

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).