

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 prominentere 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).

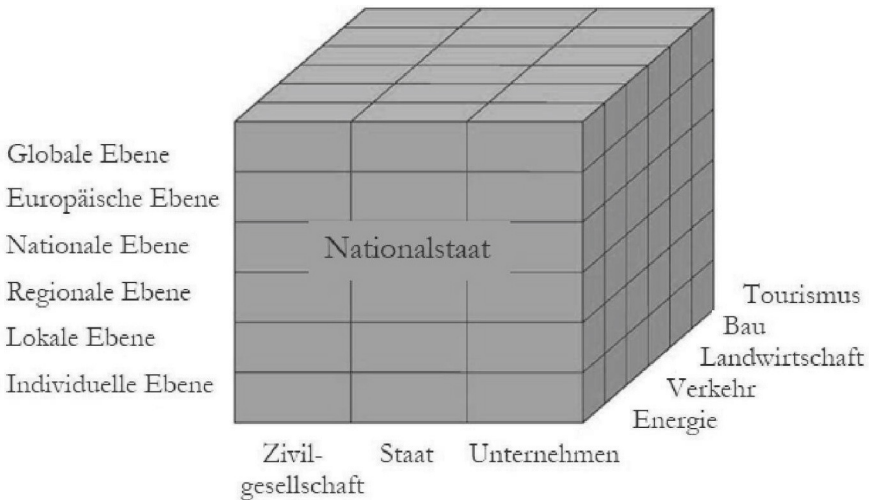
4.5.2 Im Bundesland: Ministerieller Zuschnitt und Politikintegration

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 dominiere 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. Chefinnensache« 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,