen Bauen ein, begründet durch die Notwendigkeit des schnelleren und bezahlbareren Bauens (Hessischer Landtag 2019b: 2072ff.). Damit wird eine Forderung der AWI aus der Bauordnungsnovellierung des Jahres 2018 aufgegriffen (Hessischer Landtag 2018a: 33; AWI-Hessen 2018). Auf einen FDP-Gesetzentwurf aus dem Sommer 2019 und darauffolgend den Gesetzentwurf der Landesregierung im Dezember 2019 findet im Frühjahr 2020 eine öffentliche Anhörung statt (Hessischer Landtag 2019a; Hessischer Landtag 2020b). Zeitnahe Änderungen der Bauordnung sind also durchaus möglich, erscheinen aber im Nachgang zur Bauordnungsnovelle des Jahres 2018 in Bezug auf die Barrierefreiheit als politisch nicht durchsetzbar.

Parteipolitik

Die inhaltlichen Diskussionslinien, die sich bereits bei den außerparlamentarischen Interessen gezeigt haben, setzen sich teilweise im parlamentarischen Raum fort. Aufbauend auf den bisherigen Erkenntnissen wird deshalb die Rolle von parteipolitischen Akteuren im Novellierungsprozess der Hessischen Bauordnung untersucht. Dies geschieht zunächst über eine Nachzeichnung des parlamentarischen Prozesses mit je parteipolitischen Schwerpunktsetzungen. Anschließend sind die fachpolitischen Scheidelinien zwischen Wohnungsbau- und Sozialpolitik zu diskutieren.

Der parlamentarische Prozess zur Novellierung der Bauordnung

Da sich Barrierefreiheit als inklusionspolitische Idee auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stützt, versuchen auch die meisten Parteien aus Motiven des Vote-Seeking dieses Thema für sich aufzunehmen (IP 48: 46; IP 50: 42, vgl. Kapitel 7.2.5.1). Spezifisch zum barrierefreien Bauen rekurrieren dabei mehrere Abgeordnete aus Regierung und Opposition zugleich auf die Musterbauordnung als zentrale Referenz (IP 19: 3; IP 49: 15; IP 50: 44). Einerseits soll damit das länderübergreifende Bauen erleichtert werden, andererseits gilt es dennoch, die Spezialinteressen einzelner Verbände zu berücksichtigen. Hieraus ergibt sich ein Spannungsverhältnis, das sich insbesondere an der 20-Prozent-Regelung des § 54 entladen hat (IP 19: 7; IP 53: 9).

Im Gesetzentwurf vom November 2017 attestiert die Landesregierung mit Verweis auf den Koalitionsvertrag des Jahres 2014: »[D]ie Rechtslage in Bezug auf das barrierefreie Bauen [...] wird verbessert« (Hessischer Landtag 2017d: 64f.). Hier besteht ein interessantes Framing, das sich durch den gesamten politischen Prozess zieht: Sowohl Regierungs- als auch unterschiedliche Oppositionsfraktionen formulieren das Ziel, Barrierefreiheit in der Bauordnung stärker integrieren zu wollen (Hessischer Landtag 2017b: 8381ff.). Was darunter verstanden wird und welche Abwägungen dabei getroffen werden, variiert derweil deutlich. So betonen Wirtschaftsminister Al-Wazir und die wohnungsbaupolitische Sprecherin der Grünen die geplante barrierefreie Zugänglichkeit, die leichtere nachträgliche Nutzbarkeit und den schwellenlosen Zugang zum Balkon. Die 20-Prozent-Regelung wird damit begründet, dass Wohnungsbau vor allem im Ballungsraum stattfände und dort entsprechend höher gebaut würde, sodass diese Regelung zu einem Mehr an Barrierefreiheit führe (Hessischer Landtag 2017b: 9919ff.).

Zudem reichen die Regierungsfractionen CDU und Bündnis 90/Die Grünen gemeinsam mit der FDP im Mai 2018 einen Änderungsantrag ein, der letztlich zur nachträglichen Regelung führt, nach der alle Aufzüge zur Aufnahme von Rollstühlen geeignet sein müssen (Hessischer Landtag 2018f: 2). Damit reagieren sie auf Anregungen der Behinderten- und Sozialverbände aus der öffentlichen Anhörung. Ein Änderungsantrag der SPD wird indessen abgelehnt. Danach hätten in »Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen [...] mindestens 20 Prozent der Wohnungen, jedoch mindestens die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar und zugänglich sein« müssen (Hessischer Landtag 2018e: 4). Die SPD-wohnungsbaupolitische Sprecherin hatte diesen Antrag mit dem VdK abgestimmt und auch in der zweiten Lesung zum Gesetzentwurf auf die Kritik der Behinderten- und Sozialverbände an der geplanten Quotierung verwiesen (Hessischer Landtag 2018b: 9918; IP 49: 51). In derselben Lesung greift auch DIE LINKE verschiedene bislang nicht

umgesetzte Forderungen aus der Anhörung auf, etwa die barrierefreien Rettungswege sowie die Orientierungen für Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen (Hessischer Landtag 2018b: 9921).

Letztlich wird die novellierte Bauordnung Ende Mai 2018 vom Landtag mit den Stimmen der Regierungsfractionen und der FDP verabschiedet. Während DIE LINKE sich enthält, stimmt die SPD gegen das geplante Gesetz (Hessischer Landtag 2018c: 10126). Die anschließende Petition des VdK wird daraufhin aktiv von der wohnungsbaupolitischen Sprecherin der SPD unterstützt. Diese setzt sich auch für den Runden Tisch mit dem Wirtschaftsministerium ein: »Normal werden die im [Petitions-]Ausschuss einfach abgestimmt, also vorgetragen, abgestimmt, nimmt irgendjemand Stellung [...]. ich habe jetzt aber verlangt, dass da wenigstens ein Runder Tisch gemacht wird, um auch dem VdK, der sich ja sehr viel Mühe damit gegeben hat – ist der größte Sozialverband Deutschlands – [entgegenzukommen]« (IP 49: 9). Der Eindruck einer aktiven Rolle der SPD wird durch die Einschätzung eines Interessenvertreters von Menschen mit Behinderungen etwas gedämpft: Der Interviewpartner – selbst stark in den politischen Prozess involviert – bescheinigt der SPD eher »wenig Knowhow« und »nicht wirklich Engagement« mit Ausnahme von einzelnen Personen (IP 46: 73). Nichtsdestotrotz zeigen die Plenardebatten, der SPD-Änderungsantrag und das nachträgliche Einsetzen für die VdK-Petition, dass auch oppositionelle Parteien die Debatten zur Hessischen Bauordnung mitgeprägt haben.

Scheidelinie der Fachressorts Bauen und Soziales

Die in der theoretischen Vorarbeit ausgearbeitete Scheidelinie zwischen wohnungsbau- und sozialpolitischen Fachpolitiker*innen ist bei der hessischen Bauordnungsnovellierung kaum relevant (vgl. Kapitel 4.6.2). Weder in den parlamentarischen Prozessen noch in der Kontaktaufnahme zur Interviewführung sind sozialpolitische Sprecher*innen hervorgetreten. Vielmehr haben sich direkt die wohnungsbaupolitischen Sprecher*innen für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum zuständig gefühlt. Versuche des Disability Mainstreaming sind demzufolge insbesondere durch die außerparlamentarischen Interessenvertretungen wahrgenommen worden.

Eine Ausnahme bilden zwei Kleine Anfragen aus dem Jahr 2016. Diese wurden ebenfalls von der SPD eingereicht, dieses Mal unter Federführung der gesundheits- und pflegepolitischen Sprecherin. Zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit in der Bauordnung verweisen die Abgeordneten auf die UN-BRK und entsprechende Forderungen des VdK (Hessischer Landtag 2016b; Hessischer Landtag 2016c). Dieser oppositionelle Druck auf die Landesregierung ist im Sinne eines inkrementellen und politikfeldübergreifenden Prozesses zu interpretieren, erscheint angesichts der letztlich verabschiedeten Bauordnungsnovelle in seiner Wirkung aber begrenzt.

Ministerialverwaltung

Die dritte Akteursgruppe stellt die Ministerialverwaltung dar, wobei für das Bauordnungsrecht die entsprechenden Fachabteilungen im Wirtschaftsministerium zuständig sind (vgl. Kapitel 7.2.4). Durch ihre gesetzestvorbereitende Funktion kommt ihnen ein großer inhaltlicher Gestaltungsspielraum zu. Inwiefern wurde dieser im Sinne einer strategischen Interaktion oder eines bürokratischen Agenda-Settings in der No-

vellierung der Hessischen Bauordnung genutzt (vgl. Kapitel 4.6.3)? Und spielten auch ministerielle Akteure aus dem Sozialressort eine Rolle?

Strategische Interaktion mithilfe außerparlamentarischer Interessen

Bereits in den Analysen zu außerparlamentarischen Interessen wurde ersichtlich, dass die Oberste Bauaufsicht im Vorhinein zur öffentlichen Anhörung Gespräche mit unterschiedlichen Interessenvertretungen geführt hat (vgl. Kapitel 7.2.5.1). In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es dazu: »Die kommunalen Spitzenverbände, die Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen, die Ingenieurkammer Hessen, die Handwerkskammer und die unteren Bauaufsichtsbehörden waren bereits bei der Vorbereitung des Entwurfs der Novelle eingebunden« (Hessischer Landtag 2017d: 2). Es konnte allerdings nachgewiesen werden, dass auch Behindertenverbände vorab die Möglichkeit bekamen, einen frühen Gesetzentwurf mit der Obersten Bauaufsicht zu besprechen. Hier nutzt die Fachabteilung ihr Potential zur strategischen Interaktion, indem sie unterschiedliche Interessen bereits bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfes konsultiert und versucht, einen Ausgleich zwischen ihnen zu schaffen. Die Änderungen im Gesetzentwurf im Vergleich zur vorherigen Bauordnung sind letztlich ein Ergebnis dieser Gespräche.

Diese Prozesse versinnbildlichen, dass die Ministerialverwaltung zwar je als Expertin in ihrem Regelungsbereich gelten kann, aber auf fachliche Expertise aus der Praxis dennoch unbedingt angewiesen ist. Ein Sachverständiger für barrierefreies Planen, der auch in der Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen aktiv ist, kritisiert daran:

»In der Obersten Bauaufsicht sitzen Leute, die haben noch nie gebaut. Die lassen sich quasi von anderen Leuten erklären, wie die Wirklichkeit ist. Und dabei geraten sie an die extrem einflussreichen Interessenvertreter der Architektenverbände und der [...] Wohnungsbauindustrie. [...] [D]ie dümmste (lacht) Änderung der Hessischen Bauordnung ist, dass sie die Türbreiten auf 80 cm begrenzt haben. Und ich weiß, dass die Oberste Bauaufsicht das im blöden Glauben getan hat, sie machen damit das Bauen billiger. [...] Die Wohnungsbauverbände lachen darüber, weil, die kennen die Preise. Die wissen: eine 90er-Tür ist heute nicht mehr teurer als eine 80er-Tür« (IP 46: 61ff.).

An dieser Stelle zeigt sich, wie essentiell das Berücksichtigen und Abwägen möglichst vieler unterschiedlicher Interessen ist. Diese umfassende Berücksichtigung wird jedoch dadurch erschwert, dass inzwischen zahlreiche Spezialinteressen Eingang in das Bauordnungsrecht finden – die Barrierefreiheit ist dabei lediglich eines von vielen. Hier scheint es, als orientiere sich die Oberste Bauaufsicht stärker an den einschlägigen Akteuren der Wohnungs- und Bauwirtschaft. Dies ist zur Reduzierung der Komplexität sinnvoll, erschwert es aber unterschiedlichen Zusatzbedarfen, Gehör zu finden.

Die Allianz für Wohnen wurde laut einem Allianz-Mitglied in die konkrete Bauordnungsnovellierung nicht eingebunden (IP 12: 18). Hierzu erklärt ein Vertreter aus dem Wirtschaftsministerium, die Allianz sei eher für die Entwicklung einer langfristig-strategischen Wohnungspolitik zuständig. Konkrete Gesetzesvorhaben wiederum würden über die einschlägigen Konsultationsverfahren der je betroffenen bzw. beteiligten Interessengruppen beratschlagt (IP 57: 37).

Koordination und zweckrationale Interessen der Ministerialverwaltung

Auch eine Beteiligung des Sozialressorts ließ sich nicht nachweisen. Laut einem oppositionellen wohnungsbaupolitischen Sprecher scheiterten solche koordinierten Handlungsweisen an der Ressortlogik: »Also, wenn es wirklich um Bauordnungen geht, um die Normensetzung, wird sich das Bauministerium [...] nicht reinreden lassen« (IP 50: 14, vgl. auch IP 14: 68ff.). Unter dem Erklärungsfaktor »Institutionen« ist zudem bereits der Normprüfungsleitfaden erörtert worden, welcher seit 2016 alle Gesetzesvorhaben und Verordnungen auf eine Konformität mit der UN-BRK überprüft (vgl. Kapitel 7.2.4). So heißt es im Gesetzentwurf: »Das Gesetz wurde am Maßstab der UN-Behindertenrechtskonvention überprüft. Es bestand kein Änderungsbedarf« (Hessischer Landtag 2017d: S. 5). Der in den späteren Stellungnahmen von den Behinderten- und Sozialverbänden teils so deutlich kritisierte Entwurf war aus Ministeriumssicht also konform mit der UN-BRK. Allerdings ist nicht transparent, ob das Referat zur Umsetzung der UN-BRK oder die Oberste Bauaufsicht für die Prüfung zuständig waren (IP 46: 121; Hessischer Landtag 2018a: CBF: 43; Hessischer Landtag 2018g: 341). An dieser Stelle zeigen sich die praktischen Herausforderungen bei der Umsetzung des Disability Mainstreaming. Die Ministerien verfügen über große Handlungsspielräume, die im nicht-öffentlichen Raum ausgeführt werden. Hier arbeiten Sozial- und Wirtschaftsministerium zusammen, da sie gemeinsam ihre als vertraulich eingestufte Arbeit vor äußeren Einblicken schützen.

Dieses zweckrationale Interesse wird noch durch ein weiteres Interesse ergänzt. So erklärt ein oppositioneller wohnungspolitischer Sprecher die Ministerialverwaltung insgesamt stärker am Status Quo denn an Veränderung interessiert. Er begründet das mit der langjährigen Arbeit der jeweiligen Fachabteilungen und dem für Veränderung notwendigen Eingeständnis, dass andere Bundesländer bessere Regelungen entwickelt hätten: »Auch als Abgeordneter [...] da brauchst du einen breiten Rücken, sich gegen die Beamten durchzusetzen [...]. Das sind Beamte, die sitzen seit Jahrzehnten auf derselben Stelle und machen ihren Job. Und die müssten ja immer ihre eigene Arbeit infrage stellen« (IP 50: 8ff.). Hier zeigen sich Pfadabhängigkeiten von in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen, die eine Kursänderung weniger wahrscheinlich werden lassen. An dieser Stelle ist das Zusammenspiel und die Machtrelation zwischen an Veränderung interessierten parteipolitischen Akteuren und der Ministerialverwaltung ausschlaggebend für den Ausgang der politischen Prozesse (vgl. Kapitel 4.6.3).

Der Bauvorlagenerlass (»Barrierefrei-Konzept«) als bürokratisches Agenda-Setting?

Zur Rolle der Ministerialverwaltung soll abschließend eine Neuerung erläutert werden, die mit der Novellierung der Hessischen Bauordnung 2018 einherging und von der Obersten Bauaufsicht aufgegriffen worden ist. Es handelt sich um das Barrierefrei-Konzept, das als eine Art Checkliste zur Überprüfung der barrierefreien Vorgaben im Baugenehmigungsprozess fungiert (vgl. Kapitel 7.2.1). Die Einführung dieses Konzept hat sich dem politischen Diskurs weitgehend entzogen, wird aber von Akteuren aus der Praxis als wichtig in der Umsetzung des barrierefreien Bauens beschrieben und etwa in Sachsen-Anhalt auch von Behindertenverbänden eingefordert (IP 52: 8ff.; IP 54: 23).

In den Anhörungen zur Bauordnungs-Novelle haben die Bundesfachstelle Barrierefreiheit und der CBF die Einführung eines solchen Konzepts angeregt (Hessischer

Landtag 2018g: 339; Hessischer Landtag 2018h: 98). Das letztliche Barrierefrei-Konzept wurde aber unterhalb des politischen Radars entwickelt und ist wohnungsbaupolitischen Sprecher*innen gar nicht bekannt (IP 49: 69; IP 53: 14). Damit handelt es sich hierbei um ein bürokratisches Agenda-Setting, oder besser: die Aufnahme derartiger Forderungen aus dem außerparlamentarischen Raum und die eigenständige Umsetzung durch die Ministerialverwaltung. Hierzu verweist eine Wohnberaterin auf die Rudolf Müller Mediengruppe, die über ihr Geschäftsfeld »bfb barrierefrei bauen« verschiedenste Fachveranstaltungen zum Thema organisiert: »Und da war interessanterweise Frau XX vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, [...] die dieses Konzept wohl maßgeblich mitgestaltet hat. Die war bei dieser Veranstaltung, um dort was zu lernen. [...] Und danach wurde auch nochmal ein bisschen was dran geändert« (IP 54: 21). An dieser Stelle wird die Relevanz externer Expertise ersichtlich, die sich Akteure der Ministerialverwaltung einholen. Auch über Hessen hinaus verweisen Expert*innen zum barrierefreien Bauen im Übrigen auf den hessischen Bauvorlagenerlass (IP 29: 439; IP 56: 52). Insofern kann dieser durchaus als eine Stärkung des barrierefreien Bauens in einem der Bauordnung nachgelagerten Erlass gelten – maßgeblich gesteuert durch die Akteure der Ministerialverwaltung.

Fazit zu barrierefreien Regelungen im Bauordnungsrecht

Bei den außerparlamentarischen Interessengruppen zeigt sich eine Trennlinie in diejenigen, die sich für eine stärkere Barrierefreiheit in der Bauordnung einsetzen und diejenigen, die vor allem mit Kostensteigerungen dagegen argumentieren. Die Diskussion ist festgefahren: Die je unterschiedlichen Interessengruppen belegen ihre Positionen mit der für sie stimmenden fachlichen Expertise. Verkompliziert wird der politische Prozess noch dadurch, dass Barrierefreiheit in der Bauordnung neben dem einschlägigen § 54 eine Vielzahl weiterer Paragraphen tangiert (vgl. Abbildung 31).

Abbildung 31: Von baulicher Barrierefreiheit berührte Paragraphen der HBO (eigene Darstellung)



Die parteipolitischen Akteure wiederum beanspruchen alle für sich, eine Verbesserung des barrierefreien Bauens anzustreben. Diese Verbesserung interpretieren die Regierungsfaktionen CDU und Bündnis 90/Die Grünen allerdings anders als die SPD und DIE LINKE. Die Oberste Bauaufsicht tritt indessen als Black Box auf, hier kommt die empirische Analyse zu einem ambivalenten Ergebnis: Einerseits orientiert sich die Ministerialverwaltung stark an einschlägigen Akteuren der Wohnungs- und Bauwirtschaft, sodass es Veränderungsinteressen aus der Inklusionspolitik schwer haben.

Auch die intransparente Normenprüfung zur Konformität der Bauordnungsnovelle mit der UN-BRK ist kein Musterbeispiel für gelingendes Disability Mainstreaming. Andererseits kann der Obersten Bauaufsicht für den nachgelagerten Bauvorlagenerlass (»Barrierefrei-Konzept«) eine aktive Veränderungsrolle unterstellt werden.

7.2.5.3 Förderprogramme

Für die Wohnraumförderung zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum wurde bereits herausgearbeitet, dass die hessische WIBank über eine Vielzahl an Programmen verfügt, die entweder entsprechend ausgestatteten Wohnraum oder die Zielgruppen der Menschen mit Behinderungen bzw. älteren Menschen explizit mitdenkt (vgl. Kapitel 7.2.1). Die Wohnraumförderung ist dabei über die Veröffentlichung von Richtlinien organisiert und entzieht sich somit dem parlamentarischen Raum. Folglich bietet dieser Steuerungsbereich eine interessante Ergänzung zur parlamentarisch ausgetragenen Bauordnungsnovellierung. Welche Rolle kommt den außerparlamentarischen Interessen der Angebots- und Nachfrageseite nach Wohnraum in der Wohnraumförderung zu? Inwieweit sind parteipolitische Akteure involviert? Und wie erfolgt die Umsetzung allgemeiner politischer Zielvorgaben in konkrete Richtlinien über die Ministerialverwaltung?

Außerparlamentarische Interessen

Die Wohnungs- und Bauwirtschaft ist die zentrale Adressatin der Wohnraumförderung. Demzufolge überrascht es nicht, dass diese in die Entwicklung neuer sowie die Überarbeitung bestehender Richtlinien eingebunden wird. Insbesondere der Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft (VdW) wird diesbezüglich von Gesprächspartner*innen aus der WIBank genannt (IP 10: 48; IP 17: 49, 59). In der kommunalen Mietwohnraumförderung wird indessen stärker direkt mit den privaten Investor*innen der Bauwirtschaft zusammengearbeitet: »Genau, wir haben es direkt mit den Bauunternehmen gemacht, die selber bauen« (IP 51: 10ff.). In beiden Fällen geht es aber darum, die letztlichen Programmnutzer*innen frühzeitig in die Programmentwicklung einzubeziehen, damit die aufgelegte Förderung am Ende auch genutzt wird. So ist die Wohnraumförderung laut einem Gesprächspartner aus der Wohnungs- und Bauwirtschaft denn auch für sie als Verband »einer der wichtigsten Bereiche« (IP 12: 38). Beispielsweise haben Wirtschaftsministerium und WIBank der Wohnungswirtschaft im Vorfeld die geplante Richtlinie zur Mietwohnraumförderung vorgestellt und auch nach der Veröffentlichung noch einmal gemeinsam diskutiert. Die Unternehmen konnten Stellung nehmen und erläutern, welche Konditionen aus ihrer Sicht noch verbesserungswürdig seien (ebenda: 38ff.)

Das Interesse der Wohnungs- und Bauwirtschaft liegt in einer für sie attraktiven Ausgestaltung der Förderkonditionen (IP 17: 55ff.). So erschweren Belegungsbindungen für bestimmte Zielgruppen die Vermietung, und Zuschussförderungen sind naturgemäß attraktiver als Darlehen. Barrierefreiheit als Förderthema oder gar als verbindliche Fördervoraussetzung wurde aber etwa in der kommunalen Wohnraumförderung nur randständig erwogen. Der Fokus läge klar auf bezahlbarem Wohnen und so wären verbindliche barrierefreie Vorgaben »im politischen Diskurs auch mit den Investoren nicht

durchsetzbar« (IP 52: 93, vgl. auch IP 51: 15ff.). Auf Landesebene wird die strategische Ausrichtung der Wohnraumförderung in der Allianz für Wohnen diskutiert (IP 48: 38). Die Arbeitsgruppe 1 der Allianz hat sich in den Jahren 2015/16 mit Bedarfen, Zielgruppen und Modellen beschäftigt und vorgeschlagen, Wohnraumbedarfe nach Zielgruppen und Wohnformen zu identifizieren und zu quantifizieren (HMUKLV 2016a: 10ff.). Hier geht es also zunächst um eine Bestandsaufnahme, die konkreten politischen Maßnahmen vorgelagert ist. Im 12-Punkte-Plan der Allianz des Jahres 2019 zeigt sich außerdem schon im Namen »Bezahlbaren Wohnraum schaffen – bestehenden sichern« die Schwerpunktsetzung auf Bezahlbarkeit (HMWEVW 2019a: 3). Punkt 6 »Selbstbestimmt wohnen – Barrierefreiheit fördern« beschreibt Modellprojekte in diesem Bereich und setzt sich für die Förderung von gemeinschaftlichen Wohnformen ein. Ein Schwerpunkt liegt auf dem altersgerechten Umbau und der Anpassung bestehenden Wohnraums – hier findet sich die Empfehlung für ein entsprechendes Zuschussprogramm für den Mietwohnraum (HMWEVW 2019a: 7). Nicht thematisiert werden indessen barrierefreie Kriterien für die Neubauförderung, ebenso wenig eine Steuerung über das regulative Bauordnungsrecht.

Freiwillige Zusatzförderungen, wie sie auch die Programme der WIBank vorsehen, stellten insgesamt einen Anreiz dar und würden vom Markt angenommen (IP 52: 93). Insofern kritisiert ein Interviewpartner aus der Wohnungs- und Bauwirtschaft, dass mit der letzten Richtlinien-Überarbeitung des Jahres 2018 die Mehrförderung für barrierefreie und eingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbare Wohnungen entfallen ist (IP 12: 12, vgl. Kapitel 7.2.1). Zudem verweist er auf die bereits von der Allianz formulierte Empfehlung, das Zuschussprogramm zum behindertengerechten Umbau von selbstgenutztem Wohnraum auf den Mietwohnraum auszuweiten: *»Das war eine Forderung, die wir auch vor der Landtagswahl aufgestellt haben [...]. Wurde aber nicht erfüllt, ist nicht im Koalitionsvertrag. Ist aber auch [...] sage ich mal, keine unserer Top-Forderungen*« (IP 12: 46). Laut WIBank habe es früher einmal eine entsprechende, aber wenig genutzte Förderung gegeben (IP 17: 55). Diese als Pfadabhängigkeit nachwirkende Erfahrung sorgt dafür, dass es heute schwierig ist, ein solches Programm wiedereinzuführen. Eingeführt wurde stattdessen im Jahr 2018 eine zusätzliche Förderung für Aufzüge, die ebenfalls auf Anregungen aus der Wohnungs- und Bauwirtschaft zurückzuführen sei (IP 17: 97; IP 57: 13ff.; HMUKLV 2018: 10).

Anders als die Angebotsseite tritt die Nachfrageseite nach Wohnraum nicht als aktiver Player in der Wohnraumförderung auf. Zwar erklärt eine Gesprächspartnerin aus der WIBank, dass Sozial- oder Behindertenverbände bei speziellen Projekten wie Frauenhäusern oder Seniorenwohnanlagen beteiligt werden könnten. Aber insgesamt wären diese Interessengruppen wenig präsent: *»Weiß ich nicht, ob das Land die einlädt ... es gibt ja noch das Sozialministerium, was die treiben – also, die haben mit dem Wohnungsbau keine Berührung, ganz selten*« (IP 17: 66ff.). Diese Akteure konzentrieren sich scheinbar stärker auf das Bauordnungsrecht als verbindlichen regulativen Rahmen zur Barrierefreiheit. Ein Interessenvertreter von Menschen mit Behinderungen erklärt wiederum für die Angebotsseite von Wohnraum genau umgekehrt eine Präferenz der ökonomischen Förderung: Statt verbindlicher Vorgaben wäre das Ziel der Bauwirtschaft die Subventionierung der Barrierefreiheit über die Landesförderung (IP 46: 61ff.). Hier bestehen je

nach Akteursgruppe unterschiedliche präferierte Policy-Mixes zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum (vgl. ideologische Filter, Kapitel 4.2.1).

Parteipolitik

Wie eingangs skizziert, verabschiedet der Landtag mit dem Wohnraumfördergesetz eine Leitlinie, im Rahmen derer die ministeriellen Fachabteilungen die konkreten Richtlinien erarbeiten (vgl. Kapitel 7.2.1). Generell sind Förderprogramme wenig umstritten und werden mit Blick auf die Wahlprogramme als »Unterstützung« oder »Förderung« von barrierefreiem, seniorengerechtem oder ähnlich beschriebenen Wohnraum von allen Parteien gefordert. Insbesondere durch die angespannten Wohnungsmärkte im Rhein-Main-Gebiet seien ökonomische Förderungen »politisch getrieben«, um auf entsprechende Wählerwünsche einzugehen: »Wohnungsbau ist halt auch so eine Sache [...]. Es wird ganz viel produziert und dann wird es ganz rapide runtergefahren und wenn dann auf einmal wieder der Bedarf besteht – der nicht bestünde, wenn es durchgehend wäre – dann wird wieder wie wild produziert« (IP 17: 45ff.). Dies entspricht klar einem Vote-Seeking-Motiv und wird von verschiedenen Interviewpartner*innen bestätigt (IP 48: 46; IP 50: 16).

Die konkrete Ausgestaltung der Förderprogramme über politische Zielvorgaben hinaus findet wie gezeigt jedoch nicht im engeren politischen Raum statt (IP 19: 25). Oppositionsparteien können deshalb lediglich im Rahmen von parlamentarischen Initiativen auf Aspekte hinweisen, die aus ihrer Perspektive bislang unterbelichtet oder zu wenig gefördert würden. So kritisiert die SPD an einer Regierungserklärung von CDU-Sozialminister Grüttner im Jahr 2017 zum Thema »Neuer Blick aufs Alter« die Fokussierung der Landesregierung auf Modellförderungen. Da nicht alle Menschen in Mehrgenerationen-Projekten wohnen wollten, regt die SPD an, die allgemeine Wohnraumförderung stärker auch auf die Bedarfe von älteren Menschen auszurichten (Hessischer Landtag 2017a: 7482, vgl. IP 49: 56ff.). Über solche Anstrengungen kann die Opposition Druck auf die Landesregierung ausüben. Da allerdings barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum neben der allgemeinen Bezahlbarkeitsdebatte wenig prominent diskutiert wird, ist die parteipolitische Profilierung hier eher gering (vgl. Problemstrukturen). Umso wichtiger sind mutmaßlich die Akteure aus der Ministerialverwaltung, denen insbesondere in Low-Level Settings mit wenig öffentlicher Aufmerksamkeit eine große Gestaltungsfähigkeit zugeschrieben wird.

Ministerialverwaltung

Die jeweiligen Fachressorts im für Wohnraumförderung zuständigen Ministerium sind bei der Ausgestaltung von Förderrichtlinien der zentrale Akteur. Diese sitzen seit 2019 im Wirtschaftsministerium, zuvor im Umweltministerium (vgl. Kapitel 7.2.4). Neben dem bürokratischen Agenda-Setting und der strategischen Interaktion soll auch geprüft werden, inwieweit eine Koordination zwischen den Fachabteilungen für Wohnraumförderung und dem Sozialministerium als Vertretung von Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen stattfindet.

Durch die allgemeinen politischen Leitlinien und die oft jahrelangen Arbeitsbeziehungen zwischen Ministerium, WIBank und Interessengruppen betonen mehrere Interviewpartner*innen die zentrale Rolle der Ministerialverwaltung in der Wohnraum-

förderung (IP 10: 42ff., 70ff.; IP 17: 48; IP 19: 26, 72ff.; IP 52: 48ff.). Dies spricht im Rahmen der bestehenden Vorgaben – etwa über den Koalitionsvertrag oder das Wohnraumförderungsgesetz – für ein großes Potential zur strategischen Interaktion. Ein wohnungsbaupolitischer Sprecher erklärt:

»Das Gesetz zur Wohnraumförderung ist ein Rahmengesetz [...]. Da der Gesetzgeber denen [den ministeriellen Akteuren, Anm. der Autorin] jetzt einen breiten Korridor eingerichtet hat, was die alles machen können, setzt also das Ministerium selber den Schwerpunkt, was denn tatsächlich an Wohnen gefördert wird« (IP 50: 14).

Über Rückmeldungen aus der Wohnungswirtschaft und der WIBank wird die Ausgestaltung der Richtlinien auch von einem Mitglied einer Regierungsfraktion als »*Verwaltungshandeln*« beschrieben (IP 53: 29, vgl. auch IP 10: 48; IP 17: 49).

Diese Ausgestaltung geschieht in Hessen über eine Ressortabstimmung und eine nichtöffentliche Verbändeanhörung. Zwar sei eine solche Anhörung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung Berlin nicht verbindlich vorgeschrieben. Um aber die spätere Passfähigkeit der Förderprogramme mit den Programmnutzer*innen zu koordinieren, würde die Wohnungs- und Bauwirtschaft frühzeitig einbezogen. Abschließend entscheide der/die Minister*in, ob die geplanten Richtlinien der politischen Leitlinie entsprechen (IP 57: 4ff., 43). Insgesamt bescheinigt aber ein Gesprächspartner aus dem Wirtschaftsministerium der Fachabteilung in diesem Prozedere einen großen Handlungsspielraum: »*Es hängt an Ihrer eigenen Person: Habe ich Lust, mich dann vielleicht doch mit den Verbänden mal zusammzusetzen, im Vorhinein, und mit denen zu sprechen: Was sind denn nochmal konkret eure Forderungen?*« und »*Guckt mal, wir haben uns das und das ausgedacht, könnt ihr damit leben?*« (IP 57: 29). Insbesondere gilt es, die verschiedenen Interessen von Mieterschutzverbänden sowie Wohnungs- und Bauwirtschaft durch ein stetes Telefonieren und Aushandeln auszutarieren (IP 57: 36f.). Dabei stellt die von der Landesregierung eingerichtete Allianz für Wohnen eine zentrale bündelnde Instanz dar. So wurde das bereits erläuterte 12-Punkte-Programm unter ministerieller Leitung ausgearbeitet. Zwar sei ein solches Programm nicht rechtlich bindend, erzeuge aber durch seine breite Beteiligung einen spürbaren Handlungsdruck und müsse sich dadurch letztlich auch in der Ausgestaltung der Förderprogramme wiederfinden (IP 57: 29). Hier geht es also nicht primär um wertrationales Handeln der ministeriellen Akteure, sondern darum, welche außerparlamentarischen Interessen von der Ministerialverwaltung angehört und berücksichtigt werden. Dies sind insbesondere die einschlägigen wohnungs- und bauwirtschaftlichen Akteure und damit weniger die Vertretungen von Spezialinteressen wie der Barrierefreiheit.

Diese Einschätzung spiegelt sich darin wider, inwieweit das Sozialministerium an der Richtlinien-Erstellung und -Überarbeitung beteiligt ist: »*Also, wir binden das Sozialministerium nicht ein, nein. [...] Also, das ist jetzt ein Thema, das sind unsere Gelder. [...] Und bei uns ist es auch nicht ordinäre Aufgabe, barrierefreien Wohnraum herzustellen*« (IP 57: 9ff.). Weitere Zusatzinteressen würden beständig von den jeweiligen Interessenvertretungen eingebracht – energetische Aspekte insbesondere in der letzten Legislaturperiode, in der die Wohnraumförderung im Umweltministerium verortet war. Der Schwerpunkt der Wohnraumförderung wird indessen klar in der Bereitstellung von bezahlbarem Wohn-

raum gesehen, weniger in der Abdeckung weiterer mit der Wohnungspolitik verbundener Belange (IP 57: 13; vgl. auch IP 50: 14).

Umgekehrt weisen Zusatzinteressen, sobald sie es einmal in die Förderkulisse geschafft haben, eine große Pfadabhängigkeit auf. Das Zuschussprogramm für den behindertengerechten Umbau von selbstgenutztem Wohnraum bspw. besteht seit den frühen 2000er Jahren und schon zuvor wurden ähnliche Fördertatbestände über andere Programme gefördert (IP 17: 9ff., 101). Ein Gesprächspartner aus der WIBank erklärt: *»Und das ist denke ich mal ein Evergreen, da würde niemand drangehen und das komplett streichen. Also, das läuft sozusagen immer mit. [...] Und dann bedürfte es schon einer erheblichen Änderung der politischen Vorgaben, da etwas dran zu ändern«* (IP 10: 74ff.). Vielmehr fand in diesem Programm nach 2015 sogar eine Verdopplung der Mittel statt (vgl. Kapitel 7.2.1). Hier koppelt sich das Ministerium mit den Kommunen und der WIBank rück: Wenn ein Programm stark nachgefragt wird und der Haushalt es erlaubt, erfolgt eine Aufstockung – in diesem Fall ohne großen politischen Prozess, da das besprochene Programm im Vergleich zur gesamten sozialen Wohnraumförderung mit ein bzw. zwei Millionen Euro pro Jahr über ein geringes Finanzvolumen verfügt (IP 10: 36; IP 17: 44ff.).

Jedoch können Förderbestandteile zur Barrierefreiheit auch zurückgenommen werden, wird doch seit Sommer 2018 der vorherige Zuschuss für barrierefreie und eingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbare Wohnungen nicht mehr gewährt (vgl. Kapitel 7.2.1). Hier gab es immer wieder *»sehr, sehr große Abstimmungsschwierigkeiten zwischen der Förderbank [...] und den Investoren, sodass wir gesagt haben: Nein, das streichen wir komplett«* (IP 57: 13ff.). An dieser Stelle wird auf die Hessische Bauordnung verwiesen, nach der zu einem gewissen Anteil Wohnungen nach DIN 18040-2 ohne R-Anforderung herzurichten seien. Entsprechend sei die zusätzliche Förderung nicht mehr notwendig (ebenda, IP 17: 13). Hier argumentiert das Ministerium mit einer interessanten Verschiebung von der Wohnraumförderung zum Bauordnungsrecht (vgl. Kapitel 4.2.1 zum Policy-Mix).

Insgesamt ist die Ministerialverwaltung in der Wohnraumförderung also ein mächtiger Akteur. Sie nutzt ihre Handlungsspielräume zur strategischen Interaktion im Zusammenspiel mit der WIBank und außerparlamentarischen Interessen. Eine Gesprächspartnerin aus der kommunalen Wohnraumförderung berichtet zudem von Formen des bürokratischen Agenda-Settings: *»Also, wir haben ja diese Punkte mit der Barrierefreiheit und Co, haben wir in unseren Richtlinien mit drin. [...] aber das kommt eher von uns, das kommt eher von Verwaltungsseite aus [...]. Es ist ein Thema, was jetzt nicht an erster Stelle bei den Entscheidungsträgern steht«* (IP 52: 48ff.). In derselben Stadt sei auch das Sozialdezernat über eine Stabstelle für Menschen mit Behinderungen an der Überarbeitung von Richtlinien beteiligt (IP 51: 15ff.). Je nach föderaler Ebene und Zuständigkeit variiert also, mit welchem Selbstverständnis und mit welchen weiteren Beteiligungen die Erstellung und Überarbeitung von Richtlinien erfolgt.

Fazit Förderprogramme

Zusammenfassend ergänzt die Wohnraumförderung in Hessen den Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum, fällt aber in ihrer politischen Wahrnehmung deutlich hinter dem Bauordnungsrecht zurück. Laut einem Gesprächspartner aus der WIBank ist die Barrierefreiheit *»jetzt nicht so das zentrale Thema. Ist es im Mo-*

ment nicht und war es auch in der Vergangenheit nicht. Im Moment wird alles überrollt durch den Wohnungsmangel in den Ballungszentren« (IP 10: 22). Der Wohnungs- und Bauwirtschaft als Angebotsseite von Wohnraum konnte zwar eine starke Rolle in der Erstellung und Überarbeitung von Richtlinien bescheinigt werden. Hierbei spielt das barrierefreie Bauen bzw. das barrierereduzierende Umbauen aber nur eine untergeordnete Rolle und die Nachfrageseite nach Wohnraum ist in diese Prozesse nach den vorliegenden Erkenntnissen nicht eingebunden. Die Landtagsfraktionen beschränken sich auf das Setzen politischer Leitlinien im Rahmen des Koalitionsvertrages oder des Wohnraumfördergesetzes, während die konkrete Ausgestaltung den ministeriellen Fachabteilungen obliegt. Diese erfüllen ihre Aufgabe im Zusammenspiel mit der WIBank und den Interessenvertretungen, insbesondere der Wohnungs- und Bauwirtschaft.

7.2.5.4 Wohnberatungsstellen bzw. Kompetenzzentrum für Barrierefreiheit

Die Wohnberatung zur Wohnungsanpassung ergänzt neben dem Bauordnungsrecht und der Wohnraumförderung den Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum. Die Entwicklung der Hessischen Fachstelle für Wohnberatung (HFW) wurde bereits unter »Instrumente und Instrumenten-Alternativen« dargestellt (vgl. Kapitel 7.2.1). Seit ihrer Einrichtung im Jahr 2002 besteht die HFW in mehr oder weniger unveränderter Form, was auf ausgeprägte Pfadabhängigkeiten in diesem Bereich hindeutet. Sie ist politisch unumstritten und als informationelles Angebot für ältere Menschen mit Umbauebedarf verweisen politische Entscheider*innen auf die HFW (IP 19: 19ff.). Weder von der Angebotsseite noch von der Nachfrageseite nach Wohnraum wird eine Ausweitung oder Änderung der politischen Steuerung im Bereich der Wohnberatung zur Wohnungsanpassung gefordert. Auch die Fachstelle selbst versteht sich nicht als Interessenvertretung der Wohnberater*innen, sondern stärker als Dienstleisterin des Sozialministeriums (IP 16: 30ff., 47ff., 73). Eine hessische Wohnberaterin merkt dazu an, dass eine politische Arbeit naturgemäß schwierig sei, wenn die Finanzierung vom Land abhängt. Zudem fehlt dieser Interviewpartnerin »eine klare Haltung [...]. Da ist mir nicht ganz klar, welche Ziele das Land verfolgt, mit der Hessischen Fachstelle für Wohnberatung« (IP 54: 37ff.). Hier sei nicht eindeutig, welche Aufgabe die Vernetzungstreffen hätten – insbesondere, inwieweit diese zur stärkeren Artikulation der Interessen der Wohnberatungen an die Landesregierung genutzt werden könnten (ebenda). Politische Prozesse zur weiteren Entwicklung der Fachstelle sind also nicht nachweisbar.

Wie in Sachsen-Anhalt wird allerdings auch in Hessen die Einrichtung einer zentralen Fachstelle für Barrierefreiheit diskutiert. Bereits der Hessische Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK des Jahres 2012 enthielt im Bereich »Barrierefreies Bauen/Wohnen« diese Forderung (HMSI 2012: 48) und Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen fordern entsprechend seit Jahren eine solche Fachstelle bzw. ein Kompetenzzentrum. Ein Mitglied des Landesbehindertenrats berichtet: »Und das ist tatsächlich Teil des Koalitionsabkommens geworden [...]. Aber bei der nächstmöglichen Gelegenheit wollen wir auch in den Kontakt mit dem Minister gehen [...]. Das ist eine Chance, die wir dann auch nutzen wollen« (IP 8: 93). In der Tat findet sich im Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen zu den Landtagswahlen 2018 und später im schwarz-grünen Koalitionsvertrag ein Kompetenzzentrum Barrierefreiheit zur Unterstützung von Kommunen, Vereinen, Ver-

bänden und Behörden (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen 2018: 110; Landesregierung Hessen 2019: 23). Was genau die Aufgabe einer solchen Stelle und was ihr Verhältnis zur HFW wäre, ist bislang nicht geklärt. Hier wiederum treten die Behindertenverbände als Veränderungsinteressen auf, parlamentarisch unterstützt durch Bündnis 90/Die Grünen. Die Zuständigkeit liegt im Sozialressort, sodass Querverbindungen zum Bauordnungsrecht und zur Wohnraumförderung wiederum über Formen des Disability Mainstreamings adressiert werden müssten (vgl. Kapitel 4.5.1).

7.2.5.5 Übergeordnete Ressourcen und Strategien

Bislang wurden die politischen Prozesse zum Bauordnungsrecht, zur Wohnraumförderung und zu informationellen Angeboten im Bereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums separat analysiert. Finden sich in diesen Prozessen übergeordnete Muster im Akteurshandeln? Wurde eingangs mit den übergeordneten Interessen als theoretischem Startpunkt begonnen, schließt das Unterkapitel zu »Akteuren und ihren Handlungen« mit den übergeordneten Ressourcen und Strategien. Dies erfolgt wiederum für den akteurstheoretischen Dreiklang aus außerparlamentarischen Interessen, Parteipolitik und Ministerialverwaltung.

Außerparlamentarische Interessen

Die Angebotsseite von Wohnraum ist in Hessen im Bauordnungsrecht und in der Wohnraumförderung ein aktiver politischer Player. Zur Durchsetzung ihrer Interessen kann die Wohnungs- und Bauwirtschaft dabei auf strukturelle und finanzielle Machtressourcen zurückgreifen (vgl. Kapitel 4.6.1). Ihre strukturelle Macht besteht darin, dass sie zur Herstellung von Wohnraum im Allgemeinen und von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum im Speziellen gebraucht wird. Die politischen Entscheider*innen sind zur Umsetzung ihrer politischen Ziele also auf die Wohnungs- und Bauwirtschaft angewiesen, was deren Verhandlungsposition stärkt. Ferner verfügen kommunale Wohnungsunternehmen über eine große Nähe zu kommunalpolitischen Entscheider*innen, was die Interessenartikulation erleichtert (IP 12: 78). Und zudem besitzen die an der Bereitstellung von Wohnraum beteiligten Akteure Expertise zu Fragen des Bauens und Umbauens, worauf sie in den politischen Prozessen wiederholt rekurrieren (IP 48: 68). Eine finanzielle Macht wiederum liegt darin, dass die Verbände der Wohnungs- und Bauwirtschaft durch ihre Mitgliedsunternehmen über eine relativ gesehen größere Mittelausstattung verfügen als die Nachfrageseite nach Wohnraum. Eine Interviewpartnerin erklärt: » Als Wohnungsverband, [...] der Unternehmen vertritt, die gewinnorientiert arbeiten, hat man schon [...] alleine über die finanziellen Mittel ganz andere Möglichkeiten, seine Interessen umzusetzen« (IP 20: 40ff., vgl. auch IP 7: 28). Das schlägt sich etwa darin nieder, inwieweit Verbände ehrenamtlich oder hauptamtlich ihre Interessen vertreten. Auf Basis dieser Ressourcen arbeitet die Angebotsseite eine glaubhafte Drohkulisse aus, nach der sie bei Verteuerungen des Wohnungsbaus durch regulative Vorgaben weniger Wohnraum zur Verfügung stellen kann. Ihre strukturelle Macht führt außerdem dazu, dass sie vom politisch-administrativen System bereits frühzeitig in die Politikformulierung eingebunden wird (IP 12: 20, 32).

Die Nachfrageseite setzt sich insbesondere für eine stärkere Verankerung von Barrierefreiheit im Bauordnungsrecht ein, aber auch bei der geplanten Kompetenzstelle Barrierefreiheit treten Menschen mit Behinderungen als Veränderungsinteressen auf. Anders als die Angebotsseite von Wohnraum verfügen diese Akteure über keine strukturellen und weniger finanzielle Machtressourcen. Durch die schwach ausgeprägte Salienz von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum ist auch die gesellschaftliche Macht in Form von gesellschaftlicher Unterstützung gering. Erschwerend hinzu kommt die Heterogenität von Behinderungen, die ein gemeinsames Auftreten mit einer Stimme hemmt (vgl. auch Problemstrukturen). Hierzu erklärt eine Interviewpartnerin: »Die Menschen mit Sehbehinderungen sind ganz anders drauf als die Menschen mit Gehörlosigkeit. [...] Und da sind manche Fronten schon sehr verhärtet. Und das macht es dann manchmal auch nicht einfacher, als eine Gemeinschaft oder eine gemeinschaftliche Lobby dazustehen« (IP 54: 57ff., vgl. auch IP 14: 46; IP 50: 32). Diese Zerrissenheit zeigt sich auch zwischen spezialisierten Behindertenverbänden und Sozialverbänden. Beispielfhaft verfüge der VdK als großer Sozialverband einerseits über ein stärkeres politisches Gehör (IP 14: 44), andererseits beschreiben ihn Behindertenvertretungen als »konservativ« und kritisieren die Schwerpunktsetzungen der Petition zur Bauordnung: »[I]ch finde nicht, dass sie die wirklichen Probleme der Bauordnung ansprechen« (IP 8: 69; IP 46: 118).

Die Ressourcen der Nachfrageseite indizieren eine eher schwache Interessendurchsetzung, weshalb in Hessen mit dem/der Behindertenbeauftragten und dem Inklusionsbeirat korporatistische Strukturen entwickelt wurden, die die Verhandlungssituation der Menschen mit Behinderungen an anderer Stelle stärken könnten (vgl. Kapitel 7.2.4). Allerdings tritt die bisherige Behindertenbeauftragte in den politischen Prozessen zum Bauordnungsrecht und zur Wohnraumförderung nicht offensiv auf. Auf Nachfrage erklären Interviewpartner*innen aus dem politisch-administrativen System eher nachgeschoben, dass diese im Rahmen der Ressortanhörung auch eingebunden sei (IP 53: 37; IP 57: 5). Ein Interessenvertreter von Menschen mit Behinderungen beschreibt: »[D]ie Stelle der Landesbehindertenbeauftragten ist eben sehr von der Person geprägt, die Landesbehindertenbeauftragte ist« (IP 46: 104). Durch eine Neubesetzung des Amtes im Frühjahr 2020 und eine nunmehr hauptamtliche Tätigkeit könnte sich die Rolle der Behindertenbeauftragten zukünftig indessen neu gestalten (Landesregierung Hessen 2019: 23).

Die Strategien sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite wirken im Sinne eines inkrementellen Politstils, in dem die jeweiligen Interessen stetig und langfristig in das politisch-administrative System eingespeist werden (IP 8: 9, 21ff.; IP 20: 6, 62; IP 14: 76ff.; IP 54: 33). Dabei gelten parteipolitische Akteure ebenso wie die Ministerialverwaltung als Lobby-Adressat*innen – in beiden Fällen bestünden langjährige Netzwerke, auf die zur Interessenartikulation zurückgegriffen werden könnte (IP 12: 24, 64; IP 20: 24; IP 49: 51; IP 51: 44; IP 53: 21). Interessenkoalitionen von Angebots- und Nachfrageseite nach Wohnraum, die gemeinsame Positionen entwickeln, konnten dabei für Hessen nicht nachgewiesen werden (IP 12: 80; IP 20: 40).

Parteilpolitik

Die parteipolitischen Akteure greifen vielfach Interessen aus dem außerparlamentarischen Raum auf und transportieren diese in das politisch-administrative System. Dies ließ sich in Hessen für alle drei untersuchten Maßnahmen zeigen und belegt die Expertenrolle, die außerparlamentarische Interessen einnehmen und für ihre Interessenartikulation nutzen. Damit können sie die Positionen der parteipolitischen Akteure beeinflussen und in ihrer Argumentation stärken oder schwächen.

Generell stehen den Landtagsfraktionen zur Durchsetzung ihrer Interessen unterschiedliche Ressourcen zur Verfügung. Beginnend mit der Regierungsverantwortung verfügen die schwarz-grünen Regierungen der Kabinette Bouffier II und III über größere Handlungsspielräume als die oppositionellen Kräfte, müssen sich aber durch den Koalitionszwang zugleich intern abstimmen (IP 19: 39; IP 48: 46). Zudem beeinflussen der Ressortzuschnitt und die zuständigen Minister*innen maßgeblich die Ressourcen der einzelnen Regierungsfraktionen. Für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum ist vor allem das für Wohnen und Bauen zuständige Ministerium relevant. Den jeweiligen Umwelt- und Wirtschaftsministerien (2014-19) bzw. dem Wirtschaftsministerium (2019-24) standen grüne Minister*innen vor, während das Sozialministerium im Jahr 2019 die Farbe von schwarz auf grün wechselte. Den Landtagsfraktionen wird dabei ein besserer Zugang zu den Ministerien nachgewiesen, die parteipolitisch dieselbe Färbung aufweisen. Durch die Regierungsanhörung findet jedoch insgesamt eine frühzeitige Einbindung der Regierungsfraktionen statt und auch in der Allianz für Wohnen sind ausschließlich die regierenden Fraktionen vertreten (IP 49: 21; IP 53: 19).

Die Opposition verfügt über diese Ressourcen nicht und muss ihren Positionen eher über Strategien des öffentlichen Drucks Gehör verschaffen (IP 19: 13; IP 50: 16). Insbesondere die SPD war in der Bauordnungsnovellierung aktiv, wozu die wohnungsbaupolitische Sprecherin erklärt: *»So manche Forderung, die wir stellen, wird abgelehnt und findet sich dann in einem Regierungsentwurf wieder. [...] Unsere Rolle ist, glaube ich, den Scheinwerfer auf Probleme zu setzen, ja. Und irgendwann passiert dann doch was«* (IP 49: 56ff.). Hier zeigt sich ein Ansteckungseffekt, wobei die regierenden Kräfte teils zeitverzögert Positionen der Opposition aufgreifen (vgl. Kapitel 4.6.2). Diese Versuche des oppositionellen Agenda-Settings werden von der SPD auch über Kleine Anfragen zum altersgerechten Wohnraum und zu bedarfsgerechten Wohn-, Versorgungs- und Pflegestrukturen betrieben (Hessischer Landtag 2015b; Hessischer Landtag 2015c). In beiden Fällen war jedoch der Sozialminister Adressat der Kleinen Anfrage, nicht das damals für Wohnen und Bauen zuständige Umwelt- bzw. Wirtschaftsministerium. Auch zeigt sich hier die Breite des Disability Mainstreamings: Ebenfalls von der SPD wurden Anfragen zur Barrierefreiheit als Bestandteil im Architekturstudium gestellt sowie zu barrierefreien Studierendenwohnheimen (Hessischer Landtag 2016a; Hessischer Landtag 2020a: 5). Konkret für die Bauordnungsnovellierung des Jahres 2018 erscheint die SPD als diejenige Partei, die sich im parlamentarischen Raum am vehementesten für eine stärkere Verankerung der Barrierefreiheit eingesetzt hat. Hier darf indessen nicht vergessen werden, dass oppositionelle Kräfte leichter eine fordernde Rolle einnehmen können, wohingegen regierende Fraktionen stärker den Ausgleich verschiedenster Interessen berücksichtigen müssen.

Ministerialverwaltung

Die ministeriellen Akteure aus den für Bauen und Wohnen bzw. Soziales zuständigen Ressorts dienen der Landesregierung offiziell als Entscheidungshelfer*innen ohne eigene wertrationale Interessen (vgl. Kapitel 4.6.3). Für das Bauordnungsrecht und die Wohnraumförderung konnte gezeigt werden, dass das Sozialministerium trotz seiner Zielgruppen von älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen wenig in die politischen Prozesse eingebunden war. Versuche des Disability Mainstreaming über den Hessischen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK oder das Behindertengleichstellungsgesetz werden eher von außerparlamentarischen Veränderungsinteressen unternommen.

In den Ministerien selbst dominiert die Ressortlogik. Hier verfügt das Wirtschafts- bzw. vor 2019 zusätzlich das Umweltministerium über die zentralen Handlungsressourcen. Insbesondere für die Ausbalancierung der unterschiedlichen Interessen nimmt die Ministerialverwaltung in den öffentlichen Anhörungsverfahren zur Bauordnungsnovelle sowie in den nichtöffentlichen Anhörungen zur Wohnraumförderung eine wesentliche Rolle ein. Hier verfügen die Fachabteilungen über große Potentiale zur strategischen Interaktion, indem sie entscheiden, welchen Argumenten welches Gewicht zukommt und welche Akteure überhaupt angehört werden. In der Wohnraumförderung erscheint dieses Potential noch größer als im Bauordnungsrecht, da diese sich weitgehend dem parlamentarischen Prozess entzieht. Hierbei findet eine enge Kooperation einerseits mit der Landesförderbank WIBank und andererseits mit den Akteuren der Allianz für Wohnen statt.

Ein administratives Agenda-Setting, wo ministerielle Akteure selbst Themen auf die Tagesordnung setzen, wurde für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum auf hessischer Landesebene nicht nachgewiesen (für die kommunale Wohnraumförderung bestand dies durchaus, vgl. Kapitel 4.2.5.3). Lediglich beim sogenannten Barrierefrei-Konzept, dem Bauvorlagenerlass im Genehmigungsverfahren, schien die Fachabteilung als aktiver Veränderungsakteur auf. Gleichzeitig kam die Initialtätigkeit dazu aus dem außerparlamentarischen Raum.

»Akteure und ihre Handlungen« in Hessen

Das politische Augenmerk zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum liegt in Hessen auf dem *Bauordnungsrecht*. Hier verhindert eine breite Koalition der Angebotsseite von Wohnraum eine weitere Verschärfung der barrierefreien Vorgaben, was in der Bauordnungsnovellierung des Jahres 2018 zu einer Streichung der Rollstuhlgerichtigkeit und der umstrittenen 20-Prozent-Regelung führt. Behinderten- und Sozialverbände kritisieren die Änderungen über das formelle Anhörungsverfahren hinaus – in Form einer VdK-Petition – als Verstoß gegen inklusionspolitische Zielsetzungen. Im parlamentarischen Raum unterstützen die oppositionelle SPD und DIE LINKE die Forderungen nach einer stärkeren Verankerung von Barrierefreiheit, wohingegen die schwarz-grüne Landesregierung ihrerseits Verbesserungen im Vergleich zur Bauordnung des Jahres 2011 hervorhebt. Die hessische *Wohnraumförderung* konzentriert sich auf preiswerten und schnellen Wohnungsbau, barrierefreie Kriterien im Neubau bzw. der barriereredu-

zierende Bestandsumbau werden wenig diskutiert. Die Ministerialverwaltung orientiert sich in der Ausgestaltung der Förderrichtlinien zuvorderst an einschlägigen wohnungspolitischen Interessengruppen, sodass politikfeldexterne inklusionspolitische Interessen schwer Gehör finden. Zur *Wohnberatung* ließen sich keine aktiven politischen Prozesse nachzeichnen, die seit circa 20 Jahren bestehende Fachstelle für Wohnberatung weist eine große Pfadabhängigkeit auf und es gibt keine Akteure, die sich auf der Landesebene für eine Veränderung des Status Quo einsetzen. Als ergänzende informationelle Maßnahme gilt die geplante *Kompetenzstelle Barrierefreiheit*, für die sich Behindertenverbände seit dem Hessischen Aktionsplan des Jahres 2012 einsetzen und die im Jahr 2019 durch Bündnis 90/Die Grünen in den Koalitionsvertrag verhandelt worden ist.

7.2.6 Fazit

Die empirischen Erkenntnisse werden im Anschluss vergleichend für Sachsen-Anhalt und Hessen zusammengefasst und an die AEP-Erklärungsfaktoren zurückgebunden (vgl. Kapitel 7.3). Übergeordnet für Hessen ist an dieser Stelle festzuhalten, dass der hessische wohnungspolitische Diskurs durch die Wohnraumknappheit im Rhein-Main-Gebiet dominiert wird. In diesem Kontext ist ein klarer »problem load« auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum zu beobachten, weshalb es andere Zusatzinteressen wie die Barrierefreiheit schwer haben, sich durchzusetzen.

Insbesondere in der Bauordnungsnovellierung werden bezahlbarer und barrierefreier Wohnraum von der Wohnungs- und Bauwirtschaft als Zielkonflikt gerahmt. Hier stehen sich Angebotsseite und Nachfrageseite nach Wohnraum unversöhnlich gegenüber und die Widerstände, die mit regulativen staatlichen Eingriffen einhergehen, manifestieren sich deutlich. Die politischen Prozesse zur Wohnraumförderung verlaufen indessen weniger kontrovers und weniger öffentlichkeitswirksam. Hier tritt tendenziell die Wohnungs- und Bauwirtschaft als Veränderungsinteresse auf, wobei die Förderung von barrierefreiem Neubau bzw. barriere reduziertem Umbau nur ein sehr randständiges Förderthema darstellt. Im Detail zeigt sich indessen, dass die Angebotsseite von Wohnraum durchaus Zusatzförderungen für Aufzüge erfolgreich initiiert hat. Gleichzeitig entfiel mit der letzten Richtlinien-Überarbeitung die Zuschussförderung von eingeschränkt mit dem Rollstuhl zugänglichem Mietwohnraum. Generell spielten Sozial- und Behindertenverbände in diesen Prozessen bislang keine Rolle und die parteipolitischen Akteure sind sich in dieser wenig konfliktbeladenen Anreizsteuerung relativ einig. Die zentrale Ausgestaltungs kompetenz liegt bei den ministeriellen Fachabteilungen, welche die Richtlinien gemeinsam mit der WIBank und außerparlamentarischen Interessen – vor allem mit der Allianz für Wohnen – entwickeln. Schließlich spielen weiche informationelle Maßnahmen in Hessen bislang nur eine untergeordnete Rolle in der politischen Steuerung zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum: Die Fachstelle für Wohnberatung gibt es seit circa 20 Jahren als pfadabhängige Struktur, zudem besteht seit dem Hessischen Aktionsplan des Jahres 2012 die Zielsetzung einer Kompetenzstelle Barrierefreiheit. Offensichtlich war dieses Vorhaben bislang nicht weit oben auf der politischen Agenda angesiedelt, hat aber durch den Koalitionsvertrag des Jahres 2019 eine deutlich verbesserte Chance zur Durchsetzung erfahren.

Insgesamt gibt es in Hessen keine Akteure, die barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum generell ablehnen. Alle parteipolitischen Akteure und auch die Wohnungs- und Bauwirtschaft bescheinigen dem Thema insbesondere durch den demografischen Wandel eine zunehmende Relevanz (IP 12: 6; IP 49: 3; IP 53: 5). Unterschiede finden sich allerdings in den Policy-Präferenzen, nach denen die Angebotsseite von Wohnraum eine ökonomische Förderung bevorzugt und die Behinderten- und Sozialverbände stärker einen verbindlichen regulativen Rahmen einfordern. Diese Scheidelinie setzt sich teilweise im parteipolitischen Spektrum fort. Dabei ist die Prioritätensetzung insgesamt durch »die aktuelle Marktlage« geprägt: »Da geht es wirklich vor allem um den bezahlbaren Wohnraum« (IP 47: 22, vgl. auch IP 10: 22; IP 15: 5; IP 18: 6; IP 20: 6). Eine Gesprächspartnerin aus der kommunalen Wohnraumförderung wird noch deutlicher und erklärt zur Stimme von Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen in der aktuellen

Wohnungspolitik: »[S]ie werden nicht gehört. [...] [W]enn Ihnen da irgendjemand [...] in irgendeinem Ministerium etwas anderes sagt, mit Verlaub, dann sagt er Ihnen nicht die Wahrheit« (IP 52: 59ff.).

Diesbezüglich zeigen die Problemstrukturen, dass die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Wohnungsmärkte in den 2000er und frühen 2010er Jahren durchaus aktiv politisch adressiert worden sind (vgl. Kapitel 7.2.2). Seit etwa Mitte der 2010er Jahre dominieren hingegen die Wohnraumknappheit und Bezahlbarkeit die Wohnungspolitik. Für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum stellt diese Entwicklung ein Unmöglichkeitfenster dar, was das Agenda-Setting und die Politikformulierung im Sinne einer stärkeren politischen Verankerung erschwert:

»Also, ich glaube im Moment ist [...] der Zug so ein bisschen abgefahren. Also, man hätte es vielleicht seinerzeit, als das aufkam, stärker in Angriff nehmen müssen, dann wäre es jetzt präsent. Aber man hat es nur so niederschwellig gehalten und deswegen sind jetzt andere Themen wie das Energetische oder überhaupt, dass Wohnungen fehlen, auf einmal viel wichtiger, als eben diese Barrierearmut« (IP 13: 61).

7.3 Vergleichende Betrachtung und theoretische Rückbindung

Bislang wurden die politischen Prozesse zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum in Sachsen-Anhalt und Hessen getrennt analysiert. Forschungsleitend war die Frage B des Erkenntnisinteresses: *Was erklärt das Zustandekommen bzw. Ausbleiben sowie die konkrete Ausgestaltung dieser Policies?* Abschließend sollen die zentralen Erkenntnisse aus den beiden Fallstudien zusammengefasst und verglichen werden, wiederum orientiert an den fünf AEP-Erklärungsfaktoren. Wo finden sich landesspezifische Differenzen, wo bestehen Indizien für übergeordnete Muster?

7.3.1 Instrumente und Instrumenten-Alternativen

Der erste Erklärungsfaktor wurde in Policies im bestehenden Policy-Mix einerseits und Instrumenten-Alternativen andererseits differenziert (vgl. Kapitel 4.2). Im Anschluss an eine diesbezügliche Zusammenfassung sind die sogenannten ideologischen und institutionellen Filter zu diskutieren, die politische Maßnahmen auf dem Weg zu ihrer Durchsetzung zu durchlaufen haben.

Policies im bestehenden Policy-Mix

Der untersuchte Policy-Mix zeigt landesspezifische Besonderheiten. So wählt Sachsen-Anhalt im *Bauordnungsrecht* eine enge Anlehnung an die Musterbauordnung, während Hessen mit der 20-Prozent-Regelung einen Sonderweg formuliert und zugleich orientiert an dem Bundesmuster des Jahres 2016 die zuvor bestehende rollstuhlgerechte Zugänglichkeit streicht. Trotz hessischem Sonderweg ist das ARGEBAU-Muster für die politischen Prozesse in beiden Bundesländern ein zentraler Orientierungspunkt, Abweichungen davon bedürfen Begründungen. Damit werden die Änderungen in der

Hessischen Bauordnung von Behinderten- und Sozialverbänden auch deutlich als Rückschritt in Sachen barrierefreies Bauen kritisiert (vgl. Kapitel 7.3.5)

In der *Wohnraumförderung* unterstützt Sachsen-Anhalt den barrierereduzierenden Umbau von Bestandsgebäuden insbesondere durch das AUFZUGS-Programm, aber auch durch Sachsen-Anhalt MODERN und WOHNRAUM HERRICHTEN. Die hessische Wohnraumförderung ist breiter aufgestellt und denkt je im Neubau und im Bestand sowie je für selbstnutzende Eigentümer*innen und für den Mietwohnraum Barrierefreiheit bzw. -reduzierung mit. Gleichzeitig sind diese Programmbestandteile weniger prominent, lediglich das Zuschussprogramm zum behindertengerechten Umbau gilt als einschlägige Förderung. Dieses Programm wurde aufgestockt und in der Mietwohnraumförderung eine Aufzugsförderung integriert, gleichzeitig entfiel die Förderung für barrierefreien und eingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbaren Wohnraum. Zudem wirken die Erfahrung mit früheren Förderprogrammen nach: So gab es in Sachsen-Anhalt in den späten 1990er Jahren eine Förderung von barrierefreien Eigenheimen und in Hessen Zuschüsse für den behindertengerechten Umbau von Mietwohnungen. Beides wurde von den damaligen Wohnungsmärkten nicht stark nachgefragt, weshalb die Wiedereinführung vergleichbarer Förderprogramme heute schwierig ist (vgl. institutioneller Filter, Kapitel 4.1).

Für die *Wohnberatung zur Wohnungsanpassung* besteht in Sachsen-Anhalt mit PiA e.V. ein Verein, der vom Sozialministerium gefördert wird. In Hessen gibt es eine einschlägige Fachstelle für die Ausbildung, Weiterbildung und Vernetzung im Land. Die Wohnberatungen selbst sind in beiden Bundesländern vor allem über kommunale Beratungen oder freie Träger organisiert. Ergänzt wird die informationelle Steuerung über eine *Fach-/Kompetenzstelle für Barrierefreiheit*. Eine solche Stelle wurde in Sachsen-Anhalt im Frühjahr 2020 etabliert und bestand zuvor als ehrenamtliche Struktur. In Hessen ist sie im Koalitionsvertrag des Jahres 2019 festgeschrieben. In beiden Bundesländern geht die Initiative dazu auf die Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zurück, es handelt sich um dezidiertes Disability Mainstreaming in unterschiedliche Ressorts hinein. Diese Fachstellen sind induktiv aus dem empirischen Material abgeleitet worden und es bedürfte einer weiteren wissenschaftlichen Begleitung, um ihre letzte Policy-Wirkung zu überprüfen.

Instrumenten-Alternativen

Ferner war von Interesse, inwieweit Instrumenten-Alternativen die politische Steuerung beeinflussen. Darunter fallen einerseits die staatliche Bereitstellung von Wohnraum, andererseits kooperative Instrumente über Bündnisse und die wirtschaftliche Selbstregulierung im Schatten der Hierarchie (vgl. Kapitel 4.2.1). Zudem können sonstige bundespolitische oder kommunale Maßnahmen den landespolitischen Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum flankieren. Dabei wurde unterteilt in Instrumenten-Alternativen nach Typ 1, die Veränderungen in den bestehenden Maßnahmen beschreiben und unter dem AEP-Erklärungsfaktor »Akteure und ihre Handlungen« analysiert worden sind, sowie Typ 2 als ergänzende Maßnahmen und Typ 3 als den Policy-Mix ersetzende Maßnahmen (vgl. Kapitel 4.2.2).

Die *staatliche Bereitstellung von Wohnraum* über kommunale oder landeseigene Wohnungsunternehmen wird weder in Sachsen-Anhalt noch in Hessen aktiv zur Bereitstellung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum genutzt. Zwar seien politische Zielvorgaben laut den Interviewpartner*innen hier leichter zu integrieren als bei der privatwirtschaftlichen Wohnungs- und Bauwirtschaft, allerdings müssten sich letztlich alle Wohnungsunternehmen der wohnungswirtschaftlichen Logik anpassen. Dies ist eine interessante Erkenntnis, da vielfach auf die wohnungs- und sozialpolitische Relevanz staatlicher Wohnungsunternehmen rekurriert wird (bspw. Schönig et al. 2017b: 40ff.; Landsberg 2017: 4; BBSR 2017: 16ff.). Gleichzeitig erkennen bereits mehrere Studien den Marktzwang auch von kommunalen Wohnungsunternehmen an, verweisen auf ihre gewinnorientierte Gesellschaftsform als GmbH oder AG und benennen gestiegene Herstellungskosten, die den Bau von kostengünstigen Wohnungen ohne ausreichende politische Förderung erschweren bis verhindern (von Einem 2016a: 30f.; von Einem 2016b: 168; Schönig et al. 2017b: 40).

Eine weitere Instrumenten-Alternative besteht in kooperativen Instrumenten über *Bündnisformate* sowie die *wirtschaftliche Selbstregelung*. Die lokalen Netzwerke in Sachsen-Anhalt diskutieren dabei eher kommunale Vorhaben und die hessische Allianz für Wohnen fokussiert klar den bezahlbaren Wohnraum. Relevanter für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum sind Formen der wirtschaftlichen Selbstregelung, wobei die Wohnungs- und Bauwirtschaft im sogenannten hierarchischen Schatten auf veränderte Wohnraumbedarfe reagiert. Diesbezüglich besteht in Sachsen-Anhalt durch den demografischen Druck auf den Wohnungsmärkten ein größeres Interesse zum Handeln, wohingegen die Wohnungs- und Bauwirtschaft im hessischen Rhein-Main-Gebiet derartigen Zusatzbedarfen verhaltener begegnet. In beiden Bundesländern argumentiert die Wohnungs- und Bauwirtschaft allerdings mit solchen eigenen Aktivitäten gegen strengere regulative Vorgaben (vgl. Instrumenten-Alternative, Typ 3), wohingegen ökonomische Anreize sowie informationelle Angebote die wirtschaftliche Selbstregelfähigkeit unterstützend ergänzen (Instrumenten-Alternative, Typ 2). Dabei besteht sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in Hessen eine Schwerpunktsetzung auf die wachsende Kundengruppe der älteren Menschen und das mittlere bis höhere Preissegment. Entsprechend ist ein Marktversagen, das verbindliche politische Maßnahmen begründen könnte, in zweierlei Richtungen möglich: einerseits bei Personengruppen mit speziellen Wohnraumbedarfen und andererseits bei der Herstellung von barrierefreiem bzw. -reduziertem und zugleich bezahlbarem Wohnraum, vor allem im Rahmen sozialstaatlicher Transferleistungen.

Weitere Instrumenten-Alternativen *auf Bundesebene oder auf Ebene der Kommunen* können den landespolitischen Policy-Mix flankierend erweitern (Instrumenten-Alternative, Typ 2). Während in Sachsen-Anhalt vereinzelte Bundesaktivitäten wie Modellprojekte oder mietrechtliche Regelungen genannt werden, bescheinigen Interviewpartner*innen in beiden Ländern der kommunalen Ebene weitreichendere Handlungsspielräume. Über städtebauliche Verträge, Förderprogramme sowie Senioren- und Pflegestützpunkte seien wohnungspolitische Zusatzbedarfe zielsicher lokal zu steuern. In Hessen kommen solche Maßnahmen bereits stärker zur Anwendung, wohingegen für Sachsen-Anhalt eher von potentiellen Instrumenten-Alternativen gesprochen wird.

Ideologische und institutionelle Filter in der Instrumentenwahl

Instrumente und Instrumenten-Alternativen sind dabei keinesfalls werturteilsfrei, sondern unterliegen akteurspezifischen Policy-Präferenzen, welche die Einführung einer Maßnahme erleichtern oder behindern können (vgl. Kapitel 4.2.1). Deshalb wurden die Interviewpartner*innen gefragt, welche Maßnahmen sie zur politischen Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum bevorzugen. Für das unmittelbar bindende Bauordnungsrecht votieren Behinderten- und Sozialverbände, die sich für eine ausnahmslose und strikte Einführung der Barrierefreiheit aussprechen (IP 23: 76; IP 33: 64). Finanzielle Anreizstrukturen seien unzureichend, *»dann erreicht man ja nur die, die a) es auf dem Schirm haben, die dann auch noch [b)] Lust haben, sich mehr Mühe zu machen«* (IP 26: 16). Demgegenüber bevorzugen die Wohnungs- und Bauwirtschaft sowie parteipolitisch CDU und FDP eben eine solche finanzielle Förderung (IP 12: 10; IP 27: 41ff.; IP 28: 19; IP 30: 19; IP 38: 70; IP 41: 6; IP 47: 34; IP 50: 6; IP 53: 46ff). Interviewpartner*innen aus dem politisch-administrativen System begründen ihre Präferenz für weichere Steuerungsformen zudem mit der leichteren politischen Durchsetzbarkeit: *»Und das geht seitens des Staates, da Einfluss zu nehmen [...], geht nur über Geld. Weil, eine andere Handhabe – außer, du machst Gesetze und schreibst es genau vor –, da gehen dir alle auf die Barrikaden«* (IP 44: 52, vgl. auch IP 24: 13; IP 45: 8). Folgerichtig werden Beratungsstellen zur Wohnungsanpassung als niedrighschwellige und unverbindliche Maßnahmen einhellig von allen Interviewpartner*innen befürwortet (IP 27: 31ff.; IP 29: 111; IP 30: 31; IP 40: 16).

Die hier skizzierten Policy-Präferenzen wirken als ideologischer Filter, den eine potentielle Maßnahme bis zu ihrer Verabschiedung zu durchlaufen hat. Darüber hinaus bestehen beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum verschiedene institutionelle Filter (vgl. Böcher/Töller 2012: 195; Böcher/Töller 2007: 313f.). So wirken sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in Hessen negative Erfahrungen mit früheren Förderprogrammen als Pfadabhängigkeit nach, was etwa eine neuerliche Förderung für barrierefreie Eigenheime erschwert. Darüber hinaus wird die politische Steuerung der Wohnberatungen zur Wohnungsanpassung dadurch behindert, dass für diese Beratungsleistung bislang keine dezidierte Zuständigkeit im föderalen System festgeschrieben ist.

Zentrale Erkenntnisse zu »Instrumente und Instrumenten-Alternativen«

Der Policy-Mix in Sachsen-Anhalt orientiert sich stärker an übergeordneten Mustern wie der ARGEBAU-Musterbauordnung und dem KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen«, wohingegen Hessen eher eigene Policy-Akzente setzt.

Als Instrumenten-Alternative gilt in Sachsen-Anhalt vor allem die wirtschaftliche Selbstregelung, in Hessen eher kommunale Maßnahmen (beides: ergänzende Instrumenten-Alternative Typ 2). Teils begründet die Wohnungs- und Bauwirtschaft die wirtschaftliche Selbstregelung als Ersatz für regulative Vorgaben (Instrumenten-Alternative Typ 3).

Instrumenten-Alternativen haben vor ihrer Einführung ideologische und institutionelle Filter zu durchlaufen.

7.3.2 Problemstrukturen

Die Problemstrukturen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum wurden dreigeteilt in die übergeordneten Strukturen der regionalen Wohnungsmärkte, in verschiedene Zielkonflikte sowie die Querschnittsthematik zur Sozialpolitik und Stadtentwicklung. Dabei sind Problemstrukturen nicht objektiv oder statisch, sondern werden von den einzelnen Akteuren im Sinne ihrer Interessen gerahmt (Böcher/Töller 2019: 35, vgl. Kapitel 4.3).

Während die *Wohnungsmärkte* in Sachsen-Anhalt von Alterung, Fortzug und Leerstand geprägt sind, stellt in Hessen die Wohnraumknappheit im Rhein-Main-Gebiet das zentrale wohnungspolitische Problem dar. Damit verbunden ist in Sachsen-Anhalt ein Fokus auf den Bestandsumbau, wohingegen in Hessen der Neubau stärker ins Gewicht fällt. Gleichzeitig stehen Wohnungsmarkt und -politik in beiden Bundesländern vor ähnlichen strategischen Herausforderungen: Entscheidungen haben aufgrund der entstehenden Pfadabhängigkeiten langfristige Wirkungen, obwohl das Wissen über zukünftige Wohnraumbedarfe äußerst unsicher ist. Diese Problemstruktur gilt übergeordnet für die Wohnungspolitik, aber umso mehr für den Teilbereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums: In welcher Form – etwa: gemeinschaftlich, Mehrgenerationen-Wohnen, allein – und wo – etwa: zentral, städtische Randlage, ländlich – wird entsprechend ausgestatteter Wohnraum zukünftig nachgefragt und wie lassen sich Angebot und Nachfrage zielsicher zusammenbringen?

Die Situation auf den Wohnungsmärkten hat Auswirkungen auf die Deutung von *Zielkonflikten*. Auf den angespannten Wohnungsmärkten im Rhein-Main-Gebiet artikuliert die hessische Wohnungs- und Bauwirtschaft ein klares Konfliktpotential zwischen barrierefreiem und bezahlbarem Wohnraum. Auch in Sachsen-Anhalt spielt die Frage der Bezahlbarkeit eine Rolle, allerdings stärker durch die Miet- und Kaufkraft der Nachfrageseite bedingt. Behindertenverbände indessen argumentieren hier grundsätzlich umgekehrt: In Sachsen-Anhalt seien gerade die dortigen entspannten Wohnungsmärkte in der Lage, durch das geringe Mietniveau entsprechende Zusatzbedarfe zu decken. In Hessen wiederum heißt es, dass vor allem in hochpreisigen Phasen solche Zusatzbedarfe leichter zu integrieren seien. Ohnehin wehren sich verschiedene Akteure gegen die pauschale Aussage, barrierefreie Standards im Neubau würden Mehrkosten hervorrufen. Diese umstrittene Wissenslage zur Verfügbarkeit von technischen Lösungen und ihren Kosten prägt den Untersuchungsgegenstand maßgeblich. Erschwerend kommt hinzu, dass Mehrkosten oder ein Mehraufwand in der Planung direkt ersichtlich sind, wohingegen Folgekosten wie ein Umzug in stationäre Einrichtungen, soziale Vereinsamung und Unfälle durch eine fehlende Barrierefreiheit weitgehend intransparent verbleiben. Generell ist das »Problem« von fehlendem barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum insofern wenig sichtbar, als viele Menschen auch mit körperlichen oder seelischen Einschränkungen in nicht-barrierefreien Wohnungen leben, sich aber vielfach damit arrangieren.

Weitere Zielkonflikte sehen die Interviewpartner*innen in den Wohnraumbedarfen von Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen. So benötigen etwa Menschen mit Seh- und Hörbeeinträchtigungen oder demenzieller Erkrankung andere Wohnungszuschnitte als Menschen mit Gehbeeinträchtigung. Hier bestehen

Querverbindungen zum Erklärungsfaktor »Akteure und ihre Handlungen«, da diese Heterogenität die gemeinsame Interessenvertretung von Behindertenverbänden erschwert (vgl. Kapitel 7.3.5). Außerdem reduziert eine solche selektive Problembetroffenheit die Wahrscheinlichkeit einer breitenwirksamen politischen Adressierung des Themas (Böcher/Töller 2012: 193). Auch aus diesem Grund rahmen Behinderten- und Sozialverbände barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum vielfach nicht auf Basis einzelner Zielgruppen, sondern sprechen von einem Nutzergewinn für alle Menschen und wollen damit eine breitere gesellschaftliche Akzeptanz erreichen. Dabei ist entsprechend ausgestatteter Wohnraum nicht als isoliertes Ziel zu betrachten, sondern kann im Zielkonflikt zu weiteren wohnungsbaulichen Interessen wie Energieeffizienz, Denkmal- oder Brandschutz stehen. Veränderungsinteressen für eine stärkere politische Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum versuchen diese Spannungsverhältnisse aufzulösen, wohingegen die Wohnungs- und Bauwirtschaft auf ein notwendiges Abwägen und bei Bedarf ein Aufweichen der barrierefreien Vorgaben besteht.

Eine große Einigkeit besteht hingegen dabei, dass es sich um ein *Querschnittsthema* mit Bezug zur Sozialpolitik, Stadtentwicklung und sozialen Belangen des Wohnens handelt. Die Bearbeitung von Querschnittsaufgaben steht allerdings im Konflikt zur Ressortlogik der politischen Steuerung. Sowohl bei den Institutionen als auch bei Akteuren wird diese Herausforderung immer wieder deutlich (vgl. Kapitel 7.3.4 und 7.3.5).

Prinzipiell teilen alle Akteure die Einschätzung, dass es zu wenig »bedarfsgerechten« und vor allem zugleich bezahlbaren Wohnraum gibt. Mit Roberts (2000: 1) gesprochen besteht also ein Konsens hinsichtlich der Problemdefinition, nicht hingegen in Bezug auf die Problemlösung (vgl. auch Böcher/Töller 2019: 105f.). Uneinigkeiten in der Problemlösung beginnen schon bei der Frage, was bedarfsgerechter Wohnraum ist – etwa: barrierefrei nach DIN 18040-2 oder individuell barrierereduziert angepasst – und wer zur Lösung dieses Problems zuständig ist. Hier wird barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum deshalb als ein komplexes Problem mit klarer Problemdefinition und strittiger Problemlösung ausgelegt. Gleichzeitig erklärt ein Vertreter von Menschen mit Behinderungen: »Und unser Problem ist immer: Wenn etwas warten muss – die Zeit haben wir nicht. Weil, [...] wir werden rasend schnell alt. Also, ich bin jetzt 52, aber mein Zustand ist, mein Gott, so wie 72 [...]. Ich kann eben nicht warten bis 2024 [...], uns rennt die Zeit weg« (IP 23: 82ff., 128). Diese Erläuterung entspricht einem *super wicked Problem*, nach dem Probleme besonders drängend sind und die Zeit bei Nichthandeln immer knapper wird (Levin et al. 2012: 124). Auch die Interpretation als einfaches, komplexes oder (*super*) *wicked Problem* unterliegt damit subjektiven Einschätzungen der Akteure. Insgesamt erschweren die hier identifizierten komplexen und unsicheren Problemstrukturen eine politische Problembehandlung, weil mit ihnen das Risiko von Fehlentscheidungen wächst und dadurch ein Aufschieben politischer Entscheidungen wahrscheinlicher wird (Reiter/Töller 2014: 101; Böcher/Töller 2012: 193).

Zentrale Erkenntnisse zu »Problemstrukturen«

Die Strukturen auf den regionalen Wohnungsmärkten beeinflussen maßgeblich die akteurspezifische Interpretation der Problemstrukturen.

Der barrierefreie bzw. -reduzierte Wohnraum ist durch die Faktoren Langfristigkeit, Unsicherheit und Zielkonflikte geprägt. Die Unsicherheit zur zukünftigen Wohnraumnachfrage und zu Mehrkosten der Barrierefreiheit wird durch die langfristigen Wirkungen wohnungspolitischer Entscheidungen noch gravierender. Zielkonflikte bestehen zwischen bezahlbarem und barrierefreiem Wohnraum, aber auch zwischen unterschiedlichen Nutzergruppen mit spezifischen Wohnbedarfen und finanziellen Handlungsspielräumen.

Es handelt sich um ein komplexes Problem mit klarer Problemdefinition (»zu wenig bedarfsgerechter Wohnraum«) bei unklarer Problemlösung (vgl. Roberts 2000: 1).

7.3.3 Situative Aspekte

Situative Aspekte sind kaum zu prognostizieren, können aber eigendynamisch und mit unerwarteter Stärke bestehende Policy-Ideen in ihrer Durchsetzung befördern oder umgekehrt die Aufmerksamkeit auf andere Themenbereiche lenken (vgl. Kapitel 4.4). Entsprechend unterschiedlich fällt die Rolle dieses Erklärungsfaktors in Sachsen-Anhalt und Hessen aus.

So sind in Sachsen-Anhalt mehr situative Aspekte nachzuweisen als in Hessen. Zwar wird die Bauordnungsneuerung mit einem generellen Überarbeitungsbedarf begründet, aber gleichfalls mit einer notwendigen Harmonisierung des Landesrechts mit europäischen Vorgaben. Zudem besteht seit Herbst 2018 eine neue Debatte zur Änderung der Bauordnung, ursprünglich initiiert durch einen AfD-Antrag zur kleinen Bauvorlagenberechtigung für das Handwerk. Diesen Änderungsvorstoß machen sich im weiteren Verlauf auch Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen als Möglichkeitsfenster zu eigen. Und in der Wohnraumförderung nutzt Sachsen-Anhalt die ursächlich durch den verstärkten außereuropäischen Zuzug ausgegebenen Kompensationsmittel des Bundes für die nachträgliche Aufzugsförderung. Hiermit wird einer schon seit längerem bestehenden Forderung der Wohnungs- und Bauwirtschaft Rechnung getragen. Auch erfährt der langjährige Appell nach einer hauptamtlichen Fachstelle für Barrierefreiheit Aufwind durch einen situativen Aspekt, nämlich die sogenannte EU-Webseitenrichtlinie, für die ohnehin eine entsprechende barrierefreie Beratungsinfrastruktur im Land aufgebaut werden muss.

In Hessen wiederum besteht im Bauordnungsrecht ebenfalls ein Anpassungsdruck an europarechtliche Vorgaben, hier wiegt aber die turnusmäßige Überarbeitung der Bauordnung schwerer. Und die in Sachsen-Anhalt als Möglichkeitsfenster wirkende sogenannte Flüchtlingskrise tritt in Hessen eher als Unmöglichkeitsfenster auf. Zwar wird in Reaktion darauf das Kommunalinvestitionsprogramm aufgelegt – unter ande-

rem mit einer Förderung für Wohnraum mit barrierefreien Bestandteilen –, allerdings trifft der zusätzliche Zuzug nach Hessen auf ohnehin angespannte Wohnungsmärkte. Der wohnungspolitische Fokus auf die Bezahlbarkeit in Ballungsregionen verstärkt sich weiter und der barrierefreie bzw. -reduzierte Wohnraum wird von der politischen Agenda gespült.

Situative Aspekte verschaffen langjährigen Policy-Ideen als Möglichkeitsfenster also Aufwind oder blockieren bzw. verzögern sie als Unmöglichkeitsfenster. Analytisch verhelfen sie damit sowohl zur Erklärung von Politikwandel als auch zur Erklärung von der Beibehaltung des Status Quo. Dies verdeutlicht den dynamischen Charakter politischer Prozesse, die keinesfalls linear und orientiert an einem stärker oder schwächer werdenden Handlungsdruck erfolgen müssen (Böcher/Töller 2012: 190f.; Cairney/Zahariadis 2016: 87). Hierbei spielt es eine zentrale Rolle, inwieweit Akteure situative Aspekte zur Durchsetzung ihrer präferierten Policy-Ideen oder umgekehrt zur Ausbremsung ungewollter politischer Vorhaben nutzen können.

Zentrale Erkenntnisse zu »situativen Aspekten«

Möglichkeitsfenster für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum liegen in Sachsen-Anhalt in europarechtlichen Vorgaben mit landespolitischem Harmonisierungsbedarf sowie im außereuropäischen Zuzug seit 2015.

In Hessen wirkt eben dieser Zuzug als Unmöglichkeitsfenster, weil er die bestehende Wohnraumknappheit im Rhein-Main-Gebiet verschärft und die Handlungsspielräume für die Barrierefreiheit damit weiter reduziert.

Situative Aspekte verschaffen bestehenden Forderungen Aufwind oder Gegenwind. Damit dienen sie den Veränderungs- bzw. Status-Quo-Interessen als Ressource.

7.3.4 Institutionen

Institutionen wurden in der theoretischen Vorarbeit in erstens inklusionspolitische Abkommen und Konventionen, zweitens den ministeriellen Zuschnitt im Bundesland mit Formen der positiven und negativen Koordination sowie drittens Scaling-Prozesse im föderalen Mehrebenensystem gegliedert (vgl. Kapitel 4.5). Diese institutionellen Regelungen beeinflussen die politischen Prozesse zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in Hessen, wobei je Besonderheiten in den beiden Ländern herausgearbeitet werden können.

Inklusionspolitische Abkommen und Konventionen

Die zentrale Leitlinie der Inklusionspolitik ist die UN-Behindertenrechtskonvention. Sie bescheinigt Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte Zugänglichkeit zur physischen Umwelt sowie gleiche Wahlmöglichkeiten zu einer unabhängigen Lebensführung und damit das Recht, selbst zu entscheiden, wo und mit wem sie leben (vgl. Kapitel 2.2). Insbesondere in der Argumentation zu einer stärkeren Verankerung

von Barrierefreiheit im Bauordnungsrecht verweisen Behinderten- und Sozialverbände auf die von Deutschland im Jahr 2009 ratifizierte Konvention. In beiden Bundesländern wurden zudem Landesaktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK formuliert, auf die sich jeweils stärker die politisch-administrativen Akteure berufen. Womöglich zeigt sich hier, dass die UN-BRK selbst den umfassenderen normativen Anspruch besitzt und Aktionspläne bereits verschiedenen Interpretationen und Einschränkungen unterliegen. Außerparlamentarische Interessen bevorzugen folglich einen Verweis auf den übergeordneten institutionellen Rahmen.

Ebenfalls wichtig sind die Behindertengleichstellungsgesetze, da sie eine konkrete Definition von Barrierefreiheit liefern und diese Definition wiederum Eingang in das Bauordnungsrecht findet. Die Debatte zur »Auffindbarkeit« als Kriterium für Barrierefreiheit, welche im novellierten HessBGG 2019 integriert wurde, nicht aber in der kurz zuvor verabschiedeten hessischen Bauordnung, offenbart dabei die verzögerte Wirkung, mit der inklusionspolitische Belange Einzug in andere Politikbereiche finden. Auch wenn Behinderten- und Sozialverbände auf das 2016er Bundes-BGG und die darin enthaltene »Auffindbarkeit« verweisen, bedarf es offenbar zunächst einer Überführung in das einschlägige Landesgesetz (vgl. Kapitel 7.2.5). Trotz dieser Zeitverzögerung zeigt sich hier exemplarisch, dass auch institutionelle Regelungen Wandel hervorrufen können. Veränderungsinteressen nutzen die UN-BRK, Landesaktionspläne und Behindertengleichstellungsgesetze zur Unterfütterung ihrer Positionen. Darin offenbart sich wiederum das interdependente Verhältnis von Institutionen und Akteuren: Gesellschaftlich veränderte Normvorstellungen werden institutionalisiert und beeinflussen daraufhin weiterführende politische Prozesse.

Im Bundesland: Ministerieller Zuschnitt und Politikintegration

Der Erfolg einer Überführung inklusionspolitischer Belange in weitere Politikfelder hängt maßgeblich mit dem Ressortzuschnitt zusammen, gibt dieser doch Aufschluss über die politische Prioritätensetzung, Machtverteilung und Kooperationspotentiale zwischen den Ressorts (Linhart/Windwehr 2012: 579f.; Leunig 2012: 188; Korte 2010: 29). Tabelle 10 zeigt in Sachsen-Anhalt im Untersuchungszeitraum stabile Zuständigkeiten für Bauen/Wohnen und Soziales. Das Bauordnungsrecht und die Wohnraumförderung liegen im CDU-geführten Verkehrsministerium, das Sozialministerium ist SPD-geführt. Der hessische Ressortzuschnitt und die parteipolitische Färbung sind unbeständiger. Von 2014 bis 2019 waren Bauordnungsrecht und Wohnraumförderung auf die grünen Wirtschafts- und Umweltministerien aufgeteilt, während das Sozialministerium CDU-Minister Grüttner unterstellt war. Seit 2019 liegen Bauordnungsrecht und Wohnraumförderung beim grünen Wirtschaftsminister und auch das Sozialministerium ist unter grüner Führung. Eine gleiche parteipolitische Färbung könnte eine interministerielle Kooperation erleichtern, was sich aber erst im weiteren Verlauf überprüfbar lässt.

Tabelle 10: Ressortzuschnitte in Sachsen-Anhalt und Hessen (eigene Darstellung)

	Regierung	Ministerielle Zuständigkeit	
		Bauen/Wohnen	Soziales
Sachsen-Anhalt	2011-2016: Haseloff I, schwarz-rote Koalition	Verkehrsministerium (CDU)	Sozialministerium (SPD)
	2016-2021: Haseloff II, schwarz-rot-grüne Koalition		
Hessen	2014-2019: Bouffier II, schwarz-grüne Koalition	Wirtschaftsministerium zum Bauordnungsrecht, Umweltministerium zur Wohnraumförderung (je Bündnis 90/Die Grünen)	Sozialministerium (CDU)
	2019-2024: Bouffier III, schwarz-grüne Koalition	Wirtschaftsministerium (Bündnis 90/Die Grünen)	Sozialministerium (Bündnis 90/ Die Grünen)

Generell dominiert in beiden Bundesländern die negative Koordination der Ressortlogik das ministerielle Handeln. Wie die vorherigen Ausführungen zu inklusionspolitischen Abkommen zeigen, bestehen zwar durchaus Versuche der Politikintegration, die sich etwa im hessischen Normprüfleitfaden, in den eingerichteten Referaten zur Umsetzung der UN-BRK und in der Funktion des/der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen manifestieren. Allerdings bestehen in den untersuchten politischen Prozessen deutliche Unterschiede in der ressortübergreifenden Wirksamkeit dieser Formate. So treten der sachsen-anhaltische Behindertenbeauftragte und die ihm unterstellten Gremien als aktive Veränderungsinteressen auf, wohingegen die Behindertenbeauftragte in Hessen beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum nicht öffentlichkeitswirksam aufscheint. Auch das für die UN-BRK zuständige Referat sowie der Landesaktionsplan werden von hessischen Behindertenverbänden nicht als Verbündete zur gemeinsamen Interessenvertretung angesehen: »Und der Hessische Aktionsplan ist alles andere als progressiv« (IP 46: 110).

Gleichzeitig sind solche Einordnungen immer Momentaufnahmen und letztlich von den jeweiligen Individuen abhängig, die die entsprechenden Ämter bekleiden. Diesbezüglich verändern sich in Hessen in den Jahren 2019/20 verschiedene Strukturen, indem nicht nur eine Neubesetzung des Amts der Behindertenbeauftragten stattfindet, sondern die neue Amtsträgerin zukünftig hauptamtlich dieser Tätigkeit nachgehen wird. Zudem sollen die inklusionspolitischen Maßnahmen im Sozialministerium gebündelt werden. Und auch in Sachsen-Anhalt bestand zum Herbst 2019 insofern ein Wechsel, als der seit 2005 tätige Behindertenbeauftragte durch einen Nachfolger abgelöst worden ist. Solche personellen Veränderungen können neue Dynamiken auslösen, die das interdependente Zusammenspiel von Institutionen und in ihnen handelnden Akteuren unterstreichen.

Generell ist das Disability Mainstreaming aus dem Sozialressort in den Bereich Bauen/Wohnen eine Herausforderung. So heißt es aus Sachsen-Anhalt, der Beauftragte würde entsprechende Gesetzesvorlagen vielfach erst spät zur Durchsicht bekommen. Rudzio (2019: 237) spricht insgesamt skeptisch von einer inflationären Einrichtung solcher Ämter, was der »symbolischen Repräsentation von Problemgruppen« diene. Zur breiten und verbindlichen Verankerung der Behindertenbeauftragten regen entsprechend sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in Hessen Veränderungsinteressen an, diese Funktion aus dem Sozialressort heraus in der Staatskanzlei anzugliedern. Hier zeigt sich deutlich die Herausforderung von Querschnittsaufgaben, die bereits unter den Problemstrukturen herausgearbeitet worden ist (vgl. auch Böcher/Töller 2019: 73, 103f.). Damit gehen nicht nur Koordinationsbedarfe einher, sondern auch Akteurkonstellationen, »die vielschichtig und fragil bis schlicht unübersichtlich sein können« (Heinelt 2003: 251). Hier scheint bereits eine weitere Querverbindung auf, die unter »Akteure und ihre Handlungen« zu vertiefen ist (vgl. Kapitel 7.3.5).

Im föderalen Mehrebenensystem: Up-, Down- und Through-Scaling

Trotz der ordinären Landeszuständigkeiten im Bauordnungsrecht und in der Wohnraumförderung können sich die Länder untereinander sowie mit dem Bund und ihren Kommunen koordinieren und in ihren politischen Prozessen gegenseitig beeinflussen (vgl. Kapitel 4.5.3).

Beim Through-Scaling beeinflussen ministerielle oder parteipolitische länderübergreifende Arbeitsgruppen die Politikgestaltung, etwa über die ARGEBAU-Gremien. Die empirischen Ergebnisse bescheinigen diesen Formaten jedoch eine ambivalente, begrenzte Wirkung. So gilt die Musterbauordnung zwar als zentrale Leitlinie und beeinflusst das Bauordnungsrecht insbesondere in Sachsen-Anhalt maßgeblich, die Wohnraumförderung hingegen ist sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in Hessen stärker durch landesspezifische Strukturen geprägt. Statt dem Austausch in formalisierten Formaten würde – wenn überhaupt – anlassbezogen bei konkreten Vorhaben in anderen Bundesländern nach ähnlichen Förderprogrammen gesucht. Dann dienen Länder mit vergleichbaren Wohnungsmärkten oder Haushaltslagen als Orientierungspunkt. In Hessen kommt hinzu, dass verschiedene Verbände landesübergreifend organisiert sind – etwa der VdK Hessen-Thüringen oder der VdW Südwest. Diese außerparlamentarischen Interessen verweisen auf Policy-Ausprägungen in anderen Bundesländern, sofern diese ihren Präferenzen entsprechen.

Das Up- und Down-Scaling von bundespolitischen oder kommunalen Maßnahmen beeinflusst die politischen Prozesse in beiden Bundesländern unterschiedlich stark. In Sachsen-Anhalt sind die Kommunen in der Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum zurückhaltend, womit wenig Raum für Up-Scaling besteht. Die sachsen-anhaltische Förderlandschaft richtet sich allerdings am KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen« aus und auch die Fachstelle Barrierefreiheit findet auf der Bundesebene eine Referenz. Hessen wiederum orientiert sich weniger an bundespolitischen Aktivitäten und setzt stärker auf eine eigene Politikgestaltung, was dem Selbstverständnis eines finanzstarken, selbstbewussten Gliedstaats entspricht (Carstensen 2017: 117; Schroeder/Neumann 2016b: 1ff.). Und auch die hessischen Kommunen entwi-

ckeln einschlägige Beratungsformate oder Förderprogramme. Diese Aktivitäten finden jedoch eher parallel zu den landespolitischen Maßnahmen statt und beeinflussen diese nicht in Form eines vertikalen Up-Scaling.

Zentrale Erkenntnisse zu »Institutionen«

Inklusionspolitische Abkommen erzeugen normativen Handlungsdruck auf wohnungspolitische Debatten und können damit Politikwandel hervorrufen.

Zwischen Sozial- und Bauressort dominiert die negative Koordination, während Versuche der Politikintegration in der praktischen Umsetzung an ihre Grenzen stoßen.

Im föderalen Mehrebenensystem finden sich Formen des horizontalen Through-Scaling (vor allem: ARGEBAU-Musterbauordnung) und des vertikalen Down-Scaling (vor allem: KfW-Programm »Altersgerecht Umbauen«), aber insgesamt prägen die Strukturen im Bundesland die politischen Prozesse stärker als Anreize von außerhalb.

7.3.5 Akteure und ihre Handlungen

Der letzte AEP-Erklärungsfaktor ist durch die handlungstheoretische Ausrichtung der AEP-Heuristik zugleich der wichtigste. Mithilfe der Kategorien »Interessen«, »Ressourcen« und »Strategien« wurde die Rolle der verschiedenen Akteursgruppen in den politischen Prozessen zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum analysiert (vgl. Kapitel 4.6).

Übergeordnete Strukturierung der Akteure

Die außerparlamentarischen Interessen wurden in die Angebots- und Nachfrageseite nach Wohnraum unterteilt. Die Angebotsseite aus Wohnungs- und Bauwirtschaft konzentriert sich in Sachsen-Anhalt auf den Bestandsumbau, während die hessischen Äquivalente sich stärker in die politische Steuerung des Neubaus einbringen. Dies ist den Strukturen der regionalen Wohnungsmärkte geschuldet und erklärt zugleich, warum sich in Hessen auch Architekt*innen, Bauingenieur*innen sowie das Bündnis »Allianz für Wohnen« engagieren. Die Nachfrageseite nach barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum besteht in beiden Ländern vorwiegend aus Vertretungen von Menschen mit Behinderungen. In Sachsen-Anhalt sind auch korporatistische Formate wie der Behindertenbeauftragte und -beirat aktiv, in Hessen wird zudem der Sozialverband VdK als Veränderungsinteresse ausgemacht. Die ursprünglich vermutete Beteiligung von Seniorenvertretungen findet sich nicht, hier dominieren offensichtlich andere Themen und eine Beschäftigung mit »Alter und Krankheit« beginnt erst mit eigener Betroffenheit. Auch Mieterverbände als einschlägige wohnungspolitische Akteure treten beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum nicht als aktive Player auf. Sie setzen sich mutmaßlich stärker für allgemeinere Mieterinteressen ein.

Die parteipolitischen Akteure wurden entlang ihrer Motive zum Policy- und Vote- bzw. Office-Seeking analysiert. Im Untersuchungszeitraum regiert in Sachsen-Anhalt zunächst eine schwarz-rote, dann eine schwarz-rot-grüne Koalition. In Hessen wird die

schwarz-grüne Koalition im Jahr 2018 noch einmal im Amt bestätigt. Ausgeprägte parteipolitische Differenzen zeigen sich auf Ebene der politischen Zielsetzung nicht. Vielmehr ist barrierefreier bzw. -reduzierter Wohnraum ein wenig salientes und zugleich konsensuales Thema, das alle Parteien zumindest als Zielvorgabe adressieren (vgl. Ruß 2014: 354). Bei einzelnen politischen Vorhaben oder Policy-Ausprägungen treten allerdings die Oppositionskräfte DIE LINKE in Sachsen-Anhalt sowie die hessische SPD als Forder*innen auf. Zudem ist in der sachsen-anhaltischen Regierung deutlich die SPD als diejenige Regierungsfraktion auszumachen, die sich für entsprechende politische Vorhaben einsetzt.

In der Ministerialverwaltung interessierten die jeweiligen Fachabteilungen in den für Bauen/Wohnen und Soziales zuständigen Ministerien. Die theoretischen Annahmen zu eigenen wert- oder zweckrationalen Interessen sowie zum bürokratischen Agenda-Setting und der strategischen Interaktion lassen sich dabei nur anhand konkreter politischer Vorhaben überprüfen. Inwieweit führen Verwaltungsakteure als kritisch-wissensbasierte Berater*innen die politischen Zielvorgaben ihrer Prinzipale aus, inwieweit verfolgen im Sinne einer hybriden Politisierung eigene Interessen?

Bauordnungsrecht

Das Bauordnungsrecht ist das zentrale regulative Instrumentarium zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum. Die Akteursanalysen konzentrierten sich dabei jeweils auf die letzte große Bauordnungsnovellierung: In Sachsen-Anhalt im Jahr 2013 und in Hessen in den Jahren 2017/18. Gleichzeitig werden im Sinne eines inkrementellen Politikstils auch langfristige Einflussnahmen nachgewiesen, die über die eigentlichen Novellierungsprozesse hinausgehen.

Das Engagement außerparlamentarischer Interessen unterscheidet sich in den beiden Ländern grundlegend. Bedingt durch das stärkere Gewicht von Neubauvorhaben ist die hessische Wohnungs- und Bauwirtschaft aktiver als ihr sachsen-anhaltisches Pendant. In Sachsen-Anhalt beschränkt zudem die strikte Orientierung an der Musterbauordnung landesspezifische Änderungspotentiale. Das barrierefreie Bauen wird von der dortigen Angebotsseite von Wohnraum ohnehin wenig thematisiert – sie trägt die entsprechenden Gesetzesänderungen weitgehend mit. Behindertenvertretungen fordern hingegen Nachbesserungen ein und nutzen bereits seit den 1990er Jahren verschiedene Formate der inkrementellen Einflussnahme. In den parlamentarischen Raum hinein bestehen Kooperationen zu DIE LINKE, die sich in verschiedenen Kleinen Anfragen niederschlagen. Diese Lobbying-Strategien sind in ihrer Wirkung bislang aber eher verhalten.

In Hessen ist nicht nur die Nachfrageseite nach Wohnraum in Form von unterschiedlichen Behindertenverbänden und dem VdK aktiv, auch eine breite Koalition der Angebotsseite von Wohnraum bezieht Position zur baulichen Barrierefreiheit (vgl. Abbildung 30). Mit dem Argument der Kostensteigerung fordert diese Koalition eine Reduzierung der barrierefreien Vorgaben. Der Gesetzentwurf vom Winter 2017 enthält diesbezüglich bereits verschiedene Änderungen, wobei die 20-Prozent-Regelung sowie die Streichung der rollstuhlgerechten Zugänglichkeit besonders umstritten sind. Diese Aspekte werden von der Nachfrageseite als Verschlechterung kritisiert, jedoch

erweist sich der Gesetzentwurf als weitestgehend stabil und verdeutlicht damit, wie wichtig eine frühzeitige Einflussnahme ist. Während die Angebotsseite bereits im Sommer 2017 ihre Positionen kundtut, ist die Nachfrageseite zwar ebenfalls vorab mit dem Wirtschaftsministerium im Gespräch – damals existiert die umstrittene 20-Prozent-Regelung jedoch noch gar nicht. Die richtigen Zugänge und Zeitpunkte erscheinen hier also wesentlich. Um seine Unzufriedenheit mit der beschlossenen Bauordnungsnovelle kundzutun, initiiert der VdK im Nachhinein eine Online-Petition und nutzt damit eine Form des offensiven Outside-Lobbying. Im Frühjahr 2020 war dazu ein Runder Tisch mit dem Wirtschaftsministerium geplant, hier wirkt die Corona-Pandemie jedoch als Unmöglichkeitsfenster und verzögert die politischen Prozesse auf unbestimmte Zeit.

Die Fraktionen im sachsen-anhaltischen und hessischen Landtag unterscheiden sich in den Bauordnungsneuordnungen in ihrer Rhetorik nicht grundlegend voneinander. In beiden Ländern bescheinigen die für Bauen/Wohnen zuständigen Minister und die wohnungsbaupolitischen Sprecher*innen der Regierungsfractionen eine Verbesserung der Barrierefreiheit. Diese Akteure betonen die Fortschritte im Vergleich zur je vorherigen Bauordnung. Umgekehrt kritisieren verschiedene Oppositionsparteien die geplanten Regelungen – in Sachsen-Anhalt DIE LINKE, in Hessen insbesondere die SPD. Die Online-Petition des VdK Hessen-Thüringen wird dann auch aktiv durch die wohnungsbaupolitische Sprecherin der SPD unterstützt. Einbringungen der sozialpolitischen Sprecher*innen, wie sie das Disability Mainstreaming nahelegen würde, gibt es nicht.

Die Fachabteilungen im sachsen-anhaltischen Verkehrs- und im hessischen Wirtschaftsministerium sind für die Gesetzesvorbereitung im Bauordnungsrecht zuständig. Insbesondere in Sachsen-Anhalt wird das mit dieser Zuständigkeit einhergehende Potential zur strategischen Interaktion aber durch die enge Anlehnung an die Musterbauordnung geschmälert. Auch wenn die hessische Landesregierung ebenfalls auf das Bundesmuster verweist, zeigt der dortige Gesetzentwurf doch größere landesspezifische Handlungsspielräume auf. Hier entscheidet die Ministerialverwaltung, welchen außerparlamentarischen Interessen sie wie viel Gehör schenkt. Nachträgliche Änderungen am Gesetzentwurf durch parlamentarische Initiativen sind, wie gezeigt, eher selten. Formen des Disability Mainstreaming über Akteure des Sozialressorts bestehen lediglich eingeschränkt. In Hessen ist in diesem Kontext der Normprüfleitfaden interessant, welcher dem Gesetzentwurf eine Konformität mit der UN-Behindertenrechtskonvention bescheinigt. Es verbleibt jedoch unklar, ob die Oberste Bauaufsicht oder das Referat zur Umsetzung der UN-BRK diese Beurteilung vorgenommen hatte und Behindertenverbände zweifeln die Konformität des Gesetzesentwurfes an. Ebenfalls in Hessen ist ein neuer Bauvorlagenerlass (»Barrierefrei-Konzept«) von Interesse. Dieser wird gemeinsam mit der novellierten Bauordnung eingeführt – und das völlig unterhalb des politischen Radars. Hier ist die Ministerialverwaltung die treibende Kraft im politisch-administrativen System und reagiert eigenständig auf eine Forderung der Nachfrageseite nach Wohnraum.

Wohnraumförderung

Die Wohnraumförderung basiert in Hessen auf einem Wohnraumfördergesetz, darüber hinaus formulieren die Koalitionsverträge in Sachsen-Anhalt und Hessen entsprechende politische Vorhaben. Abgesehen von solchen übergeordneten Leitlinien aus der Politik ist die Förderkulisse über den Erlass von Richtlinien organisiert und damit weitgehend »*Verwaltungshandeln*« (IP 53: 29).

Hier tritt die Wohnungs- und Bauwirtschaft als Veränderungsinteresse auf, da sie als Adressatin der Förderprogramme ein Eigeninteresse an attraktiven Förderkonditionen hat. Dabei kommt, wie bereits gezeigt, in Hessen Neubauvorhaben und vor allem dem schnellen, bezahlbaren Wohnraum ein stärkeres Gewicht zu, wohingegen der barriere-reduzierende Bestandsumbau in Sachsen-Anhalt eine Priorität darstellt. So geht das AUFZUGS-Programm dann auch maßgeblich auf Initiativen der sachsen-anhaltischen Wohnungswirtschaft zurück. Beiderorts nutzt die Angebotsseite von Wohnraum zur Durchsetzung ihrer Interessen verschiedene Formen der inkrementellen Einflussnahme, wobei die je zuständigen ministeriellen Fachabteilungen bereits proaktiv auf die Wohnungs- und Bauwirtschaft zukommen. In diesem Kontext ist in Hessen die Allianz für Wohnen eine zentrale, die langfristige Förderkulisse mitgestaltende Instanz. Anlassbezogene Richtlinien-Überarbeitungen finden hingegen in beiden Bundesländern im direkten Dialog mit einzelnen Akteuren der Wohnungs- und Bauwirtschaft statt. Die Nachfrageseite nach barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum ist in diese Prozesse nicht involviert, auch wenn insbesondere in Sachsen-Anhalt verschiedene Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen versuchen, die Förderkulisse nach ihren Gunsten zu beeinflussen.

Die Landtage sind in die konkrete Ausgestaltung der Förderkonditionen regulär nicht eingebunden. Generell ist eine ökonomische Anreizförderung wenig umstritten und wird von allen parteipolitischen Akteuren befürwortet. Insbesondere in bestehenden Förderprogrammen, die als Instrumenten-Alternative nach Typ 1 sukzessive in ihren Ausprägungen an neue Bedarfe angepasst werden, ist die Einflussnahme der Fraktionen beschränkt und die Aufmerksamkeit politischer Akteure richtet sich vielmehr auf kontroverse oder öffentlichkeitswirksame Vorhaben. Entsprechend kommt der Einrichtung neuer Förderprogramme mehr politisches Gewicht zu, wie sich exemplarisch am AUFZUGS-Programm in Sachsen-Anhalt zeigt. Hier erhöhen die SPD-initiierten Debatten letztlich den Handlungsdruck auf die ministeriellen Fachabteilungen zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarungen. Über die Notwendigkeit von bezahlbarem und altersgerechtem Wohnraum forciert die SPD als Koalitionspartnerin das so prominent diskutierte und genutzte AUFZUGS-Programm – und das, obwohl sie gar nicht das zuständige Verkehrsministerium hält.

Bei der Ausgestaltung der Wohnraumförderung verfügen die ministeriellen Fachabteilungen über ein großes Potential zur strategischen Interaktion. In beiden Bundesländern findet dieser Prozess in enger Kooperation mit der örtlichen Landesförderbank und der Wohnungs- und Bauwirtschaft statt. In Hessen etwa geschieht dies über nicht-öffentliche Anhörungen, ergänzt um nachträgliche bilaterale Austausche,

- »wo Sie tage-, wochenlang nur telefonieren, weil, dann sagt der Verband A wieder:
- ›Wir möchten dieses Wort hier geändert haben‹, dann müssen wir überlegen: ›Welche

Verbände würden das nicht mittragen?, müssen da wieder anrufen und sagen: ›Das und das Wort wird jetzt geändert‹ – das ist sehr, sehr kleinteilig« (IP 57: 37).

Dieses Zitat zeigt die strategische Relevanz der Ministerialverwaltung: Sie entscheidet letztlich, welche außerparlamentarischen Interessen sie berücksichtigt und damit auch, welche Interessen in der Förderkulisse integriert werden. Da die Wohnungswirtschaft in Sachsen-Anhalt einen eigenen Schwerpunkt auf barriere reduzierte Anpassungsmaßnahmen legt, schaffen es solche Zusatzbedarfe hier leichter in die Wohnraumförderung – formuliert über die Angebotsseite von Wohnraum und erfolgreich über die Ministerialverwaltung in die Richtlinien getragen.

Wohnberatungen zur Wohnraumanpassung bzw. Fachstellen zur Barrierefreiheit

Die Wohnberatung zur Wohnraumanpassung hat keine feste Zuständigkeit im föderalen Mehrebenensystem, sodass die Bundesländer sich in sehr unterschiedlichem Maße engagieren. Weder in Sachsen-Anhalt noch in Hessen gibt es hierzu aktive politische Prozesse. Die seit 2002 bestehende Hessische Fachstelle für Wohnberatung weist eine stabile Pfadabhängigkeit auf und in Sachsen-Anhalt übernimmt mit Prävention im Alter ein eingetragener Verein einige Ausbildungsleistungen. Es können keine Akteure nachgewiesen werden, die sich aktiv für eine Veränderung der gegenwärtigen politischen (Nicht-)Steuerung engagieren. Mutmaßlich behindern hier die nicht geklärten föderalen Zuständigkeiten eine festere politische Verankerung.

Als alternative Form der informationellen Steuerung wird sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in Hessen die Einrichtung einer sogenannten Fach- bzw. Kompetenzstelle Barrierefreiheit diskutiert. Während eine solche Stelle in Sachsen-Anhalt im Frühjahr 2020 ihre Arbeit aufnimmt, halten die hessischen Prozesse dazu im selben Zeitraum noch an. Eine zentrale, bündelnde Instanz entspricht dem Disability Mainstreaming und hätte je nach ihrer Ausrichtung Auswirkungen auch auf das barrierefreie bzw. -reduzierte Wohnen. Die Verantwortung für eine solche Struktur liegt in beiden Bundesländern im Sozialressort und wird von Behindertenverbänden eingefordert. Dieses Lobbying zieht sich über mehrere Jahre und wird über die Landesaktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK gestützt. Im parlamentarischen Raum setzen sich in Sachsen-Anhalt die Koalitionsfraktion SPD und die oppositionelle DIE LINKE aktiv dafür ein, während in Hessen Bündnis 90/Die Grünen diese Forderung in den Koalitionsvertrag des Jahres 2019 verhandeln. Die jeweiligen Sozialministerien scheinen dabei nicht als aktive Veränderungsinteressen auf und werden in Sachsen-Anhalt erst durch einen Landtagsbeschluss zum Handeln bewegt. Letztlich verhilft der Policy hier die Verabschiedung einer EU-Richtlinie zum barrierefreien Internet Aufwind zur Durchsetzung.

Übergeordnete Ressourcen und Strategien

Akteuren stehen zur Durchsetzung ihrer Interessen unterschiedliche Ressourcen zur Verfügung und sie nutzen in Abhängigkeit davon unterschiedliche Strategien. Für die außerparlamentarischen Interessen lässt sich eine stärkere Durchsetzungskraft der Angebotsseite von Wohnraum nachweisen, da diese als Leistungserbringerin über eine strukturelle Macht verfügt und zudem vom politisch-administrativen System als Expertin des Wohnungsbaus wahrgenommen wird. Auch wenn »die Angebotsseite« sich

aus privaten Kleinvermieter*innen sowie unterschiedlich organisierten Wohnungs- und Bauunternehmen zusammensetzt, gelingt diesen Akteuren bei der hessischen Bauordnungsnovellierung doch eine übergeordnete Koalition. Insgesamt dominiert dabei die institutionalisierte Wohnungs- und Bauwirtschaft mit einem Schwerpunkt auf den Mietwohnraum.

Schwieriger verhält es sich bei den Ressourcen der Nachfrageseite. Einschlägige wohnungspolitische Akteure wären hier Interessenvertretungen von Mieter*innen, die aber – wie gezeigt – keinen Schwerpunkt auf barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum legen. Spezialinteressen von Menschen mit Behinderungen werden hingegen vom politisch-administrativen System nicht als ebenbürtige wohnungspolitische Interessen betrachtet. Vielfach arbeiten diese Verbände im Ehrenamt und vertreten ihre Forderungen im Sinne eines Disability Mainstreamings in zahlreichen Politikbereichen. Sie sind damit weniger spezialisiert und müssen sich breiter aufstellen. Erschwerend kommt die Zersplitterung der Partikularinteressen einzelner Behindertenverbände hinzu, die eine gemeinsame Interessenvertretung »mit einer Stimme« erschwert. Die geringe Saliens des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums begrenzt außerdem die Potentiale der gesellschaftlichen Macht, da wenig öffentlichkeitswirksame Themen unter dem Gesichtspunkt des Office-Seeking nicht wahlentscheidend sind. Allerdings zeigt die Online-Petition des VdK Hessen-Thüringen, dass die Medialisierung als Kampagnenformat bislang schwachen Interessen durchaus eine stärkere Stimme verschaffen kann (vgl. von Winter 2007: 220ff.; Baruth/Schnapp 2015: 255; Töller/Böcher 2017: 552f.). Zudem verfügt die Nachfrageseite in Sachsen-Anhalt und Hessen über institutionelle Machtressourcen durch korporatistische Strukturen wie Behindertenbeauftragte und -beiräte. Die Konsequenz ist eine Mischform aus pluralistischen und korporatistischen Interessenvertretungen, die insbesondere in Sachsen-Anhalt zu einer lauten Stimme der Behindertenvertretungen führt – wenn auch, wie gezeigt, mit bislang nur mäßigem Erfolg in der letztlich Interessendurchsetzung.

Ebenfalls als korporatistische Struktur gilt die hessische Allianz für Wohnen. Diese zielt indessen auf allgemeinere wohnungspolitische Strategien ab und ist beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum wenig präsent. Auch hier zeigt sich die Schwierigkeit der Politikintegration: Spezialinteressen aus anderen Politikfeldern sind in einschlägigen Bündnisformaten weniger stark vertreten und haben es damit in ihrer Interessendurchsetzung schwerer. Die Anzahl der zu beteiligenden Akteure muss zur Handhabbarkeit zwangsweise begrenzt bleiben, womit die klassischen wohnungspolitischen Akteure gegenüber Partikularinteressen über einen Ressourcenvorsprung verfügen (vgl. von Winter/Willems 2009: 24).

Anders als die Ressourcen unterscheiden sich die genutzten Strategien zwischen Angebots- und Nachfrageseite nicht sonderlich stark. In beiden Bundesländern wird die Relevanz einer langfristigen und frühzeitigen Einbindung bestätigt. Sowohl Wohnungs- und Bauwirtschaft als auch Behinderten- und Sozialverbände sehen parteipolitische sowie ministerielle Akteure als wichtige Lobby-Adressat*innen an. Dabei ist die Umsetzung eines Policy-Wandels immer schwieriger als eine Beibehaltung des Status Quo – sei es eine stärkere Verankerung der Barrierefreiheit im Bauordnungsrecht oder die Einrichtung eines neuen Förderprogramms oder einer Fach-/Kompetenzstelle. Bezüglich der Strategien unterscheiden sich lediglich die

Zugänge und das Gehör im politisch-administrativen System. So ließ sich nachweisen, wie einschlägige wohnungsmarktlche Akteure frühzeitig und eigeninitiativ von der Ministerialverwaltung in die Politikformulierung eingebunden werden. Die Nachfrageseite hingegen muss diese Beteiligung stärker einfordern und wählt im Bedarfsfall sogar Formen des Outside-Lobbying, wie die Online-Petition des VdK im Nachgang zur hessischen Bauordnungsnovelle zeigt.

Die parteipolitischen Akteure unterscheiden sich in ihrer Ressourcenausstattung am stärksten entlang der Scheidelinie »Regierungsverantwortung – Opposition«. Hier gelten die Koalitionsverträge als klare Leitlinie der jeweiligen Landesregierung, die im Verlauf der Legislaturperiode Handlungsdruck erzeugt. Unter den Handlungsbeschränkungen des Koalitionszwangs, von Pfadabhängigkeiten und der jeweiligen Haushaltslage legen die Koalitionsverträge mittelfristige Projekte fest und gelten als Bewertungsgrundlage der Landesregierung. Hier zeigt sich ebenfalls ein inkrementeller Politikstil, der die weit verbreitete Annahme der kurzlebigen, durch aktuelle Stimmungen geleiteten Politik zumindest für das politische Alltagsgeschäft widerlegt. Den Regierungsfractionen kann dabei insbesondere zu den Ministerien derselben parteipolitischen Färbung ein besserer Zugang bescheinigt werden, aber insgesamt sind alle Regierungspartner*innen frühzeitiger als die oppositionellen Akteure in politische Vorhaben eingebunden. In Hessen zeigt sich dies exemplarisch an der Allianz für Wohnen und in Sachsen-Anhalt verdeutlicht das AUFZUGS-Programm, dass die SPD als Koalitionspartnerin ein Projekt der Wohnraumförderung durchsetzen kann, auch wenn sie nicht das dort CDU-geführte, zuständige Verkehrsministerium hält. Die Opposition ist in ihrer Ressourcenausstattung und Strategiewahl naturgemäß eingeschränkter. Gleichzeitig ließ sich nachweisen, dass insbesondere die sachsen-anhaltische DIE LINKE und die hessische SPD über Bündnisse mit außerparlamentarischen Interessen sowie über parlamentarische Initiativen Handlungsdruck auf die jeweiligen Regierungen erzeugen. Gerade bei der Fachstelle für Barrierefreiheit in Sachsen-Anhalt ist dies ganz deutlich zu beobachten, aber auch bei der Bauordnungsnovellierung in Hessen. Derartige Anstrengungen des oppositionellen Agenda-Settings sind nicht zu unterschätzen, auch wenn die Wirkung vielfach erst zeitverzögert eintritt.

Der Ministerialverwaltung wurden eine langjährige Expertise im jeweiligen Regelungsfeld sowie damit verbunden stabile Netzwerke in parlamentarische und außerparlamentarische Kreise zugeschrieben. Diese Annahmen sind weitgehend zu bestätigen und kommen vor allem darin zum Ausdruck, dass die ministeriellen Fachabteilungen deutlich mehr Zeit in einzelne Gesetzesvorhaben oder Richtlinien einbringen können, als dies den parteipolitischen Akteuren möglich ist. Daraus abgeleitet stellt sich die Frage, inwieweit Akteure der Ministerialverwaltung diesen Ressourcenvorsprung zur Durchsetzung eigener wert- oder zweckrationaler Interessen nutzen oder aber stärker im Sinne einer kritischen Loyalität die teils vagen politischen Zielvorgaben ihrer Prinzipale umsetzen. Eine eigene, wertgeleitete Politikgestaltung lässt sich weder in Sachsen-Anhalt noch in Hessen nachweisen. Vielmehr kommt das Agenda-Setting in Form von Koalitionsvereinbarungen oder nachgelagert durch Landtagsbeschlüsse aus den Landesregierungen. Insbesondere in Sachsen-Anhalt sind die Akteure aus dem Sozial- und Verkehrsministerium wenig eigeninitiativ, was teils durch die personelle

Situation in den Ministerien begründet wird, aber auch auf die Trägheit ministerieller Prozesse hindeuten könnte, in denen sich die ministeriellen Akteure zweckrational stärker am Status Quo und weniger an Veränderungsprojekten ausrichten. Außerdem kommt hier ihre begrenzte Strategiefähigkeit zum Tragen, nach der ministerielle Akteure funktionsbedingt stärker ressortorientiert handeln als parteipolitische Akteure (Nullmeier 2010: 258ff., vgl. Kapitel 4.6.3).

In Hessen wiederum agieren die Oberste Bauaufsicht im Wirtschaftsministerium und die Fachabteilung zur Wohnraumförderung im Umwelt- bzw. Wirtschaftsministerium in stärkerem Maße autonom. In der Novellierung der Bauordnung, aber auch in der Gestaltung neuer und der Überarbeitung bestehender Richtlinien zur Wohnraumförderung besteht vielfacher Austausch zum außerparlamentarischen Raum. Die ministeriellen Akteure nutzen dabei insbesondere in einem Low-Level Regelungsbereich mit geringer politischer Aufmerksamkeit ihre Möglichkeit zur strategischen Interaktion. Am stärksten gilt dies für die Instrumenten-Alternativen nach Typ 1, wo es um inkrementelle Veränderungen in bestehenden politischen Maßnahmen geht.

Formen der positiven Koordination, nach der formal zuständige Fachabteilungen andere inhaltlich betroffene Fachabteilungen frühzeitig einbeziehen, lassen sich für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum nur sehr begrenzt nachweisen. In Sachsen-Anhalt und Hessen bestehen zwar mit Landesaktionsplänen zur Umsetzung der UN-BRK interministerielle Strategiepapierer, die tatsächliche Praxis zum Disability Mainstreaming ist aber verhalten und es dominiert die klassische Ressortlogik. Insbesondere da, wo mutmaßliche Zielkonflikte auftreten – wie bei bezahlbarem und zugleich barrierefreiem Wohnraum – ist die interministerielle Zusammenarbeit beschränkt.

Relevanz einzelner Individuen: Policy Entrepreneure?

In beiden Bundesländern treten schließlich einzelne Individuen als aktive Veränderungsinteressen auf (IP 12: 58; IP 13: 3, 27; IP 20: 24; IP 54: 53). Hier ist kein kausaler Mechanismus zu einer Akteursgruppe erkennbar – vielmehr kommen solche Policy Entrepreneure entweder aus dem außerparlamentarischen oder aus dem parlamentarischen Raum. Akteure in Regierungsverantwortung verfügen dabei über eine stärkere Ressourcenausstattung zur Durchsetzung ihrer Interessen, wie das sachsen-anhaltische Beispiel des SPD-initiierten AUFZUGS-Programms beweist. Oppositionelle oder außerparlamentarische Policy Entrepreneure müssen diese fehlenden Ressourcen mit einem verstärkten Engagement, mit entsprechender Expertise oder guten Zugängen zum politisch-administrativen System kompensieren (IP 6: 69; IP 8: 45; IP 19: 3; IP 33: 14, 16). In Sachsen-Anhalt erweist sich eine Wohnberaterin durch ihr beständiges Einbringen in korporatistische Formate als eine solche Policy Entrepreneurin und in Hessen ist ein CBF-Mitglied zu nennen, welches als Sachverständiger zum barrierefreien Bauen über nachgewiesene Expertise verfügt. Auf ihn geht maßgeblich die nachträgliche Änderung des Bauordnungsentwurfs zur rollstuhlgerechten Nutzung von Aufzügen zurück (zur Rolle von Expertise vgl. auch Böcher/Töller 2007: 311).

Die Relevanz der personalen Ebene verstärkt die Eigendynamik und Zufälligkeit von politischen Prozessen. Hängen politische Vorhaben an einzelnen Personen, ist eine stete Beschäftigung im Falle eines Ruhestandes oder einer Erkrankung nicht gesichert (IP

23: 92; IP 44: 12). Auch entscheiden hier noch stärker zwischenmenschliche Sympathien, wo sich Netzwerke zwischen den einzelnen Akteursgruppen entwickeln. Die hessischen Erfahrungen legen dabei nahe, dass diese nicht immer den formalen Zuständigkeiten entsprechen müssen: Weder die Behindertenbeauftragte, noch das Referat zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention werden von einem Behindertenverband als tatsächliche Verbündete betrachtet (IP 46: 104). Entsprechend können Individuen nicht nur als Förderer*innen von neuen Policy-Ideen, sondern auch als Bremser*innen oder Verhinderer*innen fungieren. Zusammenfassend ist der AEP-Erklärungsfaktor »Akteure und ihre Handlungen« damit auch abhängig von empirisch schwer zu fassenden zwischenmenschlichen Faktoren, die einen maßgeblichen Einfluss auf den Verlauf politischer Prozesse haben können.

Zentrale Erkenntnisse zu »Akteure und ihre Handlungen«

Außerparlamentarische Interessengruppen fungieren als Veränderungsinteressen in ihrem Sinne. Während die Angebotsseite von Wohnraum eine weiche politische Steuerung durch Förderung und Information befürwortet, fordern insbesondere Behindertenverbände ein verbindlicheres Bauordnungsrecht. Die strukturelle Macht der Wohnungs- und Bauwirtschaft wirkt dabei stärker und qualifiziert sie als »starke« Interessen.

Parteilpolitische Akteure teilen offiziell das Ziel zu mehr barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum. Differenzen finden sich in der Priorisierung und in der Qualität des entsprechend herzustellenden Wohnraums, jedoch sind die Unterschiede zwischen den Fachpolitiken gewichtiger als zwischen den Parteien.

Die Ministerialverwaltung führt kritisch-loyal politische Zielvorgaben aus und verfügt dabei über ein großes Potential zur strategischen Interaktion. Dieses Potential kann durch enge politische Vorgaben oder personelle und budgetäre Restriktionen begrenzt werden.

Insgesamt handeln die Akteure auf Basis begrenzter Rationalität, was sich vor allem an der umstrittenen Wissenslage zu Mehrkosten der Barrierefreiheit zeigt. Sie verfolgen ihre Ziele im Rahmen eines inkrementellen Politikstils und sehen sich, sofern sie ein Veränderungsinteresse verfolgen, starken Beharrungstendenzen des Status Quo ausgesetzt.

8. Schlussfolgerungen und Ausblick

Diese Arbeit hat den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum als Gegenstand politischer Steuerung untersucht. Dafür wurden die Bundesländer als zentrale föderale Ebene in Deutschland identifiziert. Erstens interessierte, in welchen Ausprägungen die 16 Länder die ihnen zur Verfügung stehenden politischen Maßnahmen nutzen: insbesondere bauordnungsrechtliche Vorgaben zur Barrierefreiheit, die soziale Wohnraumförderung und Wohnberatungen zur Wohnraumanpassung. Zweitens sollte darauf basierend herausgefunden werden, was die zu diesen Maßnahmen führenden politischen Prozesse in einzelnen Bundesländern kennzeichnet. Dafür stellte der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse (AEP) eine politikfeldanalytische Heuristik dar, die die Fallstudien zu Sachsen-Anhalt und Hessen theoretisch gerahmt hat.

Das Ziel war es, einerseits theorieorientierte neue politikwissenschaftlichen Erkenntnisse zu einem bislang so gut wie nicht beachteten Forschungsthema zu generieren und andererseits ein gesellschaftspolitisch relevantes Thema zu bearbeiten. Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich mit diesen beiden Ansprüchen. Nach einer zusammenfassenden Diskussion der zentralen Erkenntnisse erfolgt eine Reflexion zum Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse. Dabei sollen die eigenen Ergebnisse auch in breitere politikwissenschaftliche Debatten eingeordnet werden. Dann wird das eigene methodische Vorgehen kritisch hinterfragt, um mögliche Schwachstellen sowie weitere Forschungsdesiderata zu identifizieren. Abschließend sind verschiedene wohnungs- und sozialpolitische Implikationen zu diskutieren, die im Rahmen der Analyse sichtbar geworden sind.

Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse

Die erste Forschungsfrage war, *in welchen Ausprägungen die Bundesländer politische Maßnahmen (»Policies«) zur Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum nutzen.* Hier hat die empirische Analyse gezeigt, dass dieser wohnungspolitische Teilbereich von den 16 Bundesländern unterschiedlich stark und in unterschiedlicher Weise gesteuert wird (vgl. Kapitel 6). Insgesamt sind Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen sowie Rheinland-Pfalz besonders aktiv-steuernde Bundesländer. Anders als erwartet zeigt sich keine Tendenz dahingehend, dass einige Länder stärker regulativ und andere Länder über weichere Formen der ökonomischen Anreizsteuerung oder

Information den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum adressieren. Vielmehr hat ein Bundesland diese Thematik entweder für sich erkannt oder aber widmet die politische Aufmerksamkeit anderen wohnungs- bzw. sozialpolitischen Themen. Gleichzeitig unterliegt das Feld einer Dynamik, die auch das Verhältnis der einzelnen Länder untereinander verändern kann. Bremen etwa verschärft sein Bauordnungsrecht zum Jahr 2021 und Berlin hat zum Januar 2020 als erstes Bundesland eine eigene Verordnung spezifisch zum barrierefreien Bauen erlassen.

Die zweite Forschungsfrage zielte darauf ab, *das Zustandekommen bzw. Ausbleiben sowie die konkrete Ausgestaltung dieser Policies zu erklären*. Sachsen-Anhalt und Hessen gelten nach den vorherigen Erkenntnissen nicht als aktiv-steuernde Bundesländer, aber dennoch verlaufen die politischen Prozesse in beiden Bundesländern sehr unterschiedlich (vgl. Kapitel 7). Auf der Suche nach Erklärungen für diese Varianz erwies sich der AEP als eine zweckmäßige Heuristik. Die fünf AEP-Erklärungsfaktoren besitzen in unterschiedlicher Stärke und teils mit landesspezifischen Besonderheiten Erklärungskraft. So beeinflussen die Problemstrukturen – insbesondere der mutmaßliche Zielkonflikt zwischen einerseits bezahlbarem und andererseits barrierefreiem Wohnraum sowie die Situation auf den regionalen Wohnungsmärkten – maßgeblich das Handeln der politischen Entscheidungsträger*innen (→ *Zielkonflikte, sozioökonomische Schule*). Die Problemstrukturen selbst sind wiederum erst ein Ergebnis von interessengeleiteten Interpretationen der am politischen Prozess beteiligten Akteure. Hier zeigt sich ein inkrementeller, langfristiger Politikstil, der dem Bild einer auf spontane Stimmungswechsel in der Bevölkerung ausgerichteten Politik widerspricht und sich besonders stark in Low-Level-Settings mit geringer politischer und öffentlicher Aufmerksamkeit manifestiert. Selbiges gilt für die genutzten Instrumente und die diskutierten Instrumenten-Alternativen (→ *Policy-Mix*). Vielfach fordern Interessengruppen jahrelang einen Politikwandel ein, bis sich genügend Unterstützer*innen für seine Durchsetzung finden und bestehende institutionelle sowie ideologische Filter überwunden werden (→ *Interessengruppen*). An dieser Stelle können situative Aspekte als Möglichkeits- oder als Unmöglichkeitsfenster wirken, um eine Instrumenten-Alternative zu unterstützen oder zu hemmen. Hier wird die begrenzt rationale Eigendynamik politischer Prozesse deutlich, die nicht immer an der Dringlichkeit eines politischen Problems ausgerichtet sein müssen (→ *begrenzte Rationalität*). Vielmehr entscheidet sich erst im Zusammenspiel der jeweils beteiligten Akteure, welche Instrumenten-Alternative sich nicht nur im Hinblick auf ihre technische und finanzielle Machbarkeit, sondern auch im Hinblick auf ihre politische Durchsetzbarkeit umsetzen lässt. Als »*Satisficer*« wählen die Akteure dabei auf Basis der ihnen vorhandenen Kenntnisse eine »ausreichend gute« Lösung zur Adressierung des identifizierten politischen Problems (vgl. Simon 1972: 168). Die formal rein ausführende Ministerialverwaltung verfügt dabei über ein großes Potential zur strategischen Interaktion, während die Parteipolitik sich angesichts ihrer begrenzten Ressourcen vielfach auf die großen politischen Linien beschränken muss (→ *Verwaltungswissenschaft und Policyanalyse*). Neben der formalen Zuschreibung bestimmen allerdings immer auch die ein jeweiliges Amt bekleidenden Individuen mit ihren eigenen Wertvorstellungen und Netzwerken, wie sehr sie sich für oder gegen ein bestimmtes politisches Vorhaben einsetzen (→ *Policy Entrepreneure*). Aus institutioneller Perspektive kann außerdem die sektorale Politikintegration einer an Problemlösung orientierten Politik im Wege stehen.

Zwar finden sich sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in Hessen Versuche des Disability Mainstreaming, um inklusionspolitische Belange stärker in die Wohnungspolitik zu integrieren. Diese stoßen allerdings in der praktischen Umsetzung an ihre Grenzen und können nur bedingt als erfolgreich gelten (→ *Politikintegration*). Gerade das Zusammenwirken der einzelnen AEP-Erklärungsfaktoren vermag es somit, komplexe politische Prozesse zu erklären. Diese zentrale Grundannahme aus dem AEP bestätigt sich auch beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum (vgl. Böcher/Töller 2019: 197f.).

Die retrospektive Überprüfung von Sachsen-Anhalt und Hessen als prototypische Fallstudien lässt folgende Schlussfolgerungen zu (vgl. Kapitel 5.2.1). Sachsen-Anhalt erscheint als Prototyp für ein demografisch alterndes Bundesland mit entspannten Wohnungsmärkten. Dieser sozioökonomische Kontext prägt die Politikgestaltung zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum und ermöglicht eher konsensgeprägte Politikprozesse, in denen die Angebots- und Nachfrageseite nach Wohnraum an einer gemeinsamen Problemlösung interessiert sind. In Hessen wiederum konzentriert sich der wohnungspolitische Diskurs auf die Wohnraumknappheit im Rhein-Main-Gebiet, womit qualitative Zusatzbedarfe wie der barrierefreie bzw. -reduzierte Wohnraum von der Agenda gespült werden. Auch diese Erkenntnis widerspricht einer rationalen Problemlösung insofern, als dass die hessischen Wohnungsmärkte in sich heterogen sind und einer stärker differenzierten politischen Steuerung bedürften. Davon abgesehen wäre anzunehmen, dass sich in anderen Bundesländern mit ähnlich angespannten Wohnungsmärkten ähnliche Policy Outputs finden. Die Typologie politischer Maßnahmen zeigt jedoch umgekehrt, dass die Stadtstaaten Bremen und Berlin die Herstellung von barrierefreiem Wohnraum in ihrem Bauordnungsrecht zunehmend verstärkt steuern. Auch lässt der Erklärungsversuch über demografische Strukturen und die Lage auf den Wohnungsmärkten keine befriedigende Erklärung für die aktive Steuerung in Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zu. Folglich bedarf es zu einer Validierung und Erweiterung der hier getroffenen Annahmen weiterer Forschung: Inwieweit spielen parteipolitische Faktoren eine Rolle und welches Gewicht kommt der Professionalisierung und Artikulationskraft von Veränderungsinteressen für eine stärkere Barrierefreiheit in der Wohnungspolitik zu? Wie ist zu erklären, dass neben den herausgearbeiteten aktiv-steuernenden Beispielen der Großteil der Bundesländer bislang eher verhalten in diesem wohnungspolitischen Teilbereich agiert?

Diskussion zum AEP und Einordnung in breitere politikwissenschaftliche Debatten

Bislang wurde der AEP vor allem auf umweltpolitische Fragestellungen angewandt (vgl. etwa Töller/Böcher 2016; Töller/Böcher 2017; Jara 2020). In der vorliegenden Arbeit hat er allerdings eine sehr gute Anwendbarkeit auch über die Umweltpolitikforschung hinaus bewiesen. Die Fallstudien ließen sich durch die fünf Erklärungsfaktoren strukturieren und dem Erkenntnisinteresse entsprechend durch weitere theoretische Annahmen verfeinern. Im Folgenden sollen Herausforderungen im Umgang mit der Forschungsheuristik erörtert sowie Potentiale zu ihrer weiteren Entwicklung aufgezeigt werden.

Herausfordernd bei Heuristiken generell ist der Spagat zwischen dem Allgemeinen und dem Konkreten. Sind die Annahmen zu allgemein gehalten, entstehen nicht falsifizierbare Allgemeinplätze und die Erklärungskraft wird geschmälert. Je konkreter

hingegen die Annahmen, desto schwieriger die Anwendung auf unterschiedliche Fragestellungen (vgl. Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 27f.; Reiter/Töller 2014: 27; Holtkamp 2012: 100). Dieser Spagat findet sich auch bei der Arbeit mit dem AEP, insbesondere in der konzeptionellen Ausarbeitung über seine Grundannahmen hinaus. Hier war es notwendig, vor allem die Erklärungsfaktoren »Institutionen« sowie »Akteure und ihre Handlungen« mit Blick auf die politischen Prozesse zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum durch zusätzliche Literatur anzureichern (etwa zum föderalen Mehrebenenensystem, zur Verwaltungswissenschaft und der Interessengruppenforschung). Versteht man eine Heuristik als einen solchen Rahmen, der mit je spezifischen, auf den Erkenntnisgegenstand zugeschnittenen Annahmen »gefüllt« wird, ergeben sich vielfältige theoretische Anknüpfungspunkte. Die Annahmen zur Eigendynamik, zur Wechselwirkung zwischen den Erklärungsfaktoren und zur begrenzt rationalen Politikgestaltung bleiben trotz dieser forschungsindividuellen Modifikationen bestehen und eine Vergleichbarkeit unterschiedlicher Studien auf AEP-Basis ist nach wie vor gegeben.

Die Wechselwirkungen zwischen den Erklärungsfaktoren werden der politischen Realität gerecht, stellen Forschungsvorhaben aber zugleich vor konzeptionelle Schwierigkeiten. Wenn gerade das Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren einen politischen Prozess erklärt, kann darunter die analytische Trennschärfe zwischen den einzelnen Erklärungsfaktoren sowie ihre individuelle Wirksamkeit leiden. So sind institutionelle Regelungen und Akteure durch ihre gegenseitige Abhängigkeit eng miteinander verwoben. Und auch die Problemstrukturen waren in ihrer empirischen Anwendung eine Herausforderung, da sie einerseits »dem Untersuchungsgegenstand inhärent« sind, andererseits aber maßgeblich durch sozioökonomische, situative und akteurspezifische Aspekte beeinflusst werden. Die sozioökonomische Schule begreift »*Staatstätigkeit vor allem als Reaktion auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen*« (Schmidt/Ostheim 2007b: 29) und ist nicht dezidiert im AEP integriert, sodass sich die Frage stellt, wo und inwieweit derartige langfristige Entwicklungen ihren Raum finden. Als externe Faktoren könnten sie den situativen Aspekten zugeordnet werden. Diese wurden in der vorliegenden Arbeit aber als plötzliche, weitgehend unerwartete Gelegenheitsfenster verstanden. Bereits die Namensgebung zu »*situativen*« Aspekten unterstreicht den kurzfristigen, spontanen Charakter dieses Erklärungsfaktors. Langfristige Wirkungen zur demografischen Entwicklung und damit verbundenen veränderten Wohnraumbedarfen, aber auch zur Haushaltslage der Länder oder zur Ausbreitung des Inklusionsgedankens, fallen nicht unter ein solches Verständnis. Gleichzeitig sind sie auch nicht dem Untersuchungsgegenstand selbst inhärent, sodass eine Verortung unter den Problemstrukturen ebenfalls zweifelhaft erscheint. Diese mangelnde Berücksichtigung sozioökonomischer, inkrementeller Faktoren teilt sich der AEP mit dem AZI und dem MSA (vgl. Schmidt/Ostheim 2007b: 34f.; Obinger 2015: 49f.). Vielfach wird schlicht vorausgesetzt, dass solche Entwicklungen politische Prozesse beeinflussen. Wie für den barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum gezeigt worden ist, ist dieser Einfluss allerdings nicht zu unterschätzen und verdient einen Platz in politikfeldanalytischen Forschungsheuristiken.

Ferner wurden die »Instrumente und Instrumenten-Alternativen« stärker theoretisch ausgearbeitet. Inwieweit handelt es sich um wahrliche *Instrumenten*-Alternativen, nach denen etwa ein regulatives anstelle eines ökonomischen Instruments angewandt

wird, oder um kleinteiligere Alternativen wie den Ersatz einer ökonomischen Maßnahme durch eine andere oder lediglich Veränderungen innerhalb einer bestehenden Maßnahme? Um dieses Spektrum konzeptionell abbilden zu können, hat die vorliegende Arbeit die Instrumenten-Alternativen nach Typ 1 bis 3 entwickelt. Hieraus folgt die Erkenntnis, dass bereits »kleinere« Politikwandel im Rahmen einer bestehenden Policy intensive politische Debatten und weitreichende Policy-Wirkungen mit sich bringen können. Solche Instrumenten-Alternativen nach Typ 1 machen den Großteil des politischen Alltagsgeschäfts aus. Auch wenn die Politikfeldanalyse ihre Aufmerksamkeit gern gänzlich neuen Maßnahmen schenkt – etwa dem Kohleausstieg oder einer CO₂-Abgabe –, erscheint es deshalb lohnend, auch die inkrementellen Entwicklungen in bestehenden Maßnahmen wissenschaftlich zu begleiten.

Trotz der hier benannten Herausforderungen in der Arbeit mit dem AEP hat er sich als sehr überzeugendes Analyseinstrument erwiesen. Durch seine Grundannahmen bietet er eine theoretische Handlungsanleitung, die in der Lage ist, forschungsspezifische Modifikationen zuzulassen. Das zeigte sich am deutlichsten ebenfalls bei den »Instrumenten und Instrumenten-Alternativen«, da die vorliegende Forschungsarbeit keine einzelne Policy-Entscheidung, sondern einen Policy-Mix zum Erklärungsgegenstand hatte. Dieses politikfeldanalytisch eher unübliche Vorgehen ließ sich problemlos in die AEP-Heuristik integrieren und führte zu vielversprechenden Anknüpfungspunkten für weitere Forschungsvorhaben. So ließen sich die Erkenntnisse zu Zielkonflikten, zur Politikintegration und zur identifizierten breiten, an den politischen Prozessen beteiligten Akteurslandschaft erst durch das Zusammenspiel der einzelnen Policies angemessen erfassen. Zur Lösung der meisten politischen Probleme ist eine Kombination von politischen Maßnahmen notwendig (vgl. Kapitel 4.2.1), womit die analytische Beschränkung auf eine einzelne Policy zwangsweise blinde Flecken erzeugt und dazu verleitet, Zielkonflikte zu übersehen bzw. nur aus einer einzelnen Perspektive zu beleuchten. Gerade weil ein Policy-Mix häufig die üblichen Ressort- und Politikfeldgrenzen außer Kraft setzt, erscheint die Untersuchung derart interdependenter Maßnahmenbündel reizvoll (zur Trennschärfe von Politikfeldern vgl. Döhler 2015, Haunss/Hofmann 2015 und Loer et al. 2015). In diesem Atemzug könnte die Literatur zum Policy-Mix stärker in die Phase der Politikformulierung integriert werden: Inwieweit beeinflussen Zielsetzungen zur kohärenten, policy-übergreifenden Politikgestaltung die politischen Prozesse selbst? Im Sinne einer rationalen, an Problemlösung orientierten Politikgestaltung sollten einzelne Maßnahmen aufeinander abgestimmt und bei Bedarf neu angepasst werden. Dieser idealtypische Ablauf kann durch unterschiedliche Ressortlogiken und widerstreitende Interessen jedoch geschmälert werden. Wie Böcher/Töller (2012: 186f.) unterstellen, muss nicht immer die Problemlösung die zentrale Motivation in politischen Prozessen sein – die Folge kann ein inkohärenter Policy-Mix sein, der in der Literatur unter »drift«, »conversion« oder »layering« diskutiert wird (vgl. Howlett et al. 2015: 299; Rogge/Reichardt 2016: 1628; Kivimaa/Kern 2016: 206f.).

Jeder einzelne AEP-Erklärungsfaktor eröffnet durch die empirischen Erkenntnisse, die mit seiner Hilfe generiert worden sind, Ansatzpunkte zu weiteren theoretischen Debatten. Aus akteurstheoretischer Perspektive ist etwa der Mehrwert einer Verknüpfung von verwaltungswissenschaftlichen und politikfeldanalytischen Ansätzen auszuarbeiten (vgl. Döhler 2014; Töller 2018). Aus institutioneller Perspektive zeigt das Disability

Mainstreaming als eine spezifische Form der Politikintegration, wann inklusionspolitische Belange (keinen) Einzug in wohnungspolitische Politikentscheidungen finden. Hier besteht wiederum Anknüpfungspotential an verschiedene weitere Politikfelder, etwa zum Disability Mainstreaming im öffentlichen Raum, in der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik oder der Entwicklungspolitik (vgl. Grüber et al. 2011; Marshall 2012; Wacker 2013). Wenn der Blick indessen auf die breiteren wohnungspolitischen Debatten gelenkt wird, ist zu prüfen, inwieweit sich andere politikfeldferne Interessen einen Stellenwert in der Wohnungspolitik verschaffen können. Insbesondere umwelt- und klimapolitische Belange zur Energieeffizienz und erneuerbaren Energien im Gebäudesektor treten in den Interviews immer wieder als Referenz dafür auf, dass eine Politikintegration hier erfolgreicher verläuft als beim Disability Mainstreaming. In vergleichend angelegten Folgestudien ließe sich diese Annahme prüfen und untersuchen, was die Integration unterschiedlicher Belange in »fremde« Politikfelder erleichtert oder hemmt.

Kritische Reflexion des eigenen Vorgehens

Während sich die bisherigen Ausführungen auf die theoretische Rückbindung konzentrierten, geht es im Folgenden um das methodische und empirische Vorgehen der Dissertation. Die methodische Vorarbeit hatte die Gütekriterien qualitativer Sozialforschung als handlungsleitend für mein Forschungsvorhaben festgelegt (vgl. Kapitel 5.3). Insbesondere Transparenz und die intersubjektive Nachvollziehbarkeit waren wichtige Begleiter*innen über den gesamten Forschungsprozess hinweg. Nichtsdestotrotz stoßen wohl wenige Forschungsarbeiten nicht auf methodische oder empirische Herausforderungen, weshalb diese für die eigene Forschung im Folgenden reflektiert werden, um die Stärken und Schwächen der genutzten Methoden transparent darzulegen.

Der erste Teil der empirischen Analyse verglich basierend auf dem generierten empirischen Material den Policy-Mix zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum in den 16 Ländern. Durch telefonische Interviews mit den Landesförderbanken und regionalen Ansprechpartner*innen aus der Wohnberatung wurden die vorab recherchierten Policy-Ausprägungen validiert, korrigiert oder ergänzt. Die Kleinteiligkeit und Relevanz von Detailregelungen in den einzelnen Maßnahmen erschwerten dabei eine übergeordnete vergleichende Betrachtung. Während ein tiefgehendes Verständnis des Policy-Mix und seiner Querwirkungen in einem Bundesland zunächst nur ansatzweise herausgearbeitet werden konnte, bestand ein Mehrwert dieser vergleichenden Typologie darin, das bislang bestehende Spektrum politischer Steuerung in diesem politikwissenschaftlich vernachlässigten Feld überhaupt einmal zu identifizieren.

Den Anspruch zum tiefgehenden Verständnis löste der zweite Teil der empirischen Analyse für die untersuchten politischen Prozesse in Sachsen-Anhalt und Hessen ein. Hier zeigte sich, wie eng verwoben die Policies mit den im jeweiligen Land bestehenden Akteurskonstellationen, den institutionellen Rahmenbedingungen, aber auch den Problemstrukturen und unerwarteten situativen Aspekten sind. Eine Herausforderung lag dabei in der empirischen Analyse des Akteurshandelns. Die Relevanz von Akteuren für den Ausgang politischer Prozesse war offensichtlich, allerdings lassen sich Interessen, Ressourcen und Strategien nur bedingt empirisch greifen. Vor allem Formen des informellen Lobbyings oder sogenannte »hidden agendas« sind schwer

nachzuweisen (vgl. Schiffers 2016: 481ff.; Kleinfeld et al. 2007: 13; Baruth/Schnapp 2015: 257; Reutter 2012b: 12). Während die außerparlamentarischen und parlamentarischen Interessen durch eine diversifizierte Datenbasis angemessen erfasst worden sind, stellt die Ministerialverwaltung auch nach der Analyse in Teilen noch eine »Black Box« dar. Als formal ausführende Akteurin orientiert sie sich an den politischen Leitlinien, die eigene wert- oder zweckrationale Interessen per Funktion untersagt. Entsprechend zurückhaltend waren die ministeriellen Interviewpartner*innen bei Fragen, die über ihre formale Funktion hinausgingen. An dieser Stelle verhalf eine breite Datenbasis aus parlamentarischen Dokumenten, ministeriellen Veröffentlichungen und Einschätzungen der weiteren Interviewpartner*innen zu einem »möglichst guten« Verständnis.

Generell war die Datenerhebung über leitfadengestützte Interviews eine methodische Herausforderung. So sind die am politischen Prozess beteiligten Akteure zwar vielfach Expert*innen in ihrem Feld, verfolgen zugleich aber immer eigene Interessen. Hier galt es, das jeweils generierte Wissen in einen Kontext zu setzen und im Hinblick auf die Subjektivität der Interviewpartner*innen zu filtern (Helfferich 2019: 683f.). Beispielsweise war die Nachfrageseite nach Wohnraum in Form von Behindertervertretungen deutlich zugänglicher als die Angebotsseite in Form der Wohnungs- und Bauwirtschaft. In diesem Kontext ist auch die jeweilige Funktion der Interviewpartner*innen zu reflektieren: Abhängig davon, ob es sich um die Führungs- oder die Arbeitsebene handelt, wird unterschiedliches Wissen generiert. Offensichtlich wurde die Relevanz der konkreten Funktionen auch bei den Landtagsfraktionen: Sozialpolitische Sprecher*innen vertraten naturgemäß eine andere Perspektive als ihre wohnungsbaupolitischen Kolleg*innen. Hier entschieden vielfach die Fraktionen selbst, wer als geeignete*r Ansprechpartner*in zum barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum galt. In der Datenauswertung wurden diese Aspekte durch eine Unterteilung in thematische Codes, Faktencodes und bewertende Codes berücksichtigt (vgl. Kapitel 5.3).

Die Akteursanalyse sollte die vielschichtigen und verflochtenen Akteursorientierungen und -beziehungen im Feld des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums modellieren, wofür korporative Akteure zunächst als homogene Einheiten skizziert worden sind (von Prittwitz 2007: 102; Schneider 2003: 110f.). Hier lässt sich argumentieren, dass es zwar immer zu Abweichungen zwischen individuellen Interessen und Partei- oder Verbandsinteressen kommen kann, aber grundsätzlich doch eine Übereinstimmung zu unterstellen ist (Holtkamp 2012: 53, 108ff.). Generell sind politische Prozesse nie vollends in ihrer Komplexität zu fassen, aber immerhin eine Annäherung sollte versucht werden. Dabei kann der »Kontrollverlust durch Komplexität« [...] als eine Art interne Fehlergröße konzipiert werden, die abhängig von der Größe, Heterogenität und Dynamik der Akteurkonstellation ist« (Schneider 2003: 119). Beispielsweise vermisst die schwarz-weiße Konzeption von Angebots- und Nachfrageseite nach Wohnraum an der ein oder anderen Stelle sicherlich graue Nuancierungen und mit dem Konzept des Policy Entrepreneurs wurde gezeigt, dass Individuen auch unabhängig von ihrer eigentlichen Funktion bestimmte Policies verfolgen oder behindern können. Die zunächst als homogen konzeptualisierten Akteursgruppen wurden also dort, wo die empirische Analyse es aufzeigte, auf einer Mikroebene der individuellen Akteure ausdifferenziert.

Wohnungs- und sozialpolitische Implikationen

Die empirisch-analytisch geleitete Politikfeldanalyse nimmt eine »nüchterne Perspektive« ein und erklärt politische Prozesse ohne eigene Werturteile der Forscher*innen (Böcher/Töller 2019: 203). Dennoch liegen der Auswahl eines Forschungsvorhabens häufig normative Motive zugrunde: Inwieweit sollte Wohnraum für Menschen mit körperlichen und/oder geistigen Beeinträchtigungen dem Wohnungsmarkt überlassen bleiben oder politisch reguliert und unterstützt werden? Wie ließe sich eine solche politische Steuerung möglichst »sinnvoll« gestalten? Wie kann sie sich an den individuellen Problemlagen orientieren und zugleich mögliche Zielkonflikte berücksichtigen? Diese Arbeit hat gezeigt, dass die politischen Prozesse durch ihre Eigendynamik und die Interessen der beteiligten Akteure oft nicht (nur) an einer solchen Problemlösung orientiert sind.

So wäre es aus einer Problemlösungsorientierung heraus geboten, barrierefreien Wohnraum stärker auszudifferenzieren: Einige Bestandteile der Barrierefreiheit etwa wären ohne Weiteres in wohnungspolitische Logiken integrierbar, wohingegen andere Bestandteile im Widerstreit zum »einfachen« oder »günstigen« Bauen stehen. An dieser Stelle kann es helfen, Politikgestaltung als »Trial and Error«-Prozess zu begreifen, um praktisch bewährte Policy-Outputs zu identifizieren. Die 16 Bundesländer bieten hierfür eine dankbare Datenbasis, weshalb abschließend einige handlungsorientierte Implikationen diskutiert werden, die im Verlauf des Forschungsprozesses als »sinnvoll« im Sinne der politischen Problemlösung aufgetaucht sind.

Der untersuchte Policy-Mix reagiert auf unterschiedliche Teilbereiche des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums: Er adressiert sowohl den Neubau als auch den Bestandsumbau sowie unterschiedliche Zielgruppen von der Wohnungs- und Bauwirtschaft bis hin zu selbstnutzenden Eigentümer*innen. Diese breite Steuerungspalette darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass einzig das Ordnungsrecht einen regulativen Rahmen setzt. Finanzielle und informationelle Angebote erreichen diejenigen, die im barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum ohnehin eine Zielstellung sehen und darin unterstützt werden sollen. Eine flächendeckende, langfristige Herstellung von entsprechendem Wohnraum kann allerdings nur über verbindliche Vorgaben gewährleistet werden. Angesichts der demografischen Entwicklung und des bestehenden Wissens über barrierefreie Standards, die sich ohne größere Zielkonflikte in wohnungspolitische Logiken integrieren lassen, erscheint es geboten, nicht nur auf eine ökonomische oder informationelle Steuerung zu vertrauen. Dies gilt umso stärker, da mit dem heutigen Bau neuer Wohngebäude große Pfadabhängigkeiten erzeugt werden: Sie legen den Grundstein für den Wohnungsbestand der kommenden Jahrzehnte.

Direkt damit verbunden ist die Frage, was ein geeigneter Standard und eine geeignete Menge an entsprechend herzustellendem Wohnraum wäre. Das föderale Mehrebenensystem führt an dieser Stelle dazu, dass alle 16 Länder je für sich versuchen, Fragen der technischen Machbarkeit – zum Beispiel beim schwellenlosen Freisitz – zu klären. Auch wenn einige Bundesländer statistisch gesehen eine etwas »ältere« oder »kränkere« Bevölkerung haben und damit einen etwas größeren Bedarf an solchem Wohnraum haben als andere Bundesländer, ist es aus einer Problemlösungsperspektive heraus unverständlich, dass die entsprechenden Regelungen an den Landesgrenzen enden. Ei-

ne für alle Länder verbindliche Musterbauordnung würde die Ressourcen bündeln, zu einer effizienteren Politikgestaltung beitragen und damit an fachlicher Expertise ausgerichtete Ergebnisse wahrscheinlicher machen. Sowohl die Angebotsseite als auch die Nachfrageseite nach Wohnraum fordern ein solches einheitliches Bauordnungsrecht ein. Aus einer pluralismuskritischen Perspektive muss hingegen berücksichtigt werden, dass sich auch bei Aushandlungsprozessen auf Bundesebene Akteure mit einer stärkeren Ressourcenausstattung besser durchsetzen könnten.

Im Abwägen der Sinnhaftigkeit einer bundesweiten Regelung sind außerdem die regional unterschiedlichen Wohnungsmärkte nicht außer Acht zu lassen. Insbesondere in der hessischen Fallstudie äußerten Interviewpartner*innen vermehrt den Wunsch nach einer differenzierten, an die lokalen Wohnraumbedarfe angepassten Wohnungspolitik. Solche kommunalen Regelungen können entweder als Alternative zu einem bundesweiten Basisstandard oder als Ergänzung dazu verstanden werden. Nordrhein-Westfalen etwa hat sich statt einer zunächst geplanten Quote für rollstuhlgerechten Wohnraum im Bauordnungsrecht für kommunale Zielvereinbarungen mit Städten wie Köln, Bonn oder Münster entschieden (MHKBG NRW 2020a). Hier bleibt abzuwarten, inwieweit diese seit 2019 bestehende Regelung eine bedarfsgerechte, kleinräumige Steuerung ermöglicht.

Eine von allen 16 Ländern als verbindlich anerkannte Musterbauordnung kann angesichts der föderalen, pfadabhängigen Aufgabenverteilung zudem leicht als nicht-realistische Instrumenten-Alternative abgetan werden. Verfechter*innen einer stärkeren Verankerung von Barrierefreiheit in der Wohnungspolitik können aber auch in einzelnen Bundesländern Inspiration dafür bekommen, was dort jeweils »technisch und finanziell machbar« sowie »politisch durchsetzbar« ist. So zeigt die soziale Wohnraumförderung für Bayern, Bremen und Nordrhein-Westfalen, dass flächendeckende barrierefreie Vorgaben durchaus mit der Zielvorgabe des bezahlbaren Wohnraums vereinbar sind. Zudem legen die differenzierten Regelungen im niedersächsischen und nordrhein-westfälischen Bauordnungsrecht nahe, dass weitreichende barrierefreie Standards in die breitere Wohnungspolitik integrierbar sind. Bei Einfamilienhäusern und Wohngebäuden mit wenigen Geschossen ist etwa die Sinnhaftigkeit eines Aufzugseinbaus zur absoluten Stufenlosigkeit sicherlich diskutabel. Hier bestehen klare Zielkonflikte zwischen der Forderung nach einer inklusiven Gesellschaft und ökonomischen Kostenabwägungen. Im mehrgeschossigen Wohnungsneubau indessen sind sozial- und wohnungspolitische Interessen durch eine fachlich fundierte Planung leichter miteinander in Einklang zu bringen, als es die politischen Prozesse bislang suggerieren. Dabei sollte der langfristige Nutzen einer inklusiven Wohnungspolitik auch in der Kalkulation eventueller Mehrkosten zum Herstellungszeitpunkt Berücksichtigung finden: Kostensteigerungen zum Status Quo können sich zukünftig vielfach ökonomisch und sozial auszahlen, etwa indem Umzüge in stationäre Pflegeeinrichtungen hinausgezögert oder Stürze und soziale Vereinsamung verhindert werden.

Insgesamt beschäftigen sich die Wohnungspolitik und damit auch die Wohnungspolitikforschung mit einem sogenannten »*moving target*« und müssen damit auf sich ständig wandelnde Wohnraumnachfragen reagieren. Veränderungen in der Lebens- und Arbeitswelt, in der demografischen und sonstigen sozioökonomischen Struktur

der Bevölkerung beeinflussen, wie, wo und mit wem Menschen heute und zukünftig leben möchten. Entsprechend verhält es sich auch beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum. So gilt es beständig zu beobachten und bei Bedarf neu abzuwägen, was alles unter »baulicher Barrierefreiheit« zu verstehen ist. Das Kriterium der »Auffindbarkeit«, das über inklusionspolitische Gesetzgebungen sukzessive seinen Weg ins Bauordnungsrecht findet, weist auf die nun berücksichtigten Bedarfe von Menschen mit Sehbeeinträchtigungen hin (vgl. Kapitel 6.1.2). Psychische Erkrankungen wie demenzielle oder autistische Leiden werden unter der baulichen Barrierefreiheit bislang allerdings vor allem in Fachkreisen außerhalb des politischen Raums diskutiert (vgl. bfb barrierefrei bauen 2020a; bfb barrierefrei bauen 2020b; Röhn 2012). Hier ist es wiederum entscheidend, wie erfolgreich sich entsprechende Spezialinteressen eine Stimme im politischen Prozess verschaffen können.

Ebenfalls ausgesprochen dynamisch ist die Entwicklung von verschiedenen mit dem Wohnen verbundenen Service-Dienstleistungen. Neben klassischen Träger-einrichtungen bieten immer mehr Wohnungsunternehmen sogenanntes betreutes Wohnen, Service-Wohnen oder Wohnen-Plus an (IP 33: 74; IP 39: 69ff.; IP 44: 20; IP 48: 68). Die bauliche Barrierefreiheit ist in diesem Kontext vielfach nur ein Baustein in einem breiteren Gesamtkonzept aus Pflege- und sonstigen Dienstleistungen sowie gemeinschaftlicher Alltagsgestaltung. Dabei verschwimmen die Grenzen zwischen ambulante und stationärem Wohnen zusehends, womit sich entsprechende Angebote in einem Graubereich zwischen Bauordnungsrecht und Heimgesetzgebung befinden. Einerseits besteht hier ein politischer Handlungsbedarf zur rechtlichen Klärung, andererseits zeigt sich klar die Selbstregulierungsfähigkeit des Marktes – der Wohnungsmarkt reagiert bereits von sich aus auf veränderte Wohnraumnachfragen, dann jedoch zu seinen Bedingungen und nach seinen wirtschaftlichen Logiken. Die politische Herausforderung besteht nun darin, die Balance zwischen staatlicher Intervention und wohnungswirtschaftlicher Aktivität so zu gestalten, dass die Interessen aller Marktteilnehmer*innen angemessen berücksichtigt werden: Sowohl die Interessen derjenigen, die Wohnraum zur Verfügung stellen, als auch derjenigen, die auf diesen Wohnraum angewiesen sind – dabei gilt es, die Schwächeren unter den letztgenannten besonders zu unterstützen.

9. Literaturverzeichnis

- #Mietenwahnsinn-Hessen (2020): Das Bündnis. Online: <http://mietenwahnsinn-hessen.de/das-buendnis/> [Zugriff: 14.09.2020].
- Abromeit, H./Stoiber, M. (2006): Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Abstiens, L./Bormann, R./Von Bodelschwingh, A. (2017): Zukunft der Wohnraumförderung. Gemeinwohlorientierung und Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt. WISO Diskurs 13/2017. Friedrich-Ebert-Stiftung. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13606-20170830.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Adam, B./Aring, J./Berndgen-Kaiser, A./Hohn, U./Jochimsen, K./Kötter, T./Krajewski, C./Mielke, B./Münter, A./Utku, Y./Weiß, D./Wiese-von-Ofen, I./Zakrzewski, P. (2018): Ältere Einfamilienhausgebiete im Umbruch: Eine unterschätzte planerische Herausforderung – Zur Situation in Nordrhein-Westfalen. Positionspapier aus der ARL, No. 109, Verlag der ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover. Online: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/180059/1/1025133838.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Adelle, C./Russel, D. (2013): Climate policy integration: a case of déjà vu? In: Environmental Policy and Governance, 23 Jg., Heft 1, S. 1-12.
- AfD Hessen (2018): Hessen. Aber Sicher. Wahlprogramm Landtagswahl Hessen 2018. Online: <https://www.move36.de/wp-content/uploads/2018/08/Wahlprogramm-AfD-Landtagswahl-Hessen-2018.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- AfD Sachsen-Anhalt (2016): »Die Stimme des Bürgers – unser Programm!« Wahlprogramm Zur Landtagswahl am 13. März 2016 »Wir für unsere Heimat«. Online: https://www.sachsen-anhalt-waehlt.de/fileadmin/LTW2016/Wahlprogramme/wahlprogramm_afd.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Allgeier, E./Rickenberg, H. (2013): Die Bauordnung für Hessen. Kommentar der Hessischen Bauordnung mit Zeichnungen zu den Gebäudeklassen, zum Vollgeschossbegriff und zu den Abstandsregelungen. Stuttgart: Kohlhammer Deutscher GemeindeVerlag.

- Althammer, J./Klenk, T. (2018): Distribution: (Um-)Verteilungspolitik. In: Mause, Karsten/Müller, Christian/Schubert, Klaus [Hg.]: Politik und Wirtschaft. Ein integratives Kompendium. Wiesbaden: Springer, S. 191-218.
- Amt für Wohnungswesen Darmstadt (2018): Richtlinien der Wissenschaftsstadt Darmstadt zur Förderung des Mietwohnungsbaus. Online: <https://rathaus.darmstadt.de/public/index.php?l=1&mr=30&smr=200&m=1576&fp=47> [Zugriff: 07.10.2020].
- Amtsblatt der EU (2016): Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2102> [Zugriff: 07.10.2020].
- ARGE, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (2010): Barrierefreiheit – Barrierearmut. Kosten- und Maßnahmenkatalog Einfamilienhäuser – Privater Wohnungsbau. Nr. 242, Heft 4/10.
- ARGEBAU, Arbeitsgemeinschaft der für das Bau- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (1989): Musterbauordnung – MBO – Fassung Dezember 1981. Zuletzt geändert durch Beschluß der Ministerkonferenz der ARGEBAU vom 30. November 1989. Online: <https://www.is-argebau.de/Dokumente/4238122.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- ARGEBAU, Arbeitsgemeinschaft der für das Bau- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (1997): Musterbauordnung – MBO – Fassung Dezember 1997. Online: <https://www.is-argebau.de/lbo/VTMB000.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- ARGEBAU, Arbeitsgemeinschaft der für das Bau- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (1998): Vom Wiederaufbau zur Stadtentwicklung. 50 Jahre ARGEBAU – ein Teil deutscher Geschichte. Ein Stück Föderalismus! Festschrift anlässlich der Jubiläumsveranstaltung am 04. Dezember 1998 im Rathaus der Freien Hansestadt Bremen. Online: <https://www.is-argebau.de/dokumente/festschrift.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- ARGEBAU, Arbeitsgemeinschaft der für das Bau- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (2002a): Musterbauordnung – MBO – Fassung November 2002. Online: <https://www.is-argebau.de/lbo/VTMB100.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- ARGEBAU, Arbeitsgemeinschaft der für das Bau- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (2002b): Musterbauordnung (MBO) – Begründung der Fassung November 2002. Online: <https://www.is-argebau.de/Dokumente/4231757.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- ARGEBAU, Arbeitsgemeinschaft der für das Bau- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (2008): Musterbauordnung – MBO – Fassung November 2002. Zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom Oktober 2008. Online: <https://www.is-argebau.de/Dokumente/42311628.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- ARGEBAU, Arbeitsgemeinschaft der für das Bau- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (2012): Musterbauordnung – MBO – Fassung November 2002. Zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom

- 21.09.2012. Online: <https://www.is-ergebaut.de/Dokumente/423015872.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- ARGEBAU, Arbeitsgemeinschaft der für das Bau- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (2016): Musterbauordnung – MBO – Fassung November 2002. Zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom 13.05.2016. Online: <https://www.is-ergebaut.de/Dokumente/42318979.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- ARGEBAU, Arbeitsgemeinschaft der für das Bau- und Siedlungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (2019): Änderung der MBO – Begründung der Fassung September 2012. Online: <https://www.is-ergebaut.de/Dokumente/423015863.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Aring, J./Bunzel, A./Hallenberg, B./zur Nedden, M./Pätzold, R./Rohland, F. (2016): Wohnungspolitik neu positionieren! Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik. Online: https://difu.de/sites/difu.de/files/archiv/presse/2016-08-23_plaedoyer_wohnungspolitik.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- AWI-Hessen, Arbeitsgemeinschaft der Wohnungs- und Immobilienverbände (2018): Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Wohnungs- und Immobilienverbände Hessen (AWI-Hessen) zum Entwurf des Gesetzes zur Neufassung der Hessischen Bauordnung und zur Änderung landesplanungs- und straßenrechtlicher Vorschriften. Online: <https://www.bfw-hrs.de/api/downloads/view/19030> [Zugriff: 16.06.2020].
- BAB, Bremische Aufbaubank (2020): Merkblatt über die vertraglich vereinbarte Förderung des Neubaus von Mietwohnraum in der Freien Hansestadt Bremen – Mietwohnraumförderung. Stand: März 2002 – Änderungen bleiben vorbehalten. Online: https://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/24/Merkblatt_Neubau.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- BAG Wohnungsanpassung, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungsanpassung e.V. (2019): Über uns. Online: <https://www.wohnungsanpassung-bag.de/seite/259731/%C3%BCber-uns.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- BAG Wohnungsanpassung, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungsanpassung e.V. (2020): Finanzierung von Wohnungsanpassungsmaßnahmen. Online: <https://www.wohnungsanpassung-bag.de/seite/259746/finanzierung.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- BAG Wohnungsanpassung, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungsanpassung e.V./Pegasus GmbH (2020): Zertifizierte Fortbildung zur Wohnberater*in für Ältere und Menschen mit Teilhabebeeinträchtigungen. Online: http://daten.verwaltungsportal.de/dateien/news/5/3/8/1/1/2/flyer_zertifizierung_berlin_2020.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Bandau, F./Bothner, F. (2020): Die Einführung der Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte: Ein QCA-basierter Bundesländervergleich. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 14 Jg., Heft 1, S. 3-31.
- Bandelow, N. C. (2003): Policy Lernen und politische Veränderungen. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C [Hg.]: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 289-331.
- Bandelow, N. C./Hartmann, A. (2015): Gesundheitspolitik unter gelb-schwarzer Führung: begrenzte Erklärungskraft der Parteiendifferenz in einem vermachteten Poli-

- tikfeld. In: Zohlhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas [Hg.]: Politik im Schatten der Krise. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 427-449.
- Bandelow, N. C./Hegelich, S. (2011): Pluralismus – Strategien – Entscheidungen. Wiesbaden: Springer VS.
- Baruth, S./Schnapp, K.-U. (2015): Ministerialbürokratien als Lobbyadressaten. In: Speth, Rudolf/Zimmer, Annette [Hg.]: Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung. Wiesbaden: Springer VS, S. 245-260.
- Baur, N./Blasius, J. (2019): Methoden der empirischen Sozialforschung – Ein Überblick. In: Blasius, Jörg/Baur, Nina [Hg.]: Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 1-28.
- Bayerische Architektenkammer/StMB, Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr/StMAS, Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2014): Barrierefreies Bauen – Planungsgrundlagen. Leitfaden für Architekten, Fachingenieure, Bauherren und Interessierte zur DIN 18040, Teil 2. Online: https://www.byak.de/data/pdfs/AuT/Normung/Basiswissen_Links_Hinweise/ByAK-Barrierefreies-Bauen-02.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Bayerische Staatskanzlei (2019): Bayerische Bauordnung (BayBO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2007, die zuletzt durch § 1 Abs. 156 der Verordnung vom 26. März 2019 geändert worden ist. Online: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayBO>true> [Zugriff: 07.10.2020].
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015a): Lebenslagen und Einkommenssituation älterer Menschen. Implikationen für Wohnungsversorgung und Wohnungsmärkte. Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2015/lebenslagen-aelterer-menschen-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Zugriff: 07.10.2020].
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015b): Privateigentümer von Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern. Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2015/DL_ONO22015.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [Zugriff: 07.10.2020].
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): Kommunale Wohnungsbestände in Deutschland – Ergebnisse der BBSR-Kommunalbefragung 2015. Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2018/kommunale-wohnungsbestaende-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Zugriff: 07.10.2020].
- Behindertenbeauftragter, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderung (2017): Die UN-Behindertenrechtskonvention. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Online: https://www.behindertenbeauftragte.de/SharedDocs/Publikationen/UN_Konvention_deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff: 07.10.2020].
- Beinborn, N./Grohs, S./Reiter, R./Ullrich, N. (2018): »Eigenständige Jugendpolitik«: Varianz in den Ländern. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 12 Jg., Heft 4, S. 743-762.
- Benz, A. (2009): Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Berg, H./Cassel, D. (2007): Theorie der Wirtschaftspolitik. In: Apolte, Thomas/Bender, Dieter/Berg, Hartmut et al. [Hg.]: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2. 9, S. 250-375.
- Berker, L./Castello, M./Böcher, M. (2019): Umweltpolitik in Sachsen-Anhalt. In: Sachsen-Anhalt, Landeszentrale für politische Bildung [Hg.]: Sachsen-Anhalt – eine politische Landeskunde: Politik, Land, Leute. Halle (Saale): Mitteldeutscher Verlag, S. 221-237.
- Bernardi, L./Morales, L./Lühiste, M./Bischof, D. (2018): The effects of the Fukushima disaster on nuclear energy debates and policies: A two-step comparative examination. In: Environmental Politics, 27 Jg., Heft 1, S. 42-68.
- Best, V. (2016): Hessen im deutschen Föderalismus und in der EU. In: Schroeder, Wolfgang/Neumann, Arijana [Hg.]: Politik und Regieren in Hessen. Wiesbaden: Springer VS, S. 157-177.
- Beyer, J. (2015): Pfadabhängigkeiten. In: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut [Hg.]: Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 149-171.
- bfb barrierefrei bauen (2017): Experten-Datenbank zum barrierefreien Bauen. Online: <https://www.bfb-barrierefrei-bauen.de/experten-datenbank/> [Zugriff: 07.10.2020].
- bfb barrierefrei bauen (2018): KfW-Fördermittel um 25 Millionen auf insgesamt 100 Millionen Euro erhöht. Online: https://www.bfb-barrierefrei-bauen.de/kfw-foerdermittel/?utm_source=Newsletter&utm_medium=GBB&utm_campaign=News+%23+47+-+Januar [Zugriff: 07.10.2020].
- bfb barrierefrei bauen (2019a): bfb barrierefrei Trendstudie. Potenziale und Marktchancen des barrierefreien, demografiefesten Bauens. Online: <https://www.bfb-barrierefrei-bauen.de/wp-content/uploads/2018/12/bfb-Trendstudie-Musterseiten.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- bfb barrierefrei bauen (2019b): DIN EN 17210 – neuer Norm-Entwurf zum barrierefreien Bauen. Online: https://www.bfb-barrierefrei-bauen.de/din-en-17210/?utm_source=Newsletter&utm_medium=GBB&utm_campaign=News+%23+39+-+Mai [Zugriff: 07.10.2020].
- bfb barrierefrei bauen (2020a): Barrierefrei Bauen für Autisten, Interview mit Tamara Kessel. Online: https://www.bfb-barrierefrei-bauen.de/interview-autismus/?utm_source=Newsletter&utm_medium=GBB&utm_campaign=News+%23+52+-+Juni [Zugriff: 07.10.2020].
- bfb barrierefrei bauen (2020b): Menschen mit Behinderung im Alter. Unterstützung innovativ gestalten. Online: https://www.bfb-barrierefrei-bauen.de/behinderung-im-alter/?utm_source=Newsletter&utm_medium=GBB&utm_campaign=News+%23+49+-+M%C3%A4rz [Zugriff: 07.10.2020].
- Biegelbauer, P. (2007): Ein neuer Blick auf politisches Handeln: Politik-Lernansätze im Vergleich. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 36 Jg., Heft 3, S. 231-247.
- Biegelbauer, P. (2013): Wie lernt die Politik? Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung. Wiesbaden: Springer VS.
- Biegelbauer, P./Grießler, E. (2009): Politische Praktiken von MinisterialbeamtenInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 38 Jg., Heft 1, S. 61-77.

- Blancke, S. (2004): Politikinnovationen im Schatten des Bundes. Policy-Innovationen und -Diffusionen im Föderalismus und die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blancke, S./Schmid, J. (1998): Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich. Programme, Konzepte, Strategien. EZFF Occasional Papers Nr. 18. Online: <https://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Aktive%20AMP%20im%20Vergleich-BRD.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Blancke, S./Schmid, J. (2006): Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Bundesländern. In: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg [Hg.]: Landespolitik in Deutschland: Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 295-315.
- Blatter, J./Janning, F./Wagemann, C. (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden: Wiesbaden.
- Blatter, J./Langer, P. C./Wagemann, C. (2018): Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Blum, S./Schubert, K. (2011): Politikfeldanalyse. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a): Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG) in der Fassung ab dem 27. Juli 2016 (bis 31.12.2017). Online: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/gesetz-zur-weiterentwicklung-des-behindertengleichstellungsrechts.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff: 07.10.2020].
- BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b): Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Online: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Schwerpunkte/inklusion-nationaler-aktionsplan-2.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [Zugriff: 07.10.2020].
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1999): Selbstbestimmt Wohnen im Alter. Erwartungen an das Modellprogramm. Newsletter 2/99. Online: <https://www.bmfsfj.de/blob/95086/faace1e713a9de268e4b44d9d1b7aa76/prm-2956-newsletter-selbstbestimmt-wohn-data.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006): Wohnen im Alter. Strukturen und Herausforderungen für kommunales Handeln. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung der Landkreise und kreisfreien Städte. Online: <https://www.bmfsfj.de/blob/79334/82df71ea10daf8a6146d7d174cc5fcf/wohnen-im-alter-data.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009): Leben und Wohnen für alle Lebensalter. Bedarfsgerecht, barrierefrei, selbstbestimmt. Praxisbeispiele und Handlungsempfehlungen. Online: https://www.baumodelle-bmfsfj.de/BMFSFJ_2009_LebenundWohnenfueralleLebensalter.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2018): Länger zuhause leben. Ein Wegweiser für das Wohnen im Alter. 9. Auflage. Online:

- line: <https://www.bmfsfj.de/blob/94192/15dde86ed67cf4fa5e19772f3e249d88/laenger-zuhause-leben-deutsch-data.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- BMI, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Geschichte des Ministeriums. Das heutige Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat blickt auf eine über 150-jährige Geschichte zurück. Online: <https://www.bmi.bund.de/DE/ministerium/unsere-geschichte/geschichte-ministerium/geschichte-ministerium-node.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- BMUB, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015a): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen – Bericht der Baukostensenkungskommission. Online: https://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_baukostensenkungskommission_bf.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- BMUB, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015b): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen – Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen. Online: https://www.die-wohnraumoffensive.de/fileadmin/user_upload/pdf/buendnis_arbeitsgruppen_handlungsempfehlungen_bf.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- BMUB, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Leitfaden Barrierefreies Bauen. Hinweise zum inklusiven Planen des Bundes. Online: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/leitfaden-barrierefreies-bauen.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff: 07.10.2020].
- BMVBS, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011): Wohnen im Alter. Marktprozesse und wohnungspolitischer Handlungsbedarf. Schriftenreihe »Forschungen«, Heft 147. Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Forschungen/2011/Heft147_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff: 07.10.2020].
- BMVBS, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Altersgerecht umbauen – Mehr Lebensqualität durch weniger Barrieren. Online: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/altersgerecht-umbauen.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Zugriff: 07.10.2020].
- Böcher, M./Nordbeck, R. (2014): Klima-Governance: Die Integration und Koordination von Akteuren, Ebenen und Sektoren als klimapolitische Herausforderung. Einführung in den Schwerpunkt. In: der moderne staats-dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 7 Jg., Heft 2, S. 253-268.
- Böcher, M./Töller, A. E. (2007): Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik. Ein theoretischer Erklärungsrahmen. In: Jacob, Klaus/Biermann, Klaus/Busch, Per-Olof/Heindt, Peter H. [Hg.]: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 39. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 299-322.
- Böcher, M./Töller, A. E. (2012): Umweltpolitik in Deutschland: eine politikfeldanalytische Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Böcher, M./Töller, A. E. (2016): Umwelt- und Naturschutzpolitik der Bundesländer. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. Wiesbaden: Springer VS, S. 259-281.

- Böcher, M./Töller, A. E. (2019): *Umweltpolitik in Deutschland: eine politikfeldanalytische Einführung*. Zweite vollständig überarbeitete Auflage. Interdisziplinäres Fernstudium Umweltwissenschaften – infernum, FernUniversität in Hagen.
- Bogumil, J. (2007): *Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen?* In: Bandelow, Nils C/Bleek, Wilhekm [Hg.]: *Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien*. Festschrift für Ulrich Widmaier. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 111-122.
- Bogumil, J./Holtkamp, L. (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, J./Jann, W. (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böhm, K./Klindert, D./Weidtmann, J. (2018): *Die Bundesländer als Verhandlungspartner der Krankenkassen: Zur länderspezifischen Varianz bei der Umsetzung des Präventionsgesetzes*. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 Jg., Heft 4, S. 763-781.
- Bohne, E. (2018): *Verwaltungswissenschaft. Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bornemann, B. (2014): *Nachhaltigkeitspolitik und Policy-Integration: Integrative Politik der Nachhaltigkeit*. In: Bornemann, Basil [Hg.]: *Policy-Integration und Nachhaltigkeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 245-299.
- Bornemann, B. (2016): *Integrative political strategies—Conceptualizing and analyzing a new type of policy field*. In: *European Policy Analysis*, 2 Jg., Heft 1, S. 168-195.
- Borrás, S./Edquist, C. (2013): *The choice of innovation policy instruments*. In: *Technological Forecasting and Social Change*, 80 Jg., Heft 8, S. 1513-1522.
- Braun, D./Giraud, O. (2003): *Steuerungsinstrumente*. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C [Hg.]: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, Wien: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 147-174.
- Bräuninger, T./Debus, M. (2012): *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bremische Bürgerschaft (2015): *Kleine Anfrage der Fraktion der CDU vom 17. Februar 2015: Wohnen im Alter – in Bremen problemlos möglich?* Drucksache 18/1803. Online: <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp18/land/drucksache/D18L1803.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Breyer, F./Hoffmeister-Kraut, N./Wrede, M./Simons, H./Vandrei, L./Theurl, T./Henger, R./Kholodilin, K./Kohl, S. (2018): *Scheitern der sozialen Wohnungspolitik: Wie bezahlbaren Wohnraum schaffen?* In: *ifo Schnelldienst*, 71 Jg., Heft 21, S. 3-30.
- Budich, K. (2013): *»Lordsiegelbewahrer des Föderalismus«: Bayern im Bund und in Europa*. In: Glaab, Manuela/Weigl, Michael [Hg.]: *Politik und Regieren in Bayern*. Wiesbaden: Springer VS, S. 201-217.
- Bundesbaublatt (2018): *Behindertenverband kritisiert Diskriminierung beim Wohnungsbau*. Online: https://www.bundesbaublatt.de/news/behindertenverband-kritisiert-diskriminierung-beim-wohnungsbau_3260765.html [Zugriff: 07.10.2020].
- Bundesbaublatt (2019): *»Graue Wohnungsnot«: Deutschland muss sich für neue Rentner-Generation umbauen*. Online: <https://www.bundesbaublatt.de/news/grau>

- e-wohnungsnot-deutschland-muss-sich-fuer-neue-rentner-generation-umbauen_3298227.html [Zugriff: 07.10.2020].
- Bundesfachstelle Barrierefreiheit (2017): Jahresreport 2016. Online: https://www.bundefachstelle-barrierefreiheit.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/jahresreport-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [Zugriff: 07.10.2020].
- Bundesfachstelle Barrierefreiheit (2018): Ab sofort wieder finanzieller Zuschuss für barrierefreien Wohnraum von KfW erhältlich. Online: <https://www.bundefachstelle-barrierefreiheit.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/wieder-finanzieller-zuschuss-wohnraum-barrierefrei-umbauen-kfw.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- Bundesfachstelle Barrierefreiheit (2020): Wie ist Barrierefreiheit definiert? Online: <https://www.bundefachstelle-barrierefreiheit.de/DE/Ueber-Uns/Definition-Barrierefreiheit/definition-barrierefreiheit.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- Bundesgesetzblatt (2002): Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze. Vom 27. April 2002. Online: https://www.bgbl.de/xaverr/bgbl/text.xav?SID=&tf=xaver.component.Text_o&toctf=&qmf=&hlf=xaver.component.Hitlist_o&bk=bgbl&start=%2F%2F*%5B%40node_id%3D%27367797%27%5D&skin=pdf&tlevel=-2&nohist=1 [Zugriff: 07.10.2020].
- Bundesgesetzblatt (2016): Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016. Online: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/gesetz-zur-weiterentwicklung-des-behindertengleichstellungsrechts-bgb.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Zugriff: 07.10.2020].
- Bundesregierung (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Online: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=83dbb842-b2f7-bf99-6180-e65b2de7b4d4&groupId=252038 [Zugriff: 07.10.2020].
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen (2018): Das grüne Regierungsprogramm 2019 bis 2024. Online: <https://www.gruene-hessen.de/partei/files/2018/09/Regierungsprogramm-2018-Web.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Sachsen-Anhalt (2016): Wahlprogramm BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Sachsen-Anhalt Landtagswahl 2016. Online: https://www.gruene-lsa.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/11/Gruene_LSA_LTW_Programm_2016_Netz.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Bündnis für mehr Bauland (2020): Resolution für mehr Bauland in FrankfurtRheinMain. Online: https://www.frankfurt-main.ihk.de/imperia/md/content/pdf/standortpolitik/bau-undimmobilienstudie/resolution_f%C3%BCr_mehr_bauland_in_fm.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Bürgerservice Hessenrecht (2019): Hessisches Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Hessisches Behinderten-Gleichstellungsgesetz – Hess-BGG) vom 20. Dezember 2004. Fassung vom 19.06.2019. Online: <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-BGGHEV8P3> [Zugriff: 07.10.2020].
- Bürgerservice Hessenrecht (2020): Hessisches Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Hessisches Behinderten-Gleichstellungsgesetz – Hess-BGG) vom 20. Dezember 2004 (inkl. Änderungshistorie bis März 2020). Online: <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-BGGHEP7> [Zugriff: 19.03.2020].

- Cairney, P./Jones, M. D. (2016): Kingdon's Multiple Streams Approach: What is the Empirical Impact of this Universal Theory? In: *Policy Studies Journal*, 44 Jg., Heft 1, S. 37-58.
- Cairney, P./Zahariadis, N. (2016): Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In: Zahariadis, Nikolaos [Hg.]: *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, S. 87-105.
- Carstensen, F. (2017): Der Landtag von Sachsen-Anhalt: ein Parlament, das sein Potential (noch) nicht ausschöpft. In: Träger, Hendrik/Priebus, Sonja [Hg.]: *Politik und Regieren in Sachsen-Anhalt*. Wiesbaden: Springer VS, S. 103-124.
- Carstensen, F. (2018): Die Nutzung von Großen Anfragen im Bundestag und in den deutschen Landesparlamenten: warum so unterschiedlich? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49 Jg., Heft 3, S. 477-497.
- CDU Hessen (2018): Programm der CDU Hessen zur Landtagswahl 2018. Damit Hessen stark bleibt. Online: <https://www.cduhessen.de/data/documents/2018/09/17/279-5b9f76c1c552f.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- CDU Sachsen-Anhalt (2016): Regierungsprogramm der CDU Sachsen-Anhalt zur Landtagswahl am 13. März 2016. NAH. KLAR. Für Sachsen-Anhalt. Klare Verhältnisse – Keine Experimente. Online: http://tw16.sachsen-anhalt-waehlt.de/fileadmin/LTW2016/Wahlprogramme/wahlprogramm_cdu.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Conrad, C. (2019): Politikerbe und Pfadabhängigkeit. In: Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G [Hg.]: *Handbuch Sozialpolitik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 203-215.
- Conrad, C. A. (2017): *Wirtschaftspolitik. Eine praxisorientierte Einführung*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Croci, E. (2005): Voluntary agreements in environmental policy. The economics of environmental voluntary agreements In: Croci, Edoardo [Hg.]: *The Handbook of Environmental Voluntary Agreements. Design, Implementation and Evaluation Issue*. Dordrecht, Berlin, Heidelberg, New York: Springer, S. 3-30.
- Cunningham, P./Edler, J./Flanagan, K./Laredo, P. (2013): Innovation policy mix and instrument interaction: a review. Nesta Working Paper No. 13/20. Online: https://media.nesta.org.uk/documents/innovation_policy_mix_and_instrument_interaction.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Czada, R. (2004): Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung. *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25*.
- Czada, R./Schimank, U. (2000): Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung. In: *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, 39 Jg., Heft, S. 23-43.
- DDIV, Dachverband Deutscher Immobilienverwalter e.V. (2017): 30.10.2017 – News: Mehr Geld für altersgerechten Wohnraum. Online: <https://ddiv.de/hp67407/Mehr-Geld-fuer-altersgerechten-Wohnraum.htm> [Zugriff: 07.10.2020].
- Deimer, K./Pätzold, M./Tolkmitt, V. (2017): *Ressourcenallokation, Wettbewerb und Umweltökonomie. Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis*. Berlin: Springer Gabler.
- Derpa, U. (2008): Mitwirkung der deutschen Länder in EU-Angelegenheiten – »Mitwirkungskompensation«, Entflechtung der Kompetenzen und informelle Netzwerkkooperation von Bund und Ländern in der Europapolitik. In: Scheller, Hen-

- drik/Schmid, Josef [Hg.]: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden: Nomos, S. 148-161.
- Deschermeier, P. (2017): Bevölkerungsentwicklung in den deutschen Bundesländern bis 2035. In: Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 44 Jg., Heft 3, S. 63-80.
- Deters, K./Wente, E. (1984): Wohnungsumbau für Rollstuhlbenutzer. Schriftenreihe 04 »Bau- und Wohnforschung« des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 04. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.
- Deutsche Digitale Bibliothek (2020): Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Bestand). Online: <https://www.archivportal-d.de/item/OOGAPDKHCDR3HJVA6VY4OYZGEA643ZKG> [Zugriff: 07.10.2020].
- Deutscher Bundestag (1998): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Zweiter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: »Wohnen im Alter« und Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission. Online: <https://www.bmfsfj.de/blob/121582/b7f44aa9ce98cec566828481cac12ef3/980128-2--altenbericht-data.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Deutscher Bundestag (2015): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Katrin Werner, Jan Korte, Sabine Zimmermann (Zwickau), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/3460 (neu) – Entwicklungsstand und Umsetzung des Inklusionsgebotes in der Bundesrepublik Deutschland. Online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/065/1806533.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Deutscher Bundestag (2019): Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses (GOBT). Online: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10080000.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- DIBt, Deutsches Institut für Bautechnik (2017): Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (MVV TB). Ausgabe August 2017 mit Druckfehlerkorrektur vom 11. Dezember 2017. Online: https://www.dibt.de/fileadmin/dibt-website/Dokumente/Referat/P5/Bauregellisten/MVV_TB_2017-1_inkl_Druckfehlerkorrektur.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- DIBt, Deutsches Institut für Bautechnik (2019): Technische Baubestimmungen. Online: <https://www.dibt.de/de/wir-bieten/technische-baubestimmungen/> [Zugriff: 07.10.2020].
- DIBt, Deutsches Institut für Bautechnik (2020): Stand der Umsetzung der Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (MVV TB) in den Ländern (Stand: 6. Januar 2020). Online: https://www.dibt.de/fileadmin/dibt-website/Dokumente/Referat/P5/Technische_Bestimmungen/Stand_Umsetzung_MVVTB.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- DIE LINKE Hessen (2018): Gemeinsam für ein soziales, ökologisches, friedliches und buntes Hessen. Wahlprogramm zur Landtagswahl 2018. Online: <https://wahl2018.die-linke-hessen.de/wp-content/uploads/2018/08/Wahlprogramm-2018-Webausgabe-DIE-LINKE-Hessen.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- DIE LINKE Sachsen-Anhalt (2016): Ein Land zum Leben. Ein Land zum Bleiben. Programm für die Landtagswahl in Sachsen-Anhalt am 13. März 2016. On-

- line: http://ltw16.sachsen-anhalt-waehlt.de/fileadmin/LTW2016/Wahlprogramme/wahlprogramm_linke.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Die Unterzeichnenden »Für eine wirklich soziale Wohnungspolitik« (2018): Für eine wirklich soziale Wohnungspolitik. Wissenschaftler_innen fordern Schutz der Bestandsmieten, Gemeinnützigkeit und Demokratisierung. In: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung, 6 Jg., Heft 2/3, S. 205-222.
- DIMR, Deutsches Institut für Menschenrechte (2019): Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. Analyse – Wer Inklusion will, sucht Wege. Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Online: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Wer_Inklusion_will_sucht_Wege_Zehn_Jahre_UN_BRK_in_Deutschland.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- DIN, Deutsches Institut für Normung e.V. (2015): Satzung. Online: <https://www.din.de/resource/blob/75564/b5ecaadf53628dda1fe16ae06ee8cf7/satzung-din-data.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- DIN, Deutsches Institut für Normung e.V. (2020): DIN 18040 Barrierefreies Bauen im Überblick. Online: <https://din18040.de/din18040-inhalt.htm> [Zugriff: 07.10.2020].
- Döhler, M. (2005): Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung. In: Ganghof, Steffen/Manow, Philip [Hg.]: Mechanismen der Politik: Strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag, S. 215-243.
- Döhler, M. (2012): Gesetzgebung auf Honorarbasis–Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen. In: Politische Vierteljahresschrift, 53 Jg., Heft 2, S. 181-210.
- Döhler, M. (2014): Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven in der Politikfeldanalyse. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C [Hg.]: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. 3 Oldenburg: De Gruyter, S. 75-94.
- Döhler, M. (2015): Das Politikfeld als analytische Kategorie. In: der moderne staat–dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 8 Jg., Heft 1, S. 51-69.
- Dolowitz, D./Marsh, D. (1996): Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. In: Political studies, 44 Jg., Heft 2, S. 343-357.
- Döring, H. (2005): Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall. In: Manow, Philip/Ganghof, Steffen [Hg.]: Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem. Frankfurt a.M.; New York: Campus Verlag, S. 109-148.
- Döring, T./Töller, A. E. (2018): Umweltpolitik. In: Mause, Karsten/Müller, Christian/Schubert, Klaus [Hg.]: Politik und Wirtschaft – Ein integratives Kompendium. Wiesbaden: Springer VS, S. 401-430.
- Dose, N. (2018): Steuerung. In: Voigt, Rüdiger [Hg.]: Handbuch Staat. Wiesbaden: Springer VS, S. 1239-1248.
- Drewello, H. (2018): Eingriffe des Staates in den Markt und die Folgen. In: Drewello, Hansjörg/Kupferschmidt, Frank/Sievering, Frank [Hg.]: Markt und Staat. Eine anwendungsorientierte Einführung in die allgemeine Volkswirtschaftslehre. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 245-278.

- Dunlop, C. A. (2009): Policy transfer as learning: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities. In: *Policy Studies*, 30 Jg., Heft 3, S. 289-311.
- Ebbinghaus, B. (2019): Machtressourcentheorie und Korporatismusansatz. In: Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G [Hg.]: *Handbuch Sozialpolitik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 117-138.
- Ebinger, F./Bogumil, J. (2016): Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit. Verwaltungspolitik und Verwaltungsreformen in den Bundesländern. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: *Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 139-160.
- Ebinger, F./Jochheim, L. (2009): Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte. In: *der moderne staat-dms: Zeitschrift für für Public Policy, Recht und Management*, 2 Jg., Heft 2, S. 327-345.
- Egner, B. (2012): Regieren als Geldausgeben? Zum Einfluss der Koalitionsbildung in den deutschen Landtagen auf die Staatsquote der Bundesländer. In: Egner, Björn/Haus, Michael/Terizakis, Georgios [Hg.]: *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*. Wiesbaden: Springer VS, S. 265-279.
- Egner, B. (2014): Wohnungspolitik seit 1945. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 64 Jg., Heft 20-21, S. 13-19.
- Egner, B. (2019a): *Methoden der Politikwissenschaft. Eine anwendungsbezogene Einführung*. München: UVK Verlag.
- Egner, B. (2019b): Wohnungspolitik seit 1945. In: *Bürger & Staat*, 69 Jg., Heft 2-3, S. 94-100.
- Egner, B./Georgakis, N./Heinelt, H./Bartholomäi, R. C. (2004): *Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen – Akteure – Instrumente*. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Egner, B./Kayer, M. A./Böhler, H./Grabietz, K. (2018): *Lokale Wohnungspolitik in Deutschland. Working Paper Forschungsförderung (Hans Böckler Stiftung)*. Online: https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_100_2018.pdf [Zugriff: 10.07.2019].
- empirica (2018): *Wohnungsmarktbericht Sachsen-Anhalt 2018 – Endbericht*. Auftraggeber: Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt. Online: https://mlv.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/MLV/aaa_fm_mlv_neu/Service/Publikationen/Wohnungsmarktbericht-Sachsen-Anhalt-2018.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Energie-Fachberater.de (2018): *KfW-Zuschüsse für Barrierefreiheit endlich wieder verfügbar*. Online: <https://www.energie-fachberater.de/news/kfw-zuschuesse-fuer-barrierefreiheit-endlich-wieder-verfuegbar.php> [Zugriff: 07.10.2020].
- Eppler, A. (2008): Die Umweltpolitik von Bund und Ländern zwischen Kooperation und Entflechtung angesichts europäischer Vorgaben und heterogener sachpolitischer Herausforderungen. In: Scheller, Hendrik/Schmid, Josef [Hg.]: *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. Baden-Baden: Nomos, S. 311-244.
- Ewert, S. (2016): Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums – neue Felder der Politik der Bundesländer. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: *Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 233-258.

- Fachportal nullbarriere.de (2018): Barrierefreiheit im Wohnungsbau – Klarheit im Dschungel der Begriffe. Online: <https://nullbarriere.de/barrierefreie-wohnung-mieten.htm> [Zugriff: 07.10.2020].
- Fachportal nullbarriere.de (2019): Barrierefreies Bauen in internationalen Standards. Online: <https://nullbarriere.de/cen-iso-accessibility-standards.htm>: [Zugriff: 07.10.2020].
- Fachportal nullbarriere.de (2020): Wohnflächen – Wohnungsgrößen. Bedarfsermittlung von Wohnflächen nach VDI 6000 Blatt 1, DIN 18040-2. Online: <https://nullbarriere.de/wohnflaechen.htm> [Zugriff: 07.10.2020].
- FDP Hessen (2018): Das Programm der Freien Demokraten Hessen zur Landtagswahl 2018. Online: https://fdp-hessen.de/wp-content/uploads/2018/05/2018_05_25_Wahlprogramm_online.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- FDP Sachsen-Anhalt (2016): Sachsen-Anhalt. Machen wir was draus. Kurzwahlprogramm. Online: http://ltw16.sachsen-anhalt-waehlt.de/fileadmin/LTW2016/Wahlprogramme/wahlprogramm_fdp.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Fedderson, E. (2013): Für ein altersloses Wohnen – Barrieren reduzierender Umbau im Universal Design. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2.2013, S. 167-176. Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2013/2/Inhalt/DL_Fedderson.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff: 07.10.2020].
- Fehlberg, T./Mießner, M. (2015): Mietpreissteigerungen und Wohnungsengpässe abseits der Ballungsräume. Investitionen in Wohnimmobilien in B-Lagen und Regionalzentren – das Beispiel Göttingen. In: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtfor-schung, 3 Jg., Heft 1, S. 25-44.
- Fichert, F./Grandjot, H.-H. (2016): Akteure, Ziele und Instrumente in der Verkehrspolitik. In: Schwedes, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas [Hg.]: Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 137-164.
- Flanagan, K./Uyerra, E./Larangja, M. (2010): The ›policy mix‹ for innovation: Rethinking innovation policy in a multi-level, multi-actor context, Manchester Business School Working Paper No. 599. Online: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/50675/1/65692165X.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Fleischer, J. (2015): Organisierte Expertise und die Legitimation der Verwaltung: Sektorale und strukturpolitische Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene. In: der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 8 Jg., Heft 2, S. 315-335.
- Flick, U. (2019): Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. In: Blasius, Jörg/Baur, Nina [Hg.]: Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 473-488.
- FM RLP, Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz (2015): Liste der Technischen Baubestimmungen – Fassung September 2014. Anlage zur Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 1. Oktober 2015. Online: <http://landesrecht.rlp.de/jportal/docs/anlage/VVVRP/pdf/VVVRP-213140-FM-20151001-SF-A001.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- FM RLP, Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz/MSAGD, M.f. S., Arbeit, Gesundheit und Demografie des Landes Rheinland-Pfalz (2017): Barrierefrei Bauen – Leitfaden für die Planung. Online: <https://msagd.rlp.de/fileadmin/m>

- sagd/Publikationen/Soziales/Planungsleitfaden_Barrierefrei_Bauen_2017.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Franz, T. (2013): Einführung in die Verwaltungswissenschaften. Wiesbaden: Springer VS.
- Fraune, C. (2011): Neue Soziale Pakte in Deutschland und den Niederlanden. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit und der Museumpleinakkord 2004 im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag.
- Freitag, M./Vatter, A. (2010): Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Berlin: Lit Verlag.
- Frevel, B./Groß, H. (2016): »Polizei ist Ländersache !« Polizeipolitik unter den Bedingungen des deutschen Föderalismus. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 61-86.
- Ganghof, S. (2019): Forschungsdesign in der Politikwissenschaft: Eine theorieorientierte Perspektive mit Anwendungsbeispielen. Wiesbaden: Springer VS.
- Gas, T. (2006): Baurecht – Schnell erfasst. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Gebauer, K.-E. (2010): Landesparlamentarismus, Föderalismus und Föderalismusreform. In: Sarcinelli, Ulrich/Falter, Jürgen W/Mielke, Gerd/Benzner, Bodo [Hg.]: Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 254-268.
- Gerhold, P. (2020): Umsetzungsstand der MVV TB in den Bundesländern. Online: <https://www.feuertrutz.de/umsetzungsstand-der-mvv-tb-in-den-bundeslaendern/150/62137/> [Zugriff: 07.10.2020].
- Gerlach, I. (2009): Wandel der Interessenvermittlung in der Familienpolitik. In: Rehder, Britta/von Winter, Thomas/Willems, Ulrich [Hg.]: Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 90-108.
- Gerlinger, T. (2008): Wettbewerbsinduzierte Unitarisierung – Der Wandel der Bundesländer-Beziehungen in der Gesundheitspolitik. In: Scheller, Hendrik/Schmid, Josef [Hg.]: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden: Nomos, S. 242-263.
- Gerlinger, T. (2009): Der Wandel der Interessenvermittlung in der Gesundheitspolitik. In: Rehder, Britta/von Winter, Thomas/Willems, Ulrich [Hg.]: Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 33-51.
- Gerschewski, J. (2016): Pfadabhängigkeit in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In: Lauth, Hans-Joachim/Kneuer, Marianne/Pickel, Gerd [Hg.]: Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 235-246.
- Geyer, B. (2016): Die Transkription. Eine notwendige Reduktion sozialer Interaktion. In: Wintzer, Jeannine [Hg.]: Herausforderungen in der Qualitativen Sozialforschung. Forschungsstrategien von Studierenden für Studierende. Berlin, Heidelberg: Springer Spektrum, S. 111-119.
- Giessen, L. (2011): Horizontal policy integration. In: Schiffman, Howard S. [Hg.]: Green Issues and Debates. A A to Z Guide. Thousand Oaks: SAGE, S. 293-296.

- Giessen, L./Lukesch, R./Böcher, M./Elbe, S. (2008): Politikintegration für ländliche Räume? Die (Nicht-)Koordination der Förderung. In: Elbe, Sebastian [Hg.]: Land-Stadt Kooperation und Politikintegration für ländliche Räume. Aachen: Shaker-Verlag, S. 57-120.
- Gluns, D. (2019): Wohnungspolitik als »alte neue« Herausforderung des Sozialstaats. In: Freise, Matthias/Zimmer, Annette [Hg.]: Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder. Wiesbaden: Springer VS, S. 257-283.
- Graf, P./Kern, K./Scheiner, S. (2018): Mehrebenen-Dynamiken in der deutschen Energiewendepolitik. Die Rolle von Städten und Regionen am Beispiel von Baden-Württemberg. In: Radtke, Jörg/Kersting, Norbert [Hg.]: Energiewende – Politikwissenschaftliche Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS, S. 205-242.
- Grajewski, R./Mehl, P. (2008): Variable Politik trotz wachsender Verflechtung. Netzwerk-governance am Beispiel der Politik zur Entwicklung Ländlicher Räume. In: Scheller, Hendrik/Schmid, Josef [Hg.]: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden: Nomos, S. 284-310.
- Grasl, M. (2016): Neue Möglichkeiten: Die Bundes- und Europapolitik der Länder. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 161-182.
- Grotz, F./Götz, A./Lewandowsky, M./Wehrkamp, H. (2017): Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Ländern. Die Entwicklung der staatlichen Kernverwaltung im Ländervergleich. Wiesbaden: Springer VS.
- Grüber, K./Ackermann, S./Spörke, M. (2011): Disability Mainstreaming in Berlin – Das Thema Behinderung geht alle an. Berlin: Institut Mensch, Ethik und Wissenschaft (IMEW): Selbstverlag.
- Günther, W./Kurrek, D./Töller, A. E. (2019): Ein starker Fall für die Parteiendifferenztheorie: Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende in den Bundesländern. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 29 Jg., Heft 3, S. 361-392.
- Hacke, U./Müller, K./Renz, I. (2017): Gemeinschaftliche Wohnprojekte für Ältere. Aspekte von Rechts- und Finanzierungsformen und weitere Kriterien für die Auswahl der Fallbeispiele im TransNIK-Handlungsfeld Bauen & Wohnen. Werkstattbericht Nr. 2 im Handlungsfeld Bauen & Wohnen. Online: https://www.transnik.de/transnik-wAssets/docs/TransNIK_Werkstattbericht_Nr_2_Fallauswahl_Wohnen_IWU.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Hague, R./Harrop, M. (2004): Comparative Government and Politics. An Introduction. Hampshire, New York: palgrave macmillan.
- Hall, P. A. (1993): Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. In: Comparative Politics, 25 Jg., Heft 3, S. 275-296.
- Harrison, K. (1999): Talking with the Donkey: Cooperative Approaches to Environmental Protection. In: Journal of Industrial Ecology, 2 Jg., Heft 3, S. 51-72.
- Haug, P./Rosenfeld, M. T. W./Weiß, D. (2012): Zur Zukunft der kommunalen Wohnungspolitik in Deutschland und Europa. Tagungsband: Referate und Diskussionen im Rahmen des 3. Halleschen Kolloquiums zur Kommunalen Wirtschaft am 5. und 6. November 2009. IWH Halle 3/2012 Sonderheft. Online: <https://www.iw>

- h-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/iwh_sonderhefte/SH_12-3.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Hausss, S./Hofmann, J. (2015): Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. In: *der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8 Jg., Heft 1, S. 29-49.
- Haus, M. (2006): *Verwaltungs- und Kommunalpolitik der Länder*. In: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg [Hg.]: *Landespolitik in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 270-294.
- Heckathorn, D. D./Maser, S. M. (1990): The Contractual Architecture of Public Policy: A Critical Reconstruction of Lowi's Typology. In: *The Journal of Politics*, 52 Jg., Heft 4, S. 1101-1123.
- Heindl, M./Böhme, D. (2013): Die öffentliche Verwaltung: Akteur und Instrument des Regierens. In: Glaab, Manuela/Weigl, Michael [Hg.]: *Politik und Regieren in Bayern*. Wiesbaden: Springer VS, S. 183-199.
- Heinelt, H. (2003): Politikfelder. Machen Besonderheiten von Policies den Unterschied? In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C [Hg.]: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, Wien: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 239-256.
- Heinelt, H./Egner, B. (2006): *Wohnungspolitik – von der Wohnraumzwangsbewirtschaftung zur Wohnungspolitik*. In: Schmidt, Manfred G/Zohlnhöfer, Reimut [Hg.]: *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 203-220.
- Heinze, R. G. (2013): *Altengerechtes Wohnen: Aktuelle Situation, Rahmenbedingungen und neue Strukturen*. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2.2013, S. 133-146. Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2013/2/Inhalt/DL_Heinze.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Zugriff: 07.10.2020].
- Held, T. (2011): *Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände – Ausmaß und aktuelle Entwicklungen*. Informationen zur Raumentwicklung 12.2011. Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2011/12/Inhalt/DL_Held.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Zugriff: 07.10.2020].
- Helfferrich, C. (2019): *Leitfaden- und Experteninterviews*. In: Blasius, Jörg/Baur, Nina [Hg.]: *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. 2. Wiesbaden: Springer VS, S. 669-686.
- Hendler, R. (2012): § 69 Bau-, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. In: Härtel, Ines [Hg.]: *Handbuch Föderalismus*. Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, S. 443-462.
- Hepp, G. F. (2006): *Bildungspolitik als Länderpolitik*. In: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg [Hg.]: *Landespolitik in Deutschland: Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 240-269.
- Herweg, N. (2015): *Multiple Streams Ansatz*. In: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut [Hg.]: *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 325-353.
- Hessische Staatskanzlei (2013): *3. Demografie-Bericht*. Bericht aus der Interministeriellen Arbeitsgruppe »Demografie«. Online: https://staatskanzlei.hessen.de/sites/default/files/media/staatskanzlei/3_demografie-bericht.pdf [Zugriff: 07.10.2020].

- Hessische Staatskanzlei (2016): 4. Demografie-Bericht. Weiterentwicklung und Perspektiven. Online: https://staatskanzlei.hessen.de/sites/default/files/media/staatskanzlei/4_demografiebericht_hessen.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessische Staatskanzlei (2019): Hessen erfolgreich regiert – bereit für morgen. Die hessische Landesregierung und ihre Leistungen in der 19. Legislaturperiode. Online: https://www.hessen.de/sites/default/files/media/staatskanzlei/leistungen_hl_barrierefrei_2018_v1.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2007): Abschlussbericht der Enquetekommission »Demografischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik«. Drucksache 16/7500. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/16/0/07500.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2012): Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die Förderung von sozialem Wohnraum in Hessen. Drucksache 18/5832. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/18/2/05832.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2015a): Antrag der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend Seniorenpolitik als wichtiger Baustein – Miteinander füreinander zwischen Jung und Alt -Erfahrungswerte nutzen – Lebensqualität und Selbstbestimmung erhalten. Drucksache 19/2897. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/7/02897.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2015b): Kleine Anfrage der Abg. Dr. Sommer (SPD) vom 19.05.2015 betreffend Altersgerechter Wohnraum in Hessen und Antwort des Ministers für Soziales und Integration. Drucksache 19/1995. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/5/01995.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2015c): Kleine Anfrage der Abg. Dr. Sommer (SPD) vom 30.07.2015 betreffend bedarfsgerechte, altersgerechte Wohn-, Versorgungs- und Pflegestrukturen in Hessen (Teil 1) und Antwort des Ministers für Soziales und Integration. Drucksache 19/2316. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/6/02316.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2016a): Kleine Anfrage der Abg. Dr. Sommer und Siebel (SPD) vom 10.03.2016 betreffend Projekt Barrierefreiheit als Bestandteil im Architekturstudium und Antwort des Ministers für Wissenschaft und Kunst. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/0/03220.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2016b): Kleine Anfrage der Abg. Dr. Sommer, Siebel, Alex und Roth (SPD) vom 04.02.2016 betreffend Berücksichtigung der Barrierefreiheit in der Bauordnung (Teil 1) und Antwort des Ministers für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/5/03115.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2016c): Kleine Anfrage der Abg. Dr. Sommer, Siebel, Alex und Roth (SPD) vom 04.02.2016 betreffend Berücksichtigung der Barrierefreiheit in der Bauordnung (Teil 2) und Antwort des Ministers für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/6/03116.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2016d): Kleine Anfrage der Abg. Schott (DIE LINKE) vom 17.10.2016 betreffend Beteiligung Behindertenbeauftragte und Antwort des Ministers für Soziales und Integration. Drucksache 19/3901. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/1/03901.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].

- Hessischer Landtag (2017a): 106. Sitzung, Wiesbaden, den 30. Mai 2017. Plenarprotokoll 19/109. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/PLPR//19/6/00106.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2017b): 118. Sitzung. Wiesbaden, den 21. November 2017. Plenarprotokoll 19/118. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/PLPR//19/8/00118.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2017c): Dringlicher Antrag der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend zeitgemäße Politik in Hessen, die ältere Menschen mit ihren unterschiedlichen Bedürfnissen erreicht und sie in ihren Lebenswirklichkeiten unterstützt. Drucksache 19/4948. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/8/04948.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2017d): Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neufassung der Hessischen Bauordnung und zur Änderung landesplanungs- und straßenrechtlicher Vorschriften. Drucksache 19/5379. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/9/05379.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2018a): 56. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, 8. Februar 2018. Stenografischer Bericht – öffentliche Anhörung. Online: https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/WVA-KB-56-oeff-Anh_08.02.2018.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2018b): 138. Sitzung, Wiesbaden, den 22. Mai 2018. Plenarprotokoll 19/138. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/PLPR//19/8/00138.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2018c): 140. Sitzung, Wiesbaden, den 24. Mai 2018. Plenarprotokoll 19/140. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/PLPR//19/0/00140.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2018d): Änderungsantrag der Fraktion der SPD zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Behinderten-Gleichstellungsgesetzes in der Fassung der Beschlussempfehlung Drucks. 19/6839 neu zu Drucks. 19/6675. Drucksache 19/6850. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/0/06850.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2018e): Änderungsantrag der Fraktion der SPD zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neufassung der Hessischen Bauordnung und zur Änderung landesplanungs- und straßenrechtlicher Vorschriften in der Fassung der Beschlussempfehlung. Drucksache 19/6396 zu Drucksache 19/5379. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/0/06440.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2018f): Änderungsantrag der Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neufassung der Hessischen Bauordnung und zur Änderung landesplanungs- und straßenrechtlicher Vorschriften, Drucksache 19/5379. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/9/06379.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2018g): Ausschussvorlage WVA 19/40 – öffentlich – Stellungnahmen der Anzuhörenden zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neufassung der Hessischen Bauordnung und zur Änderung landesplanungs-

- und straßenrechtlicher Vorschriften – Teil 1. Online: <https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/WVA-AV-040-T4.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2018h): Ausschussvorlage WVA 19/40 – öffentlich – Stellungnahmen der Anzuhörenden zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neufassung der Hessischen Bauordnung und zur Änderung landesplanungs- und straßenrechtlicher Vorschriften – Teil 2. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/AV/19/WVA/WVA-AV-040-T2.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2018i): Ausschussvorlage WVA 19/40 – öffentlich – Stellungnahmen der Anzuhörenden zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neufassung der Hessischen Bauordnung und zur Änderung landesplanungs- und straßenrechtlicher Vorschriften – Teil 3. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/AV/19/WVA/WVA-AV-040-T3.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2018j): Ausschussvorlage WVA 19/40 – öffentlich – Stellungnahmen der Anzuhörenden zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neufassung der Hessischen Bauordnung und zur Änderung landesplanungs- und straßenrechtlicher Vorschriften – Teil 5. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/AV/19/WVA/WVA-AV-040-T5.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2018k): Öffentliche mündliche Anhörung. Ausschussvorlage/SIA/20/1 – Teil 1. Stellungnahmen der Anzuhörenden zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN. Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Behinderten-Gleichstellungsgesetzes. Drucksache 20/178. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/AV/20/SIA/SIA-AV-001-T1.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2018l): Öffentliche schriftliche Anhörung. Ausschussvorlage/SIA/19/138 – Teil 1 – Stand: 16.10.2018. Stellungnahmen der Anzuhörenden zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN für ein zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Behinderten-Gleichstellungsgesetzes. Drucksache 19/6675. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/AV/19/SIA/SIA-AV-138-T1.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2019a): 15. Sitzung, Wiesbaden, den 18. Juni 2019. Plenarprotokoll 20/15. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/PLPR//20/5/00015.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2019b): 27. Sitzung, Wiesbaden den 11. Dezember 2019. Plenarprotokoll 20/27. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/PLPR//20/7/00027.pdf>, [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2019c): Handbuch des Hessischen Landtags. 20. Wahlperiode 2019-2024. Online: https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/Hessischer_Landtag_WEB-Version_0.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2020a): Antwort Landesregierung. Große Anfrage Dr. Daniela Sommer (SPD), Ulrike Alex (SPD), Elke Barth (SPD), Christoph Degen (SPD), Gernot Grumbach (SPD) und Fraktion. Wohn- und Lebenssituation für Studierende in Hessen. Drucksache 20/1459. Drucksache 20/2509. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/9/02509.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2020b): Ausschussvorlage WVA 20/9 – öffentlich – Teil 2. Stellungnahmen der Anzuhörenden zu Gesetzentwurf Fraktion der Freien Demokraten Ge-

- setz zur Änderung der Hessischen Bauordnung – Drucks. 20/782 – und Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Gesetz zur Änderung der Hessischen Bauordnung – Drucks. 20/1645 –. Online: <http://starweb.hessen.de/cache/AV/20/WVA/WVA-AV-009-T2.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessischer Landtag (2020c): Petitionen von allgemeinem Interesse. Online: <http://hessischer-landtag.de/content/petitionen-von-allgemeinem-interesse> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hessisches Statistisches Landesamt (2019): Bevölkerung 2018 und 2040 in den kreisfreien Städten und Landkreisen nach Altersgruppen sowie Durchschnittsalter der Bevölkerung.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2020): Statistische Berichte. Die Bevölkerung der hessischen Gemeinden am 30. Juni 2020. Fortschreibungsergebnisse Basis Zensus 09. Mai 2011. Online: https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/AI2_AII_AIII_AV_20-1hj.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Heumann, F. (2019): Angespannte Wohnungsmärkte. Eine kritische Betrachtung der Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte im Rahmen der Mietpreisbremse. In: Standort, 43 Jg., Heft 1, S. 278-287.
- Heuser, T./Reh, W. (2016): Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes. In: Schwedes, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas [Hg.]: Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 237-264.
- HFW, Hessische Fachstelle für Wohnberatung (2002): Hessische Fachstelle für Wohnberatung – Konzept. Online: <https://docplayer.org/42648965-Hessische-fachstelle-fuer-wohnberatung-konzept.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- Hildebrandt, A. (2016): Die Finanzpolitik der Länder nach den Föderalismusreformen: Begrenzte Spielräume, fortdauernde Unterschiede. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 115-138.
- Hildebrandt, A./Wolf, F. (2016): Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. Wiesbaden: Springer VS.
- HMSI, Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2012): Hessischer Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Online: https://www.brk.hessen.de/fileadmin/un_brk/Dokumente/UNBRK_Aktionsplan_barrierefrei.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- HMSI, Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2016): Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen: Leitfaden für die Normprüfung im Bundesland Hessen. Erläuternde Kommentierung Online: https://www.brk.hessen.de/fileadmin/un_brk/Dokumente/MPFPR_Pruefleitfaden_UNBRK_Kommentierung_2016-pdf.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- HMSI, Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2019): Wohnen in Hessen. Im Alter sicher und selbstbestimmt leben. Online: https://soziales.hessen.de/sites/default/files/media/hm_broschuere_wohnen_in_hessen_2019_web.pdf [Zugriff: 07.10.2020].

- HMSI, Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2020a): Organigramm. Online: https://soziales.hessen.de/sites/default/files/media/hsm/organisationsplan_01_11_2019.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- HMSI, Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2020b): Wohnen im Alter – Sicher und selbstbestimmt leben Online: <https://soziales.hessen.de/familie-soziales/senioren/sicher-und-selbstbestimmt-leben> [Zugriff: 07.10.2020].
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2014): Staatsanzeiger für das Land Hessen – 25. August 2014. Soziale Wohnraumförderung, hier: Richtlinien für die Förderung des behindertengerechten Umbaus von selbstgenutztem Wohneigentum in Hessen. Online: <https://www.wibank.de/resource/blob/wibank/306346/d143109c4a78d97ae11088f76e6d7fco/richtlinie-behindertengerechter-umbau-von-wohneigentum-data.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016a): Allianz für Wohnen in Hessen – Zwischenbericht. Online: https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/allianz_fuer_wohnen_in_hessen_-_zwischenbericht_-_barrierefrei.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016b): Staatsanzeiger für das Land Hessen – 15. Februar 2016. Kommunalinvestitionsprogramm, hier: Programmteil Wohnen. Online: <https://www.wibank.de/resource/blob/wibank/377014/38311c068b1bfb50c9283f2bd8edfca/richtlinie-kip-wohnraum-data.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2017): Masterplan Wohnen in Hessen. Ziele, Schwerpunkte und Maßnahmen der hessischen Wohnungspolitik. Online: https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwvl/masterplan_wohnen_in_hessen.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- HMUKLV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2018): Richtlinie des Landes Hessen zur sozialen Mietwohnraumförderung. Online: https://umwelt.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/richtlinie_wohnen_bf.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- HMWEVW, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (2013): Anhang zur Broschüre »Universales Barrierefreies Bauen«: DIN 18040 Teil 1 und 2. Online: https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwvl/din18040rz_geschuetzt_juliz014.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- HMWEVW, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (2018a): Hessische Bauordnung (HBO) 2018. Online: https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwvl/190226_hbo_105.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- HMWEVW, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (2018b): Hessische Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (H-VV TB) (Umsetzung der Musterverwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen Ausgabe 2017/1) vom 13. Juni 2018 (StAnz. S. 831). Online: https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwvl/verwaltungsvorschrift_technische_baubestimmungen_h-vv_tb_-_erlass_vom_13._juni_2018.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- HMWEVW, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (2019a): Bezahlbaren Wohnraum schaffen – bestehenden sichern.

- 12-Punkte-Programm der Allianz für Wohnen in Hessen. Online: https://wohnungsbau.hessen.de/sites/wohnungsbau.hessen.de/files/ha_12-PP_Layout_190829_Web-DS2.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- HMWEVW, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (2019b): Konsolidierte Fassung Bauvorlagenerlass (BVErl) vom 13. Juni 2018, letzte Änderung vom 11. Januar 2019. Online: https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwvl/konsolidierte_fassung_bauvorlagenerlass_2018-letzte_aenderung_11.1.2019.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- HMWEVW, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (2020a): Bauaufsichtliche Verfahren. Neuer Bauvorlagenerlass und Vordrucke. Online: <https://wirtschaft.hessen.de/neuer-bauvorlagenerlass-und-vordrucke> [Zugriff: 07.10.2020].
- HMWEVW, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (2020b): Organigramm. Online: https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwvl/opl_hmweww_stand_19_05_2020.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2011): Hessische Bauordnung (HBO) 2011. Online: https://www.akh.de/fileadmin/download/Recht/Gesetze/HBO/HBO_mit_Anlagen_.pdf [Zugriff: 10.06.2020].
- Hogl, K./Kleinschmit, D./Rayner, J. (2016): Achieving policy integration across fragmented policy domains: Forests, agriculture, climate and energy. In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34 Jg., Heft 3, S. 399-414.
- Holm, A. (2008): Der Ausstieg des Staates aus der Wohnungspolitik. Für eine soziale Wohnungsbaupolitik. Online: https://www.kopofo-nrw.de/fileadmin/kundendaten/www.kopofo-nrw.de/pdf/Downloads/Tagung_Wohnungsbau_holm.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Holm, A. (2011): Wohnungsprivatisierung in Europa. Strategien, Verfahren und Auswirkungen in Großbritannien, Polen und den Niederlanden. *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 12. 2011. Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2011/12/Inhalt/DL_Holm.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff: 07.10.2020].
- Holm, A. (2016): Gentrification und das Ende der Berliner Mischung. In: Von Einem, Eberhard [Hg.]: *Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 191-231.
- Holtkamp, L. (2012): *Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Holtmann, E. (2000): Gesetzgebung in der Wohnungspolitik des Bundes: Zur Rolle des parteipolitischen Faktors. In: Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut [Hg.]: *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS, S. 105-128.
- Holtmann, E. (2005): Institutionelle Entwicklungspfade und reale Ausprägungen einer dezentralen Erledigung bundesstaatlicher Aufgaben im Sektor der Bau- und Wohnungspolitik. In: Färber, Gisela [Hg.]: *Das föderative System in Deutschland. Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht*. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 224. Hannover: ARL, S. 282-312.

- Höpflinger, F. (2018): Wohnen und Wohnmobilität im Alter. In: Schroeter, Klaus R./Vogel, Claudia/Künemund, Harald [Hg.]: *Handbuch Soziologie des Alter(n)s*. Wiesbaden: Springer VS, S. 1-24.
- Hörisch, F./Wurster, S. (2017): *Das grün-rote Experiment in Baden-Württemberg. Eine Bilanz der Landesregierung Kretschmann 2011-2016*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hornig, E.-C. (2016): Der Ausbau des Frankfurter Flughafens – (k)ein Hindernis für die schwarz-grüne Koalition 2013 in Hessen? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 47 Jg., Heft 3, S. 561-573.
- Howlett, M. (2004): Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. In: *Policy and Society*, 23 Jg., Heft 2, S. 1-17.
- Howlett, M./Mukherjee, I./Woo, J. J. (2015): From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. In: *Policy & Politics*, 43 Jg., Heft 2, S. 291-311.
- Hubo, C./Krott, M. (2010): Politiksektoren als Determinanten von Umweltkonflikten am Beispiel invasiver gebietsfremder Arten. In: Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas [Hg.]: *Umwelt- und Technikkonflikte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 219-238.
- Humphreys, D. (2016): Integers, integrants and normative vectors: the limitations of environmental policy integration under neoliberalism. In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34 Jg., Heft 3, S. 433-447.
- Hünermund, S. (2018): Kleine Anfragen im Deutschen Bundestag. Zu den Funktionen des Frageinstruments am Beispiel der 17. Wahlperiode. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49 Jg., Heft 3, S. 455-476.
- Hustedt, T. (2014): Negative Koordination in der Klimapolitik: Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie. In: *der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 7 Jg., Heft 2, S. 311-330.
- Hustedt, T./Kolltveit, K./Salomonsen, H. H. (2017): Ministerial advisers in executive government: Out from the dark and into the limelight. In: *Public Administration*, 95 Jg., Heft 2, S. 299-311.
- Hustedt, T./Salomonsen, H. H. (2014): Ensuring political responsiveness: Politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. In: *International Review of Administrative Sciences*, 80 Jg., Heft 4, S. 746-765.
- Hüttmann, M. G. (2008): »Föderalismus taugt nicht für Europa«: Politikverflechtung und Europapolitik in Deutschland. In: Scheller, Hendrik/Schmid, Josef [Hg.]: *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. Baden-Baden: Nomos, S. 127-147.
- Hüttmann, M. G./Siegl, J. (2008): Politikverflechtung und Europäisierung im deutschen Sicherheitsföderalismus. In: Scheller, Hendrik/Schmid, Josef [Hg.]: *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. Baden-Baden: Nomos, S. 162-185.
- HWB Hofheim, Hofheimer Wohnungsbau GmbH (2017): *Dokumentation zur HWB-Musterwohnung*. Online: https://www.hwb-hofheim.de/assets/Projekte/HWB-Musterwohnung/b1207484bd/HWB_Dokumentation_Musterwohnung.pdf [Zugriff: 07.10.2020].

- HWB Hofheim, Hofheimer Wohnungsbau GmbH (2020a): Musterwohnung »Selbstständig Leben«. Online: <https://www.hwb-hofheim.de/hwb/aktuelles/musterwohnung-selbststaendig-leben/> [Zugriff: 07.10.2020].
- HWB Hofheim, Hofheimer Wohnungsbau GmbH (2020b): Wir am Klingenborn. Gemeinschaftliches Wohnen im Dr. Max Schulze-Kahleyss-Haus. Online: https://www.hwb-hofheim.de/assets/Projekte/Klingenborn/64ff83a67a/HWB_WiramKlingenborn_Gemeinschaftliches-Wohnen.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- IB Sachsen-Anhalt, Investitionsbank Sachsen-Anhalt (2014): Merkblatt Sachsen-Anhalt MODERN – Altengerecht Umbauen. Online: https://www.ib-sachsen-anhalt.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wohnungsbau/MODERN_Merkblatt_Altengerecht_Umbauen.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- IB Sachsen-Anhalt, Investitionsbank Sachsen-Anhalt (2017a): Merkblatt Programm Sachsen-Anhalt AUFZUGSPROGRAMM. Online: https://www.ib-sachsen-anhalt.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wohnungsbau/AUFZUG_Merkblatt.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- IB Sachsen-Anhalt, Investitionsbank Sachsen-Anhalt (2017b): Merkblatt Sachsen-Anhalt WOHNRAUM HERRICHTEN. Online: https://www.ib-sachsen-anhalt.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wohnungsbau/WOHNRAUM_HERRICHTEN_MERKBLATT.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- IB Sachsen-Anhalt, Investitionsbank Sachsen-Anhalt (2019): Antworten auf Ihre Fragen zum Sachsen-Anhalt AUFZUGSPROGRAMM. Online: https://www.ib-sachsen-anhalt.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wohnungsbau/AUFZUG_FAQ.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- IHK Frankfurt a.M., Industrie- und Handelskammer Frankfurt a.M. (2020): Initiative für mehr Bauland in FrankfurtRheinMain. Online: <https://www.frankfurt-main.ihk.de/branchen/immobilien/ihk-positionen/initiative-fuer-mehr-bauland/> [Zugriff: 07.10.2020].
- IM NRW, Ministerium des Innern Nordrhein-Westfalen (2019): Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018) vom 21. Juli 2018. In Kraft getreten am 4. August 2018 und am 1. Januar 2019 (GV. NRW. 2018 S. 421); geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. März 2019 (GV. NRW. S. 193), in Kraft getreten am 10. April 2019. Online: <https://www.mhkgb.nrw/Bau/bauaufsicht/Barrierefreies-Wohnen/index.php> [Zugriff: 07.10.2020].
- IP 1: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnberatungsstelle.
- IP 2: Interview im Rahmen der Fallstudien. Verband.
- IP 3: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungspolitischer Sprecher der CDU-Fraktion Sachsen-Anhalt.
- IP 5: Interview im Rahmen der Fallstudien. IB Sachsen-Anhalt.
- IP 6: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungs- und sozialpolitische Sprecher*innen der Fraktion DIE LINKE Sachsen-Anhalt.
- IP 7: Interview im Rahmen der Fallstudien. DIE LINKE Hessen – Mitglied im Landesvorstand und wohnungspolitischer Sprecher auf kommunaler Ebene.
- IP 8: Interview im Rahmen der Fallstudien. Verband.
- IP 9: Interview im Rahmen der Fallstudien. Kommunaler Akteur.
- IP 10: Interview im Rahmen der Fallstudien. WIBank Hessen.

- IP 12: Interview im Rahmen der Fallstudien. Verband.
- IP 13: Interview im Rahmen der Fallstudien. Verband.
- IP 14: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnberatungsstelle.
- IP 15: Interview im Rahmen der Fallstudien. Verband.
- IP 16: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnberatungsstelle.
- IP 17: Interview im Rahmen der Fallstudien. WIBank Hessen.
- IP 18: Interview im Rahmen der Fallstudien. Kommunaler Akteur.
- IP 19: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungs- und sozialpolitische Sprecherinnen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Hessen.
- IP 20: Interview im Rahmen der Fallstudien. Verband.
- IP 21: Interview im Rahmen der Fallstudien. KfW/BMI.
- IP 22: Interview im Rahmen der Fallstudien. Verkehrsministerium Sachsen-Anhalt.
- IP 23: Interview im Rahmen der Fallstudien. Verband.
- IP 24: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungs- und behindertenpolitische Sprecher der Fraktion AfD Sachsen-Anhalt.
- IP 25: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungsunternehmen.
- IP 26: Interview im Rahmen der Fallstudien. Referent für Soziales/Bauen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Sachsen-Anhalt.
- IP 27: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungsunternehmen.
- IP 28: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungsunternehmen.
- IP 29: Interview im Rahmen der Fallstudien. Verband.
- IP 30: Interview im Rahmen der Fallstudien. Verband.
- IP 31: Interview im Rahmen der Fallstudien. Kommunaler Akteur.
- IP 32: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnberatungsstelle.
- IP 33: Interview im Rahmen der Fallstudien. Kommunaler Akteur.
- IP 34: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungsunternehmen.
- IP 35: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungsbaupolitischer Sprecher der SPD-Fraktion Sachsen-Anhalt.
- IP 36: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungsunternehmen.
- IP 37: Interview im Rahmen der Fallstudien. Fachtag eines Verbandes.
- IP 38: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungsunternehmen.
- IP 39: Interview im Rahmen der Fallstudien. Verband/Wohnberatungsstelle.
- IP 40: Interview im Rahmen der Fallstudien. Handwerkskammer Magdeburg.
- IP 41: Interview im Rahmen der Fallstudien. Architektenkammer Sachsen-Anhalt.
- IP 44: Interview im Rahmen der Fallstudien. Sozialpolitische Sprecherin der SPD-Fraktion Sachsen-Anhalt.
- IP 45: Interview im Rahmen der Fallstudien. Sozialministerium Sachsen-Anhalt, zuständiges Referat zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.
- IP 46: Interview im Rahmen der Fallstudien. Verband.
- IP 47: Interview im Rahmen der Fallstudien. Handwerkskammer.
- IP 48: Interview im Rahmen der Fallstudien. Verband.
- IP 49: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungsbaupolitische Sprecherin der SPD-Fraktion Hessen.
- IP 50: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungsbaupolitischer Sprecher der FDP-Fraktion Hessen.

- IP 51: Interview im Rahmen der Fallstudien. Kommunalen Akteur.
- IP 52: Interview im Rahmen der Fallstudien. Kommunalen Akteur.
- IP 53: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungsbaupolitischer Sprecher der CDU-Fraktion Hessen.
- IP 54: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnberatungsstelle.
- IP 55: Interview im Rahmen der Fallstudien. Wohnungsunternehmen.
- IP 56: Interview im Rahmen der Fallstudien. Expertin zum barrierefreien Bauen.
- IP 57: Interview im Rahmen der Fallstudien. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Abteilung VII 7 Wohnungsbau und Wohnrecht – Referent.
- Jacob, K./Wolff, F./Graaf, L./Heyen, D. A./Guske, A.-L. (2016): Dynamiken der Umweltpolitik in Deutschland: Rückschau und Perspektiven. Zwischenbericht. TEXTE 70/2016. Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im Auftrag des Umweltbundesamtes. Online: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/dynamiken_der_umweltpolitik_in_deutschl_and-ruckschau_und_perspektiven_final.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Jaedicke, W./Veser, J. (2011): Strategien der Kommunen im Umgang mit ihren kommunalen Wohnungsbeständen. Informationen zur Raumentwicklung 12.2011. Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Forschungen/2010/Heft145_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff: 07.10.2020].
- Jäger, P./Schunck, H./Segieth, T./Appelt, P. (2017): Im Blickpunkt: Die deutschen Förderbanken. Berenberg Fixed Income Research Public Sector & Financials. Online: https://www.berenberg.de/cgi-bin/fir/fir.cgi?rm=show_doc&ial=1&sb_userid=0&sb_eventid=0&doc_id=2327 [Zugriff: 07.10.2020].
- Jahn, D. (2013): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer VS.
- Jänicke, M. (2006): Umweltpolitik – auf dem Weg zur Querschnittspolitik. In: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut [Hg.]: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 405-418.
- Jann, A. (2013): Age-Wohnmatrix. Bedürfnisse statt Begriffe ins Zentrum stellen. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 48 Jg., Heft 2, S. 164-168.
- Jann, W./Wegrich, K. (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. [Hg.]: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 71-104.
- Jara, M. P. (2020): The Ascending and Fading of a Progressive Policy Instrument: The Climate Change Factor in Southern Germany. In: Water, 12 Jg., Heft 1050, S. 1-17.
- Jeffery, C./Pamphilis, N. M./Rowe, C./Turner, E. (2014): Regional policy variation in Germany: the diversity of living conditions in a ›unitary federal state«. In: Journal of European Public Policy, 21 Jg., Heft 9, S. 1350-1366.
- Jesse, E./Schubert, T./Thieme, T. (2014): Politik in Sachsen. Überblick zu Strukturen, Prozessen und Akteuren im Freistaat Sachsen. Wiesbaden: Springer VS.

- Jocher, T./Mühlthaler, E./Gerhards, P. (2016): Zukunft Bauen. ready – vorbereitet für altersgerechtes Wohnen. Forschung für die Praxis, Band 1 vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ZukunftBauenFP/2014-16/band-01-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [Zugriff: 07.10.2020].
- Joo, B. (2018): Politik der altersgerechten Wohnungsanpassung und Wohnberatung für einen möglichst langen Verbleib in vertrauter Häuslichkeit. Anschluss an die Konzepte des Wohlfahrtsmarktes und der sozialen Innovation. Online: https://eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/36821/1/Dissertation_Joo.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Jordan, A./Lenschow, A. (2010): Environmental policy integration: a state of the art review. In: Environmental policy and governance, 20 Jg., Heft 3, S. 147-158.
- Justizbehörde FHH, Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2018): Amtlicher Anzeiger Nr. 34. Erlass der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB). Online: <https://www.luewu.de/docs/anzeiger/docs/2450.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Justizbehörde FHH, Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): Hamburgische Bauordnung (HBauO) vom 14. Dezember 2005. Letzte berücksichtigte Änderung: § 76 geändert durch Gesetz vom 26. November 2018 (HmbGVBl. S. 371). Online: <https://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psm1?showdoccase=1&doc.id=jlr-BauOHA2005rahmen> [Zugriff: 07.10.2020].
- Justizportal Rheinland-Pfalz (2019): Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO) vom 24. November 1998. Zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18.06.2019 (GVBl. S. 112). Online: <http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/1wjo/page/bsrlpprod.psm1?doc.hl=1&doc.id=jlr-BauORPrahen&documentnumber=1&numberofresults=109&showdoccase=1&doc.part=X¶mfromHL=true> [Zugriff: 07.10.2020].
- Kalagi, S. (2014): Die Rolle von Anwaltskanzleien bei der Gesetzesvorbereitung in der Ministerialverwaltung: Ursachen und Probleme am Beispiel der Finanzmarktstabilisierungsgesetze. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 45 Jg., Heft 3, S. 647-668.
- Kaufer, R. (2015): Umsetzung von EU-Umweltschutz in der deutschen Land- und Forstwirtschaft. Die Rolle von Politiksektoren und Politikintegration. Online: https://www.researchgate.net/profile/Ricardo_Kaufer2/publication/331386032_Umsetzung_von_EU-Umweltschutz_in_der_deutschen_Land-_und_Forstwirtschaft_-_Die_Rolle_von_Politiksektoren_und_Politikintegration/links/5c76fec5a6fdcc4715a14401/Umsetzung-von-EU-Umweltschutz-in-der-deutschen-Land-und-Forstwirtschaft-Die-Rolle-von-Politiksektoren-und-Politikintegration.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- KDA, Kuratorium Deutsche Altershilfe/Wüstenrot Stiftung (2014a): Wohnatlas. Rahmenbedingungen der Bundesländer beim Wohnen im Alter. Teil 1: Bestandsanalyse und Praxisbeispiele. Online: https://www.serviceportal-zuhause-im-alter.de/fileadmin/sozialeswohnen/PDF/Broschueren/Wohnatlas_Teil1.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- KDA, Kuratorium Deutsche Altershilfe/Wüstenrot Stiftung (2014b): Wohnatlas. Rahmenbedingungen der Bundesländer beim Wohnen im Alter. Teil 2: Zukunfts-trächtige Strategien im Politikfeld »Wohnen im Alter«. Online: https://www.serviceportal-zuhause-im-alter.de/fileadmin/sozialeswohnen/PDF/Broschueren/Wohnatlas_Teil2.pdf [Zugriff: 07.10.2020].

- Kemmerzell, J. (2017): Überlokales Handeln in der lokalen Klimapolitik. Eine Brücke zwischen globalem Anspruch und lokaler Implementation. In: Barbehön, Marlon/Münch, Sybille [Hg.]: Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik. Wiesbaden: Springer VS, S. 245-271.
- Kerkow, U. (2016): Ländersache Nachhaltigkeit. Die Umsetzung der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung durch die Bundesländer. Online: https://www.ez-der-laender.de/sites/default/files/bundeslaender/dateien/laendersache_nachhaltigkeit_publication_gfp_2017.pdf [Zugriff: 10.07.2019].
- Kevenhörster, P. (2008): Politikwissenschaft Band 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau: Merkblatt: Wohnraum Modernisieren. Programmnummer 141 (angefragt direkt bei der KfW).
- KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau (2015): KfW-Geschäftsbericht 2014. Online: https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Finanzpublikationen/PDF-Dokumente-Berichte-etc./1_Gesch%C3%A4ftsberichte/Gesch%C3%A4ftsbericht_2014_D.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau (2019a): Anlage zum Merkblatt Altersgerecht Umbauen: Kredit (159). Online: [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000003991_M_159_AU_Anlage_TMA_ff_Ma%C3%9Fnahmen.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000003991_M_159_AU_Anlage_TMA_ff_Ma%C3%9Fnahmen.pdf) [Zugriff: 07.10.2020].
- KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau (2019b): Anlage zum Merkblatt Barriere-reduzierung-Investitionszuschuss (455-B). Online: [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000004451_M_455_B_TMA.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000004451_M_455_B_TMA.pdf) [Zugriff: 07.10.2020].
- KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau (2019c): Enge Zusammenarbeit mit den Landesförderbanken. Online: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Über-die-KfW/Arbeitsweise/Zusammenarbeit-mit-Landesförderinstituten/> [Zugriff: 07.10.2020].
- KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau (2019d): Merkblatt: Altersgerecht Umbauen – Kredit. Online: [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000003884_M_159_AU_ohne_TMA.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000003884_M_159_AU_ohne_TMA.pdf) [Zugriff: 07.10.2020].
- KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau (2019e): Merkblatt: Barrierereduzierung Investitionszuschuss. Online: [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000004452_M_455_B.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000004452_M_455_B.pdf) [Zugriff: 07.10.2020].
- KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau (2020a): Geschichte der KfW. Online: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/%C3%9Cber-die-KfW/Identit%C3%A4t/Geschichte-der-KfW/> [Zugriff: 07.10.2020].
- KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau (2020b): Vom zerbombten Nachkriegsdeutschland bis heute: Die Wohnbauförderung hat für die KfW hohe Priorität. Online: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/%C3%9Cber-die-KfW/Identit%C3%A4t/Geschichte-der-KfW/KfW-Themen/Wohnbauf%C3%B6rderung/> [Zugriff: 07.10.2020].
- KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau (o.J.): Interview mit Prof. Dr. Gerhard Loeschke zum Thema Altersgerecht Umbauen. Online: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/N>

- ewsroom/Pressematerial/Themen-kompakt/Altersgerecht-Umbauen/Interview-Prof-Loeschcke/ [Zugriff: 07.10.2020].
- Kiepe, F./Kraemer, D./Sommer, G. (2011): § 58 Kommunale Wohnungsunternehmen. In: Mann, Thomas/Püttner, Günter [Hg.]: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, S. 661-691.
- Kilper, H. (2008): Variable Verflechtungsformen und Governance-Muster. Über institutionelle Vielfalt und pragmatische Anpassungsleistungen in der Regionalpolitik. In: Scheller, Hendrik/Schmid, Josef [Hg.]: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden: Nomos, S. 264-283.
- Kirchgässner, G. (2000): Staatliche Bereitstellung von Gütern: allokativen und distributive Aspekte. In: *Swiss Political Science Review*, 6 Jg., Heft 1, S. 9-28.
- Kivimaa, P./Kern, F. (2016): Creative destruction or mere niche support? Innovation policy mixes for sustainability transitions. In: *Research Policy*, 45 Jg., Heft 1, S. 205-217.
- Kleinfeld, R./Willems, U./Zimmer, A. (2007): Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich [Hg.]: Lobbying – Strukturen. Akteure. Strategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-35.
- Klenk, T. (2018): Interessenlagen und Interessenpolitik im Gesundheitssektor. In: Spier, Tim/Strünck, Christoph [Hg.]: Ärzteverbände und ihre Mitglieder: Zwischen Einfluss- und Mitgliederlogik. Wiesbaden: Springer VS, S. 19-46.
- Klenk, T. (2019): Akteure der Sozialpolitik. In: Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G [Hg.]: Handbuch Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 77-95.
- Knabe, J. (2019): Wohnen und Wohnungspolitik als sozialraumbezogenes Handlungsfeld. In: Kessler, Fabian/Reutlinger, Christian [Hg.]: Handbuch Sozialraum. Grundlagen für den Bildungs- und Sozialbereich. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 635-658.
- Knabe, J./Leitner, S. (2017): Soziale Arbeit, Sozial- und Wohnungspolitik. Ein unübersichtliches Feld. Ausschlüsse vom Wohnungsmarkt und ihre Bewältigung. In: *Sozialer Fortschritt*, 66 Jg., Heft 3-4, S. 229-247.
- Kohte, W./Haas, D./Wiekert, I. (2015): Studie zum »Gender-Disability-Mainstreaming«. Ergebnisbericht vom Zentrum für Sozialforschung Halle e.V. im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt. Online: https://ms.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MS/MS/3_Menschen_mit_Behinderungen_2015/MS_LSA_GDM_ZSH2015_v10_Leitfaden_Handreichung.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Koordination Wohnberatung NRW (2020): Startseite: Förderung Koordination Wohnberatung NRW. Online: <https://www.koordination-wohnberatung-nrw.de/> [Zugriff: 07.10.2020].
- Koordinationsstelle Wohnen im Alter (2020): Wohnberatung und Wohnungsanpassung. Online: <https://www.wohnen-alter-bayern.de/wohnberatung.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- Korte, K.-R. (2010): Regieren und Regierungen in Rheinland-Pfalz – eine vergleichende Betrachtung. In: Sarcinelli, Ulrich/Falter, Jürgen W/Mielke, Gerd/Benzner, Bodo [Hg.]: Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 283-297.

- Krajewski, C./Werring, J. (2013): Ländliche Wohnungsmärkte unter Schrumpfungsbedingungen. Planerische Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsfelder am Beispiel des Hochsauerlandes. In: STANDORT, 37 Jg., Heft 2, S. 97-105.
- Krasemann, B. (2017): Selbstorganisierte gemeinschaftliche Wohnprojekte älterer Menschen als Lernumfeld In: Krasemann, Benjamin [Hg.]: Lernen aus biographischer Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 45-73.
- Kropp, S./Ruschke, M. (2010): Parlament und Verwaltung: in Rollenpartnerschaft vereint? Ein Plädoyer für die Verknüpfung von Parlaments- und Verwaltungsforschung. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 41 Jg., Heft 3, S. 654-676.
- Krummacher, M. (2011): Kommunale Wohnungspolitik. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert [Hg.]: Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 201-214.
- Krzywdzinski, M. (2008): Interessenvermittlung in den mittelosteuropäischen Transformationsstaaten: Arbeits- und Sozialpolitik in Polen. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 18 Jg., Heft 4, S. 423-456.
- Kuckartz, U. (2010): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kühn, M./Bernt, M./Colini, L. (2017): Power, politics and peripheralization: Two Eastern German cities. In: European Urban and Regional Studies, 24 Jg., Heft 3, S. 258-273.
- Kühn, M./Liebmann, H. (2009): Regenerierung der Städte: Strategien der Politik und Planung im Schrumpfungskontext. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kupferschmidt, F. (2018): Marktversagen. In: Drewello, Hansjörg/Kupferschmidt, Frank/Sievering, Frank [Hg.]: Markt und Staat. Eine anwendungsorientierte Einführung in die allgemeine Volkswirtschaftslehre. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 221-244.
- LAG Bayern, Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungsanpassung e.V. (2019): Aktuelle Liste der Wohnberatungsstellen und Wohnberatungsangebote in Bayern. Stand Oktober 2019. Online: https://www.wohnen-alter-bayern.de/files/assets/dokumente/Homepage%202017_Dateien/Wohnberatung/AdressenWohnberatungsm%C3%B6glichkeitenBayern_Oktober%202019.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Lampert, H./Althammer, J. (2007): Kapitel 12: Wohnungspolitik. In: Lampert, Heinz/Althammer, Jörg [Hg.]: Lehrbuch der Sozialpolitik. 8 Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, S. 367-381.
- Land Hessen (2014): Inklusionsbeirat bei der Beauftragten der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen. Online: <https://innen.hessen.de/ueber-uns/behindertenbeauftragte-hessen/beirat-bei-der-beauftragten-der-hessischen-landesregierung> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landesportal Sachsen-Anhalt (2020a): Der Landesbehindertenbeirat. Online: <https://behindertenbeauftragter.sachsen-anhalt.de/beirat-runder-tisch-und-zeitschrift-normal/landesbehindertenbeirat/> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landesportal Sachsen-Anhalt (2020b): Wohnen und Teilhabe – PIA Modellprojekt Wohnraumberatung. Online: <https://pflege.sachsen-anhalt.de/wohnen-und-teilhabe/pia-modelprojekt-wohnraumberatung/wohnberatung/> [Zugriff: 07.10.2020].

- Landesrecht BW Bürgerservice (2019): Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO) in der Fassung vom 5. März 2010. Letzte berücksichtigte Änderung: §§ 51, 52, 55, 70 sowie die Inhaltsübersicht geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. November 2017 (GBl. S. 612, 613). Online: <https://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauO+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landesrecht Sachsen-Anhalt (2019): Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt (BauO LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2013. Letzte berücksichtigte Änderung: geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juli 2018 (GVBl. LSA S. 187). Online: <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauO+ST&psml=bssahprod.psml&max=true&aiz=true> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landesregierung Hessen (2014): Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen. Hessen 2014 bis 2019. Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/Die GRÜNEN Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtages 2014-2019. Online: https://www.vielfalt-bewegt-frankfurt.de/sites/default/files/medien/downloads/koalitionsvertrag_zwischen_cdu_und_den_gruenen_hessen.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Landesregierung Hessen (2019): Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode. Aufbruch im Wandel durch Haltung, Orientierung und Zusammenhalt. Online: <https://www.gruene-hessen.de/partei/files/2018/12/Koalitions-Vertrag-CDU-GRUENE-21-12-2018.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landesregierung Sachsen-Anhalt (2011): Sachsen-Anhalt geht seinen Weg. Wachstum Gerechtigkeit Nachhaltigkeit. Vereinbarung zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands Landesverband Sachsen-Anhalt und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Landesverband Sachsen-Anhalt über die Bildung einer Koalition in der sechsten Legislaturperiode des Landtags von Sachsen-Anhalt 2011 bis 2016. Online: <https://www.spd-sachsen-anhalt.de/files/koalitionsvertrag2011.pdf> [Zugriff: 06.02.2019].
- Landesregierung Sachsen-Anhalt (2016): 2016 – 2021 Koalitionsvertrag Landtagswahl Programm 2016. Sachsen-Anhalt: Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt – verlässlich, gerecht und nachhaltig. Online: https://www.cdulsa.de/sites/www.cdulsa.de/files/downloads/koalitionsvertrag_lsa_2016_2021.pdf [Zugriff: 06.02.2019].
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2019): Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO) vom 22. Januar 2009. Letzte berücksichtigte Änderung: mehrfach geändert, § 72a neu eingef. (Art. 1 Ges. v. 29.11.2018, GVOBl. S. 770). Online: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauO+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true&aiz=true> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landsberg, G. (2017): Wohnungsbau forcieren – Bestand stärken. Statement zur Wohnungspolitik. Online: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Positionspapiere/Wohnungsbau%20forcieren%20%E2%80%93%20Bestand%20st%C3%A4rken/PP%20Wohnungspolitik%2019052017.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].

- Landsberg, G. (2018): Bezahlbaren Wohnraum schaffen – Wohnungsbau stärken und Bestand aktivieren – Anreize schaffen und Standards abbauen. Online: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Positionspapiere/Wohnungsbau%20oforcieren%20%E2%80%93%20Bestand%20st%C3%A4rken/PP%20Bezahlbaren%20Wohnraum%20schaffen%2019032018.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Baden-Württemberg (2019): Gesetzesbeschluss des Landtags. Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung für Baden-Württemberg. Drucksache 16/6592. Online: https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/6000/16_6592_D.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2011): Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung, Abgeordnete Dagmar Zoschke (DIE LINKE): Barrierefreiheit in Sachsen-Anhalt. Kleine Anfrage – KA 6/7239. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp6/drs/do623dak.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2012): Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung Abgeordnete Dagmar Zoschke (DIE LINKE): Kompetenzzentrum Barrierefreiheit, KA 6/7341. Online: <https://s3.kleine-anfragen.de/ka-a-prod/st/6/862.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2013a): Änderungsantrag Fraktion DIE LINKE: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt und zur Regelung der Zuständigkeiten für die Marktüberwachung. Drucksache 6/2187. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp6/drs/d2187dae.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2013b): Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung. Abgeordneter Guido Henke (DIE LINKE): Altersgerechtes und barrierefreies Wohnen in Sachsen-Anhalt, Kleine Anfrage – KA 6/7997. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp6/drs/d2338dak.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2013c): Beschlussempfehlung: Ausschuss für Landesentwicklung und Verkehr. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt und zur Regelung der Zuständigkeiten für die Marktüberwachung Gesetzentwurf Landesregierung. Drucksache 6/1805. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp6/drs/d2131vbe.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2013d): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt und zur Regelung der Zuständigkeiten für die Marktüberwachung. Drucksache 6/1805, 13.02.2013. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp6/drs/d1805lge.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2013e): Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt, 24. Jahrgang, Nr. 18. Ausgegeben in Magdeburg am 4. Juli 2013. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/gvbl/13/G201318.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2013f): Gesetzentwurf Landesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt und zur Regelung der Zuständigkeiten für die Marktüberwachung. Drucksache 6/1805. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp6/drs/d1805lge.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].

- Landtag Sachsen-Anhalt (2013g): Stenografischer Bericht 39. Sitzung. Donnerstag, 21. Februar 2013. Plenarprotokoll 6/39. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/plenum/wp6/039stzgz.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2013h): Stenografischer Bericht 45. Sitzung. Donnerstag, 20. Juni 2013. Plenarprotokoll 6/45. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/plenum/wp6/045stzgz.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2013i): Textdokumentation zur Veröffentlichung im Internet über die öffentliche Anhörung in der 18. Sitzung des Ausschusses für Landesentwicklung und Verkehr am 5. April 2013. Online: https://www.ing-net.de/o.red/the-me/files/datei/1375096025-130729%20BauO_Aend_LT_Niederschr_6Lev18%20p6i.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2014a): Landtag von Sachsen-Anhalt. 6. Wahlperiode. Volkshandbuch, 2. Auflage. Online: https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/DOWNLOADS/Volkshandbuecher/Volkshandbuch_6-2.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2014b): Unterrichtung Chef der Staatskanzlei: Bericht zur Umsetzung des Gesetzes des Landes Sachsen-Anhalt zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz Sachsen-Anhalt – BGG Sachsen-Anhalt). Drucksache 6/2767. Online: <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp6/drs/d2767lun.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2017a): Alternativantrag zum Antrag nach § 37 GO.LT – Fraktion AfD: Aufzugsprogramm im Rahmen der Wohnungsbauförderung. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp7/drs/do935aan.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2017b): Antrag Fraktion DIE LINKE: Schaffung einer Landesfachstelle für Barrierefreiheit in Sachsen-Anhalt, Drucksache 7/1884. Online: <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp7/drs/d1884dan.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2017c): Beschluss: Aufzugsprogramm im Rahmen der Wohnungsbauförderung. Drucksache 7/977, 02.02.2017. Online: <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp7/drs/do977vbs.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2017d): Beschlussrealisierung: Aufzugsprogramm im Rahmen der Wohnungsbauförderung – Beschluss des Landtages – Drs. 7/977, 03.04.2017. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp7/drs/d1201lbr.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2017e): Stenografischer Bericht 19. Sitzung. Donnerstag, 2. Februar 2017. Stenografischer Bericht 7/19. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/plenum/wp7/019stzgz.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2017f): Stenografischer Bericht 35. Sitzung, Freitag, 29. September 2017. Stenografischer Bericht 7/35. Online: <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/plenum/wp7/035stzgz.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2018a): Antrag Fraktion AfD: Das Handwerk stärken – Kleine Bauvorlageberechtigung für Meister und Techniker. Drucksache 7/3380. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp7/drs/d3380aan.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].

- Landtag Sachsen-Anhalt (2018b): Beschluss: Schaffung einer Landesfachstelle für Barrierefreiheit in Sachsen-Anhalt. Drucksache 7/3086. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp7/drs/d3086vbs.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2019a): Antrag Fraktion DIE LINKE: Inklusion voranbringen: Die geplante Landesfachstelle für Barrierefreiheit in Sachsen-Anhalt endlich realisieren! Drucksache 7/3866. Online: <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp7/drs/d3866dan.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2019b): Textdokumentation zur Veröffentlichung im Internet über die öffentliche Anhörung in der 31. Sitzung des Ausschusses für Landesentwicklung und Verkehr am 14. März 2019. Textdokumentation 7/LEV/31. Online: <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/aussch/wp7/lev/protok/levo31p7i.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2020a): Gesetzentwurf Fraktionen CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt. Drucksache 7/6023. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp7/drs/d6023rge.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2020b): Landtag – Fraktionen. Online: <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/landtag/fraktionen/> [Zugriff: 07.10.2020].
- Landtag Sachsen-Anhalt (2020c): Stenografischer Bericht 100. Sitzung, Donnerstag, 7. Mai 2020. Online: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/plenum/wp7/100stzg.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Lange, B.-P. (2006): Medien und Landespolitik. In: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg [Hg.]: Landespolitik in Deutschland: Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 225-239.
- Lanzendorf, U./Pasternack, P. (2016): Landeshochschulpolitiken nach der Föderalismusreform. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2. Wiesbaden: Springer VS, S. 35-60.
- Lehrmacher-Dubberke, C./Neubart, R./Tyll, S. (2015): Wohnen im Alter. In: Neubart, Rainer [Hg.]: Repetitorium Geriatrie. Geriatrie Grundversorgung – Zusatzweiterbildung Geriatrie – Schwerpunktbezeichnung Geriatrie. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag, S. 125-145.
- Leunig, S. (2012): Die Regierungssysteme der deutschen Länder. Wiesbaden: Springer VS.
- Leunig, S. (2016): Hessische Landesregierung. In: Schroeder, Wolfgang/Neumann, Arijana [Hg.]: Politik und Regieren in Hessen. Wiesbaden: Springer VS, S. 65-82.
- Levin, K./Cashore, B./Bernstein, S./Auld, G. (2012): Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change. In: Policy Sciences, 45 Jg., Heft 1, S. 123-152.
- LFI-1B: Gesprächsprotokoll mit einem Landesförderinstitut.
- LFI-2: Gesprächsprotokoll mit einem Landesförderinstitut.
- LFI-3A: Gesprächsprotokoll mit einem Landesförderinstitut.
- LFI-3B: Gesprächsprotokoll mit einem Landesförderinstitut.
- LFI-4: Gesprächsprotokoll mit einem Landesförderinstitut.
- LFI-5: Gesprächsprotokoll mit einem Landesförderinstitut.

- LFI-6: Gesprächsprotokoll mit einem Landesförderinstitut.
- LFI-9: Gesprächsprotokoll mit einem Landesförderinstitut.
- LFI-10: Gesprächsprotokoll mit einem Landesförderinstitut.
- LFI-11: Gesprächsprotokoll mit einem Landesförderinstitut.
- LFI-12: Gesprächsprotokoll mit einem Landesförderinstitut.
- LFI-13: Gesprächsprotokoll mit einem Landesförderinstitut.
- Liebold, R./Trinczek, R. (2009): Experteninterview. In: Kühl, Stefan/Strodtholz, Petra/Taffertshofer, Andreas [Hg.]: *Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden*. S. 32-56.
- Lihs, V. (2013): Wohnen im Alter – Bestand und Bedarf altersgerechter Wohnungen. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) *Wohnen im Alter. Informationen zur Raumentwicklung*, 1 Jg., Heft 2. 2013, S. 125-131.
- Linhart, E./Raabe, J. (2015): Die Stärken unterschiedlicher Ministerien aus der Sicht von Politikern. In: *ZPol Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 25 Jg., Heft 2, S. 159-188.
- Linhart, E./Windwehr, J. (2012): Die Bedeutung bestimmter Ministerien, Geschäftsbereiche und Politikfelder für die Parteien in den deutschen Bundesländern. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 43 Jg., Heft 3, S. 579-597.
- Loer, K./Reiter, R./Töller, A. E. (2015): Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? In: *der moderne staats-dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8 Jg., Heft 1, S. 7-28.
- Loeschke, G./Pourat, D. (2009): Leitfaden barrierefreies Bauen – Umsetzung der neuen Normen. Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ZB/Auftragsforschung/3Rahmenbedingungen/2009/LeitfadenBarrierefreiesBauen2009/Endbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff: 07.10.2020].
- Lorenz, A./Anter, A./Reutter, W. (2016): *Politik und Regieren in Brandenburg*. Wiesbaden: Springer VS.
- Machura, S. (2005): *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mai, M. (2016): *Regieren in der modernen Gesellschaft: Governance aus der Sicht der Ministerialbürokratie*. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- Malik, C. (2008): *Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer nach den »Hartz-Reformen«*. Discussion Papers/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Online: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/21783/ssoar-2008-malik-die_arbeitsmarktpolitik_der_bundeslander_nach.pdf?sequence=1 [Zugriff: 07.10.2020].
- Manow, P. (2005): Die politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des Bundes: Die Bedeutung der Landesebene. In: Ganghof, Steffen/Manow, Philip [Hg.]: *Mechanismen der Politik: Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag, S. 245-276.
- Manz, K. (2016): Interviews planen. Den passenden Schlüssel zum Alltagswissen schmieden. In: Wintzer, Jeannine [Hg.]: *Herausforderungen in der Qualitativen Sozialforschung. Forschungsstrategien von Studierenden für Studierende*. Berlin, Heidelberg: Springer Spektrum, S. 35-42.

- Marshall, N. (2012): Digging deeper: The challenge of problematising ›inclusive development‹ and ›disability mainstreaming‹. In: Betsas, Angeli/Beasley, Chris [Hg.]: Engaging with Carol Bacchi. Strategic Interventions and Exchanges. Adelaide: University of Adelaide Press, S. 53-70.
- Mause, K./Müller, C. (2018): Allokation: Marktversagen und Staatstätigkeit. In: Mause, Karten/Müller, Christian/Schubert, Klaus [Hg.]: Politik und Wirtschaft. Ein integratives Kompendium. Wiesbaden: Springer, S. 147-190.
- Mayntz, R./Scharpf, F. W. (1995a): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W [Hg.]: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag, S. 39-72.
- Mayntz, R./Scharpf, F. W. (1995b): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W [Hg.]: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag, S. 9-38.
- Mayring, P./Fenzl, T. (2019): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Blasius, Jörg/Baur, Nina [Hg.]: Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 2. Wiesbaden: Springer VS, S. 633-648.
- MEID MV, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (2015): Liste der Technischen Baubestimmungen. Bekanntmachung des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus vom 30. September 2015. Online: http://service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=1566477 [Zugriff: 07.10.2020].
- Meisel, D. (1998): Normen- und Programmtransfer zwischen Kooperation und Anpassungsflexibilität – das Politikfeld der Wohnungspolitik. In: Hilpert, Ulrich/Holtkamp, Lars [Hg.]: Regieren und intergouvernementale Beziehungen. Opladen: Leske + Budrich, S. 87-103.
- Metlitzky, N.: Vortrag zum Barrierefreien Bauen, Tagungsreader zur 4. Fachtagung bfb Barrierefrei Bauen.
- MHKBG NRW, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2017): Praktische Folgen des Aufschiebens (›Moratorium‹) der Landesbauordnung in Nordrhein-Westfalen. Online: https://www.akn.w.de/fileadmin/user_upload/Gesetze/faq_moratorium-landesbauordnung2017.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- MHKBG NRW, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2020a): Barrierefreies Bauen. Online: <https://www.mhkgb.nrw/themen/bau/baurecht/barrierefreies-bauen> [Zugriff: 07.10.2020].
- MHKBG NRW, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2020b): Wohnraumförderungsbestimmungen 2020. Öffentliche Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalen 2018 – 2022, Förderjahr 2020. Online: <https://www.nrwbank.de/foerderlotse-dokumente/Binary-wohnraumfoerderbestimmung-gen2020.pdf.pdf?contentType=application/pdf&pfad=/8/2/7582/> [Zugriff: 07.10.2020].
- MHKBG NRW, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen (2019): Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen für das Land Nordrhein-Westfalen (VV TB NRW). Ausgabe Juni 2019. Online: <https://www.mhkgb.nrw/sites/default/files/media/document/file/Erg%C3%A4nzung>

- sdokument_VV_TB_NRW_MVV_TB_Ausgabe2017farblichehinterlegt.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- MIB, Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein (2014): Technische Baubestimmungen – Fassung September 2014. Online: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/docs/anlage/VVSH/pdf/VVSH-2130.103-MI-20150717-SF-A001.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- MIB, Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein/Arge e.V., Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (2015): Plus-Wohnen: Selbstbestimmt, Altersgerecht, Betreut, Barrierefrei. Anforderungen für die Förderung in Schleswig-Holstein – Anregungen und Hinweise für besondere Bauaufgaben. Online: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/W/wohnen/Downloads/WohnenAlter/plusWohnen.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff: 07.10.2020].
- MIBS, Ministerium für Inneres, Bauen und Sport Saarland (2019): Landesbauordnung (LBO) vom Saarland (Art. 1 des Gesetzes Nr. 1544) vom 18. Februar 2004. Zuletzt geändert durch das Gesetz vom 13. Juni 2018 (Amtsbl. I S. 632). Online: [https://www.saarland.de/dokumente/res_innen/LBOFassung13Juni18\(1\).pdf](https://www.saarland.de/dokumente/res_innen/LBOFassung13Juni18(1).pdf) [Zugriff: 07.10.2020].
- MIL, Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg (2019): Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) vom 19. Mai 2016, geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 15. Oktober 2018 (GVBl. I Nr. 22 S. 13) und Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Oktober 2018 (GVBl. I Nr. 25 S. 1). Online: https://mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Brandenburgische%20Bauordnung%20-%20Lesefassung%20%C3%84nderungen%20markiert.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- MIL, Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg (2020a): Entscheidungshilfen zum Vollzug der Brandenburgischen Bauordnung (BbgBO). Online: https://mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Entscheidungshilfen%20zur_BbgBO_Stand_01-20.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- MIL, Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg (2020b): Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB) – Aktuelle Fassung. Online: https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/vv_tb_2018#1 [Zugriff: 07.10.2020].
- MJ Sachsen-Anhalt, Ministerium für Justiz und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt (2020): Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz Sachsen-Anhalt – BGG LSA) vom 16. Dezember 2010 Online: <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-BehGleichGST2010rahmen> [Zugriff: 10.09.2020].
- MLV Sachsen-Anhalt, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt (2016): 2330 Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Herichtung leerstehenden Wohnraums. Runderlass des MLV vom 16.03.2016. Online: https://www.ib-sachsen-anhalt.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wohnungsbau/WOHNRAUM_HERRICHTEN_Richtlinie.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- MLV Sachsen-Anhalt, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt (2017): Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Herstellung des barrieregeduzierten Zugangs zu Wohngebäuden und Wohnungen (Aufzugsprogramm – AufzugsRL). Runderlass des MLV vom 07.07.2017 – 21.1-25154. On-

- line: https://www.ib-sachsen-anhalt.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wohnungsbau/AUFZUG_Richtlinie.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- MLV Sachsen-Anhalt, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt (2018): Verwaltungsvorschrift zur Einführung Technischer Baubestimmungen (VV TB) – Anlage: Technische Baubestimmungen im Land Sachsen-Anhalt. Online: <https://www.ing-net.de/o.red/theme/files/datei/1527771539-anlagevvtbtechnischebaubestimmungen.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- MLV Sachsen-Anhalt, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt (2019a): 2330 Aufzugsprogramm; Änderung. Erlass des MLV vom 15.08.2019 – 21.21-25154. Online: https://www.ib-sachsen-anhalt.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wohnungsbau/AUFZUG_Richtlinie_Aenderung_2019-09-23.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- MLV Sachsen-Anhalt, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt (2019b): 2330 Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Herrichtung leerstehenden Wohnraums, Dritte Änderung. Runderlass des MLV vom 15.08.2019. Online: https://www.ib-sachsen-anhalt.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wohnungsbau/WOHNRAUM_HERRICHTEN_Richtlinie_Aenderung_2019-09-23.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- MLV Sachsen-Anhalt, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt (2020): Organigramm. Online: https://mlv.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/MLV/Ministerium/Ministerium/Organigramm-MLV-Stand-032020.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Möltgen-Sicking, K./Winter, T. (2017): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft: Eine praxisorientierte Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Monstadt, J./Scheiner, S. (2016): Die Bundesländer in der nationalen Energie- und Klimapolitik: Räumliche Verteilungswirkungen und föderale Politikgestaltung der Energiewende. In: Raumforschung und Raumordnung, 74 Jg., Heft 3, S. 179-197.
- Moyson, S./Scholten, P. (2018): Theories on policy learning: Existing approaches and future challenges. In: Dotti, Nicola F. [Hg.]: Knowledge, Policymaking and Learning for European Cities and Regions. From Research to Practice. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 27-44.
- MS Sachsen-Anhalt, Ministerium für Arbeit und Soziales Sachsen-Anhalt (2013): »einfach machen« – Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Landesaktionsplan Sachsen-Anhalt zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung. Online: https://ms.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MS/MS/3_Menschen_mit_Behinderung_2015/Landesaktionsplan.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- MS Sachsen-Anhalt, Ministerium für Arbeit und Soziales Sachsen-Anhalt (2020): Organigramm. Online: https://ms.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MS/MS/Presse_Organisation_2016/01_04_2020_Organisationsplan_MS_01042020.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Müller, I. (2018): Die Wohnungspolitik als Aspekt öffentlicher Daseinsvorsorge. In: Häußler, Angela/Küster, Christine/Ohrem, Sandra/Wagenknecht, Inga [Hg.]: Care und die Wissenschaft vom Haushalt. Aktuelle Perspektiven der Haushaltswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS, S. 177-187.

- Mumm, G. (2016): Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Grundlagen–Evaluatio-
nen–Empfehlungen. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Münch, S. (2006): Bundesdeutsche Wohnungspolitik seit 1945. Online: <https://www.schader-stiftung.de/themen/stadtentwicklung-und-wohnen/fokus/wohnungspolitik/artikel/bundesdeutsche-wohnungspolitik-seit-1945/> [Zugriff: 07.10.2020].
- Münch, U. (2008): Vernachlässigung eines »Hausguts«. Bundesdeutsche Bildungspo-
litik zwischen Europäisierung und Entstaatlichung. In: Scheller, Hendrik/Schmid,
Josef [Hg.]: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflech-
tungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden: Nomos, S. 186-215.
- Münch, U. (2016): Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Um-
bruch. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: Die Politik der Bundesländer:
Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2 Wiesbaden: Springer VS,
S. 365-390.
- Muno, W. (2015): Fallstudien und Process Tracing in der Vergleichenden Politikwissen-
schaft. In: Lauth, Hans-Joachim/Kneuer, Marianne/Pickel, Gerd [Hg.]: Handbuch
Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer VS, S. 79-90.
- MV-Serviceportal, Dienstleistungsportal Mecklenburg-Vorpommern (2019): Lan-
desbauordnung Mecklenburg-Vorpommern (LBauO M-V) in der Fassung der
Bekanntmachung vom 15. Oktober 2015. Letzte berücksichtigte Änderung: § 72
geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 5. Juli 2018. Online: <https://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psm1?showdoccase=1&st=lr&doc.id=jlrl-BauOMV2015rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs> [Zugriff: 07.10.2020].
- Nassauische Heimstätte (2020): Struktur und Geschäftsführung – Die Unternehmens-
gruppe im Profil. Online: <https://www.naheimst.de/ueber-uns/struktur-unternehmensfuehrung> [Zugriff: 07.10.2020].
- Naßmacher, H./Naßmacher, K.-H. (2007): Kommunalpolitik in Deutschland. Wiesba-
den: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- NBank (2017): Barrierefreies Wohnen für ALLE – Notwendigkeit oder Komfort? 15.
Wohnungspolitischer Kongress in Niedersachsen am 16. Oktober 2017 in Hanno-
ver. Dokumentation. Online: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Blickpunkt/15.-Wohnungspolitischer-Kongress-Barrierefreies-Wohnen.pdf> [Zu-
griff: 07.10.2020].
- Neitzel, M./Walberg, D. (2016): Instrumentenkasten für wichtige Handlungsfelder der
Wohnungsbaupolitik. InWIS-Studie im Auftrag des Verbändebündnis Wohnungs-
bau. Online: <https://www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de/fileadmin/images/Studien/Instrumentenkasten/InWIS-Instrumentenkasten-Wohnungsbau.pdf> [Zu-
griff: 07.10.2020].
- Neubart, R. (2018): Altenselbsthilfe. Bedeutung, Aufgaben, Organisation, Umsetzung.
Wiesbaden: Springer VS.
- Niedersächsisches Ministerialblatt (2019): Ministerium für Umwelt, Energie und Kli-
maschutz. Bauaufsicht: Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV
TB) – Fassung Januar 2019. Online: <https://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=VVND-210720-MU-20190121-SF&psml=bsvorisprod.psm1&max=true> [Zu-
griff: 07.10.2020].

- Nilsson, M./Persson, Å. (2003): Framework for analysing environmental policy integration. In: *Journal of Environmental Policy & Planning*, 5 Jg., Heft 4, S. 333-359.
- North, D. C. (1991): Institutions. In: *Journal of economic perspectives*, 5 Jg., Heft 1, S. 97-112.
- Nowossadeck, S./Engstler, H. (2017): Wohnung und Wohnkosten im Alter. In: Mahne, Katharina/Wolff, Julia K/Simonson, Julia/Tesch-Römer, Clemens [Hg.]: *Altern im Wandel: Zwei Jahrzehnte Deutscher Alterssurvey (DEAS)*. Wiesbaden: Springer VS, S. 287-300.
- Nullmeier, F. (2010): Strategie und politische Verwaltung. Anmerkungen zum Strategiepotential der Ministerialverwaltung. In: Raschke, Joachim/Tils, Ralf [Hg.]: *Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 257-265.
- Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (2010): Abweichung von bauordnungsrechtlichen Anforderungen bzgl. Barrierefreiheit bei Nutzungsänderung eines Mehrfamilienhauses; Tageseinrichtung für Senioren. Entscheidungsdatum: 26.12.2010. Aktenzeichen: 2 L 246/09. Online: <https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/MWRE110000649> [Zugriff: 07.10.2020].
- Obinger, H. (2015): Funktionalismus. In: Wenzelburger, Georg/Zohlhörer, Reimut [Hg.]: *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 35-54.
- openJur e.V. (2020): OLG Düsseldorf, Urteil vom 15.12.2009 – I-23 U 11/08. Online: <http://openjur.de/u/142970.html> [Zugriff: 03.06.2020].
- Ostheim, T./Schmidt, M. G. (2007): Die Machtressourcentheorie. In: Schmidt, Manfred G/Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A/Zohlhörer, Reimut [Hg.]: *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 40-50.
- Pallagst, K./Fleschurz, R./Said, S. (2017): What drives planning in a shrinking city? Tales from two German and two American cases. In: *Town Planning Review*, 88 Jg., Heft 1, S. 15-28.
- Pappi, F. U./König, T./Knoke, D. (1995): *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze: Ein deutsch-amerikanischer Vergleich*. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag.
- Paster, T. (2017): Die Rolle der Arbeitgeber in der Sozialpolitik. In: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard [Hg.]: *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 487-514.
- Pestel Institut (2018): *Wohnen der Altersgruppe 65plus. Untersuchung im Auftrag vom: Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V.* Online: https://www.igbau.de/Binaries/Binary21521/AKI_20_2013_Studie-65plus.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- PiA e.V., Gesellschaft für Prävention im Alter e.V. (2020): *Wir über uns*. Online: <https://www.pia-magdeburg.de/seite/168825/wir-%C3%BCber-uns.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- Pickel, S. (2009): Die Triangulation als Methode in der Politikwissenschaft. In: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef [Hg.]: *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 517-542.

- Pickel, S. (2016): Methodologische Grundlagen des Vergleichs und Vergleichsdesigns. In: Lauth, Hans-Joachim/Kneuer, Marianne/Pickel, Gerd [Hg.]: Handbuch Vergleichen- de Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 25-45.
- Pierson, P. (2000): Increasing returns, path dependence, and the study of politics. In: American political science review, 94 Jg., Heft 2, S. 251-267.
- Porst, R. (2019): Frageformulierung. In: Blasius, Jörg/Baur, Nina [Hg.]: Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 829-842.
- Prätorius, R. (2006): Sicherheitspolitik der Länder. In: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg [Hg.]: Landespolitik in Deutschland: Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 316-333.
- Priddat, B. W. (2008): Öffentliche Güter als politische Güter. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 31 Jg., Heft 2, S. 152-173.
- Pristl, T. (2015): Lokale Wohnungsmärkte im Wandel: demografische Perspektiven und wohnungspolitische Optionen jenseits der Großstadt: kassel university press GmbH.
- Prognos AG (2014): Endbericht. Evaluation des KfW-Programms Altersgerecht Umbauen. Auftraggeber: KfW Bankengruppe. Online: https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/Prognos_Evaluation-KfW-Programm-Altersgerecht-Umbauen.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Rädiker, S./Kuckartz, U. (2019): Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA. Text, Audio und Video. Wiesbaden: Springer VS.
- Radtke, I./Hustedt, T./Klinnert, A. (2016): Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems? In: der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 9 Jg., Heft 1, S. 65-81.
- Raschke, J./Tils, R. (2010): Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rau, U. (2012): Die Norm als Ratgeber DIN 18040-2. Barrierefrei-Vorschriften für Wohnungen. Online: https://www.shk-barrierefrei.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Artikel3_Neuheiten-Magazin_.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Regionalverband FrankfurtRheinMain (2019): Regionales Monitoring 2019. Daten und Fakten – Regionalverband FrankfurtRheinMain. Online: https://www.region-frankfurt.de/media/custom/3255_44_1.PDF?1565006922 [Zugriff: 07.10.2020].
- Rehder, B. (2009): Interessenvermittlung in Politikfeldern – ein vergleichendes Fazit. In: Rehder, Britta/Winter, Ralph/Willems, Ulrich [Hg.]: Interessenvermittlung in Politikfeldern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 267-273.
- Rehder, B./van Elten, K. (2020): Mobilisierung von Recht durch Legal Technologies. In: Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik [Hg.]: Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung. Wiesbaden: Springer VS, S. 1-10.
- Reiter, R./Töller, A. E. (2014): Politikfeldanalyse im Studium: Fragestellungen, Theorien, Methoden. Baden-Baden: Nomos.
- Reus, I. (2016): Die Wirtschaftspolitik der Länder. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 183-208.

- Reus, I./Vogel, S. (2018): Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern nach der Föderalismusreform I: Art, Ausmaß und Akteure. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 Jg., Heft 4, S. 621-642.
- Reutter, W. (2006): Föderalismusreform und Gesetzgebung. In: *ZPol Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 16 Jg., Heft 4, S. 1249-1274.
- Reutter, W. (2012a): Deutschland: Verbände zwischen Pluralismus, Korporatismus und Lobbyismus. In: Reutter, Werner [Hg.]: *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 129-164.
- Reutter, W. (2012b): Einleitung: Vergleichende Interessengruppen- und Verbändeforschung. In: Reutter, Werner [Hg.]: *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 11-54.
- Reutter, W. (2013): Zur Zukunft des Landesparlamentarismus. Der Landtag Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich. Wiesbaden: Springer VS.
- Reutter, W. (2018): Verbände. In: Voigt, Rüdiger [Hg.]: *Handbuch Staat*. Wiesbaden: Springer VS, S. 907-916.
- Rink, D./Egner, B. (2020a): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. Baden-Baden: Nomos.
- Rink, D./Egner, B. (2020b): Lokale Wohnungspolitik: Agenda, Diskurs, Forschungsstand. In: Rink, Dieter/Egner, Björn [Hg.]: *Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten*. Baden-Baden: Nomos, S. 9-42.
- Robbe, P./Rohleder, K./Gramann, K. (2009): Auswirkungen der Föderalismusreform I – Mitwirkungsrechte und Gesetzgebungskompetenzen. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Online: <https://www.bundestag.de/resource/blob/494344/9b3e3ea9656984aa3519be862fc9063c/Auswirkungen-der-Foederalismusreform-I-data.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Roberts, N. C. (2000): Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. In: *International Public Management Review*, 1 Jg., Heft 1, S. 1-19.
- Rogge, K. S./Reichardt, K. (2016): Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. In: *Research Policy*, 45 Jg., Heft 8, S. 1620-1635.
- Röhn, M. (2012): Selbstbestimmt Wohnen mit Demenz. In: Kleiner, Gabriele [Hg.]: *Alter(n) bewegt – Perspektiven der Sozialen Arbeit auf Lebenslagen und Lebenswelten*. Wiesbaden: Springer VS, S. 229-246.
- Rose, R. (1990): Inheritance before choice in public policy. In: *Journal of theoretical politics*, 2 Jg., Heft 3, S. 263-291.
- Rose, R. (1991): What is lesson-drawing? In: *Journal of public policy*, 11 Jg., Heft 1, S. 3-30.
- Rowe, C./Turner, E. (2016): Justice and prisons policy. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: *Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 87-114.
- Rudzio, W. (2019): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ruß, D. (2014): Die Entwicklung des Klimawandels als politisches Problem. In: *der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 7 Jg., Heft 2, S. 353-373.

- Saalfeld, T. (2005): Determinanten der Fraktionsdisziplin: Deutschland im internationalen Vergleich. In: Manow, Philip/Ganghof, Steffen [Hg.]: Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Band 54. Frankfurt a.M.; New York: Campus Verlag, S. 35-71.
- Sächsische Staatskanzlei (2019): Sächsische Bauordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 186), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 706) geändert worden ist. Online: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/1779-SaechsBO> [Zugriff: 07.10.2020].
- Sack, D./Sarter, K. (2018): Policy-Varianz durch Europäisierung? Zur Wettbewerbs- und Vergabepolitik der deutschen Länder. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 12 Jg., Heft 4, S. 725-742.
- Sack, D./Töller, A. E. (2018): Einleitung: Policies in den deutschen Ländern. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 12 Jg., Heft 4, S. 603-619.
- Schader Stiftung (2017): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik. Tagungsreader mit Kurzfassungen der Vorträge und Impulse der Fachtagung am 19. und 20. Juni 2017 im Schader-Forum, Darmstadt. Online: https://www.schader-stiftung.de/fileadmin/content/Tagungsreader_Rueckkehr_der_Wohnungsfrage_02.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Scharpf, F. W. (1972): Komplexität als Schranke der politischen Planung. In: Wissenschaft, Deutsche Vereinigung für Politische [Hg.]: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mannheim, Herbst 1971. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 168-192.
- Scharpf, F. W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. MPIFG Discussion Paper 91/10.
- Schelisch, L. (2016): Technisch unterstütztes Wohnen im Stadtquartier. Potentiale, Akzeptanz und Nutzung eines Assistenzsystems für ältere Menschen. Wiesbaden: Springer VS.
- Scheller, H. (2008): Finanzpolitik von Bund und Ländern – zwischen Konvergenz und Erhalt der Haushaltsautonomie. In: Scheller, Hendrik/Schmid, Josef [Hg.]: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden: Nomos, S. 69-98.
- Scheller, H./Schmid, J. (2008): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden: Nomos.
- Schieren, S. (2008): Sozialpolitische Aufgabenerfüllung als Merkmal und Triebfaktor des unitarisierten Bundesstaats. In: Scheller, Hendrik/Schmid, Josef [Hg.]: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden: Nomos, S. 216-241.
- Schiffers, M. (2016): Lobbying-Forschung und Interessengruppeneinfluss. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26 Jg., Heft 4, S. 479-490.
- Schipper, S. (2017): Wohnraum dem Markt entziehen? Wohnungspolitik und städtische soziale Bewegungen in Frankfurt und Tel Aviv. Wiesbaden: Springer VS.
- Schlicht, R. (2010): Bildungspolitische Determinanten sozialer Bildungsungleichheit im Bundesländervergleich. In: Freitag, Markus/Vatter, Adrian [Hg.]: Vergleichende

- subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Berlin: Lit Verlag, S. 233-269.
- Schmalz, S./Dörre, K. (2014): Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. In: Industrielle Beziehungen/The German Journal of Industrial Relations, 21 Jg., Heft 3, S. 217-237.
- Schmidt, M. G. (2001): Parteien und Staatstätigkeit. ZeS-Arbeitspapier 02/2001 vom Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen. Online: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/11535/ssoar-2001-schmidt-parteien_und_staats_tatigkeit.pdf?sequence=1 [Zugriff: 07.10.2020].
- Schmidt, M. G./Ostheim, T. (2007a): Die Lehre von der Parteiendifferenz. In: Schmidt, Manfred G/Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A/Zohlnhöfer, Reimut [Hg.]: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 51-62.
- Schmidt, M. G./Ostheim, T. (2007b): Die sozioökonomische Schule. In: Schmidt, Manfred G/Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A/Zohlnhöfer, Reimut [Hg.]: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 29-39.
- Schmidt, M. G./Ostheim, T./Siegel, N. A./Zohlnhöfer, R. (2007): Der Wohlfahrtsstaat – Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmitt, G. (2018): Die Wohnungsfrage in der Stadterneuerung. Daueraufgaben einer integrierten Stadtentwicklung. In: Altrock, Uwe/Kurth, Detlef/Kunze, Ronald/Schmitt, Gisela/Schmidt, Holger [Hg.]: Stadterneuerung im vereinten Deutschland. Rück- und Ausblicke: Jahrbuch Stadterneuerung 2017. Wiesbaden: Springer VS, S. 75-99.
- Schnapp, K.-U. (2004): Graue Eminenzen oder loyale Diener? Regierungsbükratien in politischen Gestaltungsprozessen. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 17 Jg., Heft 3, S. 36-42.
- Schnapp, K.-U./Willner, R. (2013): Regierung und Bürokratie – zum Einfluss der Ministerialbürokratie auf das Regierungshandeln. In: Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo [Hg.]: Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 247-256.
- Schneider, H./Wehling, H.-G. (2006): Landespolitik in Deutschland: Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneider, M. (2013): Aufgabe und Struktur der Beratungsstellen zur Wohnraumanpassung. Informationen zur Raumentwicklung 2.2013. Online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2013/2/Inhalt/DL_Schneider.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff: 07.10.2020].
- Schneider, V. (2003): Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C [Hg.]: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 107-146.
- Schneider, V./Janning, F. (2006): Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schniewind, A./Freitag, M./Vatter, A. (2010): Die Staatstätigkeit großer Koalitionen. Eine Analyse der Bildungs- und Sicherheitsausgaben im Vergleich der Bundesländer. In: Freitag, Markus/Vatter, Adrian [Hg.]: Vergleichende subnationale Analysen für

- Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Berlin: Lit Verlag, S. 179-202.
- Schönig, B. (2013): Die neue Wohnungsfrage. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2 Jg., Heft 2013, S. 17-20.
- Schönig, B./Kadi, J./Schipper, S. (2017a): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript Verlag.
- Schönig, B./Rink, D./Gardemin, D./Holm, A. (2017b): Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat. In: Barbehön, Marlon/Münch, Sybille [Hg.]: Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik. Wiesbaden: Springer VS, S. 25-62.
- Schroeder, W./Geiger, S. (2016): Organisierte Interessen in Hessen. In: Schroeder, Wolfgang/Neumann, Arijana [Hg.]: Politik und Regieren in Hessen. Wiesbaden: Springer VS, S. 181-206.
- Schroeder, W./Neumann, A. (2016a): Politik und Regieren in Hessen. Wiesbaden: Springer VS.
- Schroeder, W./Neumann, A. (2016b): Politische Herausforderungen in Hessen. In: Schroeder, Wolfgang/Neumann, Arijana [Hg.]: Politik und Regieren in Hessen. Wiesbaden: Springer VS, S. 1-7.
- Schroeder, W./Schreiter, B. (2017): Unternehmerverbände und das politische System. In: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard [Hg.]: Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 369-394.
- Schubert, M. (2018): Bauen und Wohnen. In: Voigt, Rüdiger [Hg.]: Handbuch Staat. Wiesbaden: Springer VS, S. 1355-1361.
- Schwedes, O./Ruhrt, L. (2016): Länderverkehrspolitik. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 209-232.
- Sebaldt, M./Straßner, A. (2004): Verbände in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seeger, B. (2003): Umweltpolitik in den 16 Ländern: Wahlprogramme und Regierungshandeln. Ein Bundesländervergleich. Online: http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/3667/1/Seeger_Promotion_05_07_2003.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Seeger, J. (2018): »Wohnen im Alter« – Symposium für Barrierefreies Bauen am 12.04.2018 in Wismar. Online: https://www.hs-wismar.de/storages/hs-wismar/HS_W_zentral/Veranstaltungen/Konferenzen_Fachveranstaltungen/Barrierefreies_Bauen/Vortraege/Wohnen_im_Alter.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Bremen (2019): Bremische Landesbauordnung vom 4. September 2018. Online: https://www.bauumwelt.bremen.de/bau/planen_und_bauen/rechtsgrundlagen-3559 [Zugriff: 09.07.2019].
- SenSW Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (2019a): Anlage der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB Bln) vom 19. April 2018 mit Änderungen vom 06. Februar 2019. Online: https://www.stadtenwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/bauen/AnlageVVTB_Bln.pdf [Zugriff: 07.10.2020].

- SenSW Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (2019b): Begründung zur Verordnung über bauliche Anforderungen an barrierefreies Wohnen (Barrierefreies Wohnen Verordnung Berlin). Auszug aus der Vorlage Verordnung Nr. 18/140 vom 21. Februar 2019. Online: <https://nullbarriere.de/files/pdf/gesetze/vv-tb/berlin-bwv-2019-begruendung.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- SenSW Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (2019c): Lesefassung: Verordnung über bauliche Anforderungen an barrierefreies Wohnen (Barrierefreies Wohnen Verordnung Berlin) vom 29. Januar 2019 (GVBl. S. 36). Online: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/bauen/BarrierefreiesWohnenV.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Serviceportal Thüringen (2019): Thüringer Bauordnung (ThürBO) vom 13. März 2014. Letzte berücksichtigte Änderung: mehrfach geändert durch Artikel 41 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GVBl. S. 731, 760). Online: [http://landesrecht.thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauO+TH&psml=bsthueprod.psml&max=true&aiz=true](http://landesrecht.thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauO+TH&psml=bsthueprod.psml&max=true& aiz=true) [Zugriff: 07.10.2020].
- Simon, H. A. (1972): Theories of bounded rationality. Amsterdam: North-Holland Pub.
- SMI, Sächsisches Staatsministerium des Innern (2017): Technische Baubestimmungen. Anlage zu Ziffer I Nummer 1 der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Einführung Technischer Baubestimmungen (VwV TB) vom 15. Dezember 2017. Online: https://www.bauen-wohnen.sachsen.de/download/Bauen_und_Wohnen/Anlage_1_zu_Ziffer_1_VwV_TB_Sachsen.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- SPD Hessen (2018): Zukunft jetzt machen. Sozialdemokratisches Regierungsprogramm für Hessen 2019-2024. Online: https://www.spd-hessen.de/wp-content/uploads/sites/269/2018/09/SPD_Regierungsprogramm_12092018.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- SPD Sachsen-Anhalt (2016): Es ist Zeit für einen neuen Aufbruch: Sachsen-Anhalt kann mehr. Regierungsprogramm der SPD Sachsen-Anhalt 2016-2021. Online: <https://andreas-schmidt-spd.de/files/2016/01/wahlprogramm2016.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Spörke, M. (2013): Disability Mainstreaming. In: Bruhn, Lars/Homann, Jürgen [Hg.]: UniVision 2020. Ein Lehrhaus für Alle – Perspektiven für eine barriere- und diskriminierungsfreie Hochschule. Freiburg: Centaurus Verlag & Media UG, S. 81-97.
- Staatskanzlei Sachsen-Anhalt (2015): Bilanz der Landesregierung Sachsen-Anhalt, Legislaturperiode 2011-2016. Online: https://sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/STK/Publikationsliste/Alle/Bilanz_der_Landesregierung_-_Legislaturperiode_2011-2016.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Staatskanzlei Sachsen-Anhalt (2020): Die Landesregierung auf einen Blick. Online: (<https://www.sachsen-anhalt.de/lj/politik-und-verwaltung/die-landesregierung/ministerien/ministerien/>) [Zugriff: 07.10.2020].
- Stadtplanungsamt Frankfurt a.M. (2014): Frankfurter Programm zur Modernisierung des Wohnungsbestandes. Richtlinien zur Förderung der energetischen Modernisierung, der Verbesserung der Barrierefreiheit und des Wohnumfeldes sowie der Stadtbildpflege. Online: <https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/show.php?ID=9700&psid=nr6ijjpst1bu63r2gcaireb85> [Zugriff: 07.10.2020].
- Stadtplanungsamt Frankfurt a.M. (2017): Frankfurter Programm für den Neubau von bezahlbaren Mietwohnungen: Förderweg 2. Richtlinien zur Vergabe von Wohnungs-

- baudarlehen und Gewährung von Zuschüssen. Online: <https://www.stadtplanung-samt-frankfurt.de/show.php?ID=17777&psid=nr6ijjpstiiibu63r2gcaireb85> [Zugriff: 07.10.2020].
- Stadtplanungsamt Frankfurt a.M. (2018): Frankfurter Programm für den Neubau von bezahlbaren Mietwohnungen: Förderweg 1. Richtlinien zur Vergabe von Wohnungsbaudarlehen und Gewährung von Zuschüssen. Online: <https://www.stadtplanung-samt-frankfurt.de/show.php?ID=16864&psid=nr6ijjpstiiibu63r2gcaireb85> [Zugriff: 07.10.2020].
- Starke, P. (2015): Prozessanalyse. In: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut [Hg.]: Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 453-482.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019a): Regionalatlas Deutschland – Indikatoren des Themenbereichs »Zensus 2011«: Wohn- und Gebäudezählung. Online: <https://www-genesis.destatis.de/gis/genView?GenMLURL=https%3A/www-genesis.destatis.de/regatlas/AI-Z4-2011.xml&CONTEXT=REGATLAS01> [Zugriff: 07.10.2020].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019b): Wohnen in Deutschland. Ergebnisse aus dem Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018 Online: <https://www.statistikportal.de/de/veroeffentlichungen/wohnen-deutschland> [Zugriff: 07.10.2020].
- Statistisches Bundesamt (2019a): Anteil unbewohnter Wohnungen nach Bundesländern. Online: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/leerstandsquote.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- Statistisches Bundesamt (2019b): Bevölkerung – Einwohnerzahl der Bundesländer in Deutschland am 31. Dezember 2018 (in 1.000). Online: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/71085/umfrage/verteilung-der-einwohnerzahl-nach-bundeslaendern/> [Zugriff: 07.10.2020].
- Statistisches Bundesamt (2019c): Bevölkerungsdichte (Einwohner je km²) in Deutschland nach Bundesländern zum 31. Dezember 2017. Online: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1242/umfrage/bevoelkerungsdichte-in-deutschland-nach-bundeslaendern/> [Zugriff: 07.10.2020].
- Statistisches Bundesamt (2019d): Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner nach Bundesländern im Jahr 2017. Online: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/73061/umfrage/bundeslaender-im-vergleich---bruttoinlandsprodukt/> [Zugriff: 07.10.2020].
- Statistisches Bundesamt (2019e): Fläche der deutschen Bundesländer (in Quadratkilometern) zum 31. Dezember 2017. Online: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/154868/umfrage/flaeche-der-deutschen-bundeslaender/> [Zugriff: 07.10.2020].
- Statistisches Bundesamt (2019f): Mietbelastungsquote von Hauptmieterhaushalten 2014. Online: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/mietbelastungsquote.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- Statistisches Bundesamt (2020): Haushalte und Familien – Was ist der Mikrozensus? Online: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Methoden/mikrozensus.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- Steinmüller, F. (2018): Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik in Deutschland und Frankreich. Akteurskonstellationen zwischen Exekutive, Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Wiesbaden: Springer VS.

- Stiftung MyHandicap gemeinnützige GmbH (2019): Wohnungsgrößen für Menschen mit Behinderung. Online: <https://www.myhandicap.de/barrierefrei-wohnen/wohnformen/wohnungsgroessen-quadratmeter-behinderung/> [Zugriff: 07.10.2020].
- StMAS, Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2020): Das Programm »Bayern barrierefrei«. Online: <https://www.barrierefrei.bayern.de/fakten/programm/index.php> [Zugriff: 07.10.2020].
- StMB Bayern, Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2019): Materialien zum Wohnungsbau. Förderung von Mietwohnraum in Mehrfamilienhäusern. Online: <https://bayernlabo.de/fileadmin/dwn/mietwohnraum/bayernlabo-merkblatt-mietwohnraumfoerderung.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- StMB Bayern, Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2018): Bayerische Technische Baubestimmungen (BayTB). Ausgabe Oktober 2018. Online: <https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/baurechtundtechnik/bayerische-etechnischebaubestimmungenausgabeokt2018.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Stocker, R. (2010): Die Kulturpolitik der deutschen Bundesländer im Vergleich. In: Freitag, Markus/Vatter, Adrian [Hg.]: Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Berlin: Lit Verlag, S. 203-232.
- Stöcker, R./Detterbeck, K. (2017): Wahlen und Parteien in Sachsen-Anhalt: von Stabilitäten und Instabilitäten. In: Träger, Hendrik/Priebus, Sonja [Hg.]: Politik und Regieren in Sachsen-Anhalt. Wiesbaden: Springer VS, S. 145-164.
- Stoiber, M./Bruhn, S./Dabitsch, A./Hörnle, B./Pawelke, A./Piefer, N./Wittmann, F. (2007): Organisierte Interessen in der Landespolitik. Die Entstehung des INGE-Gesetzes in Hessen. In: Politische Vierteljahresschrift, 48 Jg., Heft 3, S. 485-510.
- Stoiber, M./Töller, A. E. (2016): Ursachen der Privatisierung des Maßregelvollzugs in Deutschland. Eine QCA im Bundesländervergleich. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 10 Jg., Heft 1, S. 9-36.
- Stone, D. (2001): Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. CSGR Working Paper No. 69/01. Online: http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP_Stone_wp6901.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Stoy, V. (2016a): Föderale Vielfalt im unitarischen Sozialstaat. Die sozialpolitische Angebotssteuerung der deutschen Länder. Wiesbaden: Springer VS.
- Stoy, V. (2016b): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 339-364.
- Strässer, C./Meerkamp, F. (2015): Lobbying im parlamentarischen Bereich – Politiker im Lobbyfokus. In: Speth, Rudolf/Zimmer, Annette [Hg.]: Lobby Work – Interessenvertretung als Politikgestaltung. Wiesbaden: Springer VS, S. 219-244.
- Streck, S. (2011): Wohngebäudeerneuerung: nachhaltige Optimierung im Wohnungsbestand. Wiesbaden: Springer.
- Strotebeck, F. (2020): Einführung in die Mikroökonomie. Band I: Theoretische Grundlagen. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Sturm, B./Vogt, C. (2011): Umweltökonomik. Eine anwendungsorientierte Einführung. Berlin, Heidelberg: Physica-Verlag Heidelberg.

- Sunken, J./Schubert, K. (2018): *Ökonomische Theorien der Politik: Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- TERRAGON Investment GmbH (2017): *Barrierefreies Bauen im Kostenvergleich. Eine Analyse notwendiger Mehrausgaben gegenüber konventionellen Bauweisen von TERRAGON WOHNBAU*. Online: https://www.terragon-gmbh.de/fileadmin/user_upload/studien_content/20170407_TERRAGON-Studie_Kostenvergleich-Barrierefreies-Bauen.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Thiele, D. (2016): *Wohngemeinschaften für Senioren und Menschen mit Behinderung. Gründung, Hintergründe, Wege*. Wiesbaden: Springer VS.
- Thomas, G. (2012): Individuelle Wohnformen. In: Kleiner, Gabriele [Hg.]: *Alter(n) bewegt – Perspektiven der Sozialen Arbeit auf Lebenslagen und Lebenswelten*. Wiesbaden: Springer VS, S. 205-227.
- Thüringer Landtag (2013): *Gesetzentwurf der Landesregierung – Thüringer Bauordnung (ThürBO)*. Drucksache 5/5768 G am 19.02.2013. Online: https://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmbv/bau/thbauordnung_entwurf.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- TMIL, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft Thüringen (2018): *Technische Baubestimmungen Ausgabe Juli 2018. Anlage zu Nummer 1 der Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft zur Einführung Technischer Baubestimmungen (ThürVVTB) vom 30. Juli 2018*. Online: https://www.thueringen.de/mam/th9/baurecht/2018/thurvvtb_2018-anlage.pdf [Zugriff: 18.07.2019].
- Töller, A. E. (2018): *Politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft und Policyanalyse in Deutschland. Überlegungen zu einer komplizierten Beziehung*. In: Bauer, Michael W/Grande, Edgar [Hg.]: *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, S. 183-222.
- Töller, A. E./Böcher, M. (2016): *Varianten der Fracking – Regulierung in Deutschland und ihre Erklärung*. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*, 3 Jg., Heft, S. 208-234.
- Töller, A. E./Böcher, M. (2017): *Wirtschaftsverbände in der Umweltpolitik*. In: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard [Hg.]: *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 531-563.
- Träger, H./Priebus, S. (2017): *Politik und Regieren in Sachsen-Anhalt*. Wiesbaden: Springer VS.
- Transparenzportal Bremen (2018): *Amtsblatt Nr. 220 der Freien Hansestadt Bremen, verkündet am 14. September 2018. Bremische Klarstellungen und Abweichungen von der Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen des Deutschen Institutes für Bautechnik*. Online: <https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen213.c.80996.de&asl=bremeno2.c.732.de> [Zugriff: 07.10.2020].
- Tsebelis, G. (1995): *Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism*. In: *British journal of political science*, 25 Jg., Heft 3, S. 289-325.
- Tufte, E. R. (1980): *Political control of the economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Ulbricht, L. (2014): Föderalismus als Ideenpool? Untersuchung bildungspolitischer Konvergenz in den deutschen Ländern. In: *der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 7 Jg., Heft 2, S. 437-457.
- Ulbricht, L./Römer, M. (2019): Vielfalt und Einheitlichkeit in der deutschen Datenschutzaufsicht. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 13 Jg., Heft 4, S. 461-489.
- UM Baden-Württemberg, Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2017): Verwaltungsvorschrift des Umweltministeriums und des Wirtschaftsministeriums über Technische Baubestimmungen (Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen – VwV TB) vom 20. Dezember 2017. Online: https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Datenteilen/Dokumente/3_Umwelt/Baurechts-_und_Bergbeh%C3%B6rde/171220_VwV_Technische_Baubestimmungen.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- Unfallkasse Sachsen-Anhalt (2020): Landesfachstelle für Barrierefreiheit nimmt Betrieb auf. Online: <https://www.ukst.de/de/presse/landesfachstelle-fuer-barrierefreiheit-nimmt-betrieb-auf.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- van Schendelen, R. (2014): Politische Parteien und Interessengruppen auf der nationalen Ebene und in der EU: umgekehrte demokratische Verhältnisse? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 45 Jg., Heft 3, S. 669-692.
- van Waarden, F. (2003): Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C [Hg.]: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, Wien: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, S. 257-288.
- VDI, Verein Deutscher Ingenieure (2017): Barrierefreiheit im Wohnungsbau. Barrierefrei-Anforderungen im Bauordnungsrecht. VDI-Statusreport, Oktober 2017. Online: <https://www.vdi.de/presse/publikationen/publikationen-details/publid/vdi-statusreport-barrierefreiheit-im-wohnungsbau/> [Zugriff: 07.10.2020].
- VdK Hessen-Thüringen (2018): Online-Petition des VdK Hessen-Thüringen: »Die neue Hessische Bauordnung verschlechtert die Lage für Menschen mit Behinderungen. Die Paragraphen 2 und 54 müssen dringend geändert werden!«. Online: https://www.vdk.de/hessen-thueringen/downloadmime/4173/Stellungnahme_des_VdK_zur_Novellierung_der_Hessischen_Bauordnung_2018.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- VdK Hessen-Thüringen (2019): VdK-Petition ist ein voller Erfolg! Online: https://www.vdk.de/hessen-thueringen/pages/76388/vdk-petition_ist_ein_voller_erfolg: [Zugriff: 07.10.2020].
- VdW Südwest, Verband der Wohnungswirtschaft im Westen/AK NRW, Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (2015): Auftragsstudien – Optimierung und Kosten rollstuhlgerechter Wohnungen nach dem Referentenentwurf zur Novelle der BauO NRW.
- Vedder, S./Veit, S. (2017): Politische Kultur und die Parteipolisierung von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern. In: *der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 10 Jg., Heft 1, S. 153-168.
- Veit, S./Fromm, N./Ebinger, F. (2018): »NEIN« zu sagen ist eine unserer wichtigsten Pflichten. Politisierung, Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten von leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland. In: *der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 11 Jg., Heft 2, S. 413-436.

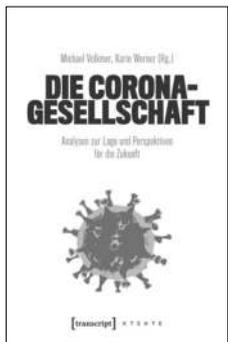
- Verwaltungsgericht Freiburg (2002): Urteil vom 27.11.2002 – 7 K 1903/01. Online: <https://openjur.de/u/606662.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- VhU, Vereinigung der Hessischen Unternehmerverbände (2018): Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neufassung der Hessischen Bauordnung und zur Änderung landesplanungs- und straßenrechtlicher Vorschriften vom 07.11.2017, eingegangen am 22.12.2017. Drucksache 19/5379. Online: https://www.vhu.de/fileadmin/VhU_-_NEUE_SEITE_BILEDERORDNER/pdf-Dokumente/pdf-Dokumente_Bereich_THEMEN/18-02-01_Stellungnahme_VhU_zur_HBO_Novelle_-_Endg.pdf [Zugriff: 07.10.2020].
- VIS BE, Berliner Vorschrifteninformationssystem (2019): Bauordnung für Berlin (BauO Bln) vom 29. September 2005. Letzte berücksichtigte Änderung: mehrfach geändert, neu gefasst durch Gesetz vom 09.04.2018. Online: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauO+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true&taiz=true> [Zugriff: 07.10.2020].
- VIS NI, Niedersächsisches Vorschrifteninformationssystem (2019): Niedersächsische Bauordnung (NBauO) vom 3. April 2012. Fassung vom 12.09.2018, gültig ab 01.01.2019. Online: <https://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauO+ND+%C2%A7+68&psml=bsvorisprod.psml&max=true> [Zugriff: 07.10.2020].
- VÖB, Bundesverband öffentlicher Banken Deutschlands (2013): Förderbanken in Deutschland. Unterwegs im öffentlichen Auftrag. Online: <http://docplayer.org/3039053-Unterwegs-im-oeffentlichen-auftrag.html> [Zugriff: 07.10.2020].
- VÖB, Bundesverband öffentlicher Banken Deutschlands (2018): Fördergeschäft in Deutschland 2008 – 2017. Aktivitäten der deutschen Förderbanken Online: <https://www.voeb.de/de/presse/grafiken/publikation-foerderstatistik.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Voelzkow, H. (1996): *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung.* Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.
- Voigtländer, M. (2017): Immobilienwirtschaft im Spannungsverhältnis von Markt und Staat. In: Rottke, Nico B./Voigtländer, Michael [Hg.]: *Immobilienwirtschaftslehre – Ökonomie.* Wiesbaden: Springer Gabler, S. 381-399.
- Vollmer, L./Kadi, J. (2018): Wohnungspolitik in der Krise des Neoliberalismus in Berlin und Wien. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 48 Jg., Heft 191, S. 247-264.
- von Alemann, U./Erbentraut, P./Walther, J. (2018): *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland – Eine Einführung.* Wiesbaden: Springer VS.
- von Beyme, K. (2017): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland – Eine Einführung.* Wiesbaden: Springer VS.
- von Blumenthal, J. (2010): Governance im Bundesstaat: Föderale und unitarische Tendenzen in der Landespolitik am Beispiel der Kopftuchfrage. In: Schrenk, Klemes H./Soldner, Markus [Hg.]: *Analyse demokratischer Regierungssysteme.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 375-388.
- von Bodelschwingh, A./Gilewski, A. (2016): Kommunale Handlungskonzepte und Ansätze zur Feinsteuerung. In: von Einem, Eberhard [Hg.]: *Wohnen. Markt in Schiefelage – Politik in Not.* Wiesbaden: Springer VS, S. 259-275.

- von Einem, E. (2016a): Das verschlafene Jahrzehnt. In: von Einem, Eberhard [Hg.]: Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not. Wiesbaden: Springer VS, S. 17-40.
- von Einem, E. (2016b): Warum keine Wohnungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen gebaut werden. In: von Einem, Eberhard [Hg.]: Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not. Wiesbaden: Springer VS, S. 159-171.
- von Prittwitz, V. (2007): Vergleichende Politikanalyse. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- von Winter, T. (2007): Asymmetrien der verbandlichen Interessenvermittlung. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich [Hg.]: Lobbying – Strukturen. Akteure. Strategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 217-239.
- von Winter, T. (2013): Parteien, Verbände und Bewegungen. In: Niedermayer, Oskar [Hg.]: Handbuch Parteienforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 387-412.
- von Winter, T. (2014): Dimensionen des Korporatismus. Strukturmuster der Verbände-beteiligung in der Gesundheitspolitik. In: von Winter, Thomas/von Blumenthal, Julia [Hg.]: Interessengruppen und Parlamente. Wiesbaden: Springer VS, S. 179-209.
- von Winter, T./Willems, U. (2009): Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern. Zentrale Befunde aus der Verbände- und der Policy-Forschung. In: Rehder, Britta/Winter, Ralph/Willems, Ulrich [Hg.]: Interessenvermittlung in Politikfeldern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-29.
- Wacker, E. (2013): Überall und nirgendwo – »Disability Mainstreaming« im kommunalen Lebensraum und Sozialraumorientierung als Transformationskonzept. In: Becker, Ulrich/Wacker, Elisabeth/Banafsche, Minou [Hg.]: Inklusion und Sozialraum: Behindertenrecht und Behindertenpolitik in der Kommune. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, S. 25-45.
- Wehling, H.-G. (2006a): Föderalismus und politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland. In: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg [Hg.]: Landespolitik in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 87-107.
- Wehling, H.-G. (2006b): Landespolitik und Länderpolitik im föderalistischen System Deutschlands—zur Einführung. In: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg [Hg.]: Landespolitik in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-21.
- Wehrmann, I. (2007): Lobbying in Deutschland – Begriff und Trends. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich [Hg.]: Lobbying – Strukturen. Akteure. Strategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 36-64.
- Welti, F. (2013): Barrierefreiheit als Rechtsbegriff. In: Welti, Felix [Hg.]: Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit. Kassel: Kassel University Press, S. 23-33.
- Wendt, C. (2019): Gesundheitspolitik. In: Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G [Hg.]: Handbuch Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 605-624.
- Wenzelburger, G. (2015): Parteien. In: Wenzelburger, Georg/Zohnhöfer, Reimut [Hg.]: Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 81-112.
- Wenzelburger, G. (2019): Institutionelle Theorie. In: Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G [Hg.]: Handbuch Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 159-179.
- Wenzelburger, G./Zohnhöfer, R. (2015): Konzepte und Begriffe in der Vergleichenden Policy-Forschung. In: Wenzelburger, Georg/Zohnhöfer, Reimut [Hg.]: Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 15-32.

- Werle, R. (1995): Staat und Standards. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz Wilhelm [Hg.]: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag, S. 266-298.
- WIBank Hessen (2019a): Broschüre: Den Traum vom Eigenheim ermöglichen. Zinsgünstige Förderdarlehen für den Bau oder Kauf einer selbstgenutzten Immobilie – Hessendarlehen. Online: <https://www.wibank.de/resource/blob/wibank/306266/0481483a093c5d6e3ca20a7ca8c1f954/broschuere-hessen-darlehen-data.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- WIBank Hessen (2019b): Fördereckwerte Finanzierung der energetischen und barriere-reduzierenden Modernisierung von Wohngebäuden im Eigentum von Wohneigentümergeinschaften (WEG) durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank (WIBank). Online: <https://www.wibank.de/resource/blob/wibank/306574/fd659bccb3a6a22ccff95357af5068c7/foerdereckwerte-weg-data.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- WIBank Hessen (2019c): Stein auf Stein ein neues Zuhause schaffen. Zinsgünstige Förderdarlehen für den Bau oder Kauf einer selbstgenutzten Neubau-Immobilie – Hessen-Baudarlehen. Online: <https://www.wibank.de/resource/blob/wibank/306266/0481483a093c5d6e3ca20a7ca8c1f954/broschuere-hessen-darlehen-data.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- WIBank Hessen (2020a): Behindertengerechter Umbau von Wohneigentum. Förderung des behindertengerechten Umbaus von selbstgenutztem Wohneigentum. Online: <https://www.wibank.de/wibank/behindertengerechter-umbau-von-wohneigentum/behindertengerechter-umbau-von-wohneigentum--307006> [Zugriff: 07.10.2020].
- WIBank Hessen (2020b): KIP – Wohnraum. Kommunalinvestitionsprogramm – Programmteil Wohnraum. Online: <https://www.wibank.de/wibank/kip-wohnraum/kip-wohnraum-389728> [Zugriff: 07.10.2020].
- WIBank Hessen (2020c): Mietwohnungen: KfW-Altersgerecht Umbauen. Online: <https://www.wibank.de/wibank/kfw-altersgerecht-umbauen/mietwohnungen-kfw-altersgerecht-umbauen-306920> [Zugriff: 07.10.2020].
- Wiegand, S. (2015): Die Europäisierung der Energie- und Klimaschutzpolitik Nordrhein-Westfalens: Die Regierungszeit von CDU/FDP von 2005 bis 2010. Wiesbaden: Springer.
- Wiesenthal, H. (2018): Rationalität und Organisation 1: Akteur- und Organisationstheorie. Wiesbaden: Springer VS.
- Willke, H. (2014): Regieren: Politische Steuerung komplexer Gesellschaften. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- WM Baden-Württemberg, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (2017): Barrierefreies Bauen in öffentlich zugänglichen Gebäuden und in Wohnungen (DIN 18040-1 und -2). Mit Hinweisen zu öffentlichen Verkehrs- und Grünflächen (DIN 18040-3). Online: <https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Publikationen/Bauen/BarrierefreiesBauen-interaktiv.pdf> [Zugriff: 07.10.2020].
- Wohnberatungsstelle-1: Gesprächsprotokoll mit einer Wohnberatungsstelle als regionale Ansprechpartnerin für ein Bundesland.

- Wohnberatungsstelle-2: Gesprächsprotokoll mit einer Wohnberatungsstelle als regionale Ansprechpartnerin für ein Bundesland.
- Wohnberatungsstelle-3: Gesprächsprotokoll mit einer Wohnberatungsstelle als regionale Ansprechpartnerin für ein Bundesland.
- Wohnberatungsstelle-4: Gesprächsprotokoll mit einer Wohnberatungsstelle als regionale Ansprechpartnerin für ein Bundesland.
- Wohnberatungsstelle-5: Gesprächsprotokoll mit einer Wohnberatungsstelle als regionale Ansprechpartnerin für ein Bundesland.
- Wohnberatungsstelle-6: Gesprächsprotokoll mit einer Wohnberatungsstelle als regionale Ansprechpartnerin für ein Bundesland.
- Woisin, M. (2008): Verflochtene Kooperation – finanzpolitische Steuerung im Bundesstaat. In: Scheller, Hendrik/Schmid, Josef [Hg.]: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat: Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern. Baden-Baden: Nomos, S. 99-116.
- Wolf, F. (2015): Methodentriangulation. In: Wenzelburger, Georg/Zohlhörer, Reimut [Hg.]: Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 483-502.
- Wolf, F./Heinz, D. (2016): Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 11-34.
- Wurster, S./Köhler, C. (2016): Die Energiepolitik der Bundesländer. Scheitert die Energiewende am deutschen Föderalismus? In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder [Hg.]: Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2 Wiesbaden: Springer VS, S. 283-314.
- Zahariadis, N. (2007): The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: Sabatier, Paul A [Hg.]: Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, S. 65-92.
- Zahariadis, N. (2016): Handbook of public policy agenda setting. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- ZDH, Zentralverband des Deutschen Handwerks (2020): Generationenfreundlicher Betrieb – In drei Schritten zum Markenzeichen. Online: <https://www.zdh.de//fachbereiche/gewerbefoerderung/generationenfreundlicher-betrieb/in-drei-schritten-zum-markenzeichen/> [Zugriff: 07.10.2020].
- Zimmer, A./Speth, R. (2015): Einleitung. Von Interessenvertretung zu »Lobby Work«. In: Speth, Rudolf/Zimmer, Annette [Hg.]: Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung. Wiesbaden: Springer VS, S. 9-27.
- Zimmermann, K. (2016): Regionalpolitik und Stadtentwicklungspolitik. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, André Christian [Hg.]: Die Politik der Bundesländer. Wiesbaden: Springer VS, S. 315-337.
- Zohlhörer, R. (2013): Politische Parteien und öffentliche Politik. In: Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo [Hg.]: Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer-Verlag, S. 267-276.
- Zohlhörer, R. (2019): Parteien. In: Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G [Hg.]: Handbuch Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 139-158.
- Zohlhörer, R./Rüb, F. W. (2016): Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints. Colchester: ECPR Press.

Soziologie



Michael Volkmer, Karin Werner (Hg.)

Die Corona-Gesellschaft

Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft

2020, 432 S., kart., Dispersionsbindung, 2 SW-Abbildungen
24,50 € (DE), 978-3-8376-5432-5

E-Book:

PDF: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5432-9

EPUB: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5432-5



Kerstin Jürgens

Mit Soziologie in den Beruf

Eine Handreichung

September 2021, 160 S., kart., Dispersionsbindung
18,00 € (DE), 978-3-8376-5934-4

E-Book:

PDF: 15,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5934-8



Gabriele Winker

Solidarische Care-Ökonomie

Revolutionäre Realpolitik für Care und Klima

März 2021, 216 S., kart.

15,00 € (DE), 978-3-8376-5463-9

E-Book:

PDF: 12,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5463-3

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

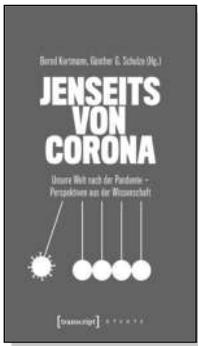
Soziologie



Wolfgang Bonß, Oliver Dimbath,
Andrea Maurer, Helga Pelizäus, Michael Schmid

Gesellschaftstheorie Eine Einführung

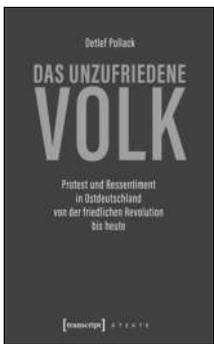
Januar 2021, 344 S., kart.
25,00 € (DE), 978-3-8376-4028-1
E-Book:
PDF: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4028-5



Bernd Kortmann, Günther G. Schulze (Hg.)

Jenseits von Corona Unsere Welt nach der Pandemie - Perspektiven aus der Wissenschaft

2020, 320 S.,
Klappbroschur, Dispersionsbindung, 1 SW-Abbildung
22,50 € (DE), 978-3-8376-5517-9
E-Book:
PDF: 19,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5517-3
EPUB: 19,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5517-9



Detlef Pollack

Das unzufriedene Volk Protest und Ressentiment in Ostdeutschland von der friedlichen Revolution bis heute

2020, 232 S.,
Klappbroschur, Dispersionsbindung, 6 SW-Abbildungen
20,00 € (DE), 978-3-8376-5238-3
E-Book:
PDF: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5238-7
EPUB: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5238-3

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

