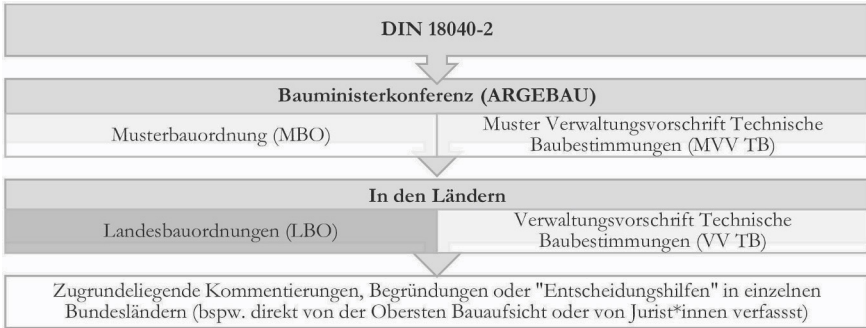


Abbildung 20: Mehrebenenstruktur zum Regelwerk des barrierefreien Bauens (eigene Darstellung)



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 Anführungsstrichen, 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 barrierereduzierenden 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 barrierereduzierenden Bestandsumbau gezählt werden können, über das KfW-Programm »Wohnraum Modernisieren« förderfähig. Damals wurden diese Maßnahmen jedoch noch nicht explizit unter dem Begriff »Barrierereduzierung« 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 Sanitärräumen
- 6) Orientierung, Kommunikation und Unterstützung im Alltag
- 7) Gemeinschaftsräume und Mehrgenerationenwohnen

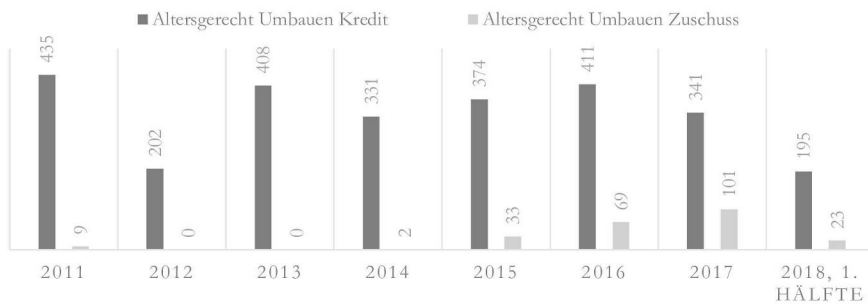
Ähnlich wie die Technischen Baubestimmungen die Landesbauordnungen konkretisieren, konkretisieren die Technischen Mindestanforderungen die Förderbausteine im Programm »Altersgerecht Umbauen«. Zu jeder Programmvariante gibt es dafür eine Anlage zum Merkblatt (KfW 2019a; KfW 2019b). Dabei ist es für die 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.

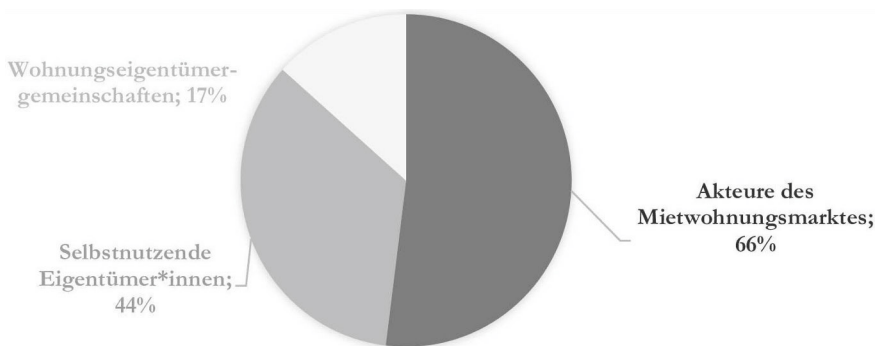
Die folgenden Ausführungen basieren auf Prozentangaben, für welche die 104 Programme die Grundgesamtheit darstellen. Detaillierte Informationen zu den einzelnen Programmen sind den jeweiligen Merkblättern sowie Richtlinien entnommen und zusätzlich durch telefonische Kontakte mit den Landesförderbanken 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.

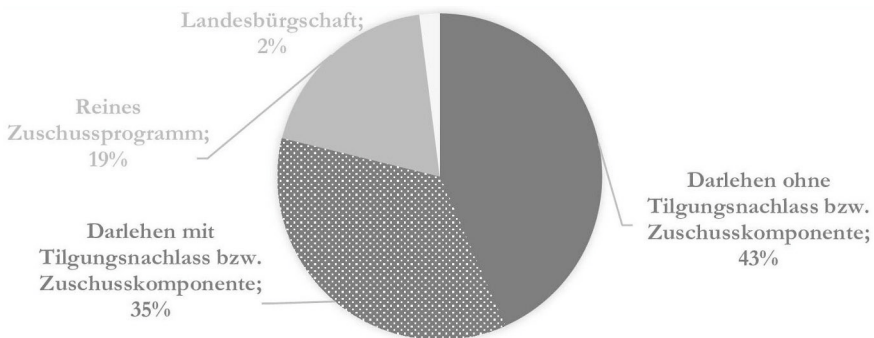
2) Was wird gefördert?

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 zuurückzuzahlender 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 (»hilfslos«) 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 Analysekatgorie. 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 auferlegt 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 programmbasierte 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

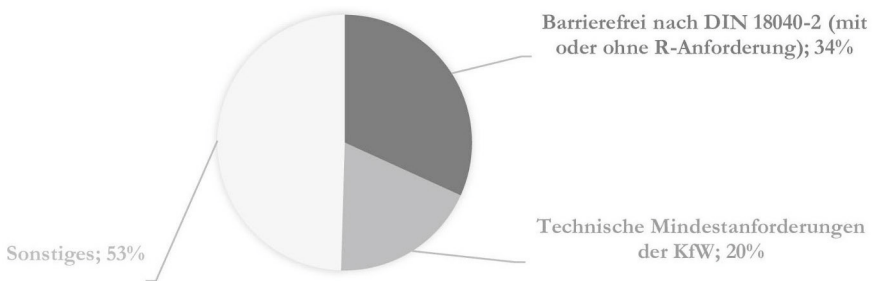
entweder auf eine Kooperation verzichtet oder Landesförderbanken führen ergänzend eigene Programme mit abgeschwächten Förderkonditionen in Sachen Barriereerleichterung ein (LFI-13; LFI-3B; IP 21: 18). So hat ein Förderinstitut ergänzend zur Durchleitung des KfW-Programms mit der strikten Einhaltung der 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«* (Gedächtnisprotokoll 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 barrierereduzierende 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 barrierereduzierte 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 Barrierereduzierung«* (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.