

1. Einleitung

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

Das gesellschaftspolitische Problem

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

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

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

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

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

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

Herleitung von Erkenntnisinteresse und Forschungsfragen

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

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

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

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

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

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

Ein- und Abgrenzung des Forschungsgegenstandes

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

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

Ausgeklammert werden hingegen folgende mit dem barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum verwandte Aspekte: Erstens schließt der Fokus auf den privaten Wohnraum betreute Seniorenresidenzen ebenso wie stationäre Pflegeeinrichtungen aus. Diese Exklusion begründet sich durch unterschiedliche Zuständigkeiten bzgl. des Bauordnungsrechtes und der Sozial- sowie Pflegesysteme.² Zweitens spielt der wachsende Markt an Technologien rund um das Smart Housing und »Ambient Assisted Living« aufgrund der Beschränkung auf die bauliche Barrierefreiheit keine Rolle (vgl. Schelisch 2016). Ebenfalls durch die bauliche Fokussierung beiseitegelassen werden drittens jedwede soziale Aspekte etwa in Form von Dienstleistungen, Mehrgenerationenhäusern oder Senioren-WGs (vgl. Krasemann 2017; Hacke et al. 2017). Direkt damit verbunden sind viertens Ansätze der Stadtentwicklung für eine barrierefreie öffentliche Infrastruktur oder eine integrierte Quartiersentwicklung. Sie würden den Rahmen der Forschungsarbeit aufgrund einer immensen Erweiterung um relevante Politikbereiche und Akteure sprengen. Eine konzeptionelle Herausforderung stellt schließlich die dem wohnungspolitischen Fokus trotztende Schnittstelle zur Sozialpolitik dar. So spielen bspw. die wohnumfeldverbessernden Maßnahmen der Pflegekassen eine große Rolle beim barrierereduzierenden Umbau (Neubart 2018: 58; Joo 2018: 220ff.). Wo immer es notwendig zum Verständnis der relevanten politischen Prozesse ist, finden sozialpolitische Aspekte ihre Beachtung in der Analyse (vgl. auch Kapitel 2.1).

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

Forschungsziele und Gliederung

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

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

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

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

