

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 barrierereduzierenden 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 barrierereduzierten 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 Selbstregulierung 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 AUFGUGS-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 Wohnraumnappheit 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 barrierereduzierenden 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 barrierereduzierenden 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 Wohnungsschnitten 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 Barrierereduzierung 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 Maßnahmenpläne, 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).

Angeichts 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 voraussetzungsfull 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.

Parteipolitik

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 Parteiendifferenzen, 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 Nachfolgeregierung, 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 Parteiendifferenzen 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 [...] kannte 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 vorzusondieren. 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 inklusionsspolitische 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 Bauordnungsnovellierung 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 barrierereduzierende 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 alternenden 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 Oppositionsfractionen 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 letztliche 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 letztliche 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 erfolgsversprechenderes 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 der 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 letztliche 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 aufgeschieden ist, liegt im juristischen Weg des Einklagens geltenden Rechts (vgl. auch Rehder/van Elten 2020). Diese Form des Outside-Lobbings 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 Bauordnungsnullierung 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 verfügen. 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 mehrerlei 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 Selbstregulierung 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