
Fachgebiet: Politikwissenschaft

Wohnungsnot in der BRD - Sozialpolitisch relevant?

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades der philosophischen Fakultät
der
Westfälischen-Wilhelmsuniversität
zu Münster (Westf.)

Vorgelegt von

Fabian Altstaedten
aus Soest
1976

Tag der mündlichen Prüfung: 24.08.09

Dekan: Prof. Dr. Christian Pietsch

Erstgutachter: Prof. Dr. Klaus Schubert

Zweitgutachterin: Priv.-Doz. Dr. Christiane Frantz

Inhaltsverzeichnis

I. TEIL: DAS PROBLEM WOHNUNGSNOT IN DEUTSCHLAND	8
1. Einleitung	9
2. Die Wohnungsnot.....	23
2.1. Typologie der Wohnungsnot.....	24
2.2. Struktur der Zielgruppe in synchroner und diachroner Perspektive	25
2.2.1. Alter und Geschlecht.....	27
2.2.2. Familienstand.....	28
2.2.3. Haushaltsmitglieder.....	29
2.2.4. Einkommenssituation.....	30
2.2.5. Staatsangehörigkeit und Bildung.....	31
2.2.6. Zusammenfassung.....	32
2.3. Der Rückgang der Wohnungsnot.....	32
3. Die Wohnungsnot aus der Perspektive des gesamtdeutschen Wohnungsmarktes. .	35
3.1. Der sektorenübergreifende Wohnungsmarkt und Wohnflächenverknappung	39
3.2. Die einkommensschwachen Haushalte	45
3.3. Die Wohnungspolitik und Wohnungsmarktsektoren.....	48
3.4. Zwischenfazit.....	53
3.5. Die Einkommens- und Lebensunterhaltsentwicklung.....	54
3.6. Zusammenfassung	58
3.7. Aktuelle wohnungspolitische Impulse.....	59
II. TEIL: POLICY-NETZWERKEVALUATION ALS WOHNUNGSPOLITISCHES INSTRUMENT.....	63
4. Probleme bei der Evaluation von Policy - Netzwerken	64
4.1. Die empirischen Probleme bei der Bewertung von Effektivität.....	67
4.2. Die Widersprüche des entscheidungstheoretischen Policy-Netzwerkbegriffs	71
4.3. Der pragmatistische Handlungs begriff und die diskursive Ermittlung von Rationalitätsstandards.....	82
4.4. Der pragmatistische Netzwerkevaluationsansatz, sein Effektivitätsmodell und Indikatoren.....	94
4.5 Zusammenfassung.....	102
5. Die Netzwerkevaluation des Kölner Hilfsnetzwerkes der Wohnungsnot – eine An-	

wendung.....	104
5.1. Die Verortung der Stadt und des Hilfsnetzwerks im Verwaltungsaufbau der BRD.....	113
5.2. Die Intensität von Wohnungsnot aus Sicht des Kölner Wohnungsmarktes...	114
5.3. Wohnungs(not)politische Instrumente der Stadt Köln.....	118
5.4. Zusammenfassung der Rahmenbedingungen des Hilfsnetzwerkes.....	125
6. Der formelle Politikformulierungsprozess: Organe und Akteure des Kölner Hilfsnetzwerkes.....	127
6.1. Der Ratsausschuss für Soziales und Senioren	129
6.2. Gremiennetzwerk zwischen freien Trägern und Stadtverwaltung.....	131
6.2.1. Die Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik	132
6.2.2. Der Beirat	133
6.2.3. Die Fachgruppe Wohnungslosenhilfe.....	133
6.2.4. Die Unterarbeitskreise	134
6.3. Zusammenfassung	135
6.4. Das Dezernat 5	138
6.4.1. Das Amt für Soziales und Senioren.....	138
6.4.1.1. Die ARGE	141
6.4.1.2. Die Fachstelle Wohnen	142
6.4.1.3. Der ReSo-Dienst	144
6.4.1.4. Die ämterübergreifende Planungsgruppe.....	147
6.4.2. Das Amt für Wohnungswesen.....	147
6.5. Die freien Trägerschaften	148
6.5.1. Der Akteurskreis.....	148
6.5.2. Die Tätigkeitsfelder	150
6.6. Abschluss und Überleitung.....	151
7. Die informelle Einflussnahme: Die freien und städtischen Akteure innerhalb des Politikformulierungsprozesses.....	153
7.1. Die Produktmatrix aus A und Transposition von A zu A`	157
7.2. Die Zentralitätsmaße der Akteure	164
7.3. Zusammenfassung, Bewertung und Empfehlungen: Konflikte und Gefahren für eine effektive Koordination.....	167

8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	170
LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS.....	179
RECHTSQUELLENVERZEICHNIS.....	196
ANHANG.....	197
Interview A:	197
Interview B:	200
Curriculum Vitae.....	205

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wohnungslose nach Alter und Geschlecht.....	27
Tabelle 2: Wohnungslose nach Alter und Geschlecht im Zeitvergleich 1993/ 1998/ 2003.....	28
Tabelle 3: Entwicklung des Familienstandes in Prozent.....	29
Tabelle 4: Entwicklung der Haushaltsstruktur in Prozent.....	29
Tabelle 5: Einkommenssituation zu Beginn der Betreuung 2003.....	30
Tabelle 6: Entwicklung der Einkommenssituation in Prozent.....	31
Tabelle 7: Wohnungslose nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht 2003.....	31
Tabelle 8: Wohnungen insgesamt und Wohnflächen und Wohnfläche/Einwohner.....	39
Tabelle 9: Bevölkerung in Privathaushalten.....	40
Tabelle 10: Prognose der Entwicklung der Wohnfläche bis 2030.....	42
Tabelle 11: Fertig gestellte Wohnungen.....	44
Tabelle 12: Wohnraumversorgung privater Haushalte.....	46
Tabelle 13: Mietbelastung von Hauptmietern.....	47
Tabelle 14: Schätzung des Sozialwohnungsbestandes in Deutschland (alte Bundes- länder).....	50
Tabelle 15: Fertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau (alte Bundesländer).....	51
Tabelle 16: Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes als Folge auslaufender Bin- dungen (in 1000) (alte Bundesländer).....	52
Tabelle 17: Konsumausgaben privater Haushalte BRD gestiegen.....	56
Tabelle 18: WohngeldempfängerInnen BRD insgesamt.....	57
Tabelle 19: Überblick Indikatorenbegriffe.....	101

Tabelle 20: Entwicklung Haushalte insgesamt mit Prognose.....	115
Tabelle 21: Wohnungsbestandsentwicklung nach Zahl der Räume.....	115
Tabelle 22: Das Kölner Hilfsnetzwerk als Affiliationsmatrix A.....	155
Tabelle 23: Zentralitätsmaße: Degree, Closeness, Betweenes.....	165

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: In Wohnungsnot befindliche Haushalte in Tausend.....	33
Abbildung 2: Entwicklung Privathaushalte UND Haushaltsprognose bis 2025	41
Abbildung 3: Diskursiver Verständigungsprozess.....	92
Abbildung 4: Effektivitätshypothese.....	95
Abbildung 5: Effektivitätszustände.....	96
Abbildung 6: Absolute Häufigkeiten von Obdachlosen in Köln.....	115
Abbildung 7: Absolute Zahlen des Sozialwohnungsbestandes und Gesamtwohnungsbestandes.....	116
Abbildung 8: Registrierte wohnungssuchende Haushalte (Stichtag).....	117
Abbildung 9: Sitzverteilung nach Gruppen im Ratsausschuss für Soziales und Senioren (stimmberechtigte und beratende Mitglieder).....	130
Abbildung 10: Stimmberechtigte und nicht stimmberechtigte Sitzverteilung.....	130
Abbildung 11: Organe der Synchronisierung der Interessen der freien und städtischen Träger.....	131
Abbildung 12: Dreifacher Policy-Zyklus.....	136
Abbildung 13: Dienstleistungszentrum ResoDienste Köln.....	146
Abbildung 14: Produktmatrix $(A * A^T) = B$	158
Abbildung 15: Direkte Kontaktmatrix C.....	160
Abbildung 16: Geodätische Distanzmatrix D.....	163

Abkürzungsverzeichnis

BAG W.....	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.
BRD.....	Bundesrepublik Deutschland
BSG.....	Bundessozialgericht
BSHG.....	(ehemaliges) Bundessozialhilfegesetz
BWB...Bestimmungen zur Förderung von Wohnraum für Menschen mit Behinderung	

GeschO.....	Geschäftsordnung
GO.....	Gemeindeordnung
KWahlG.....	Kommunalwahlgesetz
NPO.....	Non Profit-Organisation
NRW.....	Nordrhein-Westfalen
OBG NW.....	Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen
ReSo-Dienste.....	Resozialisationsdienste
SGB II.....	Sozialgesetzbuch 2: Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB XII.....	Sozialgesetzbuch 12: Sozialhilfe
WBS.....	Wohnberechtigungsschein
WFB.....	Wohnraumförderungsbestimmungen
WoBindG.....	Wohnungsbindungsgesetz
WoFG.....	Wohnraumförderungsgesetz
WoFP.....	Wohnraumförderungsprogramm
WoGG.....	Wohngeldgesetz
VwVfG.....	Verwaltungsverfahrensgesetz

**I. TEIL: DAS PROBLEM WOHNUNGSNOT
IN DEUTSCHLAND**

1. Einleitung

Immer mehr Kommunen erlassen ‚Bettelsatzungen‘, um Bettler aus den Innenstädten zu vertreiben. Wenn und weil das funktioniert, kann Hans-Olaf Henkel, der ehemalige Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, fragen, wo denn die Armut in Deutschland sei, von der immer wieder geredet wird. Er könne sie nicht sehen, wenn er in die Fußgängerzone der Städte und in die Einkaufszentren schaue.

(Heribert Prantl 2007)

Der Gegenstand dieser Arbeit handelt von der empirischen Analyse von Wohnungsnot in der Bundesrepublik. Darüber hinaus erörtert sie die Grenzen und Möglichkeiten der Policy-Netzwerkevaluation als kommunalpolitisches Hilfsmittel und Steuerungsinstrument (Braun/Giraud 2003) zur Eindämmung von Wohnungsnot.

In den letzten Jahren wird das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben in der BRD als eine fortlaufende Umwälzung wahrgenommen. Der Globalisierungsdruck beherrscht dabei viele öffentliche Diskussionen. Standortdebatten, globaler Wettbewerb oder die Notwendigkeit der Etablierung transnationaler Wertschöpfungsketten sind meist Bestandteil oder Ausgangspunkt fast jeder politischen Auseinandersetzung oder Reformdiskussion der letzten Jahre gewesen. Dazu kommen noch die Anforderungen der EU-Integration, die die Handlungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems restriktiv determinieren. Begleitet werden die politischen Diskussionen von der chronischen Leere der öffentlichen Haushaltskassen und der daraus resultierenden Suche nach entsprechenden Finanzierungs- bzw. Einsparmöglichkeiten.

Dieser gesellschaftliche Wandel führte in der BRD zu einer ganzen Reihe von politischen Neuüberlegungen der Finanzierungsmöglichkeiten der großen Sozialversicherungszweige, die sich schon am Anfang der 80er-Jahre des letzten Jahrhunderts abzeichneten (Butterwege 2006).

Die Rentenreform von 2001/2002 ergänzte das klassische umlagefinanzierte Rentensystem mit staatlich geförderten Anlageprodukten zur privaten Altersvorsorge, die staatlich garantierte Mindestrenditen versprechen. Die neuen Angebote, wie sie sich

beispielsweise über die Riester- oder Rürup-Rente offenbaren, bauen bewusst auf eine Kopplung an die Kapitalmärkte. Die Zielsetzung der letzten großen Arbeitsmarktreform, wofür exemplarisch die Hartz I-IV Gesetze stehen, hat im Wesentlichen dafür gesorgt, dass die ehemalige Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe neu justiert wurden. Man erhoffte sich eine schnelle (Re-) Integration der erwerbsfähigen Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt und niedrigere Sozialausgaben.

Wie auch immer die Ergebnisse, Entwürfe und Reformen der rot-grünen, unter Gerhard Schröder, oder auch der schwarz-roten Regierung, unter Angela Merkel, zu bewerten sind und zu bewerten sein werden. Fest steht, dass die Auswirkungen der weitgehend umgesetzten Reformen im Bereich der Altersvorsorge, des Arbeitsmarktes und auch die laufenden Reformdiskussionen bzgl. der Unternehmensbesteuerung oder der Gesundheitspolitik grundlegende Strukturveränderungen in die Gesellschaft bringen und gebracht haben. Ob die Gesellschaft es schafft, sich nach diesen Strukturänderungen entsprechend „besser“ aufzustellen und die angestrebten Zielvorstellungen der Reformen langfristig auch erreicht werden, ist noch an vielen Stellen fraglich. Zwar werden auf der einen Seite die bisherigen Teilergebnisse dieser Reformen als Erfolg gewertet, aber auf der anderen Seite wird die Sorge formuliert, dass es immer weniger sozialversicherungspflichtige Beschäftigte gibt und immer mehr Menschen an den Rand der Gesellschaft oder in prekäre Beschäftigungsverhältnisse, die kaum zur Lebensunterhaltssicherung reichen, gedrängt werden. Hinzu kommen die Ungewissheiten über die tatsächlichen Ausmaße der Auswirkungen der gegenwärtigen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die künftige politische und „realökonomische“ Stabilität.

Von diesen gesamtgesellschaftlichen und politischen Bewegungen sind zuletzt nicht nur die großen Versicherungszweige betroffen. Sondern auch die privaten Wohlfahrtsverbände (Heinze/Strünk 1995) und ihre Dienstleistungen bzgl. ihrer Wohlfahrtsproduktion nehmen einen neuen Stellenwert ein in diesem sich wandelnden oder gewandelten Sozialstaatsgefüge. Es lässt sich in vielen sozialpolitisch verantwortlichen Ämtern auf der untersten Körperschaftsebene eine rege Neujustierung und auch Intensivierung der Interaktionsmuster zwischen politisch-administrativen und privaten Akteuren beobachten, um sozialpolitische Aufgaben auszulagern, damit vorherige Verwaltungsstellen entlastet werden. Ein Blick in die gültigen Gesetzestext-

te zeigt die legale Grundlage für diese rege Zusammenarbeit, beispielsweise von Sozialämtern und Arbeitsagenturen (SGB II: §6) und auch weiteren staatlich beauftragten privaten Trägern (SGB XII: §4; SGB XII: §5 Abs.1-5). Unter dem Schlagwort des aktivierenden Staates (Blanke u.a. 2001) wird der aktive Staat abgelöst und gesellschaftliche Probleme stellen sich als gemeinsame Aufgabe der privaten und staatlichen Akteure dar. Die Begriffe der Bürgergesellschaft oder der des Dritten Sektors (Zimmer 2002), die diese Aufgabenteilung erfassen, sind an dieser Stelle anzusiedeln.

Diese Kooperationsbeziehungen zur Entlastung der Verwaltungen werden auch deutlich durch die Betrachtung der zur Zeit durchgeführten Verwaltungsmodernisierung. Die Idee hinter diesem politischen Großprojekt ist, die Finanzierungsnöte der Verwaltungsbehörden auf den unterschiedlichen Körperschaftsebenen zu beheben, mit Hilfe von betriebswirtschaftlichen Mitteln, die auf Transparenz, Effizienz und Effektivität zielen. Dabei wird die schlichte Einnahmen- und Überschussrechnung der veralteten Kameralistik ersetzt durch die doppelte Buchführung, womit die Grundlage geschaffen werden soll, mithilfe der Methoden der Kosten- und Leistungsrechnung unnötige Kosten aufzudecken und zu minimieren. Somit wird versucht, durch die Budgetierung die schwerfälligen und unflexiblen kameralistischen Verwaltungsstrukturen, als reine Implementationsinstrumente der Politik, aufzubrechen und handlungsfähig zu machen. Herzstück in diesen Diskussionen der Verwaltungsstrukturreform ist das „Neue Steuerungsmodell“, besser bekannt als „New Public Management“. (Jann 2005; Dreyer/Richter 2005)

Ein sozialpolitisches Thema ist in diesem gesamtgesellschaftlichen Wandel aus der politischen, politikwissenschaftlichen und medialen Diskussion geraten. Dabei handelt es sich um das zwar regional unterschiedlich ausgeprägte, aber doch flächendeckende Problem der Wohnungsnot. Damit ist die Situation von Menschen gemeint, die von akuter bzw. bevorstehender Obdachlosigkeit betroffen sind oder sich in prekären Wohnverhältnissen befinden. All diesen Menschen ist gemeinsam, dass sie in einkommensschwachen Haushalten leben oder gelebt haben. Im Rahmen des gesellschaftlichen Wandels und der Tatsache, dass Wohnungsnot aus dem Blickwinkel der öffentlichen und wissenschaftlichen Aufmerksamkeit geraten ist, stellt sich die Frage, ob die Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit Wohnraum in der Bundes-

republik gelingt. Damit sind das Thema und die zentrale Ausgangsfrage dieser Dissertation genannt.

Sozialpolitisch wird die Wohnungsnot nicht als bundesweites und flächendeckendes Problem begriffen, was möglicherweise an der Wahrnehmungsweise der politischen Kultur von Problemen des gesellschaftlichen Wandels liegt. Meist taucht das Problem als wohnungspolitisches Thema nicht einmal oder nur unzureichend auf der sozialpolitischen Agenda auf. Dafür spricht unter anderem die Tatsache, dass es bis heute keine einheitliche, staatlich initiierte, bundesweite Obdachlosenstatistik gibt. Kurz gesagt, die Bundespolitik, aber auch die meisten Länder in Deutschland sind in Bezug auf die Problemrezeption von Wohnungsnot statistisch blind. Das mag damit zusammenhängen, dass die Entwicklung von Wohnungsnot stark von den Entwicklungen der Wohnungsmärkte abhängt und diese äußerst träge und langwierig sind.

Weiterhin wird das Thema der Wohnungsnot nicht als bewusste, eigenständige und sozialpolitische Problemstellung aufgegriffen. Meist wird es als Folge von Einkommensdefiziten verstanden. Somit erklärt sich auch die sozialpolitische Herangehensweise. Zum einen sind es die sozialstaatlichen Transferleistungen nach dem SGB, die zumindest für eine Abwehr prekärer Einkommenssituationen – die unmittelbare Ursache von Wohnungsnot – sorgen sollen. Auf der anderen Seite greifen zahlreiche Wohlfahrtsverbände und auch andere private Akteure mit problembezogenen Dienstleistungen in diese Problematik ein. Dabei wird übersehen, dass Einkommensdefizite nur ein Grund von Wohnungsnot sind. Diese Individualperspektive der selbst verursachten Einkommensdefizite übersieht leicht, dass Wohnungsnot auch die Folge von den Rahmenbedingungen gesamtgesellschaftlicher Entwicklung ist, die Einfluss auf den Wohnungsmarkt haben und in die die Summe der Ergebnisse der individuellen Lebensbewältigung eingebettet ist. Folglich sollte ein Ansatz zur Untersuchung von Wohnungsnot diese gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen mit einbeziehen.

Somit wird ein Schwerpunkt dieser Arbeit auf der Untersuchung des gesamtdeutschen Wohnungsmarktes liegen. Dabei wird untersucht, inwiefern einkommensschwache Haushalte aufgrund der Entwicklungen, die den gesamtdeutschen Wohnungsmarkt mittelbar und unmittelbar berühren, von Wohnungsnot bedroht werden. Diese Perspektive ist insofern neu, da sie als erste Analyse die Intensität von Wohnungsnot aus der Makroperspektive des gesamtdeutschen Wohnungsmarktes herlei-

tet.

Diese Art Verständnis von Wohnungsnot ist insofern auch von politischer Relevanz, da die einzige bundesweite Studie zur Feststellung des Ausmaßes von Wohnungsnot, erstellt von der Bundesagentur für Wohnungslosenhilfe e. V. aufgrund von Stichprobenerhebungen und Hochrechnungen zu dem Schluss kommt, dass die Wohnungsnot ein rückläufiges Problem in der BRD darstelle und nicht von tragender sozialpolitischer Relevanz wäre. Der hier eingeschlagene Ansatz, Wohnungsnot aus der Perspektive des gesamtdeutschen Wohnungsmarktes zu untersuchen, vermittelt ein anderes Bild zur Lage der Wohnungsnot in Deutschland. Mit ihm wird eine seit Jahren zunehmende prekarierte und instabile Wohnraumsicherung nachgewiesen. Dieser Nachweis ist folgendermaßen aufgebaut.

Dabei wird zunächst im Anschluss dieser Einleitung in Kapitel 2 die Frage aufgeworfen, ob es Wohnungsnot in der Bundesrepublik gibt und in welchen Ausmaßen sie sich darstellt. Zur Beantwortung dieser Frage werden zunächst in Kapitel 2.1 die wesentlichen Typologien der Wohnungsnot als Arbeitsdefinitionen vorgestellt. Daraufhin wird, in Kapitel 2.2 eine erste Annäherung an das Thema der Wohnungsnot als gesamtgesellschaftliches Thema, vollzogen. Im Wesentlichen geht es dabei darum, die Struktur der Zielgruppe der in Wohnungsnot befindlichen Personen in synchroner und diachroner Perspektive quantitativ darzustellen. In Kapitel 2.3 wird schließlich der vermeintliche Rückgang der bundesweiten Wohnungsnot dargestellt.

In Kapitel 3 wird das Phänomen der bundesweiten Wohnungsnot dann aus Sicht der Entwicklung des bundesweiten Wohnungsmarktes hergeleitet und als Nachfrageüberhang von einkommensschwachen Haushalten analysiert. Dabei ist eine Steigerung der mittelbaren Wohnungsnot und damit die Gefahr einer ebenfalls größer werdenden akuten und androhenden Obdachlosigkeit bundesweit empirisch aufzeigbar.

In Kapitel 3.1 werden als Ausgangspunkt des Nachweises des Nachfrageüberhangs der Sektoren übergreifende gesamtdeutsche Wohnungsmarkt und seine Wohnflächenverknappung als wesentlicher Indikator der Fehlallokation des Wohnungsmarktes vorgestellt. Ziel ist es, aufzuzeigen, wie die Dynamik des gesamten Wohnflächenkonsums am Wohnungsmarkt die Bestandsmasse der Klein- und Kleinstmietwohnungen, also die überwiegend beziehbaren Wohnungen für Menschen mit prekären Einkommenssituationen verknappt.

Nachdem diese bundesweite Wohnungsnot über die Betrachtung des Sektoren übergreifenden Wohnungsbestandes und der Wohnflächenverknappung eingeleitet und die Auswirkung auf einkommensschwache Haushalte in Kapitel 3.2 dargelegt worden ist, werden im darauf folgenden Kapitel 3.3 die wohnungspolitischen Steuerungsinstrumente auf ihre Leistungsfähigkeit zur Eindämmung dieser Verknappungen geprüft. Dabei wird sich zeigen, dass durch bestimmte wohnungspolitische Neuregelungen und Privatisierungstendenzen die Politik sich ihrer Handlungsmöglichkeit beraubt, um dieser aufziehenden sozialpolitischen Schieflage für einkommensschwache Haushalte am bundesdeutschen Wohnungsmarkt entgegenwirken zu können. Das wichtigste Instrument spielt dabei der soziale Wohnungsbau. Der Staat hat auf diesem Wege Belegungsrechte von den Eigentümern erworben, die er nutzen kann, um einkommensschwache Haushalte einzuquartieren. Der massive Rückgang und das hohe Auslaufen dieser Belegungsbindungen führen dazu, dass die geförderten Mietwohnungen wieder in den freifinanzierten Wohneigentumssektor übergehen. Auch durch diese noch aufzuzeigende Dynamik stehen dem Mietwohnungssektor immer weniger Wohnungen zur Verfügung, die den Nachfrageüberhang der einkommensschwachen Haushalte verstärken.

In Kapitel 3.4 werden die gewonnenen Ergebnisse der komplexen Dynamik am Wohnungsmarkt in einem Zwischenfazit zusammengefasst.

Die Einkommens- und Lebensunterhaltskostenentwicklung in der BRD wird in Kapitel 3.5 zusätzlich aufgeführt, um aufzuzeigen, wie durch die Teuerung die prekäre finanzielle Situation einkommensschwacher Haushalte die finanzielle Sicherung von Wohnraum unterer Einkommensklassen erschwert wird.

In Kapitel 3.6 werden schließlich alle Argumente zusammengefasst, um die mangelnde Zielerreichung der Sicherung und ausreichenden Versorgung der einkommensschwachen Haushalte mit Wohnraum auf Bundesebene, zu verdeutlichen. In Kapitel 3.7 wird auf aktuelle Impulse in der wohnungspolitischen Debatte eingegangen, wie bspw. den „Wohn-Riester“ und auch die Debatte über die Erhöhung des Wohngeldes. Weiterhin wird an dieser Stelle das Verhältnis der Wohnkostenübernahme für Arbeitssuchende nach SGB II und dem Wohngeld diskutiert, da in dem Verhältnis dieser beiden Transferleistungen ein Problem angelegt ist, das ebenfalls einen Zielkonflikt bei der Wohnraumsicherung implizit fördert.

Mit dieser Problemdiagnose stellt sich die Frage nach einem weiteren Instrument zur Bekämpfung der Wohnungsnotproblematik, der in dieser Arbeit in der Policy-Netzwerkevaluation gesucht wird und zwar aus dem folgendem Grund:

Es wurde bereits erwähnt, dass sich zwischen den staatlichen und privaten Akteuren, je nach regionaler Ausprägung, mehr oder weniger komplexe Hilfsnetzwerke, auf der Grundlage von kooperativen Zugeständnissen herausgebildet haben, die auch dem Problem der Wohnungsnot „aktiv“ und direkt gegenüberstehen. Es sind vor allem diese kommunalen Hilfsnetzwerke, die das strategische Ziel verfolgen, Wohnungsnot zu verhindern und abzubauen. Dabei können sie in der Tat nicht die Wohnungsbestandsstruktur verändern und auf diesem Wege die Wohnungsnot beseitigen, aber sie können die schlimmsten Auswirkungen zwischen den Betroffenen und der jeweils heimischen Wohnungsangebotsstruktur zurückdrängen. Von daher liegt es nahe, diese Hilfsnetzwerke in ihrer Arbeitsweise evaluativ zu unterstützen.

Es hat sich sogar gezeigt, dass einige Kommunen nicht mehr verzichten können auf die Dienstleistungen und die Mitarbeit der privaten Akteure der freien Wohlfahrt, um der Verhinderung und des Abbaus von Wohnungsnot im jeweiligen kommunalen Verwaltungsgebiet nachzukommen, trotz sozialstaatlicher Transferleistungen, wie bspw. das Wohngeld oder die heutige Wohnkostenübernahme des SGB II. Unterstützt werden diese politischen Hilfsnetzwerke teils von weiteren länderübergreifenden Einrichtungen, Projekten und Verbänden wie der Bundesagentur für Wohnungslosenhilfe (BAG W) oder von der zentralen Fachstelle für Wohnungsnotfallhilfe in NRW; ein von der Landesregierung NRW und dem Deutschen Städtetag initialisiertes Projekt, das sich damit beschäftigt, einzelne Kommunen bei der Integration und Organisation der Dienstleistungsangebote der privaten Akteure zu begleiten.

In dieser Ausgangslage stehen schließlich neben den privaten auch die politisch-administrativen Netzwerkakteure vor dem Steuerungsproblem, die Ressourcen und Kapazitäten für die operativen Planungen effektiv zu verwenden. Ein gutes Beispiel dafür bildet die Wohnraumvermittlung bei Wohnungsnot. Unter dem Stichwort Privatisierung wird zunehmend Wohnraum aus kommunalem Vermögen veräußert, wodurch die Vermittlung von Notunterkünften an Wohnungsnot leidende Haushalte auch von den privaten Wohlfahrtsverbänden organisiert wird. Damit solch eine Arbeitsteilung effektiv ist, müssen sich die politisch-administrativen und privaten Akteure im sozi-

alpolitischen Problembereich der Wohnungsnot koordinieren.

Hierin sind die Gründe zu suchen, warum ein möglicher Vorschlag zur Problemmilderung einer angespannten Wohnungsnotlage in der Effektivierung dieser Kooperationsbeziehungen mit Policy-Netzwerkevaluation zu suchen ist. Für die weitere Effektivierung dieser Hilfsnetzwerke benötigen nun die verantwortlichen Koordinationsstellen fundierte Handlungsempfehlungen. Dabei stellt sich die Frage, wie man an solche gelangt, vor allem, wenn es sich um komplexe Hilfsnetzwerke handelt, die mit mehreren Dutzend Akteuren und Dienstleistungsangeboten koordiniert werden müssen?

Aus dieser Fragestellung resultiert die Überlegung, die kommunalen Hilfsnetzwerke mit Unterstützung von Policy-Netzwerkevaluation als ergänzende wohnungspolitische Maßnahme zu stärken. Dabei geht es darum den Hilfsnetzwerken, die für den Abbau und die Verhinderung von Wohnungsnot regional explizit sozialpolitische Verantwortung übernommen haben, mit Policy-Netzwerkevaluation die Möglichkeit der Einübung einer fortlaufenden Effektivierung bzw. Optimierung ihrer Arbeitsweise zu verschaffen.

Bzgl. der Ermittlung solcher Maßnahmen gibt es aber aus der Perspektive des heutigen Standes der Policy-Netzwerktheorie ein Operationalisierungsproblem zur Messung von Effektivität, das den Ausgangspunkt in Kapitel 4 bildet, für die Konstruktion eines alternativen Policy-Netzwerkevaluationsansatzes, der dieses ursprüngliche Messproblem umgeht.

Dieses Messproblem lässt sich folgendermaßen kurz umreißen. Die Netzwerkevaluationsforschung hat bis heute keine theoretische Policy-Netzwerkdefinition zur Verfügung, durch dessen Operationalisierung ein empirisch ermittelbares Beurteilungskriterium zur Messung der Effektivität der Arbeitsweise von kooperativen Beziehungen ableitbar wäre. Für eine ausreichende Beurteilung der bestehenden Arbeitsweise eines Netzwerkes braucht man aber einen praktischen Referenzpunkt, mit dem eine Netzwerkevaluation die bestehende Arbeitsweise vergleichen kann, um aus diesem Vergleich Schlüsse für die weitere Ausgestaltung des Netzwerkes zu ziehen.

Die Netzwerkevaluation ist als praktische anwendungsorientierte Wissenschaft im Grunde auf netzwerktheoretische Definitionen angewiesen, die sie aus der Theorieentwicklung der Policy-Netzwerke entnimmt. Und mit diesem Transport übernimmt

sie ebenfalls die Widersprüche in der Theorieentwicklung von Policy-Netzwerken in ihre Praxis. Wegen dieser Widersprüche wird den Netzwerkevaluationen die Möglichkeit genommen, solch einen Netzwerkevaluationsansatz zu entwickeln, der auch ein empirisch ermitteltes Beurteilungskriterium grundsätzlich zulässt.

Dieses „Messproblem von Effektivität“ ist Folge einer mangelnden Auseinandersetzung mit den entscheidungstheoretischen Grundannahmen des Policy-Netzwerks.

Der theoretische Grundkonflikt nämlich in den gegenwärtigen entscheidungstheoretischen Definitionen von Policy-Netzwerken beruht auf einer Annahme, die der faktischen Beobachtung der realen sozialen Dynamik als konstituierendes Merkmal von Effektivität in Kooperationsbeziehungen widerspricht.

Das gesamte Kapitel 4 thematisiert diese theoretische Problematik, verursacht durch entscheidungstheoretische Definitionen von Policy-Netzwerken und hat das Ziel eine pragmatistische Policy-Netzwerkdefinition zu entwickeln, die in einen alternativen Policy-Netzwerkevaluationsansatz mündet, der es erlaubt einen empirisch ermittelbaren Referenzpunkt als Beurteilungskriterium von Effektivität operational zu zulassen. Die Entwicklung dieses alternativen Netzwerkevaluationsansatzes ist folgendermaßen aufgebaut.

Nachdem einleitend das Messproblem näherungsweise vorgestellt und umrissen wurde, wird in Kapitel 4.1 auf die empirischen Probleme bei Netzwerkevaluationen eingegangen, die entstehen, wenn man versucht Policy-Netzwerke unter ein abstrakt allgemeingültiges Effektivitätsoptimum zu subsumieren, das selbst wiederum aus entscheidungstheoretischen Hintergrundannahmen resultiert.

Kapitel 4.2 wird die entscheidungstheoretischen Hintergrundannahmen daraufhin näher analysieren, inwiefern sie die zuvor dargestellten empirischen Messprobleme verursachen. Im Wesentlichen werden an dieser Stelle, die Principal Agent-Theorie, die Property Rights-Theorie und die Transaktionskostentheorie kritisiert.

In Kapitel 4.3 wird schließlich die entscheidungstheoretische Grundausrichtung von Policy-Netzwerken fallen gelassen und die axiomatischen Hintergrundannahmen von Policy-Netzwerken durch einen pragmatistischen Handlungsbegriff ersetzt, der es ermöglicht die durch die entscheidungstheoretischen Annahmen verursachten empirischen Messprobleme zu umgehen.

In Kapitel 4. 4 wird dann aus diesen pragmatistischen Überlegungen als axiomatische

Hintergrundfolie zur Erklärung von Policy-Netzwerken ein Netzwerkevaluationsansatz hergeleitet und vorgestellt, in dessen Mittelpunkt eine diskursive Effektivitätshypothese steht.

In Kapitel 5 wird schließlich die praktische Anwendung des ermittelten Netzwerkevaluationsansatzes, in den Mittelpunkt gerückt, die das Hilfsnetzwerk der Wohnungsnothilfe in der kreisfreien Stadt Köln zum Gegenstand hat. Der Aufbau der Fallstudie orientiert sich dementsprechend an den Erfordernissen des zuvor entwickelten Netzwerkevaluationsansatzes. Ziel dieser Fallstudie ist als erstes Verwendungsbeispiel des zuvor ermittelten pragmatistischen Policy-Netzwerkevaluationsansatzes für die kommunale Wohnungsnotpolitik zu dienen.

Das so genannte „Kölner Modell“ nimmt durch seine innovativen Kooperationsstrukturen im Bereich der Wohnungsnothilfe eine Vorreiterrolle ein für andere kommunale Hilfesysteme und deren Fortentwicklung bei der Organisation zur Bekämpfung von Wohnungsnot. Von daher liegt es nahe, den praktischen Nutzen des Netzwerkevaluationsansatzes am Kölner Modell erstmalig zu demonstrieren. Bei der Untersuchung des Kölner Hilfsnetzwerkes mithilfe von entsprechenden Interviewformen und der Auswertung ausgehändigter Dokumente kristallisierte sich eine Kritik aus den Reihen der beteiligten Akteure heraus. Diese ermittelte Kernkritik, welche bei der Untersuchung der Kooperationsbeziehungen zwischen den Akteuren festgestellt wurde, besagt, dass die kleinen unabhängigen Träger eine benachteiligte Stellung gegenüber den großen Themen übergreifenden Wohlfahrtsverbänden im Meinungsbildungsprozess des Gesamtnetzwerkes einnehmen, trotz scheinbarer gleichberechtigter Möglichkeiten zur Artikulation von policies. Letztlich wird durch diese Kritik behauptet, dass durch die Benachteiligung die bestehenden Kapazitäten und ihre Auslastung im Gesamtnetzwerk unverhältnismäßig zur Problemlage gestreut werden. Somit könnten bestimmte Aufgaben und Kapazitäten zentralisiert und an anderer Stelle im Hilfsnetzwerk ausgedünnt werden. Folglich wäre eine problembezogene und angemessene Arbeitsteilung insgesamt gefährdet.

Weiterhin wird behauptet, dass durch die Benachteiligung bei der Ermittlung der Ausprägung von Wohnungsnot aus Sicht der praktizierenden Akteure von unten Verzerrungen auftreten über das tatsächliche Ausmaß der Wohnungsnot, womit weiterhin keine angemessene Grundlage gegeben ist für eine adäquate Aufgabendelegation.

Sollte sich diese kritische Beurteilung einiger Akteure nun bestätigen, müsste die Koordinationsstelle des Hilfsnetzwerkes, gemäß der in Kapitel 4.4 ermittelten Optimierungsstrategien Maßnahmen ergreifen, damit es im Gesamtnetzwerk nicht zu potenziellen Wahrnehmungsverzerrungen bei der Ermittlung von Wohnungsnot, zu Investitionsfehlscheidungen oder zu einer Destabilisierung der Arbeitsteilung kommen kann (Anhang Interview A und B).

Diese hier skizzierte Beurteilung wird ab Kapitel 5 auf der Grundlage der bestehenden Arbeitsweise des Hilfsnetzwerkes, dargestellt in Kapitel 6, und im abschließenden Kapitel 7 mit ausgewählten Kennzahlen aus der Netzwerkanalyse untersucht. Diese Kennzahlen bieten schließlich Hinweise, mit denen der Einfluss der beteiligten Akteure im Politikformulierungsprozess einflusstheoretisch - in Form von Informationszu- und -abflüssen - interpretiert werden kann. Auf diese Weise lassen sich, bzgl. der zu prüfenden Ausgangsproblematik der Übervorteilung, die angemessensten Interpretationsergebnisse ermitteln. So werden aufgrund der einflusstheoretischen Untersuchungen letztlich Handlungsempfehlungen ableitbar, die auch der Koordinationsstelle des Kölner Hilfsnetzwerkes zur Verfügung gestellt werden, womit die Demonstration des Netzwerkevaluationsansatzes abgeschlossen sein wird.

Diese Überprüfung der Beurteilung nimmt im Einzelnen nun folgenden Aufbau an:

In Kapitel 5.1 wird zuerst die Einbettung der Stadt Köln mit ihrem Hilfsnetzwerk im Staatsaufbau der BRD dargestellt, womit eine erste, analytische Isolierung und Annäherung an die Bestandteile und die Funktionsweise des Gesamtnetzwerkes stattfindet. In Kapitel 5.2 werden die Wohnungsmarktsituation und somit auch die Wohnungsnot nach der gleichen analytischen Herangehensweise, wie bei der Wohnungsmarktanalyse auf Bundesebene über die Ermittlung von Wohnflächenverknappung in Köln identifiziert. Dabei zeigt sich, dass Köln ein gravierendes Problem, korrespondierend zur Bundesebene, aufweist, einkommensschwache Haushalte mit adäquatem Wohnraum zu versorgen. Damit wird der Druck, der auf dem Kölner Hilfsnetzwerk und der Kölner Wohnungspolitik lastet, deutlich werden.

In Kapitel 5.3 schließlich werden die wohnungspolitischen Instrumente der Stadt Köln aufgeführt, wobei herausgearbeitet wird, dass das zu untersuchende Hilfsnetzwerk bestimmte Aufgabenbereiche übernimmt. An dieser Stelle wird deutlich, wie das Hilfsnetzwerk, mit der kommunalen Wohnungspolitik und deren Gesamtpalette

von Steuerungsinstrumenten, verwoben ist.

Mit der Zusammenfassung, in Kapitel 5.4, schließt die analytische Annäherung über die Umfeldbedingungen, in welchem das Hilfsnetzwerk agiert.

Nach dieser Umfeldanalyse des Kölner Hilfsnetzwerkes wird im Anschluss, in Kapitel 6, der formelle Politikformulierungsprozess mit seinen Institutionen, Gremien und Akteuren vorgestellt. Im Vordergrund stehen dabei ihre jeweiligen Funktionen und Aufgaben im Gesamtnetzwerk zur Produktion von policies.

Bei der Darstellung des formellen Politikformulierungsprozesses werden alle Ausschüsse, Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreise aufgeführt, in denen die kooperierenden Akteure Informationen austauschen. In Kapitel 6.1 steht der Ratsausschuss für Soziales und Senioren im Zentrum. Er ist die höchste Instanz, in der die Netzwerkteilnehmer noch Einfluss auf bestimmte Beschlüsse und Vorschläge zur Wohnungsnotbewältigung nehmen können, bevor ein Teil dieser Entschlüsse und Vorschläge zur endgültigen Abstimmung dem Rat der Stadt übergeben werden.

Dem Ratsausschuss für Soziales und Senioren sind eine Anzahl von Gremien, wie Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreise vorgeschaltet, in denen sich die freien und städtischen Akteure schwerpunktbezogen zum Thema Wohnungsnot austauschen.

Im Mittelpunkt dieses Gremiennetzwerkes steht die Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik, die Fachgruppe Wohnungslosenhilfe und zuletzt die Unterarbeitskreise.

Nach der Darstellung der Funktionen dieser Gremien im Einzelnen werden die teilnehmenden Akteure in diesem Politikformulierungsprozess vorgestellt.

Aus städtischer Sicht sind es vor allem die zuständigen Ämter aus dem Dezernat 5, das in Kapitel 6.4 vorgestellt wird. Dabei ist jetzt schon zu bemerken, dass alle Ämter überwiegend spezifische Präventionsaufgaben übernehmen. Und im Zentrum der Netzwerksteuerung des Hilfsnetzwerkes steht der ReSo-Dienst, der auch für die Netzwerkkoordination insgesamt verantwortlich ist.

In Kapitel 6.5 werden dann die freien Trägerschaften vorgestellt, die an der Bekämpfung der Wohnungsnot in Köln beteiligt sind. Dabei werden die Akteure der freien Wohlfahrt vorgestellt und ihre Tätigkeitsfelder.

Mit Kapitel 6.6 endet die Darstellung des formellen Politikformulierungsprozesses in einer Zusammenfassung.

Es bleibt dann noch Frage zu klären, wie sich die Netzwerkteilnehmer nun untereinander in diesem formellen Politikformulierungsprozess verhalten und ob die interne Beurteilung zutrifft, durch die behauptet wird, dass manche Akteure einen höheren Einfluss geltend machen als andere und damit destruktive Folgen im Gesamtnetzwerk auslösen.

Die notwendige Prüfung dieser internen Beurteilung beginnt in Kapitel 7, in dem aus der zuvor dargelegten Arbeitsweise des Hilfsnetzwerkes eine Affiliationsmatrix gewonnen wird, die auf der Basis von verschiedenen Geschäftsordnungen und Teilnahmelisten konkretisiert wird. Diese Affiliationsmatrix wird schließlich in 7.1 zu einer Produktmatrix transformiert, aus welcher weitere Matrizen zur Analyse abgeleitet werden. Aufgrund dieser Matrizen lassen sich schließlich in Kapitel 7.2 entsprechende Zentralitätsmaße aus der Netzwerkanalyse berechnen, mit denen aussagekräftige Indikatoren für eine mögliche Rivalität im Meinungsbildungsprozess zur Verfügung stehen und den Akteuren zugeordnet werden können. Methodisch gesehen können, wie oben angerissen, mithilfe dieser Zentralitätsmaße die Akteure einflusstheoretisch interpretiert werden.

Auf diese Weise können Ergebnisse ermittelt werden über die Stellungen und Einflusspotenziale der jeweiligen Akteure im Gesamtnetzwerk.

In Kapitel 7.3 werden die Ergebnisse ausgewertet und bei einer festzustellenden rivalisierenden Übervorteilung einiger großer Spitzenverbände werden entsprechende Handlungsempfehlungen abgeleitet. Da sich die Fallstudie auf der Grundlage des zuvor entwickelten Evaluationsansatzes entfaltet, wird an dieser Stelle noch auf die Rückbindung der Ergebnisse an den Ansatz eingegangen.

Die Arbeit schließt mit einer dissertationsübergreifenden Zusammenfassung in Kapitel 8, in welchem die wichtigsten Ergebnisse aus den beiden Bereichen der Dissertation aufgeführt werden. Zuletzt folgt ein Ausblick zum Problem der Wohnungsnot als sozialpolitisches Forschungsthema, wobei zusätzliche Forschungsfragen und Hypothesen aufgeworfen werden, die für weitere politikwissenschaftliche Untersuchungen und Diskurse als Vorlage bzw. Anreize dienen können.

Bevor nun mit der Darstellung der Ergebnisse dieser Dissertation abgeschlossen wird, muss der rote Faden verfolgt werden über die Darstellung der Wohnungsnot, ihr Infragestellen und die daraus resultierende Herleitung von Wohnungsnot über die

Analyse des Wohnungsmarktes als Fehlallokation am Wohnungsmarkt, die axiomatische Auseinandersetzung für einen alternativen Netzwerkevaluationsansatz als ergänzende wohnungspolitische Maßnahme und seine Anwendung zur Illustration am Kölner Hilfsnetzwerk.

Begonnen wird im Anschluss mit der quantitativen Darstellung der Wohnungsnot durch die „einzige“ bundesweite Studie zum Thema von der Bundesarbeitsgemeinschaft für Wohnungslosenhilfe e. V.

2. Die Wohnungsnot

In diesem Kapitel wird das Erscheinungsbild der Wohnungsnot der BRD auf der Grundlage des Datenmaterials der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. diskutiert. Dieses Datenmaterial ist das Einzige, welches versucht, das Problem bundesweit quantitativ abzubilden und wird daher in seiner Vollständigkeit dargestellt.

Mit der Darstellung dieses Datenmaterials beginnt eine erste Annäherung und Einschätzung des Phänomens der Wohnungsnot in der BRD¹. Dabei werden zunächst die gängigen Typologien von Wohnungsnot vorgestellt, um zu einem genaueren Verständnis dieses Phänomens zu gelangen. Anschließend erfolgt die Darlegung der synchronen und diachronen Entwicklung der quantitativen Wohnungsnot, welche aus dem *Jahresbericht 2003* aus dem Jahr 2005 stammt, um die Ausprägungen und die Veränderungen in der Zusammensetzung der Betroffenen aufzuzeigen.

Zum Schluss werden Zeitreihen der BAG W dargestellt und diskutiert, die auf der Grundlage der Stichproben der Wohnungsnot für das Bundesgebiet durch ihre Hochrechnung ermittelt wurden. Diese Zeitreihen signalisieren einen Rückgang der bundesweiten Wohnungsnot, wobei sich die Frage stellt, ob dieser Eindruck der Wohnungsnot stichhaltig ist, ob also die durchgeführten Hochrechnungen auf Bundesebene auch aussagekräftig sind. Diese Aussagekraft ist anzuzweifeln, da diese Form der Bestimmung des Umfangs von Wohnungsnot auf Bundesebene zu kurz greift, da die Stichprobenmenge aus Personen bestand, die in den Hilfseinrichtungen aufgetaucht sind. Damit wird Wohnungsnot nicht als Fehlallokation des Wohnungsmarktes begriffen. Der Nachweis für die mangelnde Aussagekraft dieser Zeitreihen wird in Kapitel 3 aufgeführt, womit dieser vermeintliche Rückgang der Wohnungsnot kontrastiert wird mit einer analytischen Herleitung von Wohnungsnot als Fehlallokation von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte im bundesweiten Wohnungsmarkt.

Bevor diese Herleitung aber in Angriff genommen werden kann, wird mit der Typologie und ihren jeweiligen Sets von Indikatoren von Wohnungsnot begonnen. Diese

¹ Eine nennenswerte Studie, welche bruchstückhaftes statistisches Datenmaterial zusammen trägt, ist von Steffan Gillich und Frank Nieslony mit dem Titel *Armut und Wohnungslosigkeit* aus dem Jahr 2000. Leider können auch Nieslony und Gillich keine absolute bundesweite Darstellung von Wohnungsnot liefern und dieses Datenmaterial nicht weiter induzieren.

Indikatoren sind, neben dem besseren Verständnis dieses Phänomens, insofern für diese Arbeit von Bedeutung, da sie sowohl dem Datenmaterial der BAG W zugrunde liegen, als auch für die anschließende Wohnungsmarktanalyse selektiv herangezogen werden. Allerdings sind nicht alle Indikatoren für eine Herleitung von Wohnungsnot als Fehlallokation am bundesweiten Wohnungsmarkt notwendig. Beispielsweise sind konflikt- und gewaltbeladene Haushalte, aus denen Menschen auszubrechen versuchen, aber aufgrund finanzieller Schwächen daran gehindert werden, als Wohnungsnotfall definiert. Bei der Untersuchung des bundesweiten Wohnungsmarktes auf Wohnungsnot fallen solche Indikatoren jedoch weg, da sie für die Untersuchung der Nachfrageüberhänge nach kleinem und günstigem Wohnraum nicht benötigt werden. Die Indikatoren, die beibehalten werden und als Schwerpunkt der Wohnungsmarktanalyse dienen, werden zum Schluss des Kapitels 2 mit einer Begründung ihrer Auswahl genannt.

Zuvor folgt im Anschluss die Aufführung der Typologie, um eine genaue definitorische Vorstellung als Ausgangspunkt der weiteren Argumentation zu bekommen.

2.1. Typologie der Wohnungsnot

Im Folgenden werden die gängigen Typologien von Wohnungsnot mit ihren impliziten Indikatoren vorgestellt. Die Wohnungsnot wird, in Anlehnung einer partikularen Studie zum Thema in Schleswig-Holstein, in drei Typen eingeteilt, die auch in anderen, kleineren politischen Verwaltungsgebietsstudien zum Thema ihre Anwendung finden (Landeshauptstadt Kiel 1995: 03). Im Wesentlichen geht es dabei um Definitionen von Haushaltstypen mit jeweiligen Sets von Indikatoren. Zu nennen sind dabei:

- 1. Haushalte, die (un-) mittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht sind,
- 2. Haushalte, die aus sonstigen Gründen in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben und
- 3. die Gruppe der Personen, die aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen sind und damit per definitionem unter Obdachlosigkeit leiden (Evers/Ruhrstrat 1994: 44-45).

Der 1. Haushaltstyp umfasst alle Haushalte mit folgenden Indikatoren: Haushalte mit

Mietschulden, die zu Räumungsklagen führen können; Haushalte, die räumungsbeklagt sind und darüber hinaus umfasst dieser Typ alle Haushalte, für die ein vollstreckter Räumungstitel mit entsprechendem Räumungstermin vorliegt. Der Grund für Räumungsklagen sind in der Praxis meist Mietschulden, verursacht durch Arbeitslosigkeit, Teuerung der Lebens- bzw. der Betriebskosten oder den Tod eines Einkommenbeziehers, wodurch bspw. die Rente eines Haushaltsmitglieds entfällt.

Der 2. Wohnungstyp umfasst alle Haushalte, die aus sonstigen Gründen in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben. Überwiegend geht es hier um konflikt- und gewaltbeladene Haushalte, in welchen misshandelte Frauen bzw. Kinder und auch Männer leben, aber auch Jugendliche aus Konfliktfamilien und Paare, die in Trennung leben, aber aus finanziellen Gründen nicht aus ihren Wohnverhältnissen heraus können.

Die 3. Wohnungstyp umschließt alle Personen, die aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen sind. Dabei werden die folgenden Indikatoren herangezogen: Die Personen dieses Typs verfügen über keinen Mietvertrag oder haben kein eigenes Wohneigentum. Dazu zählen Personen, die darüber hinaus in alternativen Unterbringungsformen leben, wie bspw. in Hotels, Pensionen, Containern oder Baracken. Weiterhin werden alle Personen, die in stationären bzw. teilstationären sozialen Einrichtungen leben, wie in Mutter-Kind-Einrichtungen, Einrichtungen für Suchtabhängige, Frauenhäuser oder Übergangsunterkünfte für Haftentlassene, in dieser Gruppe gefasst. Auch Aussiedler, die in Aussiedlerunterkünften leben und ausländische Flüchtlinge sind, werden definitorisch in den 3. Wohnungstyp eingeordnet (Evers/Ruhrstatt 1994: 44-45).

Damit ist die Wohnungstypologie mit ihren Indikatoren dargelegt und es kann mit ihnen weiter gearbeitet werden.

2.2. Struktur der Zielgruppe in synchroner und diachroner Perspektive

Die Darstellung der Haushaltstypen, welche unter dem Thema von Wohnungsnot behandelt werden, zeigen schon implizit durch ihre vielfältigen Indikatoren, wie komplex die Zielgruppe der Wohnungsnot insgesamt ist, womit letztlich auch offenbar

wird, dass auf Bundesebene nicht alle Indikatoren untersucht werden können, sondern dass die Auswahl auf die für diese Arbeit und ihrer Perspektive notwendigen beschränkt bleibt.

Die nun folgende Darstellung der Zielgruppenstruktur erklärt sich nicht nur aus der Notwendigkeit, einen Einblick in die quantitative Konstitution der Zielgruppe zu erlangen, sondern auch um die Entwicklung der Zusammensetzung der Zielgruppe aufzuzeigen. Eine entsprechende absolute Darstellung der Zusammensetzung der Zielgruppe auf Bundesebene zu liefern, ist aufgrund fehlender statistischer Erfassungen nicht möglich, obwohl die Notwendigkeit schon seit fast einer Dekade zur Diskussion steht, ohne dass aber entsprechende Maßnahmen implementiert wurden (König 1998). Trotz alledem zeigen die Stichproben der BAG W einen ersten, brauchbaren und sehr heterogenen Abriss der Struktur und Zusammensetzung von Wohnungsnot in der Bundesrepublik, um von diesem die fortlaufende Argumentation dieser Arbeit herleiten zu können.

Es ist zu bemerken, dass die BAG W die einzige Institution ist, die das Problem der Wohnungsnot bundesweit statistisch zu fassen versucht. Allerdings verweist die BAG W immer wieder auf den Tatbestand, dass die Art und Weise politisch-administrativer Wahrnehmung zu bemängeln ist. Eine lückenlose statistische Erfassung scheitert schon an fehlenden einheitlichen bundesweiten statistischen Standards, sodass das Problem in seiner absoluten Dimension nicht zu erfassen ist.

Dessen ungeachtet kann das von der BAG W vorgelegte, statistische und hochgerechnete Material einen Einblick in die Wohnungsnot in der Bundesrepublik und in die sehr heterogene und komplexe Struktur der Haushaltsgruppen der Wohnungsnot geben, der hier als Ausgangspunkt der weiteren Analyse dient. Die hier zugrunde liegende Studie stammt aus dem Jahr 2005 und bezieht sich auf das Berichtsjahr von 2003 (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2005)². In dieser Studie, namentlich dem *Statistikbericht 2003*, sind in mühseliger Datensammlung 17.000 Personen erfasst worden, die bei ihrem Besuch in einer Einrichtung der Wohnungsnotfallarbeit der sozialen Dienste der freien Wohlfahrtspflege, entsprechend dem damaligen §§ 67ff BSHG, erfasst wurden.

Die nun folgende Ausführung zur Intensität der Wohnungsnot und ihrer strukturellen Zusammensetzung orientiert sich dabei am groben Aufbau des Statistikberichtes

² Diese Studie ist die einzige bundesweite statistische Analyse der Wohnungsnot bis heute.

2003 und bildet somit eine Form der Zusammenfassung und stellenweisen Neuauwertung dieses Berichtes. Die wesentlichen Merkmale, nachdem die Daten erhoben wurden, sind Geschlecht und Alter, Familienstand, Haushaltsstruktur, Einkommenssituation, Staatsangehörigkeit und Schulbildung.

2.2.1. Alter und Geschlecht

Auffällig an der Wohnungsnot nach den Merkmalen Alter und Geschlecht (Tabelle 1) ist, dass die Wohnungsnot ein mit einem Anteil von 86,2 Prozent mehrheitlich männliches Phänomen darstellt und nur 13,8 Prozent der erfassten Menschen sind Frauen.

Tabelle 1: Wohnungslose nach Alter und Geschlecht

Alter	Geschlecht		Absolut	Gesamt %
	Männer %	Frauen %		
-14 Jahre	0,0	0,1	10	0,1
14 Jahre	0,0	0,0	2	0,0
15-17 Jahre	0,2	0,7	46	0,3
18-19 Jahre	1,8	6,4	405	2,5
20 Jahre	1,6	3,9	308	1,9
21-24 Jahre	7,8	16,0	1470	8,9
25-26 Jahre	4,3	4,7	714	4,3
27-29 Jahre	5,5	6,9	940	5,7
30-34 Jahre	10,9	12,3	1827	11,1
35-39 Jahre	14,8	14,1	2425	14,7
40-44 Jahre	16,1	12,9	2577	15,7
45-49 Jahre	13,5	9,7	2131	13,0
50-54 Jahre	10,1	5,5	1554	9,4
55.-9 Jahre	5,9	2,5	893	5,4
60-64 Jahre	4,5	2,4	687	4,2
65-69 Jahre	2,0	1,2	309	1,9
70-74 Jahre	0,7	0,4	102	0,6
75-80 Jahre	0,2	0,2	30	0,2
> 80 Jahre	0,1	0,1	19	0,1
Mittelwert	40,6	35,0	39,8	
Gesamt absolut	14173	2276	16449	100
Gesamt %	86,2	13,8	100	

(Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2005: 12)

Bemerkenswert ist auch, dass die Altersstruktur zwischen den Geschlechtern sehr

differenziert ausfällt. Bei kumulierter Betrachtung des Alters der relativen Häufigkeiten der Männer und Frauen fällt auf, dass vor allem bis zum 30. Lebensjahr nur 21,2 Prozent der Männer und mehrheitlich 38,7 Prozent der Frauen in Wohnungsnot sind. Der Altersdurchschnitt beträgt bei Männern 40,6 Jahre und bei Frauen 35,0 Jahre, was bedeutet, dass Frauen wesentlich früher mit den Problemen der Wohnungsnot zu tun bekommen. Betrachtet man nun die Merkmale Alter und Geschlecht in Tabelle 2 in der zeitlichen Entwicklung, zeigt sich bemerkenswerterweise, dass das Durchschnittsalter der Wohnungsnot Betroffenen sich verjüngt hat. Betrug der Anteil der unter 40-Jährigen im Jahr 1993 noch 46,6 Prozent, sind es im Jahr 2003 schon 49,5 Prozent. Noch schneller nahm die Anzahl der unter 30 Jährigen zu. 1993 waren es 17,6 Prozent, im Jahr 1998 20,2 Prozent und im Jahr 2003 23,7 Prozent. Entsprechend gegenläufig ist die relative Anzahl der über 50-jährigen Personen. 1993 kamen sie auf 29,4 Prozent, 1998 waren es 24,4 Prozent und 2003 schließlich 21,8 Prozent.

Tabelle 2: Wohnungslose nach Alter und Geschlecht im Zeitvergleich 1993/ 1998/ 2003

Alter in Jahren	1993			1998			2003		
	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt
Bis 29	15,7	37,6	17,6	17,6	36,0	20,2	21,2	38,7	23,7
30-39	28,9	30,8	29,0	28,7	27,7	28,5	25,7	26,4	25,8
40-49	24,5	18,0	24,0	27,8	21,2	26,9	29,6	22,6	28,7
50-59	22,3	10,3	21,3	16,2	10,7	15,4	16,0	8,0	14,8
60+	8,5	3,3	8,1	9,7	4,4	9,0	7,5	4,3	7,0
nn	18186	1743	19929	17643	2933	20576	14173	2276	16449

(Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2005: 13)

Vergleicht man die Wohnungsnot weiterhin nach Geschlecht, fällt auf, dass die Wohnungsnot grundsätzlich in allen drei Erhebungsjahren die betroffenen Frauen schon in jungen Jahren mit der Problemlage der Wohnungsnot konfrontiert werden.

2.2.2. Familienstand

Für die weitere Darstellung der Struktur der Betroffenen in Wohnungsnot ist ein Blick auf den Familienstand von Bedeutung. In Tabelle 3 zeigt sich, dass die Wohnungsnot als Gesamtphänomen deutlich durch ledige und geschiedene Personen ge-

kennzeichnet ist. Nur ein geringer Anteil von 9,2 Prozent ist verheiratet und 2,5 Prozent der in Wohnungsnot befindlichen Personen sind verwitwet.

Verglichen mit den Erhebungsjahren 1993 und 1998 hat die Anzahl der ledigen Personen, sowohl gesamt als auch geschlechtsspezifisch zugenommen. Bemerkenswert ist, dass unter den Frauen in den jeweiligen Erhebungsjahren ein beträchtlicher Teil, von etwa 20 Prozent in der Situation der Wohnungsnot, noch verheiratet war.

Tabelle 3: Entwicklung des Familienstandes in Prozent

	1993			1998			2003			2003		
	M.	Fr.	Ges.									
Ledig	65,0	47,0	63,4	66,3	49,8	63,8	70,7	51,6	68,0	70,7	51,6	68,0
Verheir.	6,8	23,3	8,3	7,4	19,7	9,3	7,3	20,7	9,2	7,3	20,7	9,2
Verwitw.	1,9	2,9	2,0	1,7	3,4	1,9	2,1	4,4	2,5	2,1	4,4	2,5
Geschied.	26,3	26,9	26,3	24,6	27,1	25,0	19,8	23,3	20,3	19,8	23,3	20,3
nn	12275	1199	13474	13558	2376	15934	12005	1975	13980	12005	1975	13980

(Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2005: 17)

Dieser Tatbestand verweist auf die Überlegung, dass Frauen weit stärker aus konflikt- und gewaltbeladenen Haushalten kommen und diesen zu entgehen versuchen als Männer.

2.2.3. Haushaltsmitglieder

Bei der Betrachtung des Familienstandes ist auch ein Blick auf die Struktur der Haushaltsmitglieder aufschlussreich.

Tabelle 4: Entwicklung der Haushaltsstruktur in Prozent

	1998			2003		
	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt
Alleinstehend ohne Kind(ern)	93,5	64,5	89,3	92,0	50,7	86,5
Alleinstehend mit Kind(er)	1,0	15,5	3,1	0,9	16,4	3,0
Paar ohne Kind(er)	3,7	14,3	5,2	5,3	25,6	8,1
Paar mit Kind(er)	1,8	5,7	2,4	1,7	7,3	2,5
nn	13068	2226	15318	9483	1473	10956

(Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2005: 19)

Dabei zeigt sich, dass es einen nicht zu unterschätzenden Anteil an Wohnungsnot Be-

troffener gibt, die gemeinsam mit Kindern leben. Ein Blick in die Tabelle 4 zeigt, dass 2003 im Vergleich zum Jahr 1998 bzgl. der Grundgesamtheit mehr Kinder in die Wohnungsnot involviert waren. Der Anteil bei den alleinstehenden Frauen mit Kindern betrug 1998 noch 15,5 Prozent, im Jahr 2003 waren es schon 16,4 Prozent. Auffällig ist auch, dass 2003 der Anteil der Paare mit Kind(ern) eine Höhe von 2,5 Prozent im Vergleich zum Jahr 1998 mit 1,8 Prozent ergab.

2.2.4. Einkommenssituation

Eine der entscheidenden Ursachen für Wohnungsnot sind prekäre finanzielle Situationen. Zum näheren Verständnis der monetären Handlungs(un-)möglichkeiten sei auch an diesem Aspekt auf die erfasste Einkommenssituation im Statistikbericht 2003 verwiesen. Im Jahr 2003 waren 10,9 Prozent der in Wohnungsnot befindlichen Menschen ohne jede Form von Einkommen.

Tabelle 5: Einkommenssituation zu Beginn der Betreuung 2003

	Geschlecht		Gesamt	
	Männer	Frauen	Absolut	%
Erwerbstätigkeit/Berufstätigkeit	3,8	5,2	480	4,0
Arbeitslosengeld/-hilfe	21,5	14,8	2492	20,5
Rente/Pension	5,8	4,9	688	5,7
Unterstützung durch Angehörige	1,0	5,2	192	1,6
Eigenes Vermögen, Vermietung, Zinsen, Altenteil	0,3	0,2	38	0,3
Sozialhilfe	47,1	48,1	5733	47,3
Leistungen aus der Pflegeversicherung	0,0	0	1	0,0
Sonst. öffentliche Unterstützungen (z. B. Bafög, Vorruhestandsgeld)	1,4	3,0	195	1,6
Weitere Einnahmen (z. B. Gelegenheitsarbeit, Betteln, Prostitution)	8,1	8,6	990	8,2
Kein Einkommen	11,0	10,0	1319	10,9
Gesamt absolut	10441	1687	12128	10,9
Gesamt %	86,1	13,9	100,0	

(Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2005: 19)

Mit sozialstaatlichen Versorgungsleistungen (Arbeitslosengeld/-hilfe, Rente/Pension, Sozialhilfe, sonstige öffentl. Hilfen) wurden 75 Prozent der in Wohnungsnot befindlichen Menschen versorgt, wie der Tabelle 5 zu entnehmen ist.

Tabelle 6: Entwicklung der Einkommenssituation in Prozent

	1998			2003		
	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt
1. Erwerbstätigkeit	4,1	5,3	4,3	3,8	5,2	4,0
2 Arbeitslosengeld/-hilfe	25,5	14,6	23,9	21,5	14,8	20,5
3. Rente (Pension)	4,8	5,6	4,9	5,8	4,9	5,7
4. Sozialhilfe	43,2	46,4	43,7	47,1	48,1	47,3
5. Kein Einkommen	13,9	15,8	14,2	11,0	10,0	10,9
6. Sonstiges	8,5	12,2	9,1	10,8	17,0	11,7
n	16421	2706	18947	10441	1687	12128

(Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2005: 21)

Weitere 14,1 Prozent der Zielgruppe konnten sich durch nichtstaatliche Einkommensquellen finanzieren, wie beispielsweise durch das Betteln (8,2 Prozent). 3,9 Prozent der Zielgruppe konnten mit Erwerbsarbeit/Berufsarbeit Einkommen bestreiten. Der Rest der Zielgruppe musste auf die Unterstützung durch Angehörige oder auf eigenes Vermögen zurückgreifen. Beim Vergleich zwischen den beiden Erhebungsjahren 1998 und 2003 in Tabelle 6 ist festzustellen, dass nach wie vor ein beträchtlicher Anteil auf sozialstaatliche Transferleistungen angewiesen ist. Fasst man Arbeitslosengeld/-hilfe, Rente (Pension) und Sozialhilfe zusammen, sind insgesamt im Jahr 1998 72,5 Prozent der Personen in Wohnungsnot auf sozialstaatliche Transferleistung angewiesen, 2003 sind es insgesamt 73,5 Prozent.

2.2.5. Staatsangehörigkeit und Bildung

Beim Indikator Staatsangehörigkeit in Tabelle 7 zeigt sich, dass 91,7 Prozent aller in Wohnungsnot geratene Menschen die deutsche Staatsangehörigkeit haben.

Tabelle 7: Wohnungslose nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht 2003

	Staatsangehörigkeit				Gesamt	
	Deutsch	EU	Sonstige	Staatenlos	Absolut	%
Männer	92,0	2,5	5,4		12980	86,0
Frauen	89,8	3,8	6,4		2119	14,0
Gesamt absolut	13846	405	834	14	15099	100
Gesamt %	91,7	2,7	5,5		100,0	

(Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2005: 14)

Der restliche Anteil stammt aus den Ländern der Europäischen Union oder sonstigen Ländern.

2.2.6. Zusammenfassung

Fasst man die Merkmalsausprägungen der in Wohnungsnot befindlichen Menschen in der BRD zusammen, lässt sich festhalten, dass das Problem der Wohnungsnot ein überwiegend männliches Problem darstellt. Darüber hinaus hat sich das Eintrittsalter der Menschen, die in Wohnungsnot geraten, über die Jahre hinweg verringert. Nicht zu unterschätzen ist, dass immer mehr Kinder und junge Menschen in die Problemlage der Wohnungsnot – mit oder ohne Eltern – involviert sind.

Mit dieser Darstellung ist allerdings noch keine Aussage über die bundesweiten quantitativen Ausmaße der absoluten Wohnungsnot gemacht. Letztlich zeigen sie nur die relative Verteilung und die Veränderungen innerhalb der Struktur der Wohnungsnot. Diese quantitativen Ausmaße darzustellen, ist Aufgabe des folgenden Kapitels.

2.3. Der Rückgang der Wohnungsnot

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Entwicklung und der Brisanz der Wohnungsnot auf Bundesebene. In den letzten Jahren hat sich – wie oben gezeigt – die Struktur der Zielgruppe verschoben. Nachdem bisher ausschließlich die relativen Veränderungen innerhalb der Zielgruppe im Mittelpunkt standen, wird nun das quantitative Ausmaß der Wohnungsnot auf bundesweiter Ebene in Augenschein genommen.

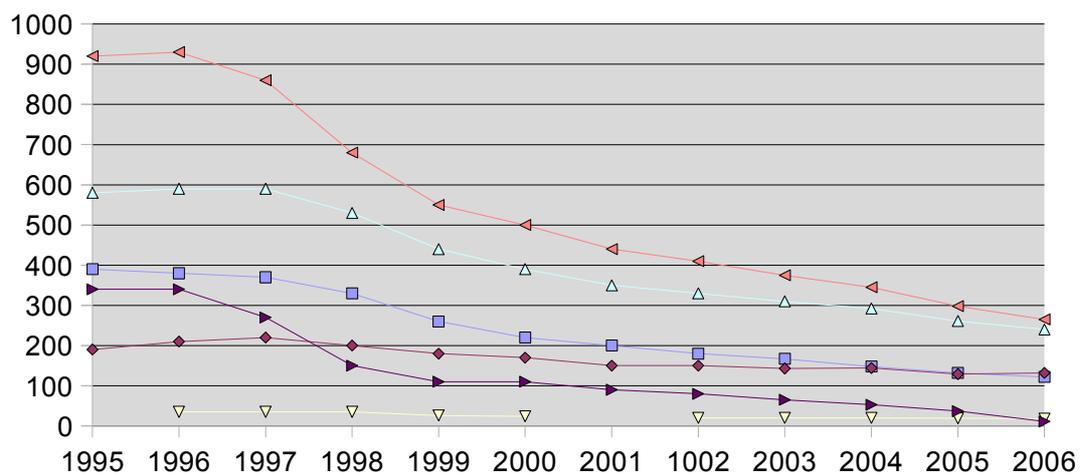
Bei der bundesweiten Ausprägung der Wohnungsnot ist zwar bzgl. der Quantität scheinbar eine Verbesserung aufgetreten, wie in Abbildung 1 zu sehen ist, aber es stellt sich die Frage, ob diese Hochrechnungen tatsächlich die strukturelle Problemlage der bundesweiten Wohnungsnot erfassen können. Da, wie oben erwähnt, diese Hochrechnungen auf der Grundlage der Stichproben von Menschen gewonnen wurden, die in den Institutionen der freien Wohlfahrtsverbände aufgetaucht sind.

Es zeigt sich, dass die Wohnungsnot insgesamt von 920.000 Haushalten im Jahre 1995 auf 550.000 im Jahr 1999 gefallen ist und im Jahr 2006 auf nur noch 265.000 Haushalte (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. Stand November

2007 => Deeplink „Fakten“ <http://www.bagw.de/index2.html>). Trotz dieser rückläufigen Zahlen und dem Abzeichnen einer dauerhaften Sockelwohnungsnot - im parallelen Sinne einer Sockelarbeitslosigkeit - aus dieser Perspektive der Ausprägung von Wohnungsnot ist das immanente Ziel des ersten Teils dieser Arbeit nach zu zeichnen, wie die Wohnungsnot als gesamtgesellschaftliches Phänomen aus der Perspektive der Entwicklung des gesamtdeutschen Wohnungsmarktes zu beurteilen ist und in wieweit über diesen, mit wohnungspolitischen Maßnahmen die Versorgung von einkommensschwachen Haushalten insgesamt einzuschätzen ist.

Diese analytische Annäherungsweise erscheint insofern sinnvoll, da Mietwohnungen schlicht und einfach Bestandteile des Wohnungsmarktes sind und die Preiselastizitäten, wie die Entwicklung der Lebensunterhaltskosten schließlich auf den Markt einwirkt.

Abbildung 1: In Wohnungsnot befindliche Haushalte in Tausend



(Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. November 2007: www.bagw.de/index2.html => Deeplink „Fakten“;) - Glossar: rot (◁) = Wohnungslose insgesamt türkis (△) = Wohnungslose in Ein- und Mehrpersonenhaushalten (ohne wohnungslose Aussiedler) blau (□) = Wohnungslose in Mehrpersonenhaushalten; dunkellila (▷) = Wohnungslose Aussiedler lila (◇) = Wohnungslose Einpersonenhaushalte weiß (▽) = Davon ohne jede Unterkunft auf der Straße

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass für die weitere Analyse die Indikatoren des Haushaltstyps 1 herangezogen werden, um die Herleitung der Intensität von Wohnungsnot darstellen zu können, womit die Haushalte gemeint sind, die durch die Finanzierungssicherheit ihr Mietverhältnis bestreiten müssen. Dabei steht die Frage im Vordergrund, wie sich die Finanzierungssicherheit der Mietverhältnisse einkom-

menschlicher Haushalte entwickelt hat und wie diese sozialpolitisch gewährleistet ist. Dabei wird sich zeigen, dass die Dynamik am bundesdeutschen Wohnungsmarkt in den letzten Jahren zu erheblichen Problemen bei der Sicherung der Mietverhältnisse einkommensschwacher Haushalte geführt haben und so Nachfrageüberhänge entstanden sind. Dies ist der Leitgedanke der bundesdeutschen Wohnungsmarktanalyse im anschließenden Kapitel. Die anderen Haushaltstypen mit ihren entsprechenden Indikatoren, bspw. konfliktbeladene Haushalte, können operational schwer in diese Analyse mit einfließen. Es zeigt sich aber, dass die Wohnungsnot allein durch den Blickwinkel der Finanzierungssicherheit als abhängige Variable der Mietverhältnisse einkommensschwacher Haushalte, als Schlüsselindikator, bedrohlich zunimmt. Die Marktdynamik wie bspw. die Entwicklung des Bestandes der freifinanzierten bzw. Sozialwohnungen oder auch die Bautätigkeit der letzten Jahre tauchen dabei als unabhängige Variablen auf.

Mit dieser analytischen Perspektive aus Sicht des bundesweiten Wohnungsmarktes kann das oben scheinbar skizzierte Bild einer rückläufigen Wohnungsnot infrage gestellt werden und eine vermeintliche Irrelevanz der Wohnungsnot als selbstständiges sozialpolitisches Thema erscheint in einem neuen Licht.

3. Die Wohnungsnot aus der Perspektive des gesamtdeutschen Wohnungsmarktes

Zum Ende des vorangegangenen Kapitels wurde deutlich, dass die Herleitung von Wohnungsnot über die Hochrechnungen aus den Stichproben der Betroffenen in entsprechenden Hilfseinrichtungen kein umfassendes Bild der Intensität von Wohnungsnot darbietet. Letztlich wird die Überlegung ausgeblendet, dass Wohnungsnot als eine Folge der Allokationsdynamik des Wohnungsmarktes begriffen werden muss. Mit dieser Überlegung wird das Ziel dieses Kapitels sein, die Aussage zurückzuweisen, dass Wohnungsnot ein rückläufiges Problem ist, mithilfe einer Analyse der Wohnraumunterversorgung einkommensschwacher Haushalte im gesamtdeutschen Wohnungsmarkt. Dabei wird aufgezeigt, wie sich die Situation der Allokation von Wohnraum speziell für einkommensschwache Haushalte darstellt, da einkommensschwache Haushalte wegen ihrer prekären finanziellen Situation bei Verknappungstendenzen am gesamtdeutschen Wohnungsmarkt als Erste in die ungesicherte Situation einer langfristigen Wohnraumsicherung gelangen.

Im Mittelpunkt der dafür durchgeführten Analyse steht nun die Entwicklung des deutschen Wohnungsmarktes, der sich, wie jeder Markt, durch sein Verhältnis von Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage und deren Bedingungen konstituiert. Im Zentrum der deutschen Wohnungsmarktentwicklung zur Herleitung von Wohnungsnot stehen diese Bedingungen als Makrotrends, die das Verhältnis von Angebot und Nachfrage am gesamtdeutschen Wohnungsmarkt konstituieren. Das Aufzeigen dieser Verknappungstendenzen steht im Vordergrund dieser Analyse. Somit gilt es einen Nachfrageüberhang von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte nachzuzeichnen, der bei diesen Haushalten marktbedingt zu Mietpreiserhöhungen führt. Diese Nachfrageüberhänge sind es, die die Wohnraumsicherung einkommensschwacher Haushalte gefährden. Darüber hinaus werden die sich verengenden Finanzierungsmöglichkeiten von einkommensschwachen Haushalten, um sich mit finanziell zugänglichem Wohnraum einzudecken, thematisiert. Somit lassen sich für einkommensschwache Haushalte Verknappungstendenzen von Wohnraum und zunehmend geringe Finanzierungsmöglichkeiten für Wohnraum feststellen.

Die Argumentation, um diesen Nachfrageüberhang und die sich verengenden Finanzierungsspielräume aufzuzeigen, ist folgendermaßen aufgebaut.

Die Analyse wird begonnen in Kapitel 3.1 mit der Darstellung der absoluten Wohnungshäufigkeiten auf dem gesamtdeutschen Wohnungsmarkt. Dieser analytische Ausgangspunkt dient dazu, die weiteren Makrotrends mit diesem Sektoren-übergreifenden Wohnungsbestand in Beziehung zu setzen, um aufzuzeigen, wie sich der Gesamtwohnungsbestand in Form der Gesamtwohnfläche entwickelt hat und entwickeln wird. Wesentliche Makrotrends bilden dabei die Entwicklungen der Ein- und Mehrpersonenhaushalte und auch die Zahlen der Wohnungsbaufertigstellungen und Wohnungsbaugenehmigungen aus der Baubranche, um zu zeigen, welche gravierende Bedeutung sie für die weitere Entwicklung der Gesamtwohnfläche haben. Der Grund dafür, dass die Intensität der Wohnungsnot über die Gesamtwohnfläche hergeleitet wird und nicht über die absoluten Häufigkeiten der Wohnungen liegt daran, dass die absolute Anzahl der Wohnungen über eine innere Wohnflächenverknappung hinwegtäuscht, die es gilt aufzuzeigen. Die absolute Zahl der Wohnungen besagt nicht, ob die Haushalte und ihre Mitglieder insgesamt Wohnflächenverluste oder Hinzugewinne in Kauf nehmen mussten. Ein Gedankenexperiment mag dies verdeutlichen. Stellt man sich vor, dass es einen Wohnungsmarkt mit fünf Einpersonenhaushalten gibt, die jeweils in fünf Wohnungen zu je 100 Quadratmeter leben. Stellt man sich weiterhin vor, die Anzahl der Einpersonenhaushalte am gleichen Wohnungsmarkt mit seiner Gesamtwohnfläche verdoppelt sich auf zehn Einpersonenhaushalte, welche nun durch Umbautätigkeiten in einem Wohnungsbestand von zehn Wohnungen zu je 50 Quadratmeter leben. So würden wieder zehn Haushalte ebenfalls in zehn Wohnungen leben. Bei diesem Gedankenexperiment wird ersichtlich, dass die Entwicklung der absoluten Anzahl von Wohnungen allein keine Aussagekraft hat und unter anderem mit ihr auch nicht die Entwicklung der Anzahl der Zimmer über die tatsächliche Wohnsituation der Haushalte. Die so verdeutlichte Wohnsituation der Haushalte zeigt nicht die Verknappungstendenzen, welche im Gedankenexperiment ausschließlich in der Wohnfläche zum Ausdruck kommt. Aus diesem Grunde ist es sinnvoller, die einkommensschwachen Haushalte und ihre Wohnraumversorgung mit der Wohnflächenentwicklung in Beziehung zu setzen, was schließlich auch in dieser Analyse passieren wird.³

3 In der Tat wird sich solch eine Entwicklung vom Prinzip her am gesamtdeutschen Wohnungsmarkt

Dabei wird sich zeigen, dass der Wohnflächenbedarf insgesamt und der Wohnflächenkonsum pro Kopf bundesweit gestiegen sind und auch weiterhin steigen werden, aber nicht ausreichend angeboten worden ist. Dieser Tatbestand führte zu Verknappung der Gesamtwohnfläche, welche letztlich wiederum Auswirkungen hat auf die unterschiedlichen Wohnungssektoren und somit auch auf die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte.

Im nächsten Kapitel 3.2 wird nun der Fokus eingegrenzt, wobei es nicht um die allgemeine Entwicklung der Haushalte und der Gesamtwohnfläche geht, sondern um die einkommensschwachen Haushalte und wie sich ihr Verhältnis zur gesamten Wohnfläche äußert. Zentrale Idee dabei ist, dass der steigende Wohnflächenkonsum und die Verknappungstendenzen am Wohnungsmarkt nachweislich zu einer Unterversorgung bei einkommensschwachen Haushalten geführt haben. Die Beobachtung dieser Wohnflächenverknappung und die daraus diagnostizierte Wohnungsnot in Form eines Nachfrageüberhanges wird bestärkt durch die Entwicklungen der Mietbelastungsquoten⁴ in den unterschiedlichen Einkommensschichten, wobei einkommensschwache Haushalte per definitionem im untersten Einkommensquintil anzusiedeln sind.

Ein weiterer Schwerpunkt zur Diagnose der Wohnungsnot bei einkommensschwachen Haushalten ist der Blick auf die Auswirkungen der Instrumente der Wohnungspolitik auf die Angebotsstruktur. Diese Wirkungen werden in Kapitel 3.3 aufgeführt. Von besonderer Bedeutung ist die sektorenspezifische Analyse des Wohnungsmarktes mit dem Schwerpunkt auf der Entwicklung des sozial vermieteten Wohnungssektors und sein Verhältnis zu den freifinanzierten und sozialen Wohnungssektoren. Der soziale Wohnungssektor ist ein maßgebliches Instrument zur Versorgung von einkommensschwachen Haushalten, die sich nicht mit ausreichender Wohnfläche über den freien Mietwohnungssektor und seinem Mietpreismechanismus versorgen können. Dieses Kapitel zeichnet dementsprechend nach, wie die staatlich geförderte Wohneigentumsquote sich entwickelt und welche Auswirkungen das auf den Bestand der Sozialwohnungen hat. Wesentlich ist hier die Entwicklung der Fertigstellungen und Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau, um aufzuzeigen, dass es über die hohe An-

aufzeigen lassen.

4 Mietbelastungsquote meint den Anteil am Einkommen, der zum Erhalt des Mietverhältnisses aufgebracht werden muss.

zahl auslaufender Bindungen im sozialen Wohnungsbau wohnungspolitische Distributionsprobleme gibt, welche die negativen Folgen der zuvor diagnostizierten Wohnflächenverknappung für die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte noch verschärften.

Im Anschluss folgt, in Kapitel 3.4, ein Zwischenfazit der Ergebnisse. Ergänzt werden diese Ergebnisse mit der Feststellung der sich verengenden Finanzierungsmöglichkeiten einkommensschwacher Haushalte durch die steigenden Lebensunterhaltskosten und der ungünstigen Einkommensentwicklung in Kapitel 3.5.

Dabei wird die Überlegung aufgeworfen, welche Folgen die Teuerungen des Lebensunterhaltes haben für einkommensschwache Haushalte und ihren Handlungsspielraum auf dem freifinanzierten Wohnungsmarkt. Im Vorfeld werden die Entwicklungen der Niedrigeinkommen und die gesamtdeutschen Konsumausgaben mit aufgeführt, um ebenfalls ihre Relevanz für die bröckelnde Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte aufzuzeigen.

Die Wohnungsmarktanalyse schließt, in Kapitel 3.6, mit einer Zusammenfassung, in welcher der Eindruck des vermeintlichen Rückgangs von Wohnungsnot (Kapitel 2.3) infrage gestellt wird. In Kapitel 3.7 wird noch auf einzelne wohnungspolitische Impulse eingegangen, wie bspw. der "Wohn-Riester" oder auch der aktuellen Diskussion über die Erhöhung des Wohngeldes und wie sie zu der Problemstellung dieser Wohnungsmarktanalyse stehen.

Somit bilden die analytischen Elemente der Entwicklung des sektorenübergreifenden Wohnungsmarktes und der dazugehörigen Wohnflächenverknappung, der spezifischen Betrachtung der einkommensschwachen Haushalte, der spezifischen Sektorenanalyse in Kopplung an wohnungspolitische Instrumentarien und der Darstellung der Teuerungsraten der Lebensunterhaltskosten den empirischen Argumentationsaufbau für den Nachweis einer Wohnungsnot in der BRD.

Begonnen wird nun dieser Argumentationsaufbau mit den oben erwähnten Daten, um diese innere negative Dynamik der Gesamtwohnfläche innerhalb des sektorenübergreifenden Wohnungsbestandes aufzuzeigen.

3.1. Der sektorenübergreifende Wohnungsmarkt und Wohnflächenverknappung

Nachdem der Grundriss des Argumentationsaufbaus zur Bestimmung einer bundesweiten Wohnungsnot einführend skizziert worden ist, wird nun mit der Analyse begonnen. Als Ausgangspunkt dient der Wohnungsbestand mit seiner einschließlichen Gesamtwohnfläche und der Anzahl der nachfragenden Haushalte. Somit kann eine Beurteilung vorgenommen werden, inwiefern die Situation der Allokation am gesamtdeutschen Wohnungsmarkt von Wohnfläche insgesamt einzuschätzen ist.

Die zugehörigen Daten finden sich in Tabelle 8. Im Jahr 1996 betrug der absolute Wohnungsbestand 3,649 Millionen. Und im Jahr 2005 lag er bei 3,955 Millionen, entsprechend betrug die Gesamtwohnfläche im Jahr 1996 (3.054.302 *1000) m² und im Jahr 2005 (3.394.741*1000) m².

Tabelle 8: Wohnungen insgesamt und Wohnflächen und Wohnfläche/Einwohner

Jahr	Wohnungen insgesamt	Wohnfläche in 1000m ²	Wohnfläche je Einwohner
1996	36 492 323	3 054 302	37,2
1997	37 050 369	3 106 250	37,9
1998	37 529 144	3 153 846	38,4
1999	37 984 298	3 201 599	39,0
2000	38 383 645	3 245 487	39,5
2001	38 681 801	3 280 295	39,8
2002	38 924 836	3 310 205	40,1
2003	39 141 543	3 339 229	40,5
2004	39 362 909	3 368 967	40,8
2005	39 550 560	3 394 741	41,1

(Statistisches Bundesamt 2007: 285)

Die Wohnfläche pro Einwohner wuchs von 1996 mit 37,2 m² auf 41,1 m². Auf den ersten Blick scheinen diese Entwicklungen keine Auffälligkeiten zu haben, aber während im Zeitraum von 1996 bis 2005 die Zuwachsraten der absoluten Wohnungen und auch der gesamten Wohnfläche kontinuierlich kleiner wurden, hat der durchschnittliche Wohnflächenkonsum pro Einwohner zugenommen. Dieses Phänomen der steigenden Wohnfläche pro Kopf als arithmetisches Mittel lässt sich dadurch erklären, dass entweder in diesem Zeitraum die Einwohnerzahl geschrumpft ist, was

empirisch nicht der Fall war, oder ein immer größerer Teil der Wohnfläche wird von einer zunehmenden Anzahl von Einwohnern konsumiert, sodass die Wohnfläche pro Kopf trotz der kleiner werdenden Wachstumsraten von absoluter Wohnungszahl und Gesamtwohnfläche im Verhältnis zunimmt, wodurch der Durchschnittswert steigt. Die Umkehrung des Ergebnisses einer steigenden Wohnfläche pro Kopf ist schlicht, dass ein hoher Anteil von Einwohnern unterdurchschnittlich viel Wohnfläche konsumiert. Prinzipiell ist das Argument das Gleiche wie bei der Einkommensentwicklung.

Tabelle 9: Bevölkerung in Privathaushalten

Zeitpunkt	Haushalte insgesamt	Einpersonen- haushalte	Mehrpersonenhaushalte			
			2	3	4	5 +
In 1000						
1991	35 256	11 858	10 863	6 017	4 742	1 777
1993	36 230	12 379	11 389	5 995	4 698	1 770
1994	36 695	12 747	11 624	5 902	4 669	1 753
1995	36 938	12 891	11 858	5 847	4 596	1 746
1996	37 281	13 191	12 039	5 770	4 556	1 725
1997	37 457	13 259	12 221	5 725	4 537	1 715
1998	37 532	13 297	12 389	5 643	4 527	1 676
1999	37 795	13 485	12 554	5 645	4 444	1 666
2000	38 124	13 750	12 720	5 598	4 391	1 665
2001	38 456	14 056	12 904	5 502	4 346	1 647
2002	38 720	14 225	13 060	5 487	4 315	1 633
2003	38 944	14 426	13 169	5 462	4 268	1 618
2004	39 122	14 566	13 335	5 413	4 218	1 590
2005	39 178	14 695	13 266	5 477	4 213	1 527

(Statistisches Bundesamt 2007: 46)

Die gesamten Einkommensbezieher haben durchschnittlich zwar mehr verdient, was aber daher resultiert, dass eben nur die oberen Einkommen schneller zugenommen haben, als die Einkommen der unteren Einkommensbezieher.⁵ Man könnte parallel zum Begriff der Einkommensschere von einer Wohnflächennutzungsschere sprechen. In der Fachdiskussion der Wohnungsmarktentwicklung sieht man als Ursache für diese Zunahme der Wohnfläche pro Kopf dementsprechend den Trend der sogenannten Singularisierung. Gemeint ist damit eine kontinuierliche Zunahme der Einpersonen-Haushalte und Zweipersonen-Haushalte im absoluten Haushaltsbestand, wobei

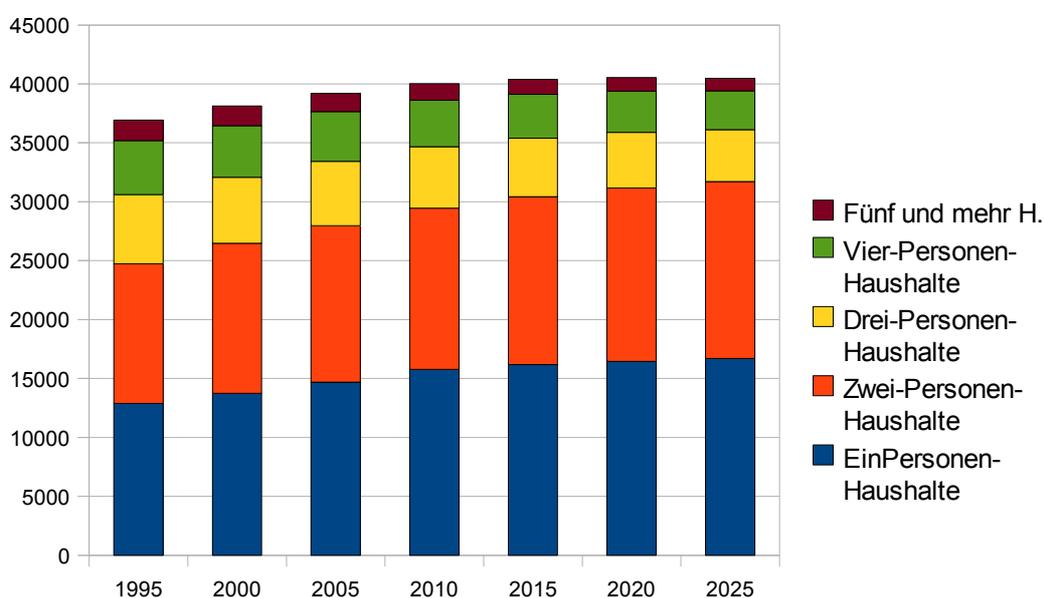
⁵ Der empirische Beleg für diese Einkommensentwicklung findet sich im Datenreport 2006, der auch Verwendung in der Argumentation des Kapitels 3.4 findet.

zunehmend mehr Haushalte auch mehr Wohnfläche konsumieren.

Ein Blick auf die Entwicklung der Zusammensetzung der Privathaushalte verdeutlicht diese Singularisierung, womit auch deutlich wird, warum die größer werdende Wohnfläche pro Einwohner im Verhältnis zu den kleiner werdenden Wachstumsraten der Wohnungen und ihrer Gesamtwohnfläche zunimmt.

Vergleicht man nun die Einpersonen-Haushalte in Tabelle 9 mit den Mehrpersonen-Haushalten, fällt auf, dass die Zahl der Drei- bis Mehrpersonen-Haushalte rückläufig ist.

Abbildung 2: Entwicklung Privathaushalte UND Haushaltsprognose bis 2025



(Statistisches Jahrbuch 2007 und Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung)

Die Zweipersonen-Haushalte und die Einpersonen-Haushalte haben dagegen innerhalb des Gesamthaushaltsbestandes zugenommen, wobei noch zu beachten ist, dass die Einpersonen-Haushalte schneller zunehmen, als die Zweipersonen-Haushalte. Somit beanspruchen seit 1995 bis 2005 immer mehr kleinere Haushalte durchschnittlich mehr Wohnfläche (Kirchner 2006: 114).

Dieser Trend wird sich auch in Zukunft fortsetzen, wie die 11. koordinierte Bevölkerungsvorausrechnung (Statistisches Bundesamt 2006) prognostiziert (Abbildung 2). Hier sind die absoluten Häufigkeiten der Haushaltstypen in gestapelter Form aus den Jahren 1995, 2000 und 2005 mit prognostischer Entwicklung für die Jahre 2010, 2015, 2020 und 2025 aufgeführt.

An dieser Stelle wird deutlich, dass die Haushalte absolut weiterwachsen, aber von der Personenbelegung ebenso immer kleiner werden.

Damit bleibt die Frage zu klären, wie sich die Gesamtwohnlächennachfrage im Verhältnis zum Angebot sich in Zukunft entwickeln wird.

Von 2005 bis 2030 wird sich die Pro-Kopf-Wohnlächennachfrage, wie in Tabelle 10 aus einer Studie von Braun und Pfeiffer ersichtlich, im früheren Bundesgebiet von voraussichtlich 46 m² auf 56 m² erhöhen, in den neuen Ländern, einschließlich Berlin, voraussichtlich von 38 m² auf 55 m². Diese Betrachtung der einzelnen Haushaltsnachfrage nach Wohnfläche zeigt auch, dass es hier von 2005 bis 2030 wahrscheinlich zu einem stetigen Anstieg kommen wird. Pendelt sich die Wohnlächennachfrage pro Haushalt im früheren Bundesgebiet noch bei 97 m² im Jahr 2005 ein, sind es 2030 prognostiziert 110 m².

Tabelle 10: Prognose der Entwicklung der Wohnfläche bis 2030

	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Frühes Bundesgebiet						
Insgesamt Wohnfl. in Mio m ²	3052	3213	3353	3475	3560	3628
m ² pro Haushalt	97	99	102	104	107	110
m ² pro Kopf	46	48	50	52	54	56
Haushalte (Mio.)	31,4	32,3	33,0	33,4	33,3	32,9
Neue Länder und Berlin						
Insgesamt in Mio. m ²	659	690	719	741	763	779
m ² pro Haushalt	79	82	85	90	95	100
m ² pro Kopf	38	42	45	48	52	55
Haushalte (Mio.)	8,4	8,5	8,4	8,2	8,0	7,8

(Braun/Pfeiffer 2005: 10)

In den neuen Ländern und Berlin korrespondiert das Bild. Im Jahr 2005 sind 79 m² pro Haushalt konsumiert worden und 2030 wird die Wohnlächennachfrage pro Haushalt auf 100 m² steigen.

Somit lässt sich schon jetzt festhalten, dass die bundesweite Gesamtwohnlächennachfrage weiterhin aufgrund der Singularisierung der absolut wachsenden und personal kleiner werdenden Privathaushalte anziehen wird.

Wenn also eine zunehmende Anzahl von kleineren Haushalten durchschnittlich mehr Wohnfläche konsumieren wird, diese aber zusätzlich nicht angeboten wird, entsteht der für einkommensschwache Haushalte bedrohliche Nachfrageüberhang.

Der prognostizierte Rückgang der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ab 2012 tut der Tatsache der Singularisierung in Bezug zum steigenden Wohnflächenkonsum pro Kopf bis ins Jahr 2030 keinen Abbruch, wie ebenfalls in Tabelle 10 deutlich wird. Es zeigt sich, dass gerade die Veränderung der Altersverteilung der Haushalte zunehmend den Effekt der Singularisierung begünstigen wird, dass also mehr kleinere Haushalte entstehen, die aber mehr Wohnfläche pro Kopf konsumieren. Empirisch wurde festgestellt, dass der Wohnflächenkonsum in der BRD bis zum 50 Lebensjahr grundsätzlich zunimmt (Braun/ Pfeiffer 2005: 4). Gerade im Hinblick auf die Alterung der Gesellschaft wird die Ursache für die Ausdehnung der deutschen Wohnflächennachfrage pro Kopf und Haushalt insgesamt über die Alterung und die Singularisierung erklärt (Just 2005: 3).

In Westdeutschland wird die Wohnfläche der jüngeren Haushalte (unter 45 Jahre) bis 2030 um rd. 20 Prozent zurückgehen, bis 2050 sogar um 30 Prozent gegenüber dem Referenzjahr 2000. Gleichzeitig nimmt die Nachfrage der älteren Haushalte (über 65 Jahre) bis 2040 stetig zu (...). Im Jahr 2040 dürfte der Anteil der nachgefragten Wohnfläche der älteren Haushalte gut 40 Prozent der westdeutschen Gesamtnachfrage ausmachen. In Ostdeutschland dürfte der Struktureffekt sogar noch stärker ausfallen: Derzeit bewohnen die älteren Haushalte gut ein Fünftel der gesamten Wohnfläche. Bis 2050 nimmt die nachgefragte Fläche dieser Altersgruppe um 120 Prozent zu, sodass ihr Anteil dann auf über 40 Prozent kommen wird. (Just 2003: 16)

Hier fällt auf, dass beide zitierten Studien zwar einen unterschiedlichen Zeitpunkt für die Beendigung des Anstiegs der Gesamtwohnflächennachfrage angeben. Trotz alledem prognostizieren beide Szenarien, dass die bundesweite Gesamtwohnflächennachfrage einmal bis zum Jahr 2050 und einmal bis 2030 zunehmen wird.

Auch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung kommt zu einem ähnlichen Schluss:

Entscheidend für die Nachfrage nach Wohnraum ist die Zahl der privaten Haushalte. Trotz der Marktentspannung müssen in Folge steigender Haushaltszahlen auch in den kommenden 10 Jahren jährlich zwischen 200.000 und 250.000 Wohnungen neu gebaut werden. (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006: 15)

Es ist somit festzuhalten, dass in einem Zeitraum von über mindestens zwei Dekaden

die Wohnraumversorgung aufgrund dieser Prognosen in der Bundesrepublik insgesamt als angespannt zu bezeichnen sein wird, falls nicht genug Gesamtwohnfläche nachgebaut wird.

Letztlich bleibt zur Abhilfe dieser zunehmenden Gesamtwohnflächennachfrage nur die Möglichkeit, dieser Nachfrage durch steigende Wachstumsraten im Wohnungsbausektor nachzukommen. Das Problem ist nur, dass der Wohnungsbausektor sich nicht adäquat zur Entwicklung der Wohnflächennachfrage verhält, wie in Tabelle 11 abzulesen ist. Warum das so ist, bleibt genauer zu untersuchen.

Ein Blick auf die fertiggestellten Wohnungen spiegelt das rückläufige Wachstum seit dem Jahre 1995 im Speziellen wider, sowohl in dem früheren Bundesgebiet als auch in den neuen Ländern, einschließlich Berlin-Ost.

Tabelle 11: Fertig gestellte Wohnungen

Jahr	Wohnungen (fertig gestellt)	
	Früheres Bundesgebiet	Neuen Länder und Berlin-Ost
1990	256 500	62 500
1995	498 500	104 200
2000	336 800	86 300
2001	267 900	58 300
2002	240 600	49 000
2003	226 300	41 800
2004	238 300	39 700

(Statistisches Bundesamt 2006a: 145)

Fest steht somit, dass die Bauwirtschaft zunehmend nicht im Neuwohnungsbau tätig ist, um dem Wachstum der Wohnflächennachfrage pro Kopf nachzukommen.

In den alten Ländern müssten >aber< gemäß unserer Flächenprognose bis zum Jahr 2010 noch gut 275 000 Wohnungen à 110 m² pro Jahr fertiggestellt werden. Fast zwei Drittel davon sind auf zusätzliche Nachfrage zurückzuführen. (Just 2003: 14)

In den neuen Ländern beurteilt Just das Problem der Angebotsanpassung zwar anders, aber aufgrund einer hohen Leerstandsquote von über 1,3 Millionen Wohnungen müsse sich hier eine andere Form der Angebotsgestaltung ergeben.

„In Ostdeutschland stellt sich die Situation aufgrund des bereits bestehenden Angebots-

überhangs noch dramatischer dar: Derzeit stehen bereits 1,3 Mio. Wohnungen leer, gut die Hälfte davon dürfte sofort bezugsfähig sein. Rein rechnerisch könnte also die gesamte bis 2010 entstehende Zusatznachfrage aus dem bestehenden Bestand befriedigt werden und es würden noch immer 700.000 (bislang nicht marktfähige) Wohnungen leer stehen. (Just 2003: 15)

Selbst wenn die Leerstandsquoten reintegriert werden, ist damit nicht gewährleistet, dass der zukünftige Gesamtnachfrageüberhang gedeckt wird und das finanzierbare Wohnungen für einkommensschwache Haushalte entstehen. Daher kann die Leerstandsquote auch nicht als Indikator gegen Wohnungsnot aufgeführt werden, da die Wohnungen einkommensschwachen Haushalten nichts nützen, wenn sie nicht zugänglich sind.

Fest steht, dass trotz des regionalen Unterschieds aus Sicht des gesamtdeutschen Wohnungsmarktes Wohnungen nach dem Jahr 2010 fehlen werden, um den steigenden Wohnflächenkonsum pro Kopf und den daraus resultierenden Gesamtwohnungsbedarf zu bedienen. Somit ist festzuhalten, dass ein Missverhältnis besteht zwischen Gesamtwohnflächennachfrage und Gesamtwohnflächenangebot. Wer unter diesen Verknappungstendenzen und daraus resultierenden Mietpreissteigerungen am meisten in finanzielle Bedrängnis geraten wird, sind einkommensschwache Haushalte, dessen Perspektive auf diese Wohnflächennachfrageentwicklung im folgenden Kapitel erläutert wird.

3.2. Die einkommensschwachen Haushalte

Sollte sich nun nach den oben dargelegten Überlegungen und Prognosen die gesamte und durchschnittliche Wohnflächennachfrage ausdehnen und die Bauwirtschaft nur im Bereich der Modernisierungs- und Renovierungstätigkeiten positive Nettoeffekte einfahren und nicht im Neuwohnungsbausegment, stellt sich die Frage, wie sich die „mittlere“ Wohnflächennachfrage pro Kopf und Haushalt aus einem nur langsam hinterher laufenden Gesamtwohnflächenzuwachs aus dem Neubausegment auf die bestehende gesamtdeutsche Wohnfläche auswirken wird, die sich ja unter anderem aus den finanziell zugänglichen Klein- und Kleinstwohnungen ergibt. Sollte die steigende Wohnflächennachfrage nur durch die Abzackung von Wohnfläche aus den Kleinst- und Kleinwohnungen geschehen, indem deren Wohnfläche in die mittel-

großen und großen Wohnungen durch Um- und Ausbau integriert wird, kommt es zunehmend zu Verknappungen von Kleinst- und Kleinwohnungen, deren Mietpreissteigerung bei Verknappung für einkommensschwache Haushalte gravierende Folgen haben würde. Die steigende Wohnflächennachfrage wird aber nicht, wie oben gezeigt, durch das langsam wachsende hinterherlaufende Neubausegment kompensiert.

Tabelle 12: Wohnraumversorgung privater Haushalte.

Haushaltsmerkmal	Wohnfläche je Haushaltsmitglied				Anteil der Haushalte mit Wohnraumunterversorgung			
	Westdeut.		Ostdeut.		Westdeut.		Ostdeut.	
	1994	2004	1994	2004	1994	2004	1994	2004
	Mittelwert in m ²				In %			
Insgesamt	48,0	52,2	34,1	43,4	8,0	4,7	12,1	4,4
Wohnstatus								
Eigentümer	53	59	39	49	5	2	9	3
Hauptmieter	44	46	32	40	10	7	3	5
Einkommensquintile								
Unterstes Einkom.quintil	44	44	35	40	11	10	14	9
Zweites Einkom.quintil	42	47	33	43	14	8	13	2
Mittleres Einkom.quintil	45	48	33	43	10	5	11	4
Viertes Einkom.quintil	48	53	34	46	5	2	10	1
Oberstes Einkom.quintil	57	64	39	55	3	0	5	2

(Statistisches Bundesamt 2006a: 496)

Festzuhalten ist somit, dass die zunehmende Wohnflächennachfrage nicht durch das Neubauwohnungssegment der Bauwirtschaft kompensiert werden kann, sondern größtenteils nur durch die Integration der schon bestehenden Wohnfläche aus den Klein- und Kleinstwohnungen bedient werden kann. Man kann an dieser Stelle von einer qualitativen Veränderung innerhalb Struktur der Gesamtwohnfläche sprechen. Diese qualitative Veränderung innerhalb Wohnungsstruktur der Gesamtwohnfläche ist nicht hypothetisch, sondern lässt sich konkret empirisch bestätigen und zwar auf folgendem Weg. Nachweisbar wird diese Beobachtung durch den Vergleich der Wohnflächenversorgung privater Haushalte in Form von jeweils 5 Einkommensquintilen.

Im Zeitraum von 1994 und 2004 ist in Tabelle 12 der Wohnflächenanstieg je Haushaltsmitglied in Westdeutschland um 4,2 m² (= 48,0m² – 52,2m²) und in Ostdeutsch-

land um 9,3 m² (= 34,1m² – 43,4m²) nicht auf die untersten Einkommensquintile⁶ durchgeschlagen, sondern in dem Wohnflächenverbrauch je Haushaltsmitglied der oberen Einkommensquintile. In Westdeutschland hat das unterste Einkommensquintil sogar in zehn Jahren überhaupt nicht von der insgesamt steigenden Wohnfläche partizipieren können, sondern die Wohnflächennutzung stagnierte bei 44 m² je Haushaltsmitglied trotz kleiner⁷ wachsender Wohnfläche, aber zunehmender singularisierter Haushaltszahlen und deren steigender Wohnflächennachfrage. In diesem Zeitraum gibt es *wortwörtlich* eine Verteilung von Wohnraum von unten nach oben.

Tabelle 13: Mietbelastung von Hauptmietern

Haushaltsmerkmal	Mietbelastungsquote					
	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	1994	1999	2004	1994	1999	2004
	In %					
Insgesamt	24	26,6	27,2	17,3	24,1	25,5
Ausgewählte Haushaltstypen						
Allein stehend, Mann	23,5	27,1	27,7	19,4	28,2	28,5
Allein, stehend, Frau bis 64 Jahre	29,8	31,4	32,4	27,2	33,0	33,0
Allein stehend, Frau ab 65 Jahre	29,8	32,8	32,5	22,2	28,5	26,8
(Ehe-)Paare ohne Kinder	19,4	21,7	22,5	14,5	20,2	19,8
(Ehe-)Paare mit Kindern bis 16 J.	22,2	24,0	25,1	13,5	19,7	24,8
(Ehe-)Paare mit Kindern ab 17 J.	19,7	21,0	21,3	11,5	17,2	18,3
Allein Erziehende	29,8	26,3	32,9	23,4	27,5	30,4
Einkommensquintil						
Unterstes Einkommensquintil	37,1	39,0	41,0	26,1	34,3	34,0
Zweites Einkommensquintil	24,8	27,4	28,5	16,1	22,8	24,6
Mittleres Einkommensquintil	22,2	24,3	23,4	12,7	19,4	20,0
Viertes Einkommensquintil	19,8	21,2	22,2	10,4	16,1	19,0
Oberstes Einkommensquintil	16,4	19,0	17,9	8,3	17,2	14,1

(Statistisches Bundesamt 2006a: 500)

Darüber hinaus zeigt ein Blick auf das unterste Einkommensquintil eine außergewöhnlich hohe Mietbelastungsquote in Westdeutschland gegenüber den oberen Einkommensquintilen, was in Tabelle 13 abzulesen ist. In den Jahren 1994, 1999 und 2004 lag das unterste Einkommensquintil bzgl. der Mietbelastungsquote in West-

6 Das unterste Einkommensquintil steht hier synonym für einkommensschwache Haushalte.

7 „Rückläufig“ wird nicht als Negativwachstum verstanden, sondern nur kleiner werdende Wachstumsraten sind damit gemeint.

deutschland entsprechend der Reihenfolge der Erhebungsjahre mit 13,1 Prozent, 13,6 Prozent und 13,8 Prozent über dem jeweiligen Jahresdurchschnitt.

In Ostdeutschland war die Mietbelastungsquote entsprechend der Reihenfolge der Erhebungsjahre 8,8 Prozent, 10,2 Prozent und 9 Prozent, oberhalb des Jahresdurchschnittes. Das oberste Einkommensquintil setzte sich den Erhebungsjahren folgend vom Jahresdurchschnitt ab. In Westdeutschland waren es 7,6 Prozent, 7,6 Prozent und 9,3 Prozent unter dem jeweiligen Jahresdurchschnitt, in Ostdeutschland, ebenfalls den Erhebungsjahren folgend, 9 Prozent, 6,9 Prozent und 11,4 Prozent, unter dem jeweiligen Jahresdurchschnitt der Mietbelastungsquote. An diese Stelle zeigt sich, dass gerade die prekären Finanzspielräume der einkommensschwachen Haushalte durch ihre Mietsituation außergewöhnlich hoch belastet sind.

Somit kann festgehalten werden, dass es eine zunehmende Segregation einkommensschwacher Haushalte gegeben hat und unter den aufgezeigten Entwicklungstendenzen bzw. des sich ändernden Wohnflächenkonsums und des zukünftigen Wohnungsbedarfs weiterhin geben wird.

Bedenkt man zusammenfassend, dass die einkommensschwachen Haushalte vom zunehmenden Wohnflächenkonsum der letzten Jahre nicht profitiert haben und darüber hinaus die höchsten Mietbelastungen tragen, zeigt sich diese strukturell tiefsitzende Fehlallokation von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte, womit die Wohnungsnot aus Sicht des Wohnungsmarktes Gestalt annimmt. Ergänzt und verschärft wird diese Wohnungsnot durch die Folgen der Wohnungspolitik auf die Entwicklungen der Bestände der freien, selbst genutzten und sozialen Wohnungssektoren, wodurch weiterhin finanziell zugänglicher Wohnraum für einkommensschwache Haushalte abnimmt.

3.3. Die Wohnungspolitik und Wohnungsmarktsektoren

Ein weiteres wichtiges Argument für den Nachweis einer Unterversorgung von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte sind die Folgen wohnungspolitischer Entscheidungen und Entwicklungen der letzten Jahre auf die jeweiligen Wohnungsmarktsektoren, wodurch die Bestandsmassen der sozialen Mietwohnungen verringert wurde. Soziale Mietwohnungen boten einkommensschwachen Haushalten aktiv Wohnraum, den sie am freien Wohnungsmarkt nicht bekamen.

Bevor diese Folgen aufgezeigt werden, wird zuvor die Wohnungspolitik in ihren wesentlichen Grundzügen vorgestellt, damit ersichtlich wird, woher diese Folgen resultieren.

Das normative Hauptziel von Wohnungspolitik stellt die Sicherung einer angemessenen Wohnungsversorgung der Gesamtbevölkerung dar. Dabei werden vier grundlegende Strategien verfolgt. Es handelt sich 1. um die soziale Absicherung des Wohnens; 2. die Unterstützung der Wohneigentumsbildung und Altersvorsorge; 3. die Verbesserung der ökologischen Bilanz des Wohnens und 4. um Bemühungen zur Kostensenkung im Wohnungsbau.

Um diese Strategien zu verwirklichen, wurden in der Wohnungspolitik verschiedene Instrumente entwickelt, die sich durch ihre Implementation auf den Wohnungsbestand und somit auf die beiden Mietwohnungssektoren in ihrem Bestand einwirken und letztlich auch die Wohnungsversorgung der einkommensschwachen Haushalte berühren. Bei diesen Instrumenten geht es 1. um die soziale Wohnraumförderung; 2. das Wohngeld; 3. die Eigenheimzulage; 4. die Bausparförderung incl. der Wohnungsbauförderung und der Arbeitnehmersparzulage; 5. das Altersvermögensgesetz; 6. die wohnwirtschaftlichen Förderprogramme der KfW-Förderbank, und 7. um die Maßnahmen der Initiative kostengünstig und qualitätsbewusst zu bauen (http://bmvbs.de/Stadtentwicklung_-Wohnen/,-1547/Wohnraumfoerderung.htm). Die meisten Instrumente der Wohnungspolitik lassen sich um den Begriff der privaten Vermögensbildung gruppieren. Die Eigenheimzulage, die Förderung von Bausparverträgen, das Altersvermögensgesetz und die wohnwirtschaftlichen Förderprogramme der KfW-Förderbank unterstützen letztlich eine positive Entwicklung der Eigentumsquote des deutschen Wohnungsbestandes.

So war beispielsweise die Absicht hinter der Eigenheimzulage, die ab dem 1. Januar 2006 außer Kraft getreten ist, den sogenannten Schwellenhaushalten – womit vorrangig Familienhaushalte mit Kindern angesprochen wurden – intensiv den Zugang zum Eigenheim oder dem Erwerb von Wohneigentum und dessen eigene Nutzung zu ermöglichen.

Weiterhin ist die vom Staat genutzte und sozialpolitisch ebenfalls relevante Bausparförderung ein Hilfsmittel, um Eigenkapital zu bilden. Das Bausparen wird somit durch Wohnungsbauprämien und Arbeitnehmer-Sparzulagen gegenüber anderen

Sparformen besonders unterstützt.

Auch die Programme der Bundesregierung und der KfW-Förderbank unterstützen mit finanziellen Mitteln bestimmte Modernisierungsmaßnahmen am Wohneigentum. Hervorzuheben ist auch die Förderung von CO₂-Gebäudesanierungsprogrammen durch die Bereitstellung zinsgünstiger Darlehen. Letztlich wird auch mit diesem Instrument der Anreiz geschaffen, sich verstärkt auf die Aneignung von Wohneigentum zu konzentrieren und somit auch eine Form der privaten Altersvorsorge zu betreiben.

Tabelle 14: Schätzung des Sozialwohnungsbestandes in Deutschland (alte Bundesländer)

	1968		1978		1993		1998		2002	
	Mio.	%	Mio.	%	Mio.	%	Mio.	%	Mio.	%
Sozialmietwohnungen	3,7	19,4	4,2	18,3	2,9	10,9	2,5	8,9	2,1	7,1
Freifinanz. Mietwohnungen	8,5	44,1	10,1	44,3	12,7	47,5	13,4	48,1	14,0	48,4
Selbstgen. Wohnungen	7,0	36,4	8,5	37,4	11,1	41,6	12,0	43,0	12,9	44,4
Insgesamt	19,2	100,0	22,8	100,0	26,7	100,0	27,9	100,0	28,9	100,0

(Kirchner: 2006: 120)

Die Gesamtausrichtung der Wohnungspolitik verfolgt also letztlich das Hauptziel, die Wohneigentumsbildung in der Bundesrepublik zu fördern, was nicht ohne Folgen bleibt für die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte, die sich durch ihre finanziellen Lagen bedingt keinen Wohneigentum leisten können.

Diese Eigentumsbildung durch die Förderung durch die entsprechenden Instrumentarien beeinflusst die Bestandsstruktur des selbst genutzten, freifinanzierten und besonders den sozial vermieteten Wohnungssektor.

Die Eigentumsquote lag 1994 bei 39,5 Prozent. Im Jahr 1999 stieg sie auf 40,8 Prozent und 2004 kletterte sie auf 43,4 Prozent in Westdeutschland. In Ostdeutschland stieg die Eigentumsquote den Erhebungsjahren entsprechend von 24,4 Prozent auf 29,8 Prozent und pendelte sich 2004 bei 32,9 Prozent ein. (Statistisches Bundesamt 2006c: 493)

Die Folgen dieser Entwicklung der Eigentumsquote auf die Bestandsstruktur der anderen Wohnungssektoren nahm dabei folgende Gestalt an (Tabelle 14). Betrag der

Anteil von Sozialmietwohnungen am Wohnungsbestand im Jahr 1968 noch 19,4 Prozent, sind es im Jahr 2002 nur noch 7,1 Prozent. Die freifinanzierten Mietwohnungen hatten 1968 einen Anteil von 44,1 Prozent und im Jahr 2002 48,4 Prozent. Die selbst genutzten Wohnungen hatten 1968 einen Anteil von 8,5 Prozent und haben im Jahr 2002 einen Anteil am Wohnungsbestand von 44,4 Prozent!

Tabelle 15: Fertigstellungen insgesamt und Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau (alte Bundesländer)

Jahresräume	Neubau inges.	Bewilligungen									
		Ingesamt		MietW		Nach Förderwegen in 1000					
		Ab	%	Ab	%	1. Förderweg		2. Förderweg		3. Förderweg	
						Insg.	MietW	Insg.	MietW	Insg.	MietW
50-59	51 98	3 272	63	1 869	36	3 272	1 869	0	0	0	0
60-69	5 696	2 357	41	1 257	22	2 221	1 209	137	48	0	0
70-79	4 976	1 468	29	833	27	905	6 660	563	173	0	0
80-89	3 069	739	24	356	12	385	271	338	69	16	16
90-99	3 940	826	21	524	13	333	230	154	50	339	243
00-01	605	69	11	28	5	33	15	3	1	34	11
Σ	23 483	8 731	37	4 865	21	7 149	4 255	1 195	341	388	270

(Kirchner 2006: 136)

Hier zeigt sich deutlich die Veränderung der Bestandsstruktur der drei Sektoren, wobei auffällt, dass die politisch gewollte Eigentumbildung dazu geführt hat, dass die Bestände des sozialen Mietwohnungssektors zunehmend in den frei finanzierten bzw. selbst genutzten Wohnungssektor umgeschichtet wurden. Speziell das entscheidende Instrument zur Sicherung der Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte, die soziale Wohnraumförderung, wird damit zusehends unwichtiger.

Die Kernidee der sozialen Wohnraumförderung bilden die, mithilfe einer entsprechenden finanziellen Förderung eines Wohnraums durch Neubau oder Modernisierungsmaßnahmen bzgl. der Mietpreis- und Belegungsbindungen. Mit diesen Bindungen verfügen die Kommunen über die Möglichkeit, einkommensschwache Haushalte in den Bestand von sozialen Mietwohnungen mit entsprechenden Prozeduren (Wohnberechtigungsscheine, Dringlichkeitslisten usw.) ein zu quartieren. Diese Bindungen der Sozialwohnungen und die daraus einhergehenden belegungs- und mietpreisrechtlichen Regulierungen sind zeitlich begrenzt. Laufen diese Bindungen aus, wechseln

diese Sozialmietwohnungen in den freifinanzierten bzw. selbstgenutzten Sektor. Die Entwicklung dieser auslaufenden Bindungen zeigt sich in Tabelle 16.

Tabelle 16: Entwicklung des Sozialwohnungsbestandes als Folge auslaufender Bindungen (in 1000) (alte Bundesländer)

Jahr	Insges.	Agglomeration			Verstädterte Räume			Ländl. Räume
		Insges.	Kernstädte	Sonst. Räume	Insges.	Kernstädte	Sonst. Räume	
2003	2 111	1 582	1 108	474	416	127	289	113
2010	1 608	1 208	851	356	316	100	216	85
2020	1 257	960	694	266	227	80	148	70

(Kirchner 2006: 135)

Es zeigt sich an dieser Stelle, dass die Wohnungsnot nach Kriegsende 1945 durchweg in der neuen BRD, über die unterschiedlichen Förderwege, in den Griff zu kriegen war. Die abnehmende Zahl der Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau spiegelt an dieser Stelle den abnehmenden Spielraum zur Wohnungsversorgung über Mietpreis- und Belegungsbindungen, welche ebenso in dem prognostizierten Sozialwohnungsbestand in Tabelle 16 zu erkennen ist.

Bis zum Jahr 2020 werden der Wohnungspolitik bundesweit nur noch 1,257 Millionen Sozialwohnungen zur Verfügung stehen. Somit versteht sich die kritische Aussage von Joachim Kirchner:

Die angebotspolitische Aufgabe des sozialen Wohnungsbaus ist seit Kriegsende immer geringer geworden und wird vermutlich auch in Zukunft abnehmen. Die sozialpolitische Aufgabe, die darin besteht, diskriminierten Haushalten bei der Wohnungsversorgung zu helfen, hat dagegen an Bedeutung gewonnen. Angesichts des Bindungsauslaufs und des damit verbundenen Verlustes an Belegungsrechten wird es für die Kommunen allerdings immer schwerer, diese Aufgabe zu erfüllen. (Kirchner 2006: 153)

Diese mangelnde Wohnungsversorgung „diskriminierter“ Haushalte zeigt sich auch in der durchschnittlichen Höhe der Wohnungsberechtigten pro Sozialwohnungen, welche bei 5,2 liegt (Kirchner 2006: 28).⁸ Diese Zahl allein verweist auf die marginalen Handlungsmöglichkeiten der Wohnungspolitik mit diesem aktuellem Sozialwoh-

⁸ Diese Kennzahl bezieht sich nur auf die alten Bundesländer.

nungsbestand für eine ausreichende Wohnungsversorgung von 1 zu 1 über das Instrument der Mietpreis- und Belegungsbindungen.

3.4. Zwischenfazit

Es bleibt festzuhalten, dass der gesamtdeutsche Wohnungsmarkt durch eine sich verknappende Angebotsentwicklung für einkommensschwache Haushalte gekennzeichnet ist, die sich an der steigenden Wohnflächennachfrage pro Kopf und steigender Ein- und Zweipersonen-Haushalte trotz schwächer wachsender Gesamtwohnfläche, entzündet.

Deutlich wird diese verknappende Angebotsentwicklung an der seit Jahren steigenden Mietbelastungsquote im untersten Einkommensquintil bei gleichzeitig gleich bleibender bzw. stagnierender Wohnflächennutzung.

Weiterhin ist noch hinzuzufügen, dass die politisch gewollte Förderung der Eigentumsquote zu Verschiebungen in den Bestandsmassen der Wohnungssektoren geführt hat, womit auch finanziell zugänglicher Wohnraum für einkommensschwache Haushalte abgebaut wurde. In den letzten Jahren kam es, aufgrund der auslaufenden Mietpreis- und Belegungsbindungen bei Sozialwohnungen, zu Umschichtungen von Sozialmietwohnungen in den frei finanzierten Wohnungssektor. Dadurch ist eine aktive staatliche Wohnraumversorgung der einkommensschwachen Haushalte massiv gefährdet und einkommensschwache Haushalte müssen sich am freifinanzierten Wohnungsmarkt mit Wohnraum eindecken, wobei sie sich mit der sich verknappenden Angebotsentwicklung arrangieren müssen, die aufgrund des Preismechanismus des Marktes zu Mietpreiserhöhungen führen, die einkommensschwache Haushalte nicht ausreichend aufbringen können, da ihre Finanzierungsspielräume schrumpfen, wie die Mietbelastungsquoten darlegen.

Zusätzlich werden die Finanzierungsspielräume einkommensschwacher Haushalte zur Wohnraumsicherung am freifinanzierten Wohnungsmarkt immer weiter verengt durch die Teuerung des Lebensunterhalts oder auch der Einkommensentwicklung in der BRD. Diese Tendenzen werden Gegenstand des nächsten Kapitels.

3.5. Die Einkommens- und Lebensunterhaltsentwicklung

Nachdem nun die problematischen Wohnraumversorgungsmöglichkeiten für einkommensschwache Haushalte am bundesweiten Wohnungsmarkt erörtert wurden, die Entwicklung und Verteilung der Wohnflächennutzung und die schwindenden Einquartierungsmöglichkeiten einkommensschwacher Haushalte in Sozialwohnungen durch das Auslaufen ihrer Belegungs- und Mietpreisbindungen aufgezeigt wurde, werden in diesem Kapitel die prekären Finanzierungsspielräume einkommensschwacher Haushalte für ihre Wohnverhältnisse konkretisiert.

Ansatzweise waren diese prekären Finanzierungsspielräume schon bei der Betrachtung der steigenden Mietbelastungsquoten mit gleichzeitig stagnierender, aber teurer werdender Wohnflächennutzung im untersten Einkommensquintil erkennbar.

Diese Finanzierungsspielräume einkommensschwacher Haushalte zur Wohnraumsicherung am freifinanzierten Wohnungsmarkt, die immer teurer wird, werden weiterhin durch die Einkommensentwicklungen und die Preisentwicklungen bei den Lebensunterhaltskosten verengt, da diese auch für die einkommensschwachen Haushalte gelten.

Diese kontraproduktiven Entwicklungen der Lebensunterhaltskosten und der Einkommen für die finanzielle Wohnraumsicherung einkommensschwacher Haushalte sind ebenfalls nicht nur hypothetisch, sondern können auch an der Zahl der ständig steigenden Wohngeldempfänger abgelesen werden. Die steigende Anzahl der Wohngeldempfänger ist an sich schon ein Zeichen für eine mangelnde Kaufkraft bei einer wachsenden Zahl von Personen zur Versorgung mit ausreichendem Wohnraum und signalisiert schon ein verknapptes Gesamtwohnflächenangebot, denn wenn genug Wohnraum vorhanden wäre, würden die Preise für Wohnraum sinken und so die Einkommen der jetzigen Empfänger von Wohngeld ausreichen würden. Diese steigende Anzahl von Wohngeldempfängern wird somit ebenfalls im Anschluss der Darstellung der Einkommens- und Lebensunterhaltsentwicklungen aufgeführt, um mit ihr die prekäre Situation der finanziellen Wohnraumsicherung einkommensschwacher Haushalte quantitativ zu verdeutlichen.

Zur Rolle der einkommensschwachen Haushalte und der sich verengenden Finanzierungsmöglichkeiten mit Wohnraum, bedingt durch die negative Einkommensentwicklung, ist nun Folgendes festzustellen.

Hierzulande konnten die gut Verdienenden ihre Bezüge am deutlichsten steigern. Sie verzeichneten im Zeitraum zwischen 1994 und 2004 inflationsbereinigte Lohnerhöhungen von durchschnittlich 1,55 Prozent im Jahr. Wer 1994 brutto mit 5 300 Euro entlohnt wurde, bezieht heute real, also nach Abzug der Teuerungsrate, 6.200 Euro. Die mittlere Einkommensgruppe konnte ihren Reallohn ebenfalls steigern, im Schnitt um 1,1 Prozent pro Jahr. Niedrigverdiener liegen kaum noch über der Inflationsrate; seit 1994 stieg ihr Realeinkommen jährlich nur um 0,2% von 1.030€ auf 1.050€. (Sartorius 2006: 125)

Das Äquivalenzeinkommen in Deutschland ist nominal zwar gestiegen. 1991 betrug es 946 Euro, im Jahr 2000 waren es 1.304 Euro und im Jahr 2005 1.416 Euro. Das nominale Jahreseinkommen lag 1991 bei 14.875 Euro ; 2000 bei 17.223 Euro und 2004 bei 18.599 Euro. Die realen Steigerungen blieben allerdings dahinter zurück. Das reale durchschnittliche Einkommen im Monat betrug 1991 1.116 Euro, im Jahr 2000 waren es 1304 Euro und 2005 betrug es 1298 Euro. (Statistisches Bundesamt 2006c: 608) Insgesamt zeigen die auf das reale Einkommen bezogenen Steigerungsraten insgesamt ein

[...] eher geringes Einkommenswachstum mit deutlichen konjunkturellen Schwankungen. In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre sind infolge des Vereinigungsbooms sowie der hohen Einkommenszuwächse der neuen Länder zunächst insgesamt positive Einkommenszuwächse zu beobachten, die sich mit Abflachen der Konjunktur in der Mitte der 1990er-Jahre verringern. Gegen Ende des Jahrzehnts erfolgt ein abermaliger kurzer Einkommensanstieg, der wiederum zu Beginn der 2000er-Jahre von einer anhaltenden Rezession gebremst wird. In den letzten Jahren sind die Einkommen der privaten Haushalte real gesunken. (Statistisches Bundesamt 2006c: 609)

Wichtig für den Nachweis sich verengender Finanzierungskorridore bei einkommensschwachen Haushalten sind nicht nur die durchschnittlich real gesunkenen Einkommen, sondern auch die frei verfügbaren Anteile am Einkommen.

Im Jahr 2000 hatten die Haushalte im untersten Einkommensquintil gerade einmal 10 Prozent des eigenen Einkommens zur freien Verfügung. Die Haushalte im obersten Einkommensquintil konnten über 34,4 Prozent ihres Einkommens verfügen. Zu bemerken ist jetzt, dass sich diese freie Verfügbarkeit ändert.

Im Jahre 2005 konnten die ärmsten Haushalte nur noch 9,4 Prozent ihres Einkommens zur Verfügung haben und die reichsten Haushalte steigerten ihre Einkommens-

verfügbarkeit auf 35,9 Prozent. Es sei noch zu erwähnen, dass staatliche Transferleistungen schon in diese Zahlen mit einfließen (Statistisches Bundesamt 2006c: 609). Damit wird deutlich, dass einkommensschwache Haushalte nicht in teurere Wohnverhältnisse ausweichen können, sondern sich nur mit gleich teuren oder günstigeren Wohnverhältnissen eindecken müssen.

Tabelle 17: Konsumausgaben privater Haushalte BRD gestiegen.

Jahr	Konsumausgaben privater Haushalte BRD				Nachrichtlich: private Konsumausgaben je Einwohner EUR
	Konsumausgaben privater Haushalte insgesamt Mrd. EUR	Darunter für:			
		Nahrungs- mittel, Ge- tränke und Ta- bakwaren in Mrd. EUR	Wohnung, Wasser, Strom und andere Brennstoffe in Mrd. EUR	Verkehr und Nachrichten- übermittlung in Mrd. EUR	
1990	703,2	123,83	142,72	107,27	11 300
1991	847,12	150,59	162,6	141,82	11 000
1992	907,33	156,56	177,89	149,18	11 700
1993	942,73	157,2	199,86	142,87	12 200
1994	980,76	159,88	214,8	151,41	12 700
1995	1 013,34	163,09	227,5	156,96	13 100
1996	1 039,58	163,98	239,33	166,39	13 300
1997	1 062,5	163,87	248,03	169,17	13 600
1998	1 081,86	165,88	251,55	174,19	13 900
1999	1 113,84	168,62	257,27	181,78	14 300
2000	1 149,69	172,38	266,46	186,35	14 800
2001	1 194,03	179,04	279,25	195,94	15 300
2002	1 198,08	181,5	281,56	198,73	15 300
2003	1 214,7	180,51	289,2	201,69	15 600
2004	1 234,91	181,08	292,3	210,11	15 800
2005	1 256,37	182,54	301,2	214,68	16 100
2006	1 288,88	185,18	309,72	223,60	16 500
2007	1 304,77	187,71	215,35	220,08	16 700
2008	1 333,36	192,72	330,12	222,14	17 100

(www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken-Zeitreihen/LangeReihen/LebensunterhaltKonsum/Content100/lrleb03ga,templateId=renderPrint.psml#Fussnote2)

Ein weiterer wichtiger Punkt, um die sich verengenden Finanzierungskorridore von einkommensschwachen Haushalten zur Wohnraumsicherung am frei finanzierten

Wohnungsmarkt zu verdeutlichen, stellen auch die sich verteuernden Konsumausgaben in der BRD (Tabelle 17) dar, womit die Möglichkeit für einkommensschwache Haushalte, sich am freien Wohnungsmarkt mit Wohnraum einzudecken, ebenfalls erschwert wird.

In den letzten Jahren haben sich in allen Bereichen die Konsumausgaben von Jahr zu Jahr erhöht. Der Teilbereich der Nahrungsmittel ist konsequent gestiegen, ebenfalls sind die Ausgaben im Bereich Wohnung, Wasser, Strom und Brennstoffe. Auch die Konsumausgaben im Rahmen von Verkehr und Nachrichtenübermittlung blieben von einer kontinuierlichen Teuerung nicht aus.

Dieser Tatbestand ist für die Wohnsituation einkommensschwacher Haushalte, deren Realeinkommen nur marginal gestiegen ist und deren Mietbelastungsquoten steigen, äußerst alarmierend, wenn bedacht wird, dass die Verknappung der Wohnfläche, verursacht durch die steigende Wohnfläche pro Kopf bzw. Haushalt und die Singularisierung, und der Auslauf der sozialen Wohnungsbaubindungen, zu einer weiteren Erhöhung der Mietbelastungsquote führt, wodurch die Angebotsauswahl von finanziell zugänglichem Wohnraum sowieso schon abnimmt.

Tabelle 18: WohngeldempfängerInnen BRD insgesamt

Jahr	Empfänger von allgemeinem Wohngeld
1991	3 540 901
1992	3 849 772
1993	3 212 429
1994	2 744 257
1995	2 594 853
1996	2 718 894
1997	2 861 076
1998	2 946 816
1999	2 809 373
2000	2 839 213
2001	2 820 333
2002	3 101 179
2003	3 389 408
2004	3 524 217
2005	780660 (Hartz IV) Statistische Neuregelungen

(Statistisches Bundesamt 2008: 54)

Überlegt man nun noch, dass insgesamt in Deutschland die Lebensunterhaltskosten

in allen Bereichen gestiegen sind, erklärt sich die ansteigende Zahl von Wohngeldempfängern (Tabelle 18), die an sich schon ein Zeichen von mangelnder Kaufkraftentwicklung im Bereich der Niedrigeinkommen für Wohnraum darstellt. An dieser Stelle zeigt sich sehr deutlich, dass ein wachsender Teil der Haushalte nicht mehr in der Lage ist, seine Wohnfläche aus dem verfügbaren Einkommen zu bestreiten.

Nach der Wiedervereinigung schnellte die Zahl wegen der Integration der ostdeutschen Bundesbürger auf 3,54 Millionen. Ihren Tiefstand erreichte sie dann im Jahr 1995, wo die Zahl der Wohngeldempfänger auf 2,59 Millionen abschwoll. Seitdem ist die Zahl tendenziell wieder am steigen und hat im Jahr 2004 total 3,5 Millionen erreicht, womit sie fast wieder auf dem Niveau von 1991 steht. Ab 2005 sind, wegen der Arbeitsaufnahmen der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg, neue statistische Methoden zur Erhebung eingeführt worden, da ab diesem Zeitpunkt die Gesetzgebung nach SGB 2 und Sozialhilfe gilt.

3.6. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass einkommensschwache Haushalte zunehmend Schwierigkeiten bekommen, ihre Wohnraumsicherung über ihre verfügbaren Finanzierungsspielräume aufrecht zu erhalten. Diese Entwicklung einer mangelnden Kaufkraftentwicklung bei einkommensschwachen Haushalten für eine selbstständige Wohnraumversorgung spiegelt sich in konsequent ansteigender Personenzahl von Wohngeldempfängern wider. Darüber hinaus wird der Spielraum bei einkommensschwachen Haushalten zur Finanzierung von Wohnraum insgesamt von steigenden Konsumausgaben weiterhin verengt.

Dazu kommt, dass die Förderung der Eigentumsquote die Abnahme des Bestandes an Sozialmietwohnungen antiproportional begünstigte, wodurch einkommensschwache Haushalte sich zunehmend auf dem frei finanzierten Mietwohnungsmarkt zurechtfinden müssen, der wiederum von Wohnflächenverknappungen begleitet ist, die zu Teuerungen der Mietverhältnisse führen. Es lässt sich schon jetzt eine durchschnittliche Mietsteigerung von 2,3 Prozent jährlich (Schreiber 2008) feststellen.

Diese speziellen Bedingungen gefährden eine langfristige Wohnraumsicherung für einkommensschwache Haushalte. Es bleibt abzuwarten, wie die Politik mit dieser

Form von Wohnungsnot auf langfristiger Sicht umgehen wird.

3.7. Aktuelle wohnungspolitische Impulse

Im folgenden Kapitel wird kurz auf aktuelle wohnungspolitische Diskussionsansätze eingegangen und wie sie inhaltlich zu der oben festgestellten Wohnraumsicherungsproblematik in Beziehung stehen.

Die aktuellen Diskussionen über den sogenannten „Wohn-Riester“, dem Zwilling der privaten vorsorglichen Vermögensbildung zur Riester-Rente oder auch die aktuelle Diskussion um die Anpassung des Wohngeldes berühren den Kern des oben aufgeführten Problems der Wohnflächenunterversorgung einkommensschwacher Haushalte der letzten Jahre nicht und schließen nur an der Symptomatik der externen Effekte der Fehlallokation des Wohnungsmarktes von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte an.

Der „Wohn-Riester“ dient, ähnlich wie die Riester-Rente, nur einem Trend zur privaten Vermögensbildung und zielt letztlich auf die weitere Förderung der Eigentumsquote am Wohnungsmarkt, womit der parallel bestehende soziale Mietwohnungssektor weiter verdrängt wird.

Das Problem mit der Erhöhung und Anpassung des Wohngeldes ist, dass es nicht den Haushalten zur Verfügung steht, die Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe empfangen, und somit gibt es eine Masse von einkommensschwachen Haushalten, die auf finanziell zugängliche Klein- und Kleinstwohnungen im Mietwohnungssektor angewiesen sind. Letztlich stabilisiert die Erhöhung des Wohngeldes nur die bestehenden Wohnverhältnisse der Haushalte, die zwar ein Einkommen haben, aber nicht mit diesem auskommen, um ihr Wohnverhältnis zu sichern. Damit hilft das Wohngeld nicht den Haushalten, die sich an der Schnittstelle von mittelbarer Wohnungsnot zur unmittelbaren Wohnungsnot befinden.

Letztlich ist es sogar so, dass SGB II-EmpfängerInnen als einkommensschwache Haushalte weiterhin dafür sorgen müssen, ihre Lebensunterhalts- bzw. Wohnkosten zu senken, was auch einen Umzug in eine kleinere Wohnung mit einschließt, deren Sektor geprägt ist von zunehmend verknapptem Angebot und erhöhter Nachfrage.

Dieser Umzugszwang hat das Bundessozialgericht in einem Urteil rechtlich weiter

konstituiert.

Empfänger von Arbeitslosengeld II, die trotz einer Aufforderung des Jobcenters ihre Mietkosten nicht senken, müssen mit einer Kürzung ihrer Bezüge rechnen. Das gilt nach einem Urteil des Bundessozialgerichtes (BSG) (...) auch dann, wenn sie zuvor nicht besonders über ihre Rechte und Pflichten belehrt worden sind. Sie müssten sich im Zweifelsfall selbst über die Möglichkeiten zur Kostensenkung - etwa durch Umzug oder Untermietung – informieren, befanden die Richter. (DDP 2008: 17)

Dieser Druck zu Zwangsumzügen zur Kostensenkung steht in einem Gegensatz zu den Wohngeldzuschüssen, die nicht als Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende gelten. Die Arbeitssuchenden nach SGB II müssen quasi ihre Wohnraumsicherung über die genehmigten Leistungen für Unterkunft und Heizung bestreiten. Werden diese Zuschüsse als zu hoch angesehen, sind die SGB II-Leistungsempfänger dazu verpflichtet, günstigere Wohnraummöglichkeiten zu suchen. Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht zur Kostensenkung Folgendes empfohlen: „Verzögerte Aufforderungen zur Kostensenkung und die Vorgabe allgemeiner Toleranzgrenzen, die über die festgelegten Beträge der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft hinausgehen, sollten ausgeschlossen werden.“ (Bundesrechnungshof 2007)

Diese sogenannte sozialpolitische Empfehlung wurde schließlich am 14. Mai 2008 bei der 27. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses im Deutschen Bundestag behandelt. Dabei wurde gefordert, die „[...] Toleranzfrist bis zur Senkung der Wohnkosten auf das zulässige Maß von einem Jahr auf nur noch sechs Monate zu halbieren.“ (Fahrun: 2008)

Diese Tendenz zur Einsparung von Lebensunterhalts- bzw. Wohnkosten führt per richterlichen Beschluss also zu einer Flutung von günstigen Klein- und Kleinstwohnungen. Das Problem dabei ist, dass die Nichtanpassung der Wohnkosten durch sogenannte „festgelegte Beträge“ an die nominellen Entwicklungen der Betriebskosten unhaltbar ist für eine dauerhaft stabile Wohnraumsicherung einkommensschwacher Haushalte, die auf SGB II-Leistungen angewiesen sind, und führt zu *Zwangsumzügen*.

Kurz gesagt: Durch den internen Druck auf SGB II-EmpfängerInnen, gerade in Bezug auf ihre Wohnraumsicherung, die explizit nicht über das Wohngeld geregelt ist, wird ein Umzugszwang in kostengünstigere und damit Klein- und Kleinstwohnungen

verursacht, womit die Verknappungstendenzen für einkommensschwache Haushalte weiterhin zunehmen werden. Vor allem, wenn die Beträge zu Unterkunft und Heizung statisch festgelegt sind.

Somit bilden die Wohnflächenunterversorgung für einkommensschwache Haushalte und die tendenziell erzwungene steigende Nachfrage, mitverursacht durch die erzwungene Kostensenkung, von günstigen Klein- und Kleinstwohnungen zu einem Zielkonflikt bei der Sicherung aller Wohnverhältnisse in der bundesdeutschen Wohnungspolitik.

Damit sind Argumente für die Zurückweisung der Aussage einer rückläufigen Wohnungsnot aus Kapitel 2.3 aufgeführt.

Da auf Bundesebene keine nennenswerten Problemlösungsvorschläge aufgebracht – vor allem, da Wohnungspolitik in die Entscheidungskompetenzen der Länder überführt wurde – wurden, da letztlich diese durch entsprechende höhere Ausgaben begleitet sind und diese im Rahmen der Haushaltskonsolidierung nur marginal infrage kommen, bleibt die Frage offen, wie dem Problem der Wohnungsnot begegnet werden kann.

Vor dem Hintergrund der Gesamteinschätzung der Wohnraumunterversorgung einkommensschwacher Haushalte am deutschen Wohnungsmarkt bildet ein sozialpolitischer Vorschlag zur Milderung von Wohnungsnot unter anderem die Förderung der Wohnungsnot Hilfsnetzwerke, die sich auf kommunaler Ebene herausgebildet haben. Der wohnungspolitische Vorschlag dieser Arbeit liegt also darin, die kommunalen Netzwerke mit Hilfe von Netzwerkevaluation zu unterstützen, da diese Netzwerke schon über Jahre gewachsen sind und ihnen mittlerweile eine besondere Rolle zukommt bei der Vermeidung und Linderung von Wohnungsnot. Die Policy-Netzwerkevaluation kann dabei nicht die notwendigen Wohnungsbestände beeinflussen – dies bleibt weiterhin Aufgabe der Wohnungsbaupolitik, aber mithilfe der evaluativen Unterstützung der kommunalen Hilfsnetzwerke können zumindest Netzwerksynergien mobilisiert werden für die Vermittlung zwischen kommunaler Wohnungsangebotstruktur und den Betroffenen, die speziellen Suchkosten, Hemmnissen am Wohnungsmarkt und lebenspraktischen Problemen ausgesetzt sind.

Darüber hinaus können Policy-Netzwerkevaluationen als wohnungspolitisches Instrumentarium ohne größeren finanziellen Aufwand durchgeführt werden, was in

Hinblick auf hoch verschuldete Kommunen von Bedeutung ist. Denn hochverschuldete Kommunen sind darauf angewiesen ihre bestehenden Strukturen bestmöglichst auszuloten, um weitere Ausgaben zu vermeiden.

Um also zumindest die Wohnungsnot entsprechend effektiv betreuen zu können, bietet sich die Evaluation der Hilfsnetzwerke an. Für diese Art von Ansatz ist nun auch ein spezieller Netzwerkevaluationsansatz vonnöten, der im Anschluss dieses Kapitels theoretisch artikuliert wird.

Somit ist der erste und problemdiagnostizierende Teil dieser Dissertation abgeschlossen.

II. TEIL: POLICY-NETZWERKEVALUATION ALS WOHNUNGSPOLITISCHES INSTRUMENT

4. Probleme bei der Evaluation von Policy - Netzwerken

Die Analyse des gesamtdeutschen Wohnungsmarktes hat gezeigt, dass es eine Unterversorgung von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte in der Bundesrepublik gibt. So folgt nun die Bearbeitung der theoretischen Grundlage, die für den vorgeschlagenen Ansatz zur Bekämpfung von Wohnungsnot – die Stärkung der Netzwerksteuerung der kommunalen Hilfsnetzwerke durch Netzwerkevaluation – benötigt wird.

Dabei stellt sich folgendes Ausgangsproblem:

Bei einer Evaluation geht es im Allgemeinen erstmal um folgende Fragestellungen:

„[Es geht] [...] in erster Linie darum, politische Strategien, Programme und Maßnahmen mit dem Instrument der Evaluation dahingehend zu bewerten, ob sie einen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme leisten. Indem sie Transparenz über die Ziele und die Wirkungen solcher Strategien und Maßnahmen schaffen, ermöglichen sie Bewertungen auf einer rationalen Grundlage.“ (Stockmann 2/2007:197)

Doch darüber hinaus tut sie mehr als nur festzustellen, ob Strategien oder Maßnahmen „[...] ihre gesetzten Ziele erreichen (Effektivität) (Stockmann 2006: 197)“ -, sondern sie stellt fest, wieweit gesetzte Ziele erreicht wurden und was noch zu tun ist, um sie zu erreichen. Sie stellt also die Frage nach dem Zielereichungsgrad (Wollman 2009: 383) und leitet daraus bestimmtes Handlungswissen ab, um den Zielerreichungsgrad zu erhöhen.

In diesem Sinne können die Policy - Netzwerke der Wohnungsnothilfe als „politische Strategie“ verstanden werden, die dazu beitragen ein „gesellschaftliches Problem“ in Form der Wohnungsnot und Obdachlosigkeit zu bekämpfen (Zielsetzung), womit sie darauf angewiesen sind, zielführendes Handlungswissen zu erwerben und umzusetzen. Somit erscheint die Netzwerkevaluation als einzig logische Konsequenz, um Handlungswissen zu ermitteln und dadurch die Stärkung, also die Effektivierung der Netzwerksteuerung zu ermöglichen, damit die Zielsetzungen erreicht werden.

„Generell steht [aber] die Evaluation von politischer Netzwerksteuerung noch am

Anfang [...]”(Meyer 2006:330), und die praktische Ermittlung von Handlungswissen für Netzwerke erscheint wesentlich schwieriger, als die Forderung sie konsequent bei den Hilfsnetzwerken der Wohnungsnot anzuwenden.

Denn es gibt bei der Evaluation von Policy-Netzwerken immer noch ausreichend praktische Probleme festzustellen, ab wann ein Netzwerk effektiv ist bzw. zielführend arbeitet und wann nicht und wie diese Feststellungen zu erheben seien, um daraus zielführendes Handlungswissen zu generieren.

Jörg Sydow bemerkt dazu:

„Die Managementaufgabe, interorganisationale Netzwerke zu evaluieren, sollte auf keinen Fall unterschätzt werden. Neben fehlenden Instrumenten und Verfahren mag auch die schiere Komplexität ein Grund dafür sein, dass Netzwerkevaluation noch nicht weitverbreitete Praxis ist. Die offensichtlichste damit zusammenhängende Frage ist sicherlich jene nach den geeigneten Kriterien und möglichen Indikatoren, diese Kriterien dann auch wirklich einschätzen oder sogar messen zu können.“ (Sydow 2007: 2)

Was also bei einer praktischen Evaluation von Netzwerken bis heute fehlt, ist ein expliziter, allgemein anwendbarer Bewertungsmaßstab, an den der Zustand eines Policy-Netzwerkes angelehnt werden kann und mit dessen Hilfe ein Urteil gefällt werden kann, ob ein Netzwerk effektiv arbeitet.

In der Netzwerkforschung vermutet man zwar unterschiedliche Effektivitätsindikatoren, die für eine erfolgreiche Netzwerkarbeit vonnöten wären. Da wäre zum Beispiel die notwendige Produktion von Vertrauen oder auch eine gewisse Stabilität der Beziehungen untereinander, Verlässlichkeit oder auch Verhandlungsmöglichkeiten (vgl. Sydow/Windeler 2000 und Meyer 2006).

Aber all diese Indikatoren sind ausschließlich aus einer gewissen konzeptionellen Plausibilität hergeleitet und letztlich sind sie alle nicht hinreichend aussagekräftig für eine Bewertung einer Netzwerkkonfiguration bzgl. ihrer Effektivität, selbst wenn bei einer Evaluation einige von diesen Indikatoren bestätigt werden und ihre Ausprägungen signifikant hoch wären. Das Problem ist nämlich, dass durchaus Policy-Netzwerke mit keinen dieser Indikatoren bestehen könnten und etwas produzieren, was im nachhinein als effektiv und somit als erfolgreiche Netzwerkarbeit zu bezeichnen wäre. Und obwohl dieses Problem der Bewertung von Effektivität nicht konzeptio-

nell, aber auch nicht theoretisch ausreichend behandelt wurde, wird der Bedarf an Evaluationen von Netzwerken immer lauter.

„Trotz der Forderung nach systematischer und umfassender Vernetzung in nahezu allen Tätigkeitsfeldern hat die praktische Realisierung der Analyse von Netzwerken eine kurze Tradition. Doch werfen allein die vielfältigen Erwartungen, die an Vernetzung und deren Ergebnisse gestellt werden, Evaluationsbedarf und damit die konzeptionelle Gestaltung eines speziellen Evaluationsdesigns für Netzwerke auf.“ (Breithaupt, Moritz 1/2007: 164

Nur wie lassen sich Netzwerke ausreichend im Hinblick ihrer Effektivität praktisch bewerten? Wenn die Netzwerkevaluation nicht weiß, wie sie Effektivität bewerten soll, kann die Evaluation auch nicht für praktizierende Policy-Netzwerke herangezogen werden. Und im speziellen könnte dann auch die hier gestellte Forderung der Stärkung der Steuerung der tätigen Policy-Netzwerke nicht erhoben werden, wenn keine geeigneten Kriterien für eine Evaluation vorhanden sind. Damit wäre solch eine Forderung nur ein Lippenbekenntnis ohne konkreten Vorschlag, wie man die Netzwerke evaluativ stärken kann.

Das ist der Grund, warum in diesem Kapitel nun allgemeine und anwendbare Kriterien zur empirischen Bewertung der Effektivität von Policy-Netzwerken entwickelt werden, um diese Forderung der Stärkung der Steuerung von Policy-Netzwerken in der Wohnungsnothilfe auch handlungsanweisend realisieren zu können.

Dabei wird in Kapitel 4.1 zuerst konkret auf die grundsätzlichen empirischen Probleme bei der Bewertung von Effektivität eingegangen. Ziel dieses Kapitels ist es, die hier nur allgemein erwähnte Problemstellung um die Bewertung von Effektivität aufzuschlüsseln, um die Problemursachen für die praktische Bewertungsproblematik besser zu verstehen. An einer gewissen Stelle dieses Kapitels wird sich zeigen, dass die wesentlichen empirischen Probleme bei der Bewertung von Effektivität durch die bisherigen theoretischen Hintergrundannahmen von Policy-Netzwerken verursacht werden.

Deshalb wird in Kapitel 4.2 diese Erläuterung der Bewertungsproblematik auf theoretischer Ebene fortgesetzt. Dabei wird die axiomatische Grundlage von Policy-Netzwerken genauer untersucht und die bisherigen theoretischen Ursachen aufgezeigt, die

die praktischen Bewertungsprobleme von Effektivität bewirken und folglich auch die Barrieren verursachen, zielführendes Handlungswissen zu generieren.

Nachdem diese Ursachen auf axiomatischer Ebene aufgezeigt und deren negativen Folgen für die praktische Bewertungsproblematik hervorgehoben wurden, wird explizit in Kapitel 4.3 eine alternative axiomatische Basis dem Policy-Netzwerkverständnis untergeschoben. Auf diesem Wege sollen die bisherigen theoretischen Ursachen und die daraus resultierenden negativen Folgen für die Bewertung von Policy - Netzwerken vermieden werden.

In Kapitel 4.4 werden dann die Vorteile eines Policy-Netzwerkverständnisses mit explizit pragmatistischer handlungstheoretischer Grundlage aufgezeigt für die Bewertung eben dieser praktizierenden Policy - Netzwerke. Im Kern geht es um die Artikulation von pragmatistischen Effektivitätsannahmen und deren Operationalisierbarkeit, wodurch die ursprünglichen Bewertungsprobleme keine Rolle mehr spielen. Auf diesem Wege wird fortlaufend ein Netzwerkevaluationsansatz entwickelt, der die Debatte um die Bewertungsprobleme von Effektivität in Netzwerken mit neuen Impulsen ergänzt.

In Kapitel 4.5 werden dann nochmals die wesentlichen wichtigsten Stationen und Veränderungen zu diesem Netzwerkevaluationssatz zusammengefasst.

Als Startschuss der Entwicklung dieses alternativen Netzwerkevaluationsansatzes werden jetzt die Erläuterungen über die empirischen Probleme bei der Bewertung von Policy-Netzwerken und ihrer Effektivität dargelegt.

4.1. Die empirischen Probleme bei der Bewertung von Effektivität

In der Einleitung wurde darauf verwiesen, dass es bei der Evaluation von Netzwerken empirische Probleme mit der Bewertung ihrer Effektivität gibt. Im folgenden Kapitel werden diese Probleme erläutert. Im Kern geht es dabei grundsätzlich um das Verhältnis zwischen Policy-Netzwerken als jeweilige Bündel von qualitativen Kooperationsbeziehungen und einer entscheidungstheoretischen universalen Bewertungsannahme von Effektivität, unter die die qualitativen Kooperationsbeziehungen subsumiert werden sollen, um durch diese Subsumtion Rückschlüsse über eine effektive Ausrichtung zu erlangen. Dabei entstehen grundsätzlich Klassifikationsproble-

me, die dafür sorgen, dass die qualitativen Ausprägungen von Netzwerken redundant werden und an Bedeutung verlieren und von daher keine Rolle mehr spielen bei der Bewertung von Effektivität.

Empirische Kooperationsbeziehungen in Policy-Netzwerken sind im Gegensatz zu ahistorischen, berechenbaren Größen, wie sie bspw. in monetärer Form in der Kosten- und Leistungsrechnung oder in der Produktionstechnik in mengenmäßiger Form auftauchen, nicht quantifizierbar, da sie sich durch ihre raumzeitlichen und sozialhistorischen Eigenschaften definieren. Alle Netzwerkcomponenten, wie Zielsetzung, Kooperationsvereinbarungen, operative Aufgabenverteilung usw. sind somit historische Unikate.

Widmer und Frey beschreiben diesen Sachverhalt so:

„[Netzwerke] [...] zeichnen sich [...] durch eine tiefgreifende Dynamik aus. Bedingt durch die in Netzwerken vorherrschende Tausch-/Kooperationslogik und relative Offenheit, kann sich sowohl der Kreis der Beteiligten ändern, als auch die inhaltliche Ausrichtung einer Strategie emergent entwickeln [...]“ (Widmer/Frey 2006: 311)

Ebenso stellen sie bei der Beobachtung von Netzwerken fest: „[Es] [...] treten in Netzwerken vermehrt unscharfe Interventionen und multiple, sich gegenseitig beeinflussende, nicht-lineare und nicht-intendierte Wirkungsprozesse auf“ (Widmer/Frey 2006: 311).

Auch Meyer bemerkt in Bezug zu den qualitativen Merkmalen eines Netzwerkes: „Die Evaluation von Netzwerken stellt eine besondere Herausforderung dar, weil im Vergleich zu Programmen und Projekten, die von einer einzigen Organisation durchgeführt werden, nun noch die Interaktionen zwischen verschiedenen, voneinander unabhängig arbeitenden kooperativen Akteuren berücksichtigt werden müssen“ (Meyer 2006: 317).

Es kann wegen diesen qualitativen Erscheinungsmerkmalen gar nicht gesagt werden, ob eine Koordinationsleistung objektiv effektiv ist oder nicht. Letztlich kann nur gesagt werden, dass die Annahmen von objektiven Bewertungsgrundlagen von Policy-Netzwerken als Ganzes und absoluten Effektivitätsindikatoren im Widerspruch stehen zu dem sozialhistorischen, qualitativen Charakter der Kooperationsbeziehungen. Somit sind die Steuerungserfordernisse und die operativen Zielvorgaben eines Netz-

werks selbst ständig im Wandel und die Untersuchung nach dem Zielerreichungsgrad fällt als objektives Mittel zur Bewertung von Effektivität aus. Das ist der Grund, warum Udo Staber behauptet: „Die Standardisierung von Variablen wirft ebenso Probleme auf, sofern die Steuerung [...] hauptsächlich über soziale Mechanismen läuft und Variablen (wie z. B. Vertrauen, Qualität des Informationsflusses, soziale Einbettung) miteinbezieht, die schwer zu quantifizieren sind und in verschiedenen Wirtschaftsbereichen und geographischen Regionen unterschiedlich interpretiert werden“ (Staber 2000: 81). Und Sydow stellt in diesem Kontext die einzig richtige Frage: „Gibt es [denn] überhaupt generell angemessene Indikatoren für Netzwerkeffizienz und -effektivität, für Netzwerkgerechtigkeit und -responsivität oder müssen diese und andere Kriterien für jeden Evaluationsfall, nicht nur für jeden Netzwerktyp, maßgeschneidert werden“ (Sydow 2007:14)?

Offensichtlich gibt es eine gewisse praktische Indikation von effektivem Netzwerkhandeln, sonst wäre die Forderung nach Evaluation nicht gegeben und reale Netzwerke an sich wären obsolet und sie wären keine Option für die Lösung oder die Bekämpfung eines gesellschaftlichen Problems. Nur aber warum gelingt es nicht einen allgemeingültigen Netzwerkevaluationsansatz zu entwickeln, der sowohl die qualitativen Merkmale als auch eine allgemeine Effektivitätsannahme über Netzwerke als Ganzes in Verbindung bringt?

Der Grund für dieses widersprüchliche Dilemma zwischen einer abstrakten, für alle Netzwerke gültigen Annahme eines effektiven Optimalzustandes einerseits und den fortlaufenden qualitativen Ausprägungen von Netzwerken andererseits, die gar keinen universal gültigen, also quantitativen Effektivitätszustand zulassen, resultiert aus der theoretischen Auffassung, dass Policy-Netzwerke entscheidungstheoretische Handlungssysteme wären.

Hierin allein ruht die Ursache des Dilemmas der Netzwerkevaluation und ihrer Bewertungsprobleme, um allgemeingültige Aussagen über die Effektivität zu formulieren auf der Grundlage der sozietären Rahmenbedingungen. Auf der einen Seite geht man davon aus, dass das Netzwerk eine alternative Steuerungsvariante ist, auf der anderen Seite lassen sich die qualitativen Merkmale nicht gleichmäßig subsumieren unter die universal gültige Effektivitätsvorstellung nach dem Muster der Entscheidungstheorie.

Eine Evaluation von Policy-Netzwerken übernimmt nun diese objektiven Effektivitätsvorstellungen, da sie sich nun als anwendungsorientierte Wissenschaft notwendigerweise auf das entscheidungstheoretische Konzept des Policy-Netzwerks stützt, das sich in dem theoretischen Diskurs über politische Steuerung und Governanceformen (Mayntz 2005) und in der Organisationsforschung (Meyer 2/2006: 318) entwickelte. Dieses Konzept des Policy-Netzwerkes unterliegt nun dem entscheidungstheoretischen Reduktionismus, der die inhaltliche und qualitative Sozietät von Netzwerken weder erklärt noch berücksichtigt und somit auch nicht innerhalb eines Netzwerkevaluationsansatzes, wie es nötig wäre, ableiten kann.

Die entscheidungstheoretische Axiomatik kann das Verhältnis zwischen Netzwerkkonfiguration, Netzwerksteuerung und sozietärem Umfeld nur funktional begreifen und nicht als reziproke Einheit, wie es die sozialhistorische Konstitution eines Policy-Netzwerkes abverlangt.

Aufgrund dieser impliziten theoretischen Verhaftungen ist bis heute kein allgemeingültiger Evaluationsansatz bzgl. der Policy-Netzwerke formuliert worden, der der praktizierenden Netzwerksteuerung eines jeden Netzwerks zuarbeiten könnte.

Die Entscheidungstheorie unterstellt zwar einen optimalen Zustand von Handlungen in Form der nutzenmaximierenden Auswahl einer Handlung, dieses abstrakte Optimum ist aber insofern gar nicht operationalisierbar, da es die empirische Konstitution von optimalen Handlungen nicht als Ergebnis der qualitativen Merkmale einfängt. Anders gesagt: Entscheidungstheoretische Effektivitätsvorstellungen in Form der optimalen bzw. rationalen Wahl besitzen keine Qualität. Daher sind Operationalisierungsbemühungen von entscheidungstheoretischen Optimalzuständen nicht machbar und zielen letzten Endes an den sozialhistorischen Bedingungen der Policy-Netzwerke vorbei.

In der folgenden theoretischen Auseinandersetzung wird ein Policy-Netzwerkverständnis erarbeitet, aus dem ein Netzwerkevaluationsansatz modelliert werden kann, der die Artikulierung eines Optimalzustandes, der außerhalb der qualitativen Konstitution von Policy - Netzwerken angesiedelt ist, fallen lässt. Und stattdessen wird ein Referenzpunkt zur Bewertung von Netzwerken in dem reziproken Verhältnis von sozialer Dynamik und Netzwerksteuerung konstruiert.

Für diese Konstruktion ist nun aber im Vorfeld eine Neujustierung der axiomatischen

Grundlage des Policy - Netzwerkes vonnöten. Letztlich muss der entscheidungstheoretische Handlungsbegriff als Verständnisgrundlage von Policy-Netzwerken ersetzt werden durch den pragmatistischen Handlungsbegriff, der an entsprechender Stelle vorgestellt und der Netzwerktheorie explizit untergeschoben wird.

Bevor dies aber in Kapitel 4.3 passiert, werden im folgenden Kapitel die gerade erwähnten entscheidungstheoretischen Widersprüche und ihre Folgen für die Netzwerkevaluation bei der Bewertung von Effektivität am Beispiel der neuen Institutionenökonomik nachgewiesen, um den danach folgenden axiomatischen Umbau zu rechtfertigen.

4.2. Die Widersprüche des entscheidungstheoretischen Policy-Netzwerkbegriffs

In diesem Kapitel wird genauer aufgezeigt, warum bis heute die qualitativen Merkmale und sozialen Dynamiken in der theoretischen Diskussion um das Policy-Netzwerk nicht als Aspekt zu Bewertung der Effektivität gesetzt werden konnten. In dem hier dargelegten Abriss soll deutlich werden, wie der Widerspruch über den entscheidungstheoretischen Stellenwert der Sozietät im Policy-Netzwerk die Folgeprobleme verursacht, die bei der Netzwerkevaluationsforschung dafür sorgen, dass kein allgemeiner Evaluationsansatz abgeleitet werden kann, der einen sozietär konstituierten Referenzpunkt zur Bewertung von Effektivität einschließt.

Zuerst wird nun eindeutig dargelegt, dass Policy-Netzwerke durch entscheidungstheoretische Prämissen begründet werden. Das ist insofern notwendig, weil diese Begründungen oft nicht explizit gemacht werden, sondern diese stillschweigend vorausgesetzt werden, wenn von Policy-Netzwerken gesprochen wird. Im Anschluss daran erfolgt dann die Auseinandersetzung mit der neuen Institutionenökonomik, an der die negativen Folgen für die Bewertungsprobleme von Policy-Netzwerken aufgezeigt werden.

Die Identifizierung des Policy-Netzwerkes als bestmögliche Lösung eines ständig anwachsenden Aufgabenvolumens des politisch-administrativen Systems wird aus organisations- und governancetheoretischer Sicht, über die Unzulänglichkeiten der idealtypischen bzw. reinen Steuerungsmodi, von Markt und Staat hergeleitet, wobei das

Netzwerk eine hybride Form annimmt (Powell 1990).⁹

„Aus der Organisationsforschung stammt die allgemein formulierte und handlungsorientierte Betrachtung von Netzwerken als spezifische Koordinationsform zwischen den beiden Polen Markt und Hierarchie. Basierend auf den Pionierarbeiten von Ronald Coase (1937) hat sich die Transaktionskostentheorie die Frage gestellt, wieso überhaupt Organisationen (speziell Unternehmen) angesichts der unbestrittenen Vorteile der Handlungskoordination am Markt gibt. Herausgearbeitet wurden die spezifischen Konditionen, insbesondere die im Austausch entstehenden Kosten, unter denen eine bürokratische, hierarchisch strukturierte Organisation gegenüber Markttransaktionen vorteilhaft ist. Im weiteren Verlauf der Diskussionen wurde deutlich, dass die Bipolarität von Markt und Hierarchie so nicht zu halten ist und zwischen beiden Polen eine Reihe gemischter oder hybrider Organisationsformen zu finden sind, für die der Netzwerk-Begriff als Klassifikation eines eigenständigen Typus eingeführt wurde“. (Meyer 2006: 319)

Somit werden der Markt und der Staat als die äußeren Ränder eines Steuerungskontinuums aufgefasst, indem das Policy-Netzwerk als eine mittlere Form begriffen wird, um politische Probleme zu lösen (vgl. Williamson/Ouchi 1981). Die Policy-Netzwerke sind so wegen der relativen Autonomie der beteiligten Akteure nicht ganz hierarchisch organisiert, sie sind aber auch nicht ausschließlich konstituiert durch das Konkurrenzverhalten, das für sich genommen keinen intentionalen kooperativen Steuerungsimpuls als Ganzes entwickeln kann.

Renate Mayntz beschreibt diese Herleitung des Netzwerkes, wie Ronald Coase, explizit als hybride Erscheinung, die sich aus Markt- und Staatsversagen ableitet. Sie schreibt:

Sowohl die Hierarchie als auch der Markt implizieren dysfunktionale Konsequenzen, die destabilisierend wirken, weil sie Protest bei Mitgliedern oder relevanten Außengruppen auslösen; die Hierarchie tut das, weil sie Unterwerfung bedeutet, der Markt, weil er nicht imstande ist, die Produktion von negativen Externalitäten zu kontrollieren. Demgegenüber scheint das Netzwerk zumindest potenziell in der Lage zu sein, beide Dysfunktionen zu vermeiden, indem es die für Marktteilnehmer typische Autonomie mit der Fähigkeit von Hierarchien kombiniert, bewusst Ziele zu verfolgen und ihre Handlungen im Hinblick auf ihre antizipierten Folgen bewusst zu kontrollieren. In der Tat laufen zu-

9 Walter W. Powell ist einer der wenigen, der dieser Auffassung widersprach. Das Netzwerk wurde als eigene Steuerungsvariante begriffen, das sich absolut vom Markt und vom Staat unterscheidet, aber Powell hat es versäumt, das Netzwerk auf eine explizite axiomatische Basis zu stellen.

mindest einige der Gründe, die man für die Genese von Policy-Netzwerken angeführt hat, auf entsprechende Vermeidungsimperative hinaus. (Mayntz 1997: 246-247)

Dass man nun den Staat und den Markt als Endpunkte eines Kontinuums betrachten kann, zeigt eigentlich schon, dass es einen inneren Zusammenhang von Markt und Staat gibt, der von einer grundlegenden axiomatischen Betrachtung zusammengehalten wird, die dann eben eine fundamentale Rolle spielt für die Hybridform Netzwerk, da es auf dem gleichen Kontinuum liegt.

Dabei zeigt sich, dass viele subjektiv planende Akteure am Markt oder das politisch-administrative System als übergeordneter hierarchisch planender Gesamtkteur einer Zweck-Mittel Rationalität folgen, die dem entscheidungstheoretischen Konzept rationaler Wahlentscheidung unterliegt. Damit ist das Prinzip des rationalen planvollen Steuerungselementes dem Markt und dem Staat inhärent und dient als handlungstheoretischer Ausgangspunkt. Wenn nun aber sowohl der Staat als auch der Markt die gleichen handlungstheoretischen Ausgangselemente haben, gelten sie auch für das Policy-Netzwerk.

Und genau an dieser Stelle hat es die theoretische Diskussion versäumt, dem Konzept des Policy-Netzwerkes als Steuerungsform eine axiomatische Basis zu geben, die seinem qualitativen Charakter entspricht. Der Versuch, politische Netzwerke auf die axiomatische Basis der Neuen Institutionenökonomik zu stellen, zeigt eindeutig diese entscheidungstheoretischen Verbindungen und somit die Verwandtschaft des Policy-Netzwerkes zu Markt und Staat.

Der Artikel „Zur theoretischen Begründung von Netzwerken aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik“ von Brigitta Wolf und Rahild Neuburger (Wolf/ Neuburger 1995) stellt exemplarisch diesen Bezug auf die neue Institutionenökonomik in der Policy-Netzwerkdiskussion dar. Auch Holger Mühlenkamp betonte in seinem Artikel „(Dienst-) Leistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse unter transaktionskosten- und regulierungstheoretischen Gesichtspunkten“ in der Zeitschrift für Gemeinwirtschaft, die neue Institutionenökonomik und somit den entscheidungstheoretischen Handlungsbegriff als axiomatischer Bezugsrahmen von Policy-Netzwerken. Damit ist der Nachweis erbracht, dass Policy-Netzwerke als entscheidungstheoretische Gebilde begriffen werden.

Welche empirischen Probleme diese theoretische Verankerung bei der empirischen

Bewertung der Effektivität verursacht, wird nun explizit an der neuen Institutionenökonomik dargelegt, die die aktuelle entscheidungstheoretische Entwicklung repräsentiert.

Dabei wird nun die Neue Institutionenökonomik in ihren wesentlichen Aussagen zur Erklärung von Policy-Netzwerken vorgestellt. Und im Anschluss werden anhand dieser Vorstellungen die Ursachen innerhalb dieser Erklärungen für die praktische Bewertungsproblematik von Effektivität aufgezeigt.

Die Neue Institutionenökonomik kann dabei folgendermaßen definiert werden.

Die Neue Institutionenökonomik versucht, mithilfe des analytischen Instrumentariums der neoklassischen Mikroökonomie (methodologischer Individualismus und individuelle bzw. begrenzte Rationalität) einerseits die Entstehung und den Wandel von Institutionen und andererseits die Wirkungen von Institutionen zu analysieren. Der Begriff Institution ist >dabei< sehr weit gefasst. Er beinhaltet Regeln und Verfahren, soziale Normen und Gesetze sowie Organisationen, die für das Verhalten von Individuen in interdependenten Entscheidungssituationen bedeutsam sind, wie beispielsweise das Eigentum, die Märkte, das Geldwesen, die Wirtschaftsordnung/Wirtschaftssystem, der Staat, die Verfassung, die Gesetze, die Vertragsformen, die Verfügungsrechte, die Unternehmung und ihre Organisation. (Behrends 2001: 88)

Desweiteren umfasst die Neue Institutionenökonomik drei innertheoretische Variationen, die zur Erklärung von Kooperationsbeziehungen bzw. Policy-Netzwerken herangezogen werden. Es handelt sich dabei um die

1. Principal-Agent-Theorie,
2. die Property Rights-Theorie und
3. die Transaktionskosten-Theorie,

die nun in der genannten Reihenfolge mit ihrer jeweiligen Erklärung für Policy-Netzwerke vorgestellt werden. Nach dieser Darstellung erfolgt die ausführliche Kritik an diesen entscheidungstheoretischen Erklärungsmodellen. Und es folgt die Analyse der theoretischen Ursache für die empirischen Probleme bei der Bewertung von Effektivität.

Begonnen wird nun mit der Principal-Agent-Theorie, die die kleinste Relationsein-

heit eines Policy-Netzwerkes - zwei sich austauschende Akteure - folgend erklärt. Die Principal-Agent-Theorie beruht auf der Überlegung, dass ein nutzenmaximierender Akteur, der sogenannte Principal, auch der Auftraggeber genannt, etwas benötigt, aber aufgrund seiner eigenen begrenzten Qualifikationen seine Bedürfnisbefriedigung nicht selbst beschaffen kann und deswegen einen Agenten, den sogenannten Auftragnehmer, einschaltet. Der Principal hat aufgrund seiner unzureichenden Qualifikation zur eigenen Bedürfnisbefriedigung einen Nachteil gegenüber dem Agenten. Dieser Nachteil zwischen dem Principal und dem Agenten äußert sich als inhärente Informationsasymmetrie. Der Principal ist so aufgrund dieser Informationsasymmetrie nicht in der Lage die Leistung des Agenten vollkommen einzuschätzen bzw. zu beurteilen. Gerhard Mensch beschreibt dieses Problem in dieser Beziehungsauffassung auf die folgenden Weise:

Weil der Principal bestimmte Aktivitäten nicht selbst durchführt, sondern Entscheidungsbefugnisse delegiert, wodurch andere seine Zielerreichung bestimmen, muss eine den Zielen des Principal entsprechende Verhaltenssteuerung des Agenten erreicht werden. Dabei treten für den Principal zwei Probleme auf:

- Der Agent verhält sich opportunistisch, d. h., er handelt entsprechend seinen eigenen Zielen, die von den Zielen des Prinzipals abweichen können, also auch zuungunsten des Prinzipals (eigennutzorientiertes/opportunistisches Verhalten, Zielkonflikt zwischen Principal und Agent).
- Der Agent hat gegenüber dem Principal einen Informationsvorsprung bezüglich seiner Person (u. a. seiner Ziele), seiner Handlungssituation und seiner Handlungen (Informationsasymmetrie, Unvollkommenheit der Information für Principal.“(Mensch 1999: 687)

Das Verhältnis zwischen einem Kranken (Principal) und einem Arzt (Agent) ist eine beispielhafte Kooperationsbeziehung für die Principal-Agent-Theorie. Aber auch handwerkliche oder technische Dienstleistungen, die der Principal nicht letztlich vollständig beurteilen kann, können als Principal-Agent-Theorie interpretiert werden. Wie kann aber nun diese geforderte Verhaltenssteuerung des Agenten gewährleistet werden, auf dessen Kooperation der Principal angewiesen ist? Dieses ungleichgewichtige Defizit kann, laut Principal Agent Theorie, umgangen bzw. wieder ausgeglichen werden, beispielsweise durch den Vergleich der operationalen Zielvorgabe. Der

Politiker würde, falls er nicht seine Wahlversprechen durchführt, möglicherweise abgewählt. Es können aber auch, um das ungleichgewichtige Informationsdefizit wieder auszugleichen, Anreizsysteme für den Agenten geschaffen werden. Rechtliche Regelungen bei Betrugsversuchen oder auch Belohnungssysteme spielen hier eine Rolle, damit der Agent einen Missbrauch durch seinen Informationsvorsprung als Nachteil erkennt. Auch die Beziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber kann als Principal-Agent Beziehung verstanden werden. Der Arbeitgeber kann zwar das Verhalten so gut es geht kontrollieren, aber 100%ig sind diese Kontrollen nicht. Der Arbeitnehmer kann aber den Missbrauch eines Informationsvorsprunges seines Arbeitnehmers vorbeugen.

„Beispiele sind die leistungsabhängige Entlohnung, teilweise Entlohnung in Form von Aktien bzw. Optionen auf Aktien oder aber auch – im nichtmonetären Bereich – Aufstiegschancen bzw. Zusatzleistungen (z. B. Dienstwagen, Büroausstattung) in Abhängigkeit von der Leistung.“ (Mensch 1999: 687)

Somit ist die kooperative Beziehung, zwischen Principal und Agent zwar gefährdet, kann aber im Gleichgewicht gehalten werden über weitere Institutionen oder Akteure. Dadurch entsteht ein Netzwerk von Beteiligten und Kontrollierenden.

Ein ähnliches Problem zur Erklärung einer Beziehung zwischen zwei kooperativen Akteuren behandelt die Property-Rights-Theorie. Statt davon auszugehen, dass zwischen den beiden intentional agierenden Akteuren nur Güter getauscht werden, betrachtet sie die getauschten Güter in sich nicht als das eigentliche Tauschobjekt, sondern die Güter sind in erster Linie Bündel von Besitz- bzw. Eigentumsrechten, die getauscht werden. Bei der Property-Rights-Theorie erscheinen viele Tauschbeziehungen nicht gleichwertig und somit nicht äquivalent, aber trotzdem passieren diese. Warum?

„Die konstitutive Idee des Property-Rights-Paradigmas besteht darin, Güter als Bündel von Rechten und folglich den Tausch von Gütern als Tausch von Rechtsbündeln zu begreifen.“ (Fischer 1994a: 316)

Für diese Definition ist ein Beispiel hilfreich. Stellt man sich die Situation eines Verdurstenden und sein Verhältnis zur Ware Wasser vor, wofür er mehr bezahlen wird als normalerweise, obwohl er weiß, dass er das Glas Wasser unter einer nicht lebensbedrohlichen Situationen günstiger bekommen würde, wird der Property-Rights Ansatz

deutlich. Die Erklärung des Property Rights-Ansatzes ist jetzt die, dass der Verdurstende von seinem Recht auf Leben Gebrauch macht, welches letztlich auch der Verkäufer des Glases Wassers veräußert.

Somit erklärt sich, dass die Sphäre der Güter nicht die eigentliche Sphäre in der Beziehung der beiden aufeinander bezogenen Akteure ist, sondern die übergeordnete Rechtssphäre die Beziehung konstituiert.

Im Kontext dieses Denkgebäudes wird die Verteilung von Property Rights als Rahmenbedingung ökonomischen Handelns verstanden. Auf Basis dessen lassen sich institutionelle Koordinationsmechanismen für ökonomische Austauschbeziehungen erklären und analysieren. (Fischer 1994a: 316)

Entscheidend bei der Gestaltung einer Property-Rights-Beziehung ist letztlich, dass der „[...] Besitzer der Rechte ihre Ressourcen entsprechend ihren Opportunitätskosten einsetzt“ (Fischer 1994a: 317). In dem vorigen Beispiel mit dem Wasser wären die Opportunitätskosten der Tod.

„Letztlich bedeutet das, dass die Transaktionsparteien dabei zur Abwicklung der konkreten Tauschhandlungen ein geeignetes Transaktionsmedium >benötigen<, welches sich im Vertragsrecht konkretisiert. Jeder Vertrag transferiert spezifizierte Property Rights-Bündel einer Partei auf die jeweils andere, wobei Voraussetzung für eine ungehinderte Übertragung ist, dass Verträge frei vereinbart werden können.“ (Fischer 1994: 317)

Somit bilden die daraus resultierenden Rechtssysteme eine Stabilisierungsfunktion der Beziehungen zwischen zwei intentional handelnden Akteuren. Die Opportunitätskosten leiten somit ein Rechtssystem ab, das dafür sorgt, dass die Beziehungen im Einklang bleiben. So entsteht auch an dieser Stelle eine netzwerkartige Verflechtung zwischen den Tauschpartnern und den Instanzen eines Rechtssystems.

Der bekannteste Ansatz der Neuen Institutionenökonomik bildet die Transaktionskostentheorie. Mit ihr wird ebenfalls auf ein Ungleichgewicht zwischen zwei aufeinander bezogene kooperative Akteure verwiesen. Auch diese Theorie kennt wiederum Institutionen, die sich den Unzulänglichkeiten der Akteure annehmen, um sie zu verringern. Man erkennt an diesem Ansatz am stärksten die Kritik am neoklassischen Marktmodell, wo sich Anbieter und Nachfrager angleichen. Der Markt schafft es

scheinbar nicht alleine, dieses Gleichgewicht herzustellen. Deswegen gibt es Institutionen, die helfen, dieses Gleichgewicht herzustellen.

In der Realität dagegen lassen sich Alternativen zum Markt, z. B. Unternehmen, als Koordinierungsinstitutionen beobachten. Zur Wahl einer vom Markt abweichenden Organisationsform gibt die Neoklassik jedoch keine Antwort, Kosten mit der Koordination werden vernachlässigt. (Fischer 1994b: 582)

Anders formuliert heißt das, dass alle institutionellen Alternativen zum Markt Gebilde sind, die diesem in der Realität kooperativ zuarbeiten. Dabei sind die Transaktionskosten Ausdruck dafür, dass die neoklassische Beziehung zweier Akteure in der Realität nicht allein funktioniert. Dies zeigt sich daran, dass jede Beziehung bestimmte Umstände bewältigen muss, die mit Kosten verbunden sind. „Die mit einer Transaktion verbundenen Kosten entstehen zum einen in Form von Such-, Informations- und Verhandlungsaufwendungen“ (Fischer 1994b: 582). Somit versuchen die Akteure einer Beziehung ständig ihre Transaktionskosten zu minimieren, was schließlich im weitesten Sinn durch institutionelle Gebilde passiert. Der ganze Logistik- und Transportsektor vermindert bspw. die Anfahrtkosten von Kunden bzw. die Auslieferungskosten mancher Unternehmungen, für die die Absatzwege zu teuer sind. Somit werden Aufgaben schließlich an andere Akteure abgetreten, bspw. an Transportunternehmen und von diesen gewinnmaximierend wahrgenommen. Institutionen und Akteure, die sich zuarbeiten, um die Transaktionskosten zu minimieren, erschienen somit als kooperative Netzwerke, die durch marktbedingte Arbeitsteilung die Marktkoordination überhaupt erst ermöglichen.

Vergleicht man nun alle drei Ansätze, fällt auf, dass sie zwar Kritik an dem neoklassischen Verständnis von Beziehungen liefern und sogar den Homo oeconomicus umwandeln in das REMM-Modell (*Resourceful evaluativ maximizing man*), womit letztlich die alte Prämisse der vollkommenen Information aufgegeben wird und dem nutzenmaximierenden Akteur auch nur eine begrenzte Rationalität unterstellt wird, die aber auf Makroebene wieder durch netzwerkartige Institutionengebilde wettgemacht werden. Auf dieser Makroebene liegt das axiomatische Gravitationsfeld, mit dem die Neue Institutionenökonomik versucht, letztlich nur deduktiv „[...] die Entstehung und den Wandel von Institutionen und andererseits die Wirkungen von Insti-

tutionen [...]“ (Behrends 2001: 88) zu begreifen.

Damit ist die Darstellung der Erklärungen für Policy-Netzwerke aus der Neuen Institutionenökonomik abgeschlossen und es folgt deren Kritik.

Bei allen drei institutionenökonomischen Varianten zur Erklärung von kooperativen Akteursbeziehungen ist erkennbar, dass die nutzen- und gewinnmaximierenden Akteure in ihren Tauschbeziehungen nicht in ihrem unmittelbaren normativen Marktgleichgewicht bestehen, wie es die reine neoklassische Marktlehre vertritt, aber letztlich bleibt dieses Marktgleichgewicht erhalten. Die in Ungleichheit gekommenen Marktbeziehungen bspw. durch Informationsdefizit rufen somit Akteure oder Institutionen hervor, die das Gleichgewicht zwischen den entscheidungstheoretischen Akteuren wieder herstellen sollen. Kooperationsbeziehungen sind damit in erster Linie kostensenkende und Nachteile minimierende und Eigennutz vergrößernde Folgen zwischen gewinnmaximierenden Akteuren.

Damit übernimmt die neue Institutionenökonomik zwar den Gedanken eines Beziehungsgeflechtes zwischen nutzenmaximierenden Akteuren, das empirischen Policy-Netzwerken in hohem Maße ähnelt, und sie erscheint somit als theoretische Handlungsgrundlage für Policy-Netzwerke plausibel.

Es zeigt sich aber an dieser Stelle, dass die grundlegende Schwierigkeit der entscheidungstheoretischen Verhaltensannahme fortbesteht, Sozietät und voluntaristische Intention reziprok begreifen zu können. Letztlich können die Beziehungsgeflechte und Netzwerkdefinitionen, die aus der Modellschmiede der Institutionenökonomik stammen, als Märkte auf institutionellem Umwege verstanden werden. Das Marktgleichgewicht und damit ein oberstes optimales Handlungsprinzip bleibt somit bestehen und degradiert zwangsläufig die sozietären Erscheinungen der Akteure als Ableitung der Nutzenmaximierung bzw. der Kostensenkung. Jede Form von Kooperation wäre damit nur realisierbar, wenn die Akteure auf irgendeinem Wege zu ihrer Nutzenmaximierung gelangen bzw. ihre Transaktionskosten minimieren.

Wenn Netzwerke somit nur reaktionäre Erscheinungen sind, spricht man ihnen alle intentionale Gestaltungskraft ab und hebt den Gedanken der Einheit der voluntaristischen Intention und von Sozietät grundsätzlich auf und folglich hebt man auch das Verhältnis zwischen Sozietät und Netzwerksteuerung auf, da ausschließlich die Institutionen und Beziehungen aufgebaut werden können, die gleichgewichtsfördernd

sind. Damit werden die Netzwerkbeziehungen auf entscheidungstheoretischer Grundlage nur Funktionsbeziehungen und streng genommen keine Kooperationsbeziehungen, da diese Beziehungen sich primär aus der Nutzen- und Gewinnmaximierung der einzelnen Akteure ableiten und nach Pareto-optimalem Ausgleich streben.

Das implizite effektive Netzwerkoptimum innerhalb der Policy-Netzwerkevaluationsforschung ist letztlich das neoklassische Marktgleichgewicht auf institutionellem Umwege.

Durch diesen entscheidungstheoretischen Gleichgewichtsgedanken wird dem Policy-Netzwerk theoretisch wieder eine optimale Konfiguration unterstellt, die wiederum, wie bei allen Überlegungen, die auf entscheidungstheoretischer Grundlage beruhen, a priori ist. So werden die inhaltlichen und subjektiv-bedeutungsrelevanten Dimensionen von kooperativen Akteuren ausgeblendet, was aber der Reziprozität von voluntaristischer Intention und der Sozietät widerspricht. Und an dieser Stelle offenbaren sich die empirischen Probleme bei der Bewertung der Effektivitätszustände von Policy-Netzwerken.

Letztlich bedeutet das, dass die Prüfung der Effektivität eines Policy-Netzwerkkonsenses nicht deduktiv-analytisch sein kann, da Policy-Netzwerke als qualitative Gebilde kein oberstes a aprioristisches entscheidungstheoretisches Gleichgewichtsprinzip besitzen, aus dem sich die Handlungsoptima für alle Netzwerkakteure deduktiv begründen lassen.¹⁰

Aus dieser theoretischen Kritik ist nur eine Schlussfolgerung möglich. Die effektive Ausrichtung eines Policy-Netzwerkes in der Realität muss von daher aus den diskursiven wechselseitigen Beziehungen begriffen werden.

Es ist gerade das Merkmal eines Netzwerkes, dass die Steuerungserfordernisse ständig in Bewegung sind und nicht fixiert werden können, da sich Intention und Sozietät wechselseitig bedingen, ja sogar durchdringen. Von daher kann kein objektives Netzwerkoptimalprinzip bestimmt werden, wie es die Neue Institutionenökonomik suggeriert, da der entscheidungstheoretische Ansatz grundsätzlich keine Bewegung des Zweckes (Netzwerksteuerung) und seiner Mittel (die Kooperationsbeziehungen) zulässt, sondern die Zweckmittelrationalität a priori primär entscheidungstheoretisch und sekundär gleichgewichtstheoretisch festlegt. Hierin liegt das eingangs erwähnte

¹⁰ Davon abgesehen sind solche effektiven Optimalgleichgewichte erstens nie empirisch beweisbar, zweitens damit als Normzustand immer tautologisch und somit drittens nahe an der Metaphysik.

implizite theoretische Problem für die praktische Netzwerkevaluation.

Somit erklärt sich auch, warum im Rahmen des strategischen Managements, das konzeptionell in erster Linie Netzwerksteuerung im betriebswirtschaftlichen Jargon darstellt, Bea und Hass (2005) das Management als überflüssig bezeichnen, wenn Unternehmensstrukturen und Handlungen alle einem irgendwie inhärenten obersten Optimalprinzip folgen würden. Sie bringen das Problem, auch für die Existenz praktischer Netzwerksteuerung exakt auf den Punkt, indem sie sagen:

„Die Suche nach Gesetzen des richtigen Managens unterstellt einen Determinismus, der das Managen als aktive Gestaltungshandlung paradoxerweise wieder infrage stellt. Entweder man unterstellt, dass man Gesetze finden kann (z. B. Wirkungen von Erfolgsfaktoren), die dann nur noch den passiven Vollzug erforderlich machen (Management ist dann eigentlich überflüssig), oder man betont das aktive, voluntaristische Moment des Managements, was dann die Suche nach Gesetzen sehr fragwürdig werden lässt“.
(Bea/Haas 2005: 36)

In Bezug auf kooperative Beziehungen stellen sie weiterhin zu dieser Problemstellung fest:

Es ist äußerst schwierig, den Erfolg einer strategischen Handlung zu ermitteln und zu messen. Um Gestaltungsempfehlungen abzuleiten, sollte diese Voraussetzung aber erfüllt sein. Die Probleme liegen insbesondere darin, dass sich zum einen die Wirkungen einer Handlung nicht isolieren lassen und zum anderen der Zeitpunkt, der schwer zu identifizieren ist. (Bea/Haas 2005: 36)

Hier wird die ganze Bandbreite des Widerspruchs deutlich, von objektiven Netzwerkoptimalzuständen einerseits und der Überlegung, dass Policy-Netzwerke gleichzeitig als kreative und voluntaristische Gestaltungsinstrumente seien.

Entweder das Management, im engeren Sinne die Netzwerksteuerung, wird quasigesetzlich durchdrungen, dann ist Netzwerksteuerung nur Vollzug oder sie ist Gestaltung, dann müssen aber die theoretischen nomothetischen Optimalzustände aufgegeben werden.¹¹

11 Mit ein wenig Anstrengung bei der Anwendung der neuen Institutionenökonomik kann letztlich jede gesellschaftliche Erscheinung als ein Wegbereiter oder Durchschritt zum Optimalprinzip gedeutet werden. Diese Tatsache allein verdeutlicht den metaphysischen Kern der neuen Institutio-

Für das Policy-Netzwerk bedeutet das also, dass es als entscheidungstheoretisches Gebilde keinen Platz zur voluntaristischen Steuerung hat.

Letztlich bedeutet diese Beobachtung für die Netzwerkevaluationsforschung insgesamt, sich von entscheidungstheoretischen Anschauungen zu verabschieden und das „[...] Rationalität nicht mehr an der (nutzenmaximierenden) Qualität des Entscheidungsergebnisses, sondern an der Qualität des Entscheidungsprozesses [...]“ (Ulrich 1993: 237) gemessen werden muss. Oder mit anderen Worten, es ist zwingend, den „Übergang von einem substanziellen zu einem prozeduralen Rationalitätsverständnis“ (Ulrich 1993: 237) einzuleiten. Denn „[...] die Prüfung der Rationalität eines Konsens ist nicht analytisch, sondern allein durch die kritische Rekonstruktion des faktischen Argumentationsprozesses, der zu diesem Konsens geführt hat, in einem erneuten Diskurs möglich – eben weil die regulative Idee der idealen Kommunikationsgemeinschaft keinem obersten Moralprinzip für deduktive Normenbegründung gleichkommt“ (Ulrich 1993: 293). Um diesen Übergang in der Netzwerkevaluation vollziehen zu können, bietet sich der pragmatistische Handlungsbegriff an.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die neue Institutionenökonomik und somit die Entscheidungstheorie als axiomatische Handlungsannahme von Policy-Netzwerken es verhindert, die qualitativen Merkmale der Akteursbeziehungen als Bezugspunkt zur Beurteilung der Arbeitsweise von Policy-Netzwerken mit einzubeziehen. Und ebenso blockiert die entscheidungstheoretische Handlungsannahme die „Prüfung der Rationalität“ als „kritische Prüfung des Argumentationsprozesses“.

4.3. Der pragmatistische Handlungsbegriff und die diskursive Ermittlung von Rationalitätsstandards

Nach der Darstellung des Nachweises, weshalb die sozietären und qualitativen Merkmale der Kooperationen von Netzwerkakteuren nicht als Bezugspunkt zur Beurteilung der Arbeitsweise gesetzt werden konnten, erfolgt nun die Darstellung des pragmatistischen Handlungsbegriffes. Mit ihm als handlungstheoretische Grundlage für Policy-Netzwerke wird es möglich sein, ein Netzwerkverständnis und daraus einen Netzwerkevaluationsansatz zu konstruieren, der die diskursiven Akteursbeziehungen

nenökonomik und damit ihre Nicht-Falsifizierbarkeit. Laut Popper ist sie damit keine wissenschaftliche Aussage, da ihr die Widerlegungsmöglichkeit nicht inhärent ist.

incl. eines prozeduralen Rationalitätsverständnis als Bezugspunkt zur Bewertung des Effektivitätszustandes setzen kann. Warum das mit dem pragmatistischen Handlungsbegriff möglich ist, wird in diesem Kapitel erörtert. Dabei wird nochmals auf den Homo oeconomicus, den Archetypus des entscheidungstheoretischen Handlungsbegriffes, der in seiner modernen theoretischen Verwendung in der neuen Institutionenökonomik schon kritisiert wurde, und zusätzlich auf den Homo sociologicus vergleichend eingegangen. Dabei soll deutlich werden, welchen Stellenwert die beiden Handlungstheorien der Sozietät im weitesten Sinne und den qualitativen Merkmalen diskursiven Kooperationsbeziehungen im engeren Sinne als Bezugspunkt zur Bewertung von Handlungen geben. Damit soll eine erste definitorische Abgrenzung des pragmatistischen Handlungsbegriffs vorgenommen werden.

Bei der Identifizierung des jeweiligen Stellenwertes der Sozietät innerhalb der jeweiligen Handlungstheorie wird deutlich, warum mit ihnen kein Netzwerkevaluationsansatz abgeleitet werden kann, der in der Lage ist, die qualitativen Merkmale der Netzwerkakteure in Form von diskursiven Kooperationsbeziehungen als Bezugspunkt zur Beurteilung der Arbeitsweise von Policy-Netzwerken zu setzen und deshalb der pragmatistische Handlungsbegriff als theoretische Erklärung von Policy-Netzwerken in den Fokus der Netzwerkevaluation gerückt werden muss.

Weiterhin wird in diesem Kapitel erörtert, inwiefern der pragmatistische Handlungsbegriff den Diskursraum von Policy-Netzwerken konstituiert und welche Rolle der Begriff der Optimierung dabei spielt. Der Grund für die Darstellung des pragmatistischen Diskursraums ist, dass sich dadurch schließlich ein sich optimierender Verständigungsprozess von Netzwerkakteuren herausfiltern lässt, der den theoretischen Grundbaustein für den noch zu entwickelnden Policy-Netzwerkevaluationsansatz bildet.

Zuvor aber folgt die Kritik des Homo oeconomicus, um darzustellen, inwiefern sein impliziter Determinismus die notwendige Einheit von Intention und Sozietät verhindert.

Der Homo oeconomicus wird mit Schultze auf diese Weise definiert.

„**Homo oeconomicus**, urspr. in der klassischen Wirtschaftstheorie konzipiertes Verhaltensmodell eines ausschließlich zweckrational an den ökon. Prinzipien der individuellen Nutzenmaximierung bzw. der Minimierung des Mitteleinsatzes unter der Maxime der

Marktrationalität handelnden Menschen. Theoretisch gelten als Voraussetzung: vollständige Information über entscheidungsrelevante Daten, umfassendes Wissen über die Wirkung der Handlung, die Fähigkeit die Ergebnisse des Handelns in eine vollständige und schwach transitive Rangordnung zu bringen und die Fähigkeit des h.oe., sich mit unendlich hoher Geschwindigkeit an sich ändernde äußerer Rahmenbedingungen anzupassen“. (Schultze 2005: 354-355)

Mit dieser Definition wird offenbar, dass der Homo oeconomicus ein handlungstheoretisches Erklärungsmodell ist, das im Wesentlichen eine Verhaltensannahme vermittelt, die nicht gesellschaftlich konstitutiv existieren kann, da sie im Prinzip sich nur aus einem naturalistischen Prinzip der maximierenden Bedürfnisbefriedigung speist. Der Homo oeconomicus steht sozusagen seiner Gesellschaft, aus der er stammt oder in die er hinein handelt, äußerlich gegenüber und für ihn ist sie nur Mittel zum Zweck seiner Bedürfnisbefriedigung. Aufgrund seiner notwendig egoistischen Haltung ist er bestrebt, sich eigennützig zu verhalten und muss entsprechend optimal handeln, da der Primat der eigenen Bedürfnisbefriedigung Anstoß und Maß für sein Handeln ist. Zu Kooperation ohne Eigennutz ist er nicht fähig. Ob nun sein Handeln erfolgreich war oder eben nicht, ist ihm vorgegeben durch seine optimale Wahlentscheidung seiner Handlung. In seinem Möglichkeitsraum ist nur die eine Handlung für ihn erfolgreich, die schlicht seine Befriedigung bestmöglichst bzw. maximal gewährleistet. Die Sozietät als Beurteilungsgrundlage spielt hier keine Rolle. Sie ist das Werkzeug zur Befriedigung, aber nicht Maß des Erfolges.

Der Homo sociologicus ist eine theoretische Erklärungsfigur menschlichen Handelns in entsprechend gegenteiliger Richtung, die eben genau alles, was menschliches Handeln auszeichnet, aus sozietären Verhältnissen herleitet. Somit ist das Handeln des Homo sociologicus nicht bewusst und selbstbestimmt, sondern nur als Folge von gesellschaftlichen Gegebenheiten zu betrachten.

Im ersten Fall wird das menschliche Handeln vollkommen eindimensional intentional definiert, es ist quasi historisch amoralisch, im zweiten Falle ist das menschliche Handeln reaktiv, fremdbestimmt. In beiden Handlungsmodellen ist für intentional kooperative Gestaltung kein Erklärungsspielraum.

Dieses dualistische und jeweils deterministische Handlungsverständnis ist es, das die Schwierigkeiten in der Netzwerkevaluationsforschung verursacht, qualitative sozietä-

re Implikationen als Beurteilungsgrundlage von intentionalen Kooperationsbeziehungen zu setzen. Sollte ein Policy-Netzwerk ausschließlich eine Ansammlung von nutzenmaximierenden Akteuren sein, wie es mit der neuen Institutionenökonomik geschieht (vgl. Kapitel 4.2), ist nur eine einzige Policy-Netzwerkkonfiguration als erfolgreich zu bezeichnen. Und zwar die, die die maximale Bedürfnisbefriedigung aller in Einklang bringt. Streng genommen ist diese Netzwerkkonfiguration aber ein arbeitsteiliger Transaktionskosten senkender Marktzustand. Dieser Zustand ist ein theoretischer und absoluter, in dem intentionales Handeln nur in einer maximalen Wahlentscheidung gültig wäre. Die sozietären Inhalte aller Handelnden fallen aus dieser Annahme einer optimalen Netzwerkkonfiguration vollständig heraus. Deswegen kann die gegenwärtige Netzwerkevaluation auch nicht auf die sozietären bzw. qualitativen Implikationen als Beurteilungsgrundlage von Policy-Netzwerken Bezug nehmen. Der Homo sociologicus ist ebenso nicht in der Lage als handlungstheoretische Annahme dem Policy-Netzwerk als qualitatives intentionales Steuerungsinstrument eine eigene handlungstheoretische Erklärungsbasis zu geben.

Sollte man versuchen, das Policy-Netzwerk als eine Ansammlung von fremdbestimmten Akteuren zu begreifen, löst sich die intentionale Dimension des Policy-Netzwerkes auf und es wäre streng genommen keines mehr. So stellt sich gar nicht mehr die Frage nach einer Beurteilung von Policy-Netzwerken, da die Handlungen von Netzwerkakteuren sowieso kein intentionales Element inhärent hätten.

Man kann festhalten, dass sowohl der Homo oeconomicus als auch der Homo sociologicus dem Policy-Netzwerk als intentionales und sozietäres Gebilde als Erklärungsmodelle nicht gerecht werden können und dass die beiden Handlungstheorien auf jeweils eigene Weise durch einen inhärenten absoluten Determinismus das intentionale Handeln nur in einer gültigen und nicht operationalisierbaren Form zulassen oder gar nicht zulassen.

Im ersten handlungserklärenden Fall ist die Sozietät ausschließlich Mittel zum Zweck des Vollzuges des einzig richtigen intentionalen Handelns, dem maximal befriedigenden, im zweiten Fall eliminiert die Sozietät durch ihre Überbetonung jede Form von Intention in Handlungen. „Aus dieser Sicht wird auch die eigentümliche, Form und Logik des Handelns betonende Konzeption dieses soziologischen Handlungsbegriffs deutlich, der von den empirisch konkreten Inhalten und den empirisch-

konkreten Wechselwirkungen zwischen Individuum und Umwelt, Aktion und Reaktion, völlig abstrahiert und damit seltsam statisch und inhaltsleer erscheint“ (Schubert 2003: 64).

Es kann weiterhin gesagt werden, dass beide Handlungstheorien als Grundlage dem Policy-Netzwerk als praktische politische Strategie nicht gerecht werden und durch ihre jeweiligen Absolutismen das Konzept des Policy-Netzwerkes eher infrage stellen. „Dadurch tritt aber auch die konkretere Realität entsprechende Vorstellung in den Hintergrund, dass Individuen – denkend und handelnd – in einem permanenten Verhältnis zu ihrer (persönlichen oder sachlichen, geistigen oder dinglichen) Umwelt stehen, von der sie zumindest insofern Teil sind, als letztere permanent sowohl Ausgangspunkt als auch Adressat ihres Handelns ist“ (Schubert 2003: 64). Weder kann das Policy-Netzwerk als intentional gestaltendes Gebilde begriffen werden noch ist es möglich seine sozietäre Einbettung gekonnt in intentionales Handeln widerspiegeln zu lassen, da sich Intention und Sozietät jeweils ausschließen. „Damit menschliches Handeln aber in der Lage ist, konkret gestaltend und verbessernd intervenieren zu können, orientiert es sich – empirisch – an den gegebenen Bedingungen und bekannten Voraussetzungen und – normativ – an Vorstellungen und Ideen darüber, was aus dem Gegebenen – ggf. neu – entstehen soll“ (Schubert 2003: 75).

Folglich braucht die Netzwerkevaluationsforschung einen handlungstheoretischen Ansatz, mit dem das Policy-Netzwerk so gedacht werden kann, dass es keine Schwierigkeiten macht, qualitative sozietäre Implikationen der Akteure als Bezugspunkt zur Beurteilung zu setzen. Es ist also eine theoretische Handlungserklärung für Policy-Netzwerke nötig, die eben in sich Intention und Sozietät nicht als gegenseitig auszuschließende Handlungskomponenten begreift, sondern als Einheit.

Letztlich bietet der pragmatistische Handlungsbegriff diese notwendige Erklärungsprämisse für Policy-Netzwerke.

Denn „[...] [das] pragmatistische Menschenbild beginnt also nicht bei einem wie auch immer gearteten – und notwendigerweise idealistischen – Naturzustand, sondern damit, dass Individuen immer in bereits bestehende soziale, politische und ökonomische Bedingungen hinein geboren wurden. Diese jeweils konkreten Bedingungen sind Ausgangspunkt der individuellen Entwicklung und der individuellen Handlungsmöglichkeiten. (Schubert 2003: 113)

Danach ist es unmöglich, Intention und Sozietät theoretisch auseinander zu denken.

Es gibt jedoch keinen Grund eine menschliche Fähigkeit – Kontemplation und Denken – gegen eine andere – Aktivität und Handeln – auszuspielen. Pragmatistisch gesehen ergibt das auch insofern keinen Sinn, als beide Teil eines Kontinuums sind, das heißt das Denken (rationale Wahlentscheidung Anm. F. A.) [...] ist als Teil eines umfassenden Handlungsbegriffs zu verstehen. (Schubert 2003: 114)

Somit ist es auch nicht notwendig „[...] Denken versus Handeln, Theorie versus Praxis, aber auch Wertorientierung versus Nutzenorientierung [...]“ (Schubert 2003: 64) bzw. Sozietät und Intention gegeneinander auszuspielen, aufgrund abstrakter, nicht empirisch beweisbarer Determinismen.

Die Entscheidung für den pragmatistischen Handlungsbegriff ist eine, die nicht durch eine „Entweder-Oder“-Entscheidung gegen den Homo oeconomicus oder gegen den Homo sociologicus gewonnen wird, sondern eine, die durch eine formallogische „Oder“-Entscheidung herbeigeführt wurde. Der pragmatistische Handlungsbegriff ist nicht gegen die Zweckrationalität gerichtet, ist sich aber ihres Ursprungs bewusst. Während der intentionale Handlungsbegriff des Homo oeconomicus einem reduktionistischen und naturalistischen Fehlschluss verhaftet bleibt, löst der Pragmatismus die Rationalität von diesem naturalistischem Determinismus und stellt sie auf den Boden seiner historischen, kulturellen und damit qualitativen Herkunft. Und das sind im weitesten Sinne die sozietären Grundlagen. Rationalität und rationale Entscheidungen können also nie unabhängig von den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen und Ansprüchen der sozial konstituierten Individuen gedacht werden, sondern sind immer reziprok zu diesen zu begreifen.

Auf der Grundlage dieses einheitlichen Verständnisses von Sozietät und Intention als gleichgültige Handlungserklärungskomponenten muss auch das prozedurale Rationalitätsverständnis begriffen werden, welches ab jetzt erörtert wird.

Es kommt also zur Erklärung und Beurteilung von Handlungen ein Prozess in Gang, indem die Ergebnisse des intentionalen Handelns fortlaufend mit seinen sozietären Bedingungen kontrolliert werden, die das intentionale Handeln selber wiederum mitgestaltet haben. Intentionales Handeln entwirft insofern als sozietäre Erscheinung

auch seinen eigenen Bewertungsmaßstab. Oder umgekehrt: Sozietät entwirft intentionales Handeln, womit sich die Sozietät selbst gestaltet. Sozietät entwirft insofern auch seine eigene Geltungsgrundlage. Mit dieser Prozesshaftigkeit verflüssigen sich auch universalistische Wahrheits- bzw. Beurteilungsbegriffe, wie sie der Homo oeconomicus oder auch der Homo sociologicus voraussetzen. Der Wahrheitsbegriff ist letztlich aus pragmatistischer Sicht im Prozess des kontinuierlichen Verbesserns zu suchen. Und die Sozietät ist nicht nur Voraussetzung von Handlungen, sondern sie wird auch lebensweltlich als Normvorgabe kontinuierlich als Folge von intentionalem Handeln realisiert. Diese Form des Verbesserns – in dem Sinne, dass die Sozietät lebenspraktisch verwirklicht wird – nennt man Meliorismus.

Der Meliorismus bezieht sich auf das pragmatistische Grundverständnis, dass die dingliche Welt durch menschliches Handeln und menschliches 'Zutun' prinzipiell verändert und verbessert werden kann. Meliorismus lässt sich als eine Kombination von humanistischen und evolutionstheoretischen Argumenten interpretieren. [...] >Der< pragmatistisch verstandene Humanismus >deutet< die Entstehung von Wahrheit als evolutionären Prozess, indem über eine Auseinandersetzung mit der Umwelt durch (erfolgreiches) menschliches Handeln Wahrheiten als bewährtes und anpassendes Wissen gesammelt werden. Der Meliorismus ermöglicht nun die Chance einer evolutionären, durch menschliches, voluntaristisches Zutun gestaltbaren Zukunft. (Schubert 2003: 73)

Diese Merkmale des pragmatistischen Menschenbildes sind es, die somit die Einheit von Intention und Sozietät als ein Prozess der fortlaufenden Realisierung menschlicher Lebenswelten durch Handlungen von Interagierenden begreifen. Das Schwierige an dieser Vorstellung ist, dass die pragmatistische Prozesshaftigkeit die Begriffe Intention und Sozietät im Einzelnen eigentlich überflüssig macht.

Letztlich sind sie nur analytische Hilfsbegriffe, um diesen Prozess zu verdeutlichen und von daher müssen sie analytisch getrennt bleiben, obwohl die Prozesshaftigkeit zwischen beiden ihre Auflösung fordert. Durch ihre Einheit im Prozess der kontinuierlichen Realisierung und Rerealisierung von Lebenswelten kann also streng genommen nicht von Intention oder Sozietät jeweils allein gesprochen werden. Wer das eine meint, meint auch das andere. Letztlich meint man die prozessuale Einheit.

Der Mensch ist damit eine intentional handelnde und historisch kulturelle Erscheinung. Die Selbstgewissheit des optimalen Erfolges einer Handlung (Joas 1995: 494)

liegt also in den kulturellen Rahmenbedingungen

Und in diesem prozessualen Einheitsverständnis stecken die Bedingungen zur Konstruktion eines Ansatzes zur Evaluation von Policy-Netzwerken.

Der Verständigungs- und Selektionsprozess von Effektivitätsstandards

Die Vorstellung der kontinuierlichen Verwirklichung von Lebensweltentwürfen hat natürlich auch Konsequenzen für das Verständnis des Begriffs Effektivität bzw. Optimierung, wie es oben schon angedeutet wurde. Im Folgenden werden die Konsequenzen aufgezeigt, indem nun einige erkenntnistheoretische Überlegungen aufgeführt werden. Auf diesem Wege kann näher bestimmt werden, inwiefern das Verhältnis zwischen der Einheit von Intention und Sozietät und dem Effektivitätsbegriff den prozeduralen Diskurs zwischen Handelnden konstituiert. Diese Konstitution mündet in einem diskursiven Verständigungsprozess, der die Grundlage für die Bedingungen des gesuchten Netzwerkevaluationsansatzes bildet.

Vom Standpunkt eines Erkenntnisverständnisses wird das Optimierungsversprechen der entscheidungstheoretischen Theorie – aber auch die Figur des Homo sociologicus – als „mentalistisch“ bezeichnet. Richard Rorty, der diese Kennzeichnung benutzte, meint damit, dass die entscheidungstheoretische Erkenntnis voraussetzt, dass Erkenntnis grundsätzlich die objektiven Merkmale von Realität – das kantsche „Ding an sich“ – korrespondierend in ihre Begriffe und Vorstellungen über Realität aufnimmt. Darin liegt der klassische Empirismus, der davon ausgeht, dass das erkennende Subjekt in der Lage ist, die Objektivität der Welt außerhalb seiner Erkenntnis widerspiegeln zu können (vgl. *Der Spiegel der Natur*). Rorty geht aber nun davon aus, dass das Objektive, wie das der optimalen Wahlentscheidung, nicht außerhalb der Gesellschaft liegt, sondern, dass das „Objektive“ als Modell ein Teil der Kommunikationsgemeinschaft ist, aus der es stammt. Für ihn ist Objektivität "[...] eine Eigenschaft [...], die nach gründlicher Diskussion aus einem Konsensus vernünftiger Gesprächspartner hervorgehen" (Rorty 1978: 368).

Und der Grund warum allgemein akzeptierte Modelle bzw. Vorstellungen bestehen oder verworfen werden, liegt, laut Rorty, in ihrer Tauglichkeit für die Kommunikationsgemeinschaft. Das „[...] Erkennen [...] ist eine Form des Handelns unter ande-

ren. Es kommt nicht darauf an, ob Ideen in einem metaphysischen oder fundamentalen Sinne wahr oder falsch [bzw. objektiv effektiv F.A.] sind, sondern darauf, ob sie in der Praxis funktionieren und vor allem darauf, dass sie zur Verbesserung der sozialen Verhältnisse beitragen“ (Reese-Schäfer: 122).

Damit verwandelt sich das optimale effektive Leistungsprinzip, wie die Entscheidungstheorie es versteht – nämlich als objektive natürliche Evidenz außerhalb der Kommunikationsgemeinschaft - als ein Leistungsprinzip, dass seine Gültigkeit in der gesellschaftlichen Akzeptanz und ihrer Vorstellung von Leistungsfähigkeit hat. „Die objektive Welt ist dann kein im Bewusstsein zu spiegelndes äußeres Sein, sondern gemeinsamer Gegenstand eines Verständigungsprozesses; dessen Teilnehmer unterstellen, daß es eine solche objektive Welt gibt, auch wenn die Welt der Tatsachen nicht vom Kommunikationsprozess abgetrennt werden könne“ (Post: 1997).

Nun kann man einem so verstandenen pragmatistischen Leistungsbegriff vorwerfen, dass er seine objektive Dimension doch in der Dynamik der Sozietät hätte und die Sozietät kann ja nur Teil der natürlichen Außenwelt sein. Somit gäbe es einen Zugang zu universalen und objektiven Erkenntnissen, die der Natur inhärent sind. Dieser Gedanke könnte diesen Rortyschen Kontextualismus auf den ersten Blick infrage stellen. Das Problem bei dieser Annahme ist, dass mit solchen Argumenten das Objektive außerhalb der Kommunikationsgemeinschaft transitiv untergeschoben wird. Die Transitivität ist die folgende. Der Mensch ist Teil seiner Gemeinschaft und die ist Teil der Natur. Somit ist der Mensch letztlich doch wieder in der Lage das vermeintlich Objektive in der Natur im Sinne der klassischen Subjekt-Objekt Bewusstseinsphilosophie zu erkennen. Laut Rorty schob Habermas seinem pragmatistisch verstandenen Diskursbegriff in seinem „Konzept der »kommunikativen Vernunft«“ solch eine universale Annahme unter. Rorty grenzt sich bewusst von dieser Vorgehensweise ab. „Ich misstrauere dem verbliebenen Fundamentalismus Habermas, seinem Streben nach »Allgemeingültigkeit«, seinem Versuch, die demokratischen Institutionen auf mehr zu gründen als die erfreulichen Zufälligkeiten der jüngsten Entwicklung“ (Rorty 2005: 8). Rorty beschreibt die theoretische Situation, um den Stellenwert des Objektiven bzw., um solche universalistische Konstruktionsversuche, in seiner liberalen gesellschaftstheoretischen Auffassung auf die folgende Weise.

Im Mittelpunkt der liberalen Gesellschaftstheorie (meint hier jene Theorien, die den ge-

sellschaftlichen Menschen auf einen Naturalismus stellen: Anm. F.A.) steht [...] immer der Gedanke einer durch objektive Erkenntnis der Beschaffenheit des Menschen ermöglichten Sozialreform, wobei es nicht um die Erkenntnis der Eigenschaften von Griechen, Franzosen oder Chinesen geht, sondern um die Erkenntnis der Eigenschaften der Menschheit an sich. Wir sind die Erben dieser objektivistischen Tradition, in deren Zentrum die Voraussetzung steht, wir müssten lange genug aus unserer Gemeinschaft heraustreten, um sie im Hinblick auf etwas sie Transzendierendes zu untersuchen, nämlich im Hinblick auf das, worin sie und jede andere wirkliche und mögliche menschliche Gemeinschaft übereinstimmen. Der von dieser Tradition gehegte Traum ist eine letzte Gemeinschaft, die die Unterscheidung zwischen dem Natürlichen und dem Gesellschaftlichen überwunden hat und eine Solidarität an den Tag legt, die nicht Gruppen gebunden ist, weil sie eine ahistorische menschliche Natur zum Ausdruck bringt. [...] Diejenigen, die die Solidarität auf die Objektivität gründen wollen – nennen wir sie Realisten – müssten die Wahrheit (als richtiges bzw. gültiges leistungsfähiges Kriterium: Anm. F.A.) als Übereinstimmung mit der Realität deuten. Daher können sie nicht umhin, eine Metaphysik aufzubauen, die Platz hat für eine zwischen dem Glauben und den Dingen bestehende spezielle Beziehung, durch die wahre und falsche Überzeugungen auseinandergehalten werden. Ferner müssen sie geltend machen, dass es Verfahren gibt zur Rechtfertigung von Überzeugungen, die nicht beschränkt gelten, sondern der Natur entsprechen. (Rorty 2005: 13-14)

Hier wird deutlich, dass Rorty die Entscheidungstheoretiker als Realisten bezeichnen würde. Diesen Realisten stellt Rorty die Pragmatisten gegenüber, die die Objektivität als zu ermittelnde Handlungsmaxime auf die Solidarität stellen. „Für die Pragmatisten ist der Wunsch nach Objektivität nicht der Wunsch, den Beschränkungen der eigenen Gemeinschaft zu entkommen, sondern einfach der Wunsch nach möglichst weitgehender intersubjektiver Übereinstimmung“ (Rorty 2005: 14).

Weiterhin sagt er über die Pragmatisten zur Abgrenzung gegenüber den Realisten: „Sie sehen die Lücke zwischen Wahrheit und Rechtfertigung nicht als etwas, das dadurch zu überbrücken ist, daß man eine transkulturelle Art von Rationalität aussondert, welche zur Kritik dieser und zum Lob jener Kulturen eingesetzt werden kann, sondern sie sehen darin schlicht die Lücke zwischen dem wirklichen Guten und dem möglichen Besseren.“ (Rorty 2005: 14).

Die Überlegung einer doch letztlich vermuteten universalen Annahme, auf der die Diskursgemeinschaft baut, ist insofern zurückzuweisen, da sie ebenso schon ihre eigene ethnozentrische Modellierung von Natur versucht in die Modellierung von Ge-

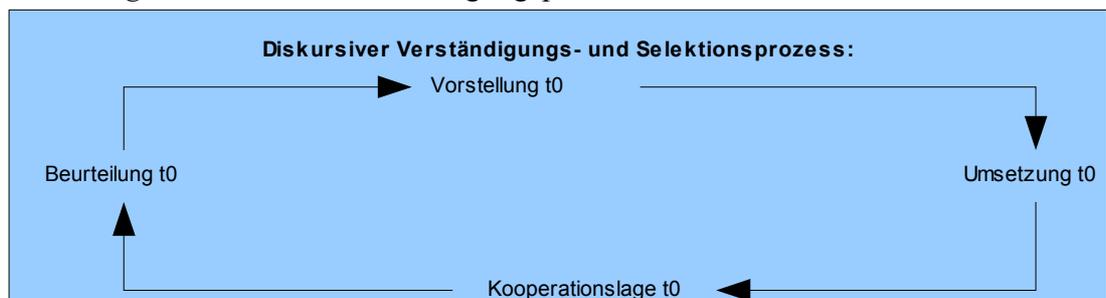
meinschaft als Naturprodukt einzubauen. Dabei vergisst jemand, der eine solche Überlegung anstellt, dass er nichts weiter tut als seine Modellgenese, die er aus seiner Kommunikationsgemeinschaft errungen hat, in seiner Kommunikationsgemeinschaft zur Geltung bringen will. Damit ist solch eine Kritik am Kontextualismus von Rorty wiederum nur „Gegenstand eines Verständigungsprozesses“, der darauf aus ist ein brauchbares Modell zu erhalten oder zu implementieren.

Innerhalb dieses pragmatistischen Verständigungsprozesses werden also letztlich die Vorstellungen über Wahrheit, Gültigkeit oder auch Leistungsfähigkeit übrig bleiben, die der Kommunikationsgemeinschaft am meisten nützen in ihrer Lebenspraxis. Werner Post interpretiert Rorty bzgl. dieses Verständigungsprozesses so. Er schreibt: „Er (Rorty: Anm. F.A.) glaubt zwar auch, dass sich die Rationalitätsstandards bzw. die Kriterien [...] ändern, sie können/müssen mit Gründen »reformiert« werden; aber er glaubt nicht, dass sich dieses Lernenkönnen an einer den jeweiligen Rechtfertigungskontext überschreitenden Idee der Wahrheit orientiert [...]“(Post 1997).

Werden also manche Vorstellungen sich nicht durchsetzen, weil ein Problem mit diesen Vorstellungen nicht optimaler gelöst wurde als Handlungsmaxime - oder besser gesagt, die Vorstellungen scheiterten an ihrem Zweck - werden an deren Stelle andere Modelle treten, die aus den Diskursen der Kommunikationsgemeinschaft hervortreten.

Somit müssen die Vorstellungen konkret auf ihre Tauglichkeit von den Mitgliedern der Kommunikationsgemeinschaft geprüft werden oder, wie Rorty sagt, gründlich diskutiert werden. Erscheinen den Mitgliedern der Gemeinschaft die neuen Vorstellungen nützlich, sprich leistungsfähiger zur Lösung ihrer Probleme und beweisen sie sich in der Praxis, werden die Mitglieder der Gemeinschaft sich dieser Vorstellungen habhaft.

Abbildung 3: Diskursiver Verständigungsprozess



(Eigene Darstellung)

Dieser Verständigungsprozess bedeutet für Policy-Netzwerke als Kommunikationsgemeinschaften, dass die Netzwerkakteure sich diskursiv austauschen und Vorstellungen über leistungsfähigere Kooperationen, aufgrund von Beurteilungen der bestehenden Kooperationslage produzieren und selektieren und diese je nach Bedarf umsetzen. Die Umsetzung dieser Vorstellungen führt entweder zum Erhalt der bewährten Kooperationslagen oder zu neuen faktischen, die im Anschluss ihrer Verwirklichung wiederum geprüft werden, ob sie der zuvor diskursiv ermittelten leistungsfähigeren Zwecksetzung entsprechen, usw. ...

Dieser fortlaufende diskursive Prozess mit diesem Optimierungsprinzip lässt sich als Effektivierungsvorstellung systematisch darstellen, wie es in Abbildung 3 geschehen ist. Effektivitäts- bzw. Optimierungsstandards sind demnach ein wesentlicher Bestandteil des diskursiven Verständigungsprozesses.

Aus diesem fortlaufenden diskursiven Verständigungs- und Selektionsprozess lässt sich nun ein Effektivitätsmodell ableiten, das als Aussagensystem (vgl. Kromrey: 2002:188) für Netzwerkevaluationen artikuliert und operationalisiert werden kann und mit dessen Hilfe die Effektivitätsbedingungen und Effektivitätszustände empirisch in jedem Policy-Netzwerk rekonstruiert werden können, ohne ihre qualitative Ausprägung zu vernachlässigen.

„**Evaluation** als Prozess oder Resultat einer bewertenden Bestandsaufnahme ist >damit< ein selbstverständlicher Bestandteil unserer alltäglichen Erfahrungen. Sie erfolgt meist durch Rückmeldungen, Kontrollen oder Beurteilungen von Handlungen, Maßnahmen oder Projekten, die quasi von selbst anfallen, sei es im persönlichen, sozialen oder gesellschaftlichen Bereich“ (Spanhel, Dieter 2001: 250).

Damit wird deutlich, dass Evaluation im Allgemeinen, aber auch eine Netzwerkevaluation im Besonderen, grundsätzlich ein Teil der sozialen Praxis ist. Damit hat die Netzwerkevaluation nichts weiter zu tun, als diesen realen Prozess des Verbesserns und dem Entwickeln von Handlungswissen, der sich zwischen den beteiligten Akteuren entwickelt, zu unterstützen und zu erleichtern. Weder kann und soll die Evaluation Effektivitätsmaßstäbe anlegen, die nicht aus der sozialen Praxis des Evaluationsobjekts selbst stammen, noch soll sie die soziale Praxis ignorieren, sondern sowohl Zielvorstellungen und Handlungsempfehlungen aus dieser Praxis gewinnen.

Das folgende Kapitel wird vor dem Hintergrund dieses Verständigungsprozesses die

Bedingungen für den gesuchten Netzwerkevaluationsansatz benennen und die Bedingungen artikulieren, die zu seiner empirischen Rekonstruktion anzusetzen sind, um ein Policy-Netzwerk evaluieren zu können.

4.4. Der pragmatistische Netzwerkevaluationsansatz, sein Effektivitätsmodell und Indikatoren

Im letzten Kapitel wurde deutlich, dass die Ermittlung des Bezugspunkts zur Einschätzung von Effektivität innerhalb des fortlaufenden diskursiven Verständigungs- und Selektionsprozess zu suchen ist. Durch diesen Prozess der netzwerkinternen Selektion von Vorstellungen über leistungsfähigere Kooperationsbeziehungen, dessen Umsetzungen und deren Beurteilung kann Effektivität für Policy-Netzwerke nur bedeuten, dass dieser Prozess auch barrierefrei gelingt, indem sich die diskursiv ermittelten Vorstellungen von leistungsfähigeren Kooperationsbeziehungen und die tatsächlichen Kooperationsbeziehungen immer mehr entsprechen. Ein effektives bzw. optimales Netzwerk ist also eines, indem die Netzwerkteilnehmer ihre diskursiv ermittelten Vorstellungen leistungsfähiger Kooperation zufriedenstellend realisiert bekommen.

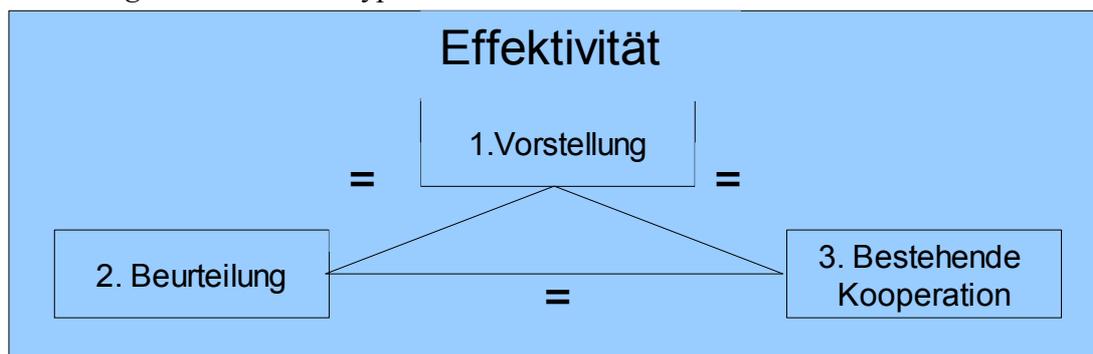
Auf der Grundlage dieses diskursiven Verständigungsprozesses wird nun eine Effektivitätshypothese formuliert. Mithilfe dieser Effektivitätshypothese können dann formal entsprechende Effektivitätszustände abgeleitet werden. Desweiteren werden in diesem Kapitel idealtypische Optimierungsstrategien aufgeführt. All diese Bestandteile sind somit auch Bestandteil eines Netzwerkevaluationsansatzes. Damit dieser auch praktisch verwendet werden kann, werden zum Schluss des Kapitels entsprechende Indikatoren entwickelt. Zuvor folgt aber die Formulierung einer Effektivitätshypothese auf der Grundlage des im letzten Kapitel dargelegten Verständigungsprozesses.

Innerhalb dieses Verständigungsprozesses, wenn man ihn statisch und historisch als Querschnitt betrachtet, bedeutet ein effektives Policy-Netzwerk, dass 1. die Vorstellungen von gelingender Kooperation, 2. die Beurteilungen über die verwirklichten Kooperationsverhältnisse und 3. die bestehenden bzw. verwirklichten Kooperationen der beteiligten Akteure immer mehr inhaltlich korrespondieren, sich in der Praxis

also angleichen.

Der Unterschied zum entscheidungstheoretischen Effektivitätskonzept der rationalen Wahl ist hier, dass die Effektivität ein empirisch reziprokes Situationsergebnis zwischen den drei Merkmalen und kein oberstes Alleinstellungsmerkmal über diesen Merkmalen darbietet.

Abbildung 4: Effektivitätshypothese



(Eigene Darstellung)

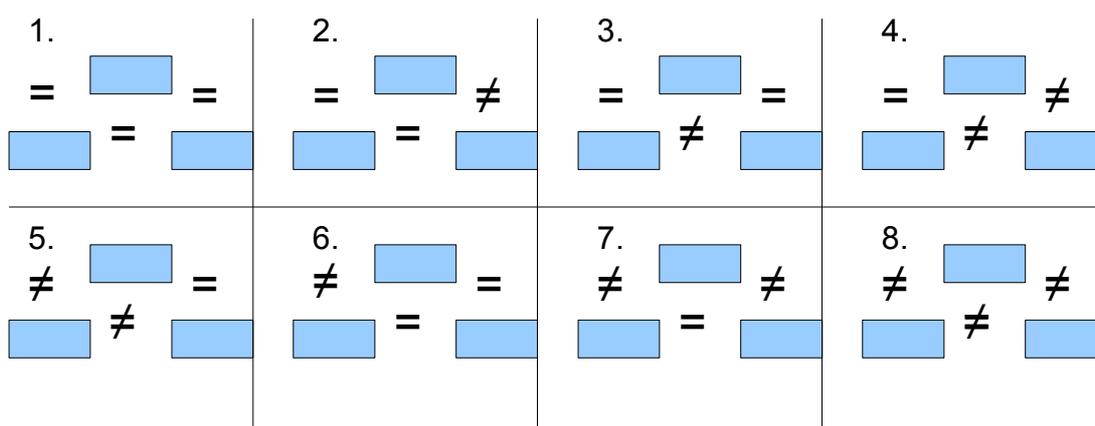
Dieser Effektivitätszustand kann auch als Effektivitätshypothese formuliert werden, die die Identitätsprämisse zwischen den Merkmalen¹² Vorstellung, Beurteilung und bestehender Kooperation beinhaltet. Sie lautet dann: Wenn die Vorstellung leistungsfähiger Kooperation eines Akteurs sich in der Beurteilung über seine bestehende Kooperationssituation wiederfindet und die Vorstellungskriterien sich ebenfalls in der bestehenden bzw. eingelassenen Kooperationsbeziehung aufdecken lassen, dann ist eine Kooperationsbeziehung effektiv ausgerichtet¹³. Diese Effektivitätshypothese ist in Abbildung 4 grafisch dargestellt.

12 Es geht an dieser Stelle nicht darum, zwischen den 3 Merkmalen Funktionsbeziehungen durch das Gleichheitszeichen auszudrücken. Die Identität, ausgedrückt durch das Gleichheitszeichen, zwischen den Merkmalen der Effektivitätshypothese muss reziprok begriffen und als zeitpunktbezogene Momentaufnahme des fortlaufenden diskursiven Verständigungs- und Selektionsprozesses aufgefasst werden, womit das Gleichheitszeichen ein ideographisches Verhältnis zwischen den Merkmalen und den qualitativen Ausprägungen symbolisiert.

13 Die Plausibilität dieser Effektivitätshypothese lässt sich durch folgende Überlegung weiter konkretisieren. Würde ein Akteur zusehend von den Vorstellungen und Erwartungshaltungen seines Kooperationspartners abweichen, würde dieser dazu neigen, 1. die Kooperationsbedingungen durch einen weiteren Diskurs mit seinem Partner neu ermitteln zu wollen, was zu einer Modifikation der Vorstellungen leistungsfähigerer Kooperation bei beiden Akteuren führen würde oder der Akteur würde, falls es nicht wieder zur Einigung kommt die Kooperation beenden.

Um diese Hypothese nun in einer Netzwerkevaluation anzuwenden, müssen 1. die Vorstellungen der Akteure von leistungsfähiger Kooperation ausfindig gemacht und empirisch ermittelt werden, 2. die subjektiven Beurteilungen der Akteure bzgl. der Realisierung ihrer Vorstellungen müssen erhoben werden, 3. die praktische Funktionsweise des Netzwerks muss untersucht werden. 4. Die subjektiven Beurteilungen der Akteure bzgl. der Realisierung ihrer Vorstellungen erfordern einen Vergleich mit der praktischen Funktionsweise des Netzwerkes und 5. müssen mögliche Abweichungen, zwischen der subjektiven Beurteilung der Funktionsweise des Netzwerkes mit der tatsächlichen Funktionsweise beseitigt werden. Das Ergebnis einer Evaluation mit Verwendung dieser Effektivitätshypothese mündet formallogisch in jeweils einen der 8 möglichen und idealtypischen Zustandsbeschreibungen von Effektivität.

Abbildung 5: Effektivitätszustände



(Eigene Darstellung)

Von diesen 8 Effektivitätszuständen sind aber letztlich nur 4 für Kooperationsbeziehungen also für Policy-Netzwerke, gültig. Das erklärt sich dadurch, dass die Identität von dem Merkmal Vorstellung und dem Merkmal Beurteilung gegeben sein muss. Warum das so ist, lässt sich aus einer logischen Überlegung heraus begründen.

Die Identität zwischen dem Merkmal Vorstellung und dem Merkmal Beurteilung setzt voraus, dass kein Akteur gegen die angeeigneten Vorstellungen, die aus seinem Diskurs stammen, handelt. In den Fällen 5, 6, 7 und 8 ist das aber der Fall, was durch das Ungleichheitszeichen in den jeweiligen Effektivitätszuständen zum Ausdruck gebracht wird. Wenn jemand also gegen seine Vorstellungen (das Ergebnis von diskursiven Verhandlungen) handelt – die ja auch für seinen Kooperationspartner gelten –, dann handelt es sich streng genommen um keine Kooperationsbeziehung. Kooperati-

onsbeziehungen setzen ja einen Minimalkonsens voraus. Und ist dieser nicht gegeben, gibt es keine Kooperation, folglich keinen Diskurs, wodurch auch keine gemeinsam entwickelten Effektivitätsstandards vorliegen.

Aus diesem Grund müssen sich die Merkmale Vorstellung und Beurteilung minimal entsprechen, um überhaupt von einer Netzwerkkoooperation zu sprechen.

Somit verbleiben noch 4 Effektivitätszustände bzw. 4 idealtypische Evaluationsergebnisse, die sich folgendermaßen erläutern lassen.

1. Ergebnis: Die Akteure beurteilen die Kooperationsarbeit in einem Policy-Netzwerk als richtig, sind also zufrieden, sehen ihre Vorstellungen über leistungsfähige Kooperationsbeziehungen, also ihre Erwartungshaltungen und Wünsche realisiert und bei der Untersuchung der Funktionsweise des Netzwerkes stellt sich heraus, dass das zutreffend ist, worauf hin keine weiteren koordinativen Korrekturen ergriffen werden müssen.
2. Ergebnis: Die Akteure äußern eine negative Beurteilung, sind also unzufrieden mit den bestehenden Kooperationsverhältnissen, in die sie involviert sind. Die Akteure denken dabei, dass ihre Vorstellungen von leistungsfähiger Kooperation nicht umgesetzt wurden, worauf durch die Unterschung der bestehenden Kooperationsbeziehungen festgestellt wird, dass die unzufriedene Beurteilung nicht berechtigt ist.
3. Ergebnis: Die Akteure urteilen, dass es zufriedenstellend läuft. Sie gehen davon aus, dass ihre Vorstellungen realisiert sind, aber die bestehenden Kooperationsbeziehungen entsprechen nach der ihrer Untersuchung dem Urteil nicht.
4. Ergebnis: Die Akteure urteilen, dass etwas falsch läuft und nach der Untersuchung der Kooperationsbeziehungen stellt sich heraus, dass tatsächlich etwas falsch läuft. also die unzufriedene Beurteilung bestätigt sich.

Ergebnisfall 1 ist der empirisch ermittelte Optimalzustand eines Policy-Netzwerkes,

der dem pragmatistischen Sachverhalt von Optimierung entspricht, wie er in Abbildung 4 dargestellt wurde. Er bietet somit die Zielsituation, in den die Zustandsergebnisse 2 bis 4 jeweils überführt werden müssen.

Logisch gesehen lassen sich hier vier idealtypische Optimierungsstrategien beschreiben, um die Zustandsergebnisse 2 bis 4 in den Effektivitätszustand 1 zu überführen.

1. Strategie: Die bestehenden Kooperationen müssen den Vorstellungen angepasst werden, also die Kooperationsbeziehungen müssen ausgestaltet, ausgebaut oder erweitert werden.
2. Strategie: Es müssen die Vorstellungen an die bestehenden Kooperationen angepasst werden, da sie bspw. überzogen oder als unrealistisch eingestuft werden müssen.
3. Strategie: Die Beurteilungen über die bestehenden Kooperationen müssen korrigiert werden, da sie bspw. die Sachlage der bestehenden Kooperationsbeziehungen fehl einschätzen.
4. Strategie: Die Angleichungsprozesse 1 bis 3 müssen simultan stattfinden.

Welcher dieser Optimierungsstrategien herangezogen wird, um die Korrespondenz zwischen den Merkmalen wieder herzustellen bzw. sich ihr zu nähern, ist in Absprache mit den jeweiligen Netzwerkkoordinatoren und den betroffenen Netzwerkakteuren auszumachen.

An dieser Stelle wird nochmals die zentrale Aufgabenstellung von Netzwerkevaluation, die mit der hier vorschlagenden Effektivitätshypothese arbeitet, deutlich. Sie muss im Prinzip praktisch mithelfen, Störungen im realen diskursiven Verständigungsprozess abzubauen, damit die pragmatistisch inhärenten Optimierungsabläufe im Verständigungsprozess gelingen.

Nachdem nun die Effektivitätshypothese, die 4 möglichen Effektivitätszustände bzw. die 4 typischen Zustandsergebnisse von Effektivität und die 4 Optimierungsstrategien zur Wiederherstellung der Korrespondenz der jeweiligen drei Merkmale aufgezeigt

wurden, sei an dieser Stelle explizit deutlich gemacht, dass der hier vorgeschlagene Netzwerkevaluationsansatz logisch gesehen weder nur dem Deduktionsverfahren, noch dem Induktionsverfahren allein zu zuordnen ist. Vielmehr verlaufen beide Prozesse gleich. Die deduktive Vorgehensweise umschließt hier den Schritt, dass eine durchzuführende Netzwerkevaluation versucht wird von der allgemeinen Annahme der Effektivitätshypothese, die jeweiligen Effektivitätszustände bei einer Einzelprüfung in einem spezifischen Netzwerk zu rekonstruieren. Das kann sie aber nur, wenn sie die qualitativen Daten eines jeden Policy-Netzwerks in Bezug zu den inhaltlichen Ausprägungen der Merkmale induktiv zuordnet. Der Referenzpunkt zur Einschätzung von Effektivität muss also ebenso induktiv aus den qualitativen Daten ermittelt werden.

Die evaluative „(...) Vorgehensweise (...) hat >also< das Ziel, (...), typische, als extrem-, ideal,- oder durchschnittstypische Handlungsmuster zu identifizieren. Handlungsmuster, die zwar individuell festzumachen sind, aber keineswegs nur einmalig und individuen-spezifisch wären. Vielmehr manifestieren sich in diesen Handlungen generelle Strukturen.“ (Lamnek 1995: 16)

Die Netzwerkevaluation „(...)strebt >also< eine wissenschaftliche Rekonstruktion von Handlungsmustern auf der Grundlage von alltagsweltlichen, realen Handlungsfiguren an.“ (Lamnek 1995: 17)

Damit verbleibt zum Schluss nur noch die Aufgabe herauszufinden, welche Indikatoren herangezogen werden müssen, damit die allgemeine Effektivitätshypothese am Einzelfall geprüft werden kann.

Denn „(...) >dem< theoretisch bezeichneten Phänomen müssen direkt erfahrbare Sachverhalte zugeordnet werden, die als beobachtbare Hinweise (Indikatoren) auf das in seiner Allgemeinheit oder Abstraktheit nicht unmittelbare Phänomen dienen können.“ (Kromrey 2002: 90).

Sinnvoll ist es sich in diesem Fall über allgemeingültige Definitionen zu nähern, damit entsprechende Indikatoren für die Merkmale der hier entwickelten Effektivitätshypothese ausfindig gemacht werden können, die auch einer empirischen Validität standhalten.

Die Validität für Indikatoren dieser Hypothese muss sich daran orientieren, dass sie

auf der einen Seite die inhaltlichen Dimensionen der Merkmale berücksichtigt, insgeheim aber auch soweit offen ist, dass bei der Datenerhebung die qualitativen und historischen Eigenarten des Netzwerkes nicht verletzt werden. Beispielsweise sind die Vorstellungen leistungsfähiger Kooperation für jedes Netzwerk qualitativ andere. Um nun diese qualitativen Aspekte nicht zu beschneiden, müssen die Indikatoren durchaus die Möglichkeit lassen, offen gegenüber den qualitativen Ausprägungen zu sein. Um dieses Problem angemessen zu lösen, besteht im Grunde die Möglichkeit Indikatorbegriffe zu artikulieren, die den gleichen Stellenwert haben, wie quantitative Indikatoren. Kromery sagt dazu:

„>Wir< stehen (...) auch an dieser Stelle vor dem Problem, dass wir die als Indikatoren gewählten empirischen Sachverhalte begrifflich bezeichnen müssen und dass auch diese sprachlichen Zeichen so präzise zu definieren sind, dass unzweifelhaft klar ist, welche Klasse empirischer Sachverhalte als Indikatoren gelten sollen. Wir nennen die Begriffe „Indikator-Begriffe“; und die Zuordnungen von Indikator-Begriffen zu den „theoretischen Begriffen“ können wir als „empirische Interpretation“ verstehen.“ (Kromrey 2002: 176)

Mit diesen Indikatorbegriffen lassen sich also evaluationsorientierte Fragenkataloge erstellen, die präzise genug den theoretischen Bedeutungsraum der Effektivitätshypothese berücksichtigen, aber dadurch die jeweilige qualitative Ausprägung der einzelnen Merkmale des zu evaluierenden Policy-Netzwerks nicht beschädigt. Damit kann der theoretische Sachverhalt noch in den empirischen Sachverhalten wiedergefunden werden und die Hypothesenbedingungen in den qualitativen Daten des jeweiligen Netzwerks rekonstruiert werden.

Zum Merkmal „bestehende Kooperationen“ lassen sich folgende Indikatorenbegriffe ermitteln, um diese empirisch mit den qualitativen Erscheinungen zu füllen. Es ist sinnvoll in einem Policy-Netzwerk nach den 1. Kooperationspartnern zu fragen. Darüber hinaus sind 2. die vereinbarten Zielsetzungen und 3. die Aufgabenverteilungen zwischen den Kooperationspartnern zu erheben. 4. Gehören zu den Kooperationspartnern auch die Institutionen mit dessen Hilfe man sich abspricht und verständigt über die (Neu-) Verteilung von Aufgabenbeiträge. Diese können in Form von Vereinbarungen und Verträgen festgehalten worden sein. Auf diesen Indikatorenbegriffe lassen sich also die bestehenden Kooperationsbeziehungen empirisch einfangen.

Das Merkmal „Vorstellungen leistungsfähiger Kooperationen“ lässt sich empirisch dann fassen, wenn man die Akteure danach befragt, ob sie 1. spezielle Wünsche haben oder 2. spezifische Erwartungshaltungen an die Kooperationspartner stellen. Um die Vorstellungsinhalte weiterhin empirisch zu fassen, kann man 3. nach der Existenz konkreter Verbesserungsvorschläge zum kooperativen Ablauf fragen und wie diese 4. inhaltlich aussehen. Es kann auch nach 5. konkreten potenziellen Wunschpartnern gefragt werden.

Tabelle 19: Überblick Indikatorenbegriffe

Bestehende Kooperationen:	Kooperationspartner Zielsetzungen Aufgabenverteilungen Institutionen Vereinbarungen, Verträge
Vorstellungen:	Wünsche Erwartungshaltungen Konkrete Verbesserungsvorschläge, Potenzielle Wunschpartnerschaften Konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsteilung
Beurteilungen:	Wertungen Beurteilungsergebnisse wie: Zufrieden oder Unzufrieden Entdeckte Leistungslücken und Schwachstellen Begründungen Leistungslücken Subjektive Rechtfertigungszusammenhänge

(Eigene Darstellung)

Das Merkmal „Beurteilungen“ lässt sich rekonstruieren, indem nach 1. bestimmten Wertungen der Akteure Ausschau gehalten wird. Aber hier kann auch nach dem 2. Ergebnis von Beurteilungen direkt gefragt werden, die sich z.B. in Form der Befragung nach der Zufriedenheit über die bestehenden Kooperationsbeziehungen ermitteln lassen. Auch kann Ausschau gehalten werden nach 3. subjektiv festgestellten

Leistungslücken oder vermuteten Schwachstellen in den Kooperationsbeziehungen. Mit diesen Indikatorenbegriffen lassen sich also problemorientierte Fragenkataloge entwickeln, um die Effektivitätshypothese empirisch anzuwenden. Damit sind die Indikatorenbegriffe genannt, die zur Rekonstruktion des Effektivitätszustandes herangezogen werden können. Dieser Netzwerkansatz wird nun im Folgenden Kapitel 5 illustriert.

4.5 Zusammenfassung

Es hat sich gezeigt, dass das entscheidungstheoretische Problem der Operationalisierung einer Bewertungsgrundlage zur Beurteilung von Effektivität bei Policy-Netzwerken mithilfe des pragmatistischen Handlungsbegriffs umgangen werden konnte. Seine Axiomatik ermöglicht einen Policy-Netzwerkbezug, der das Verhältnis von Sozietät, Intention und Optimierung zur theoretischen Erklärung von Policy-Netzwerken nicht gegenseitig auflöst, sondern zusammenführt.

Durch den Abriss des pragmatistischen Handlungsbegriffs und der Darstellung seiner Einbettung in den pragmatistisch diskursiven Verteidigungsprozess konnte letztlich eine Effektivitätshypothese formuliert werden. Aus dieser Effektivitätshypothese wurden mehrere idealtypische Effektivitätszustände und folglich auch Optimierungsstrategien zur Herstellung eines optimalen Netzwerkes abgeleitet.

Somit kann nun bei einer praktischen Netzwerkevaluation, mithilfe des hier entwickelten pragmatistischen Netzwerkverständnisses und dem diskursiven Verständigungs- und Selektionsprozess, auf die Vorstellungen und Beurteilungen der Netzwerkteilnehmer zugegriffen werden, um diese mit den bestehenden Kooperationsbeziehungen abgleichen zu können. Auf diesem Wege können die inhärenten Effektivitätszustände ermittelt und folglich auch optimiert werden.

Sollte sich zeigen, dass die Kooperationsvorstellungen und Beurteilungen der Policy-Netzwerkakteure sehr von den bestehenden abweichen und die Netzwerkteilnehmer ihre Kooperationsintentionen nicht ausreichend realisiert sehen, kann davon gesprochen werden, dass ein Policy-Netzwerk nicht seine Potenziale ausschöpft und verbesserungsfähig ist. Sollte sich herausstellen, dass die Netzwerkteilnehmer zufrieden sind mit der Art und Weise, wie sich ihre Kooperationsintentionen realisieren, im

Wechselspiel mit den jeweiligen Kooperationspartnern, arbeitet das Policy-Netzwerk dementsprechend effektiv. Der Kerngedanke der Netzwerkevaluation ist also den pragmatistischen Optimierungsabläufen innerhalb des diskursiven Verständigungsprozess zwischen den Netzwerkakteuren von Barrieren zu befreien und diesen Verständigungsprozess möglichst reibungslos zu gewährleisten.

Dieser Evaluationsansatz mit der hier entwickelten Effektivitätshypothese und den impliziten, rekonstruierbaren Effektivitätszuständen, wird nun in der anschließenden Fallstudie empirisch angewendet.

5. Die Netzwerkevaluation des Kölner Hilfsnetzwerkes der Wohnungsnot – eine Anwendung

Nachdem die Wohnungsnot verursachende Fehlallokation des deutschen Wohnungsmarktes aufgezeigt wurde, ein sozialpolitischer Beitrag zur Bekämpfung von Wohnungsnot und der Unterversorgung von einkommensschwachen Haushalten mit Wohnraum in Form der Stärkung der Netzwerksteuerung der kommunalen Wohnungsnotnetzwerke durch Netzwerkevaluation vorgeschlagen wurde, die entsprechenden theoretischen Grundlagen und ein passender Netzwerkevaluationsansatz aus dem pragmatistischen Handlungsbegriff abgeleitet wurde, bleibt nun die empirische Anwendung dieses Ansatzes.

Warum diese Anwendung des Netzwerkevaluationsansatzes das Hilfsnetzwerk der Stadt Köln als Gegenstand hat, resultiert aus dem Grund, dass das Kölner Hilfsnetzwerk eine bundesweite Vorreiterrolle spielt zur kommunalen Förderung ambulant tätiger Fachkräfte der freien Träger der damaligen sogenannten Nichtsesshaftenhilfe. Das Ergebnis dieser Fördermaßnahmen zur Bekämpfung von Wohnungsnot ist das Kölner Modell, das nun schon seit 20 Jahren existiert und sich aus den Kooperationsbeziehungen zwischen den Trägern der freien Wohlfahrtspflege und den zuständigen Ämtern entwickelt hat. Im Mittelpunkt dieser Kooperationsbeziehungen steht die Unterstützung von durch Wohnungsnot betroffener Personen mit der Koordination von zivilgesellschaftlichen und staatlichen Hilfsangeboten, wobei das Kölner Modell seine Angebotsstruktur im Laufe der Zeit zunehmend verfeinerte. Diese Vorreiterrolle bzgl. der expliziten Einbindung der freien Träger zur Bekämpfung von Wohnungsnot und die langjährigen Erfahrungswerte der Koordination der Angebotsstruktur ließen das Kölner Modell zum Vorbild vieler weiterer Kommunen werden, um dem Thema Wohnungsnot in ähnlicher Arbeitsweise zu begegnen. Von daher ist das Kölner Modell prädestiniert, um den hier entwickelten Netzwerkevaluationsansatz an ihm praktisch zu demonstrieren.

Die Professionalisierung der Kooperation zwischen den Ämtern untereinander und

mit den freien Trägern hat darüber hinaus in den letzten Jahren stark zugenommen. Trotz dieser Erfolge wissen die Netzwerkteilnehmer, dass

„[...] nicht verschwiegen werden kann, dass ein optimiertes Hilfe- und Kooperationssystem, wie es hier skizziert wurde, an den Ursachen der zunehmenden Verelendung (insbesondere der dauerhaften Massenarbeitslosigkeit und Chancenlosigkeit) von nicht mehr voll leistungsfähigen Menschen kaum etwas ändert. Die sogenannten Nichtsesshaften, die man in allen größeren Städten sieht, sind denn auch mehrheitlich nicht mehr zugewanderte „Tippelbrüder“. Sondern zu ca. 75 Prozent Einheimische, die als Folge einer Kombination von Arbeitsverlust, Überschuldung, Mietproblemen, Unterhaltsproblemen, Familien- und Eheproblemen sowie körperlichen und seelischen Erkrankungen buchstäblich auf der Straße landen. (Genz u.a.:2002: 156)

Es stellt sich nun die Frage, wo die Demonstration des Netzwerkevaluationsansatzes ihren Ausgangspunkt finden kann, um Verbesserungsvorschläge für die weitere praktische Netzwerksteuerung bzw. Koordination einer effektiven Angebotsstruktur zu liefern.

Dafür wurde direkt der Koordinator Herr Krütt-Hüning kontaktiert, aufgesucht und mithilfe einer problemorientierten Interviewform interviewt. Das problemorientierte Interview erschien dabei als die geeignete Form, um ein Problemansatz auffinden zu können, an dem die Demonstration des Evaluationsansatzes seinen Ausgangspunkt findet.

Da spezifische Koordinationsprobleme des Kölner Hilfsnetzwerkes vor der Interviewsituation nicht bekannt waren, war die vorausgehende theoretische Konzeptionalisierung des problemorientierten Interviews gering. Bei der Ausgestaltung des problemorientierten Interviews wurde aber darauf geachtet den Leitfaden so zu gestalten, dass möglichst die Indikatorenbegriffe (vgl. Kapitel 4.4) Einzug finden. Die theoretische Konzeptionalisierung zielte also darauf ab, wie die Koordination von Beziehungen im Kölner Hilfsnetzwerk verbessert werden könnte. Im fortlaufenden Mittelpunkt des Interviews steht die „Dominanz der Konzeptgenerierung“ durch den Befragten. Das Interview wurde entsprechend nach der Interviewsituation standardsprachlich transkribiert. Dabei wurde auf die reine Vertextung geachtet (Anhang: Interview A). Auf alle verlaufsstrukturellen Notationen oder Akzentuierungen wurde verzichtet. Der Interviewte gab seine Zustimmung zur Veröffentlichung dieses Tran-

skripts, wie es in seiner schriftlichen Form im Anhang aufgeführt ist.

Aus dem Interview ging folgende Problemstellung hervor. Es gibt, laut interner Kritik einiger beteiligter Netzwerkteilnehmer eine Unsicherheit und Destabilisierung der Arbeitsteilung des Netzwerkes und seiner Angebotsstruktur. Sie seien die Folge der Art und Weise, wie sich die Willensbildung im Policy-Formulierungsprozess im „Kölner Modell“ entwickle. Konkret wurde von einzelnen freien kleinen Trägern Herrn Krütt-Hüning gegenüber geäußert, dass die kleinen und unabhängigen Träger der freien Wohlfahrt von den großen Themen übergreifenden Trägern übervorteilt werden, um ausschließlich ihre Interessen durchzusetzen. Während des Interviews sagte Herr Krütt-Hüning:

„K: Einige kleinere Träger vermuten, dass sie bei den Diskussionen und Verhandlungen nicht wahrgenommen werden, was sie zu sagen haben. Sie haben das Gefühl, das sie sich nicht durchsetzen können mit ihren Anliegen und Forderungen. Und sie halten die Gremien oft für unzureichend in ihren Ergebnissen.“

A: Wie werden diese Benachteiligungen und die Kritik denn begründet?

K: Es wird behauptet, dass die großen Träger auf allen Ebenen der kommunalen Entscheidungsfindung Einfluss nehmen, also auch auf den Ratsausschuss für Soziales und Senioren und auf den Rat der Stadt. Eigentlich ist ja die Arbeitsgemeinschaft eingerichtet worden, um Entscheidungsgrundlagen vonseiten der freien Träger ausfindig zu machen. Durch die regelmäßigen Treffen und den Austausch sollen eigentlich praxisbezogene Entscheidungen getroffen werden. Das können die freien Träger besser, da sie jeden Tag hautnah am Problem arbeiten. Deswegen bekommen sie auch von uns die Aufträge. Das erleichtert die Verwaltung der Stadt ungemein bei der Unterstützung der Hilfsbedürftigen.

A: Wie schätzen sie denn die Kritik ein? Haben sie den Eindruck, dass die Kritik berechtigt ist?

K: Das kann ich nicht mit Ja oder Nein beantworten. Es kann durchaus sein, dass die kleinen Träger sich benachteiligt vorkommen, da sie davon ausgehen, dass sie eine schwächere Position innerhalb der Entscheidungsprozesse haben. Aber meines Erachtens haben sie die einfach nur aus der Tatsache heraus, dass sie an weniger Gremien teilnehmen. Aber von unserer Seite bewerten wir die Aufgabenverteilung, Subventionierung und Honorierung nach den Erfordernissen der Hilfsbedürftigen. Und da sind wir auf die

kleinen Träger als unsere Augen und Ohren angewiesen. Deswegen gibt es auch die Gremien, um möglichst alle Perspektiven des Problems aufzugreifen. Erst so bekommen wir ein gesamtes Bild. Wir wollen natürlich dafür sorgen, dass die freien Träger, die für uns arbeiten, auch in Ruhe arbeiten können. Wie weit aber andere große Verbände Einfluss nehmen in Sitzungen, an denen wir nicht direkt teilnehmen, lässt sich aus unserer Perspektive nicht wirklich beantworten. (Anhang: Interview A)

Zur Bestätigung dieser Kritik, die aus dem problemorientierten Interview einherging, wurde noch ein weiteres Interview durchgeführt, die die Problembeschreibung aus dem ersten Interview bestätigen sollte. Entsprechend der Äußerungen einer Benachteiligung der freien Träger im Gesamtnetzwerk wurde noch Herr Breuer, Leiter aus dem freien Trägerkreis, diesbezüglich befragt mithilfe des fokussierten Interviews (Lamnek 1995: 79-81). Auch bei der Durchführung des fokussierten Interviews wurde darauf geachtet, dass die entsprechenden Indikatorenbegriffe Berücksichtigung fanden. Der Interviewte bestätigte ebenso schriftlich, wie Herr Krütt-Hüning, die Erlaubnis zur Veröffentlichung des standardsprachlichen Transkripts nach der persönlichen Durchsicht. Dieses Transkript ist im Anhang zu finden (Anhang: Interview B). In diesem Interview wurde der Eindruck bestätigt, dass im kommunalen Politikformulisierungsprozess des Netzwerks eine Benachteiligung stattfindet, und diese die Verhandlungen und Absprachen erschweren würden. Ebenso wurde bestätigt, dass dadurch die Qualität der Arbeit des Gesamtnetzwerks Einbußen erfahren würde. Im Folgenden wird ein Ausschnitt aus dem Interview mit Herr Breuer aufgeführt, in dem die Eindrücke hervortreten.

A: Sie sind als ein freier Träger Teil des Kölner Hilfsnetzwerk für Wohnungsnot. Halten Sie die Zusammenarbeit im Hilfsnetzwerk für gelungen?

B: Mit Sicherheit ist das Angebot des Kölner Hilfssystem umfangreich. Es gibt hier viele Vorteile gegenüber anderen Kommunen, aber perfekt ist das System nicht.

A: Können Sie in ihrer Rolle als einer der kleinen und unabhängigen Träger beschreiben, was das größte Problem ist, bei der kommunalen Politikformulierung, die das Hilfsnetzwerk betrifft?

B: Ja, man hatte versucht über die Neustrukturierung der Stadtarbeitsgemeinschaft Woh-

nungslosenpolitik die Interessen und Anliegen, aber auch Forderungen der freien Träger und der Stadt aufeinander abzustimmen. Und da gibt es schon Probleme.

A: Was bedeutet das im einzelnen?

B: Es ist so, das die Schwierigkeiten, die wie in der Praxis haben nicht ausreichend berücksichtigt werden. Wir werden an der Basis nicht genug entlastet, um gute Ergebnisse zu erzielen.

A: Warum denken sie ist das der Fall?

B: Ich glaube, das kann man schlicht Lobbyarbeit nennen! Die kleinen unabhängigen Träger haben nicht so eine Stellung und nicht die Verbindungen, um ihre Interessen durchzusetzen zu können. Oft fehlt Geld für Personal oder für die Ausstattungen!

A: Wer betreibt diese Lobbyarbeit?

B: Eigentlich sind es die großen Verbände. Wissen sie, es ist wichtig zu wissen, dass die Mittel der Stadt einen Großteil der finanziellen Absicherung der Träger ausmacht. Das gilt weniger für die Vereine, wo auch finanzkräftige Verbände dahinterstehen. Nichtsdestotrotz sind sie auch an einer Refinanzierung durch die Stadt für ihre Angebote interessiert.

A: Also haben sie den Eindruck, dass die großen Träger einen höheren Einfluss haben auf Entscheidungen und Zuteilungen von Aufträgen und Subventionen, die zur Ausgestaltung des Kölner Hilfssystem formuliert werden?

B: Ja, die meisten von uns haben den Eindruck. Wir stehen ja in ständigem Kontakt. Da ist so was Thema. Die Kommunen verhindern auch ein ausreichendes Angebot, da ein Zustrom von Hilfsbedürftigen zustande kommen könnte. Diese Vermutung ist unbegründet. Vergessen wird dabei die qualitative, kontrollierte soziale Arbeit ansich, die die Auslastung auch managt. Wir können ja nicht einfach unkontrolliert Menschen, die zu uns kommen, aufnehmen! Auch wir haben Kapazitätsgrenzen.

A: Welche Nachteile, vermuten sie, haben die Durchsetzungsprobleme der kleinen Akteure für die gesamte Arbeit im Netzwerk? Anders gefragt. Glauben sie das die Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzwerkes gemildert wird, wenn die großen unabhängigen Träger die Politiken für sich beeinflussen?

B: Das Problem ist das. Wir können an der Basis nicht richtig arbeiten, wenn man nicht richtig ausgestattet wird. Das schlägt eindeutig auf die Qualität der Hilfsmaßnahmen zurück. Die Stadt vermutet auch, dass Wohnungsnot immer weniger ein Thema ist. Das können wir nicht bestätigen. Ebenso nimmt man kaum die zunehmenden Kinder wahr, die auf der Straße leben. Laut Stadt gibt es keine Straßenkinder in Köln. Sie gibt es.

(Anhang: Interview B)

Diese intern formulierte hypothetische Beurteilung einiger Netzwerkteilnehmer wird nun auf ihren Wahrheitsgehalt hin überprüft, um herauszufinden, ob sie berechtigt ist oder nicht. Diese intern formulierte Beurteilung entspricht ihrem Kern nach entweder dem aus der Effektivitätshypothese ermittelten Effektivitätszustand 2 oder 4, in denen in beiden Fällen die Akteure eine Unzufriedenheit äußern über ihre bestehenden Kooperationsverhältnisse (vgl. Kapitel 4.4). Durch diese Beurteilung wird zum Ausdruck gebracht, dass die eigenen Vorstellungen von leistungsfähiger Kooperation nicht umgesetzt seien. Die folgende Untersuchung der bestehenden Kooperationsbeziehungen dient also dazu herauszufinden, ob der Grund für die nicht hergestellte Korrespondenz zwischen Beurteilung und bestehenden Kooperationsverhältnissen in einer Fehleinschätzung der Akteure zu suchen ist (Bestätigung des Effektivitätszustandes 2), oder ob die bestehenden Kooperationsverhältnisse in der Tat von den Vorstellungen der Akteure über gelingende Kooperation abweichen (Bestätigung des Effektivitätszustandes 4).

Dafür müssen nun die einzelnen Akteure auf ihre jeweiligen Einflussmöglichkeiten im Politikformulierungsprozess untersucht werden, um herauszufinden, ob es tatsächlich Akteure gibt, die einen gravierenden Einfluss gegenüber anderen Akteuren geltend machen. Dabei werden die aus der Netzwerkanalyse bekannten Zentralitätsmaße als Indikatoren methodisch herangezogen. Und wie sie bzgl. des Einflusses interpretiert werden können, wird in Kapitel 7 begründet. Es lässt sich vorweg sagen, dass der Einfluss von Akteuren an der Beteiligung am Informationsfluss interpretiert werden kann. Und diese Beteiligung kann am besten untersucht werden mithilfe der Zentralitätsmaße aus der Netzwerkanalyse, die die strategischen Positionen der Akteure im Gesamtnetzwerk widerspiegeln.

Die Evaluation ist im Einzelnen nun folgendermaßen aufgebaut.

Kapitel 5 und 6 dienen bei dieser Evaluation der Darstellung der Rahmenbedingungen, der Bestandteile und der Arbeitsweise des Policy-Formulierungsprozesses des

Hilfsnetzwerkes, um auf dessen Grundlage in Kapitel 7 die strategischen Positionen der Netzwerkakteure zu untersuchen. Auf diese Weise kann für jeden Akteur festgestellt werden, wie viel Einfluss er gegenüber seinen freien Kooperationspartnern geltend macht. So lässt sich aus den Berechnungen und den Ergebnissen ablesen, ob es tatsächlich zu Übervorteilungen zwischen den Akteuren kommt. Danach können nun auch Handlungsempfehlungen abgeleitet werden für das Hilfsnetzwerk.

Bevor das geschieht, werden die Rahmenbedingungen, mit denen sich Köln und das Hilfsnetzwerk konfrontiert sehen, als Erstes in Kapitel 5 aufgeführt. Begonnen wird in Kapitel 5.1 mit der einfachen Verortung der Stadt Köln und somit auch des Kölner Hilfsnetzwerkes in dem Verwaltungsaufbau der BRD. In Kapitel 5.2 erfolgt eine Kölner Wohnungsmarktanalyse zur Ermittlung der Intensität der Kölner Wohnungsnot, um den wohnungspolitischen Handlungsvollzug, der auf der Stadt Köln und auch auf der Arbeitsleistung des Hilfsnetzwerkes lastet, aufzuzeigen. In Kapitel 5.3 werden die wohnungspolitischen Instrumente, die der Stadt Köln zur Verfügung stehen, aufgeführt. Die Bandbreite der Instrumente umschließt dabei sowohl die wohnungspolitischen Instrumente auf der Grundlage von Bundesgesetzen bis zu ortsrechtlichen Aufgaben des Hilfsnetzwerkes zur Verhinderung von Wohnungsnot. Diese Rahmenanalyse dient somit der ersten analytischen Annäherung an das Hilfsnetzwerk, womit klar werden soll, wo es regional zu finden ist, womit es zu tun hat und welche wohnungsnotpolitischen Handlungsmöglichkeiten ihm zur Verfügung stehen.

In Kapitel 6 wird, nachdem die erste analytische Annäherung über die Rahmenbedingungen des Hilfsnetzwerkes abgeschlossen ist, der formelle Politikformulierungsprozess nachgezeichnet. Dabei werden alle beteiligten Institutionen, Gremien und Akteure mit ihren Kompetenzen und Arbeitsabläufen vorgestellt. Die Aufführung des formellen Politikformulierungsprozesses zeigt zuerst den Ratsausschuss für Soziales und Senioren in Kapitel 6.1. Er ist die oberste noch zu beeinflussende formelle Instanz seitens der freien Träger, dessen Beschlussvorlagen zum Thema Wohnungsnot entweder dem Rat der Stadt zur weiteren Abstimmung übermittelt werden oder selbst entschieden werden, je nach Entscheidungsbefugnis. Der Rat der Stadt wird nicht mit aufgeführt, da die Willensbildung zwischen den freien Netzwerkteilnehmern ausschließlich im Ratsausschuss und den untergeordneten Organen stattfindet. Diese untergeordneten Organe werden in Kapitel 6.2 aufgeführt, die in Köln ausschließlich

wohnungsnotpolitische Angelegenheiten und Fragestellungen bearbeiten. Im Zentrum dieses Gremiengefüges steht die Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, die in Kapitel 6.2.1 vorgestellt wird, danach folgt der sogenannte Beirat in Kapitel 6.2.2, schließlich die Fachgruppe Wohnungslosenhilfe in Kapitel 6.2.3 und zum Schluss werden die Unterarbeitskreise und ihre Arbeitsschwerpunkte in Kapitel 6.2.4 vorgestellt. In all diesen aufgeführten Gremien sitzen Mitarbeiter der Träger der freien Wohlfahrt. Damit sind die Organe genannt, in denen sich der Informationstausch und die Willensbildung zum Thema Wohnungsnot entfaltet. Diese Institutionen und Gremien werden mit einer grafischen Gesamtübersicht in Kapitel 6.3 zusammengefasst.

Nachdem die Darstellung der relevanten Organe dem formellen Politikformulierungsprozess des Hilfsnetzwerkes beendet wurde, werden in Kapitel 6.4 die teilnehmenden Akteure aus der Stadtverwaltung skizziert, die an der Willensbildung des Kölner Modells beteiligt sind. Danach werden in Kapitel 6.5 die Träger der freien Wohlfahrt vorgestellt. Dieser Überblick der Bestandteile von dem formellen Politikformulierungsprozess mit seinen Gremien, Institutionen, Akteuren und ihren funktionellen Aufgaben wird in Kapitel 6.6 zusammengefasst. Er bildet die Arbeitsweise des Netzwerkes als Policy-Arena¹⁴ ab. Sie bildet die analytische Hintergrundfolie, um im Anschluss zu untersuchen, wie sich die Akteure in ihr verhalten, um somit herauszufinden, ob die interne Kritik berechtigt ist oder nicht.

Nachdem der formelle Politikformulierungsprozess des Kölner Modells und die dazugehörigen Akteure dargestellt wurden, werden in Kapitel 7 die jeweiligen Akteure untersucht, mithilfe der erwähnten netzwerkanalytischen Methoden, mit denen Aussagen abgeleitet werden können, über ihre Stellungen, Positionen und Einflussmöglichkeiten im formellen Politikformulierungsprozess. Somit bildet Kapitel 7 den Kern der Evaluation zur Überprüfung eines übervorteilenden Verhaltens der jeweiligen Akteure und ist im Kern aufgebaut:

14 Der Begriff soll hier auf den Zusammenhang verweisen, dass Politikproduktion nicht ausschließlich durch formelle Institutionen hervorgebracht wird, indem die Akteure in „vorgezeichnete Bahnen“ gelenkt werden, sondern eben auch die informellen Arrangements zwischen den Akteuren einen wesentlichen Anteil tragen bei der Policy-Produktion (Schneider/Volker 2006: 135-146). Die Aufschlüsselung der Politikproduktion in formelle und informelle Bedingungen bildet auch die Grundlage dieser Policy-Netzwerkevaluation, wobei zuerst die formellen Institutionen und im Anschluss die informellen Akteursbeziehungen untersucht werden.

Die zentrale methodische Idee zur Überprüfung der Kritik einer internen Übervorteilung innerhalb des Politikformulierungsprozesses ist, über die bestehenden Geschäftsordnungen und Teilnehmerlisten aus den Gremien und Institutionen eine Affiliationsmatrix zu erstellen – in Kapitel 7.1 – um aus dieser Ausgangsmatrix alle weiteren notwendigen Matrizen zur Berechnung von Kennzahlen zur Ermittlung der Positionen der jeweiligen Akteure festzustellen. Somit können durch die ausgewählten Kennzahlen einfluss-theoretische Interpretationen vorgenommen werden, über die die Aktivität und Einflussnahme der jeweiligen freien Akteure und ihrer Stellung im formellen Politikformulierungsprozess aufzeigbar wird. Das Kapitel 7.3 schließt mit einer Auswertung der gewonnenen Ergebnisse und spricht aufgrund der Endergebnisse Handlungsempfehlungen für die weitere Netzwerksteuerung aus zur Effektivierung der Arbeitsweise des Hilfsnetzwerkes.

Somit wird dem idealtypischen Netzwerkevaluationsansatz aus Kapitel 4.4 Rechnung getragen. Das Netzwerk wird erstens in seiner bestehenden Arbeitsweise analysiert und zweitens mit einer internen Beurteilung verglichen. Diese Beurteilung dient letztlich als zu überprüfende Hypothese, um herauszufinden, welcher Effektivitätszustand im Netzwerk vorliegt. Auf diese Weise können dann mithilfe der Optimierungsstrategien entsprechende Handlungsempfehlungen aus den Ergebnissen abgeleitet werden.

Bevor diese Übervorteilung einiger Akteure mit ihren möglichen folgewirksamen Gefahren für das Kölner Kooperationsmodell nun geprüft wird, wird sich dem Kölner Hilfsnetzwerk deduktiv analytisch genähert durch die Darstellung seines Umfeldes in Form der Beschreibung seiner Einbettung im Verwaltungsaufbau der BRD, der Darstellung der Kölner Wohnungsmarktlage und der Darstellung der wohnungspolitischen Wohnraumsicherungsdimensionen der Stadt Köln, wovon das Kölner Hilfsnetzwerk einige Aufgaben erledigt. Somit dienen Kapitel 5 und 6 der Darstellung des Hilfsnetzwerkes und seiner Arbeitsweise, um diese Erkenntnisse in Kapitel 7 zu bündeln und auf ihr die informelle Einflussnahme der Netzwerkakteure zu untersuchen. Nun aber erst zu den Fragen, wo, womit, wie, und mit wem das Kölner Hilfsnetzwerk der Wohnungsnot arbeitet.

5.1. Die Verortung der Stadt und des Hilfsnetzwerks im Verwaltungsaufbau der BRD

Die Stadt Köln mit ihrem Hilfsnetzwerk der Wohnungsnot liegt innerhalb des Hoheitsgebietes der Bundesrepublik mit ihren 16 Bundesländern im Bundesland Nordrhein-Westfalen, das wiederum in fünf Regierungsbezirke eingeteilt ist. Die Stadt Köln selbst liegt innerhalb des Gebiets des Regierungsbezirks Köln. Die Stadt Köln wiederum ist eine kreisfreie Stadt und ist in sechs Stadtbezirke gegliedert, die in insgesamt 86 Stadtteile eingeteilt sind.

Sie unterliegt zur Bewältigung ihrer freiwilligen Selbstaufgaben, ihrer übertragenen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben mit und ohne Weisung¹⁵ von Bund und Land, dem Kommunalrecht des Landes Nordrhein Westfalen. Die zentrale Rechtsgrundlage zur Bewältigung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben, die für die Stadt Köln gelten, sind die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens (GO-NRW), das Gesetz über die Kommunalwahlen (KWahlG) und das Beamtengesetz. (Innenministerium des Landes Nordrhein Westfalen 2008)

Im Zeitraum der Datenerhebung wurde die Stadt Köln vom direkt gewählten Oberbürgermeister Fritz Schramma regiert.¹⁶ Zur der Zeit standen ihm drei BürgermeisterInnen zur Seite. Namentlich wurden diese Positionen besetzt von Josef Müller (CDU), Elfi Scho-Antwerpes (SPD) und Angela Spizig (B90/Grüne) (Stadt Köln 2004:14-16).

Wesentliches Organ der kommunalen Politikformulierung bildet der Rat zur Stadt Köln, der im Jahr 2004 für fünf Jahre gewählt wurde. Dabei wurden 29 Ratsmitglieder aus der CDU, 28 aus der SPD, 15 aus Bündnis 90/Die Grünen, 7 aus der FDP, 5 aus Pro Köln, 4 aus Die Linke, 1 Mitglied aus dem Kölner Bürger Bündnis und 1

15 Ob übertragene Aufgaben von Bund oder Land mit oder ohne Weisung durchgeführt werden in der Gemeinde, bedeutet, dass sie bei Ersteren keinen Spielraum zur Bewältigung haben und bei Letzterem eben doch. (Höher-Pfeiffer 2000: 10).

16 Bürgermeister Schramma traf während der Fertigstellung der Dissertation harte Kritik, nachdem deutlich wurde, dass es zwischen Kölner Sparkassen, der Baubranche und dem Rat der Stadt zu Klüngelbeziehungen gekommen ist, die Bauaufträge mit Hilfe von begünstigenden Kreditkonditionen einleiteten über die zukünftige Stadtplanung. Schramma übernahm zwiespältige Beraterverträge, dessen Gegenleistungen bis heute unklar sind. Die Sache wird von der Staatsanwaltschaft Köln untersucht (Damm/Pesch 2009 <http://www.ksta.de.html/artikle/1234334882382.shtml>).

parteiloses Mitglied gewählt (Stadt Köln 2004: 11).

Bei der ersten konstituierenden Sitzung wurden für diese Wahlperiode 19 pflichtige und freiwillige Fachausschüsse eingerichtet.

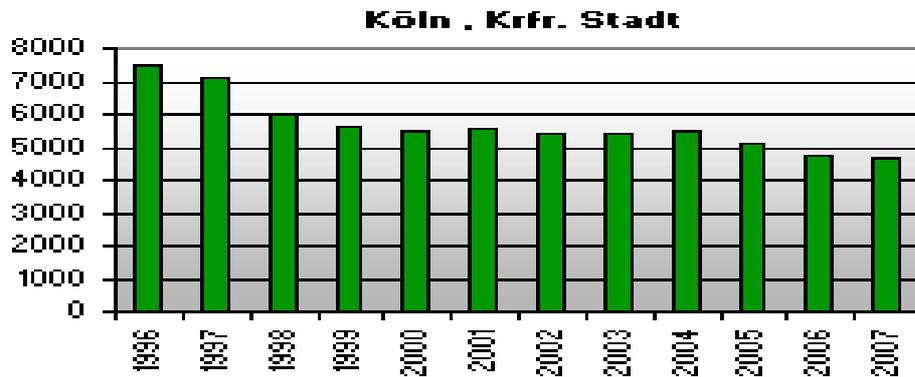
Aus der Perspektive der Stadtverwaltung gibt es laut dem Gliederungsplan der Stadtverwaltung Köln vom 21.01.2008 acht Verwaltungsbereiche, angefangen von der allgemeinen Verwaltung, der Finanzverwaltung, der Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung, Schul- und Kulturverwaltung, der Sozial- und Gesundheitsverwaltung, der Bauverwaltung, der Verwaltung öffentlicher Einrichtungen und der Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr, die acht Dezernaten zugeteilt sind. Das Kölner Hilfsnetzwerk der Wohnungsnot wird in und zwischen einigen Ämtern des Dezernats 5, namentlich das *Dezernat für Sozial- und Gesundheitsverwaltung* initialisiert. Diese jeweiligen verantwortlichen Ämter werden in Kapitel 6.4 vorgestellt.

5.2. Die Intensität von Wohnungsnot aus Sicht des Kölner Wohnungsmarktes

Nachdem klar wurde, wo die Arbeit des Hilfsnetzwerkes im Verwaltungsaufbau der BRD stattfindet, folgt nun die Untersuchung der Intensität von Wohnungsnot aus Sicht des Kölner Wohnungsmarktes. Die Analyse der Kölner Wohnungsnot über den Wohnungsmarkt beinhaltet den Zweck, eine Vorstellung davon zu erhalten, welche Notwendigkeit für das Bestehen des Kölner Hilfsnetzwerkes und für eine effektive Arbeitsweise zum Abbau dieser Wohnungsnot in Köln vorliegt. Sie orientiert sich konzeptionell an der Untersuchung aus Kapitel 3. Dementsprechend wird auch hier Wohnungsnot als eine Fehlallokation von Wohnraum am Wohnungsmarkt verstanden.

Im Jahr 2007 wurden in Köln noch 4.654 Obdachlose absolut wahrgenommen. Diese Zahl scheint ein Erfolg zu sein, da sie im Vergleich zu den vorherigen Jahren eine rückläufige ist. Zusehen ist das in Abbildung 6. Hier sei aber nochmals darauf hingewiesen, dass die Obdachlosigkeit nur ein Ausschnitt der Wohnungsnot darstellt und somit nicht die Versorgungsengpässe einkommensschwacher Haushalte am Wohnungsmarkt umschließt. Wie wichtig die Präventionsarbeit der städtischen Wohnungspolitik und die Arbeitsweise des Hilfsnetzwerkes sind, zeigen die folgenden Wohnungsmarktdaten.

Abbildung 6: Absolute Häufigkeiten von Obdachlosen in Köln



(http://pol-serv1.uni-duisburg.de/~hintze/pg/de/das_thema/index.html)

In Köln ist, wie auf Bundesebene ähnlich, zu beobachten (vgl. Kapitel 3), dass die bestimmende Größe von Wohnraumbedarf, die Anzahl der Haushalte, insgesamt zunimmt und das überwiegend im Segment der Ein- und Zweipersonen Haushalte.

Tabelle 20: Entwicklung Haushalte insgesamt mit Prognose

	1995	2000	2003	2010	2015	2020	2025
Haushalte insgesamt	494.182	510577	515761	524600	530600	534200	535700
Einpersonen H.	226.452	242.809	246.226	254.400	259.200	262.600	264.700
Zweipersonen H.	136.449	140.613	142.893	147.700	151.000	153.700	155.900
Dreipersonen H.	68757	65.883	65.341	63.400	62.400	61.300	60.100
Vierpersonen H.	43.098	42.389	42.321	40.900	40.100	39.100	38.000
Fünfpersonen H.	19.426	18.883	18.980	18.300	17.900	17.500	17.000

(Stadt Köln 2005: 21)

Im Jahr 1999 nahmen die Ein- und Zweipersonen Haushalte zusammen 75,1 Prozent am Gesamthaushaltsbestand ein.

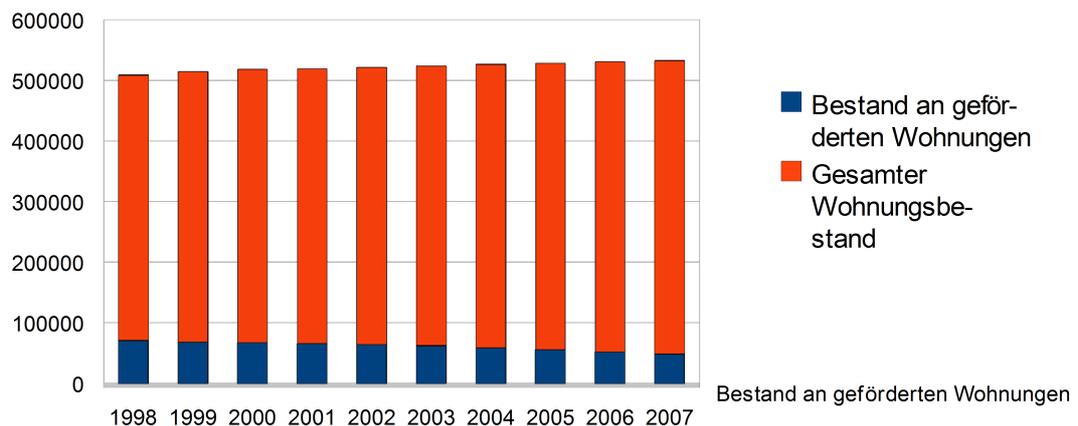
Tabelle 21: Wohnungsbestandsentwicklung nach Zahl der Räume

Jahr	Insgesamt	Wohnungen mit ...Räumen (einschl. Küche)		
		1 bis 2	3 bis 4	5 und mehr
1999	514 688	88 300	313 645	112 743
2000	518 530	88 749	315 800	113 981
2001	519 622	88 150	316 775	114 697
2002	521 652	88 067	317 859	115 726
2003	523 852	88 387	318 919	116 546
2004	526 798	88 577	320 298	117 923

(Stadt Köln 2005: 48)

Im Jahr 2004 wuchs dieser Anteil auf 76,2 Prozent. Im Verhältnis dazu tendiert das Wachstum der Ein- bis Zweizimmer Wohnungen, ablesbar in Tabelle 21, fast gegen null, dafür wachsen die Drei-, Vier-, Fünf-, und Mehrzimmerwohnungen proportional schneller. Anders formuliert zeigt sich hier, dass die Singularisierung der Haushalte auf dem Kölner Wohnungsmarkt schneller anwächst als der Wohnungsbestand von Klein- und Kleinstwohnungen, in Form von ein bis zwei Zimmer Wohnungen, der diese Haushalte aufnehmen könnte. Auffällig ist an dieser Stelle auch, dass trotz der wachsenden Anzahl der Wohnungen mit ein bis zwei Räumen im wachsenden Gesamtbestand zu diesem relativ schrumpfen, also gerade jene Wohnungen, die potenziell für einkommensschwache Haushalte attraktiv und aufgrund ihrer Größe überwiegend finanziell erschwinglich wären.

Abbildung 7: Absolute Zahlen des Sozialwohnungsbestandes und Gesamtwohnungsbestandes



(Stadt Köln 2008: 3)

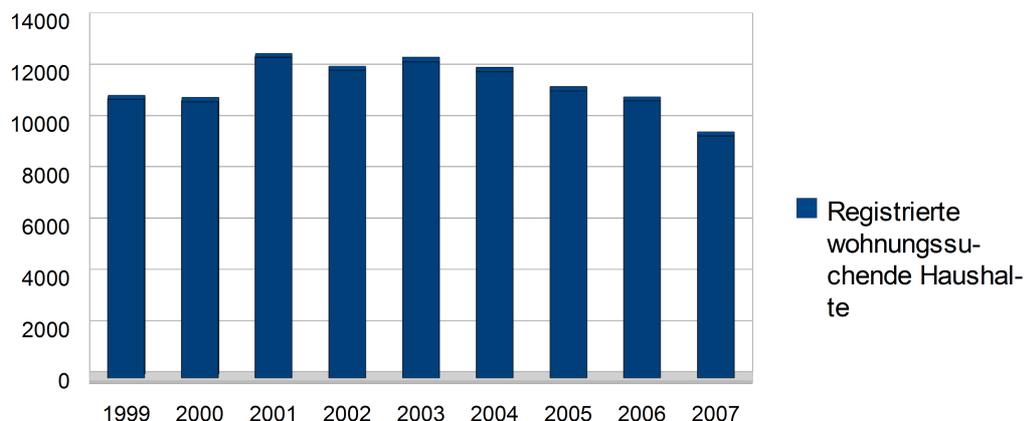
Betrachtet man weiterhin die absolute Entwicklung des Bestandes an geförderten Wohnungen, sprich belegungsverbindliche Sozialwohnungen, wird die Lage von Versorgungsengpässen von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte in Köln noch offensichtlicher, was in der Abbildung 7 deutlich wird. Der Bestand an Sozialwohnungen nahm absolut und relativ zum wachsenden Gesamtwohnungsbestand ab. Im Jahr 1999 betrug der Anteil der Sozialwohnungen am Gesamtwohnungsbestand noch 13,32 Prozent. Im Jahr 2004 waren es nur noch 11,25 Prozent, im Jahr 2005 nur noch 10,66 Prozent, 9,86 Prozent im Jahr 2006 und im Jahr 2007 betrug der Anteil an Sozialwohnungen am Gesamtwohnungsbestand nur noch 9,18 Prozent. Deutlich ist auch, dass seit 1998 die Belegungsbindungen kontinuierlich auslaufen bzw. nicht

ausreichend neue hinzukommen, um ein absolutes Wachstum von Sozialwohnungen zu gewährleisten (vgl. Abbildung 7). Diesen schrumpfenden Sozialwohnungsbestand stehen weitaus mehr Anträge auf Wohnraumvermittlung auf der Basis genehmigter Wohnraumberechtigungsscheine gegenüber.

In Köln gibt es aktuell weit mehr Bewerberinnen und Bewerber für Sozialwohnungen als freie Wohnungen vorhanden sind. So stellen jährlich etwa 19.000 Personen einen Antrag auf Wohnungsvermittlung bei uns. Leider ist es aber nur möglich, ein Viertel davon mit einer Sozialwohnung zu versorgen. Daher kann von der Antragstellung bis zu einer erfolgreichen Anmietung einer Sozialwohnung durchaus ein längerer Zeitraum vergehen. (Stadt Köln 2005: 45)

Einen aussagekräftigen Indikator bilden für die Nachfrage nach preiswerten Wohnungen die absoluten Häufigkeiten der bereits registrierten wohnungssuchenden Haushalte mit Wohnberechtigungsschein.

Abbildung 8: Registrierte wohnungssuchende Haushalte (Stichtag)



(Stadt Köln 2008: 3)

Die absoluten Häufigkeiten von registrierten wohnungssuchenden Haushalten beim Kölner Amt für Wohnungswesen mit einem Wohnberechtigungsschein sind im Zeitraum von 1999 bis 2003 angestiegen (Stadt Köln 2008: 3), womit der Nachfrageüberhang an erschwinglichem Wohnraum allein an dieser Stelle deutlich wird (vgl. Abbildung 8). Zwar gehen diese Zahlen seit 2003 leicht zurück, womit aber nach wie vor gilt, was im Sozialbericht der Stadt Köln von 2004 geschrieben wurde.

„Wohnungen alleine, auch in ausreichender Zahl nützen „nichts“, wenn sich Wohnungs-

suchende diese nicht leisten können. Auch Bürgerinnen und Bürger mit geringeren Einkommen müssen bezahlbaren Wohnraum in der Stadt Köln finden. Auch für die sozialräumliche Entwicklung in der Stadt ist es wichtig, die Voraussetzungen für eine Sicherstellung der Wohnversorgung und eine stabile Wohnraumsituation für alle zu schaffen. (Stadt Köln 2005: 46)

Hier sei nochmals darauf verwiesen, dass eine Diskussion um Wohnungsnot nicht mit der Frage einer hohen Leerstandsquote abgewürgt werden kann, da es darum geht zu prüfen, ob Haushalte sich ihren Wohnraum auch leisten können.

Im Kölner Sozialbericht heißt es weiterhin:

Wohnen in Köln ist teurer und bedeutet für eine steigende Zahl von Menschen, sich mit hohen Wohnkosten bei stagnierendem und teilweise sinkendem Einkommen arrangieren zu müssen. Eine wachsende Menge Kölner Bürgerinnen und Bürger ist nicht zuletzt wegen hoher Mietkosten auf öffentliche Transferleistungen angewiesen. Auch steigt deutlich sowohl die Zahl der Personen, die durch gerichtlich angeordnete Zwangsräumungen von Obdachlosigkeit bedroht sind als auch die Anzahl der Personen, die akut von Obdachlosigkeit betroffen sind. Das sind wesentliche Indikatoren für einen erhöhten Handlungsbedarf der Stadt Köln, den Entwicklungen und den Folgen gegenzusteuern. (Stadt Köln 2005: 58)

Somit kann zusammenfassend geschlussfolgert werden, dass die hohe Wachstumstendenz von Ein- und Zweipersonen-Haushalten mit ihrem Anspruch, einen höheren Wohnraumbedarf zu belegen, der sich nicht nachfragedeckend entwickelt, zu Versorgungsengpässen führt. Weiterhin ist zu beobachten, dass die Zahl der Sozialwohnungen relativ und absolut rückläufig ist, womit die zunehmende Nachfrage nach Sozialwohnungen von wohnungssuchenden Haushalten mit Wohnberechtigungsschein gedeckt werden kann.

Es lässt sich festhalten, dass die Wohnungspolitik und das Kölner Hilfsnetzwerk wegen der Fehlallokation am Wohnungsmarkt zunehmend in die Verantwortung genommen werden müssen.

5.3. Wohnungs(not)politische Instrumente der Stadt Köln

Der Stadt Köln und auch dem Hilfsnetzwerk stehen, um ihrer Verantwortung nachzu-

kommen, mehrere Instrumente zur Verfügung, um diese oben aufgeführte Wohnungsnot einzudämmen. Diese Instrumente werden an dieser Stelle nachgezeichnet. Damit soll die Arbeitsteilung in diesem Kapitel, zwischen Stadtverwaltung und Hilfsnetzwerk, hervortreten und folglich auch die Konturen der Arbeitsweise des Hilfsnetzwerks.

All diese Instrumente, mit ihren ausschlaggebendem Ziel einer allgemeinen Wohnraumsicherung, lassen sich in vier Gruppen klassifizieren.

Dabei handelt es sich 1. um die Gruppe der Wohnraumförderung, deren Instrumente auf die Regulierung des Angebotsbestandes der Wohnungen zielen. Beispiele wären hier die Förderung des sozialen Wohnraums oder die Unterstützung bestimmter umweltorientierter Baumaßnahmen.

Die Instrumente, die sich in die 2. Gruppe Wohnungsaufsicht einordnen lassen, zielen darauf ab, das Verhältnis von Wohnungsangebot und dessen bestehender Belegung zu regulieren. Dabei geht es nicht nur um die Regulierung des Mieter- Vermieter-Verhältnisses, sondern auch um allgemeine Sicherheitsmaßnahmen bspw. Bauvorschriften. Aber auch das Wohngeld oder die Mietzuschüsse oder Wohnkostenübernahmen nach SGB II und XII fallen in die Instrumentengruppe der Wohnungsaufsicht.

Sowohl die Instrumente der Gruppe der Wohnraumförderung, als auch die Instrumente aus der Wohnungsaufsicht werden durch Instrumente aus der 3. Instrumentengruppe, der Wohnungsvermittlung, und der 4. Instrumentengruppe, der akuten Wohnungsversorgung, ergänzt. Bei der Wohnungsvermittlung wäre, als Beispiel, eindeutig der Wohnberechtigungsschein genannt, womit die Kommunen einkommensschwachen Haushalten Bezugsrechte für Sozialwohnungen mit günstigen Mietkonditionen einräumen, die sie auf dem freien Wohnungsmarkt evtl. nicht realisiert bekommen.

Bei der akuten Wohnungsversorgung geht es bspw. um die Unterbringung von Haushalten in Notunterkünfte.

Diese vier Instrumentengruppen bedingen sich gegenseitig über ihre Auswirkungen auf die Bestandsmasse und auf die Nachfragestruktur von Wohnungen und haben mal mehr, mal weniger Einfluss als Mittel zur Bekämpfung von Wohnungsnot. Sie unterscheiden sich bei der Bekämpfung von Wohnungsnot grundsätzlich in ihrer Umset-

zungsdauer und Reichweite. Dabei kann festgehalten werden, dass die Instrumente aus der Gruppe der Wohnraumförderung langfristiger Natur sind, um positive Effekte bei der Entwicklung der Wohnungsbestandsmasse zu erzielen. Sie kompensieren – wenn überhaupt – Wohnungsnot eher indirekt. Die Instrumente der Wohnraumförderung funktionieren größtenteils über Anreizsysteme. Im Gegensatz dazu sind die Instrumente aus der Gruppe der akuten Wohnungsversorgung zur Bekämpfung von Wohnungsnot kurzfristiger Art und zielen direkt auf eine Wohnraumsicherung und die aktive Bekämpfung von Wohnungsnot, damit Haushalte möglichst nicht in die Obdachlosigkeit abgleiten oder darin bleiben.

Begonnen wird nun mit der spezifischen Darstellung der 1. Instrumentengruppe der Wohnraumförderung.

Innerhalb des Instrumentariums der Wohnraumförderung lassen sich vier Förderungswege zur Gestaltung der Wohnungsbestandsmasse in Köln identifizieren. Dabei handelt es sich 1. um die Förderung von Eigentum bzgl. eines Kaufes oder dem Bau von Wohnraum oder um die Förderung¹⁷ für 2. alters- und behindertengerechte oder familiengerechte Umbauten¹⁸ oder um die Förderung 3. für Wohnprojekte als generationenübergreifende Wohnformen¹⁹ oder um die Förderung des 4. sozialen Mietwohnungsbaus.²⁰ Bei einem Bau oder einem Kauf eines Eigenheimes oder einer Eigentumswohnung können, wenn bestimmte Kriterien seitens des Antragstellers eingehalten werden, Fördermittel beim Amt für Wohnungswesen beantragt werden. Diese Kriterien richten sich grundsätzlich an Haushalte, in denen mindestens ein Kind oder ein schwerbehinderter Angehöriger lebt. Weiterhin können Eigentümer von Wohnungsbestand Darlehen für die Finanzierung von Umbaumaßnahmen zur Anpassung an altersgerechte oder familiengerechte Wohnraumerfordernisse beantragen. Diese Darlehen werden von der Wohnbauförderungsanstalt NRW:Bank zu günstigen Konditionen ausgezahlt. Die Stadt Köln vermittelt somit zwischen dem Antragstellern

17 Gesetzliche Grundlagen: Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), Wohnraumförderbestimmungen (WFB)

18 Gesetzliche Grundlagen: Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), Richtlinie zur Förderung von investiven Maßnahmen im Bestand Nordrhein-Westfalen (RL BestandsInvest), Bestimmungen zur Förderung von Wohnraum für Menschen mit Behinderung (BWB)

19 Gesetzliche Grundlagen: Wohnraumförderungsprogramm 2009 (WoFP 2009). S. 5

20 Gesetzliche Grundlagen: Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG)

und der NRW:Bank. Aufgrund der Alterung der Gesellschaft und der sich dabei abzeichnenden neuen Wohnform generationenübergreifender Haushalte werden in Köln auch Wohnprojekte finanziell unterstützt und gefördert, die das Zusammenleben mehrerer Generationen ausgestalten. Einer der wichtigsten Förderinstrumente ist trotz seiner Ausdünnung immer noch die Förderung des sozialen Mietwohnraums, wobei die bewilligten Antragsteller als Gegenleistung für finanzielle Zuschüsse zum Kauf, Bau oder Umbau festgelegte Mietpreis- und Belegungsbindungen von der Stadt Köln einhalten müssen. Diese Mietpreis- und Belegungsbindungen können von der Stadt Köln abgerufen werden zur Inquartierung von einzugsberechtigten Haushalten mit WBS, die sich nicht auf dem freien Wohnungsmarkt mit Wohnraum eindecken können.

Das Instrumentarium der Wohnungsaufsicht, das grundsätzlich das Verhältnis der Wohnungsbestandsmasse zu seiner Belegung reguliert, lässt sich einteilen in die 1. Mietpreiskontrolle von freifinanzierten²¹ und öffentlich geförderten Wohnungen²², 2. die Überprüfung und Initialisierung zur Beseitigung von Wohnungsmängeln²³, 3. die Kontrolle zur Zweckentfremdung von Wohnraum²⁴, 4. die Gewährleistung von Wohngeld²⁵ und 5. die Vergabe von Mietzuschüssen oder Wohnkostenübernahmen.²⁶ Bei der Mietpreiskontrolle werden gemeldete Verdachtsfälle von unerlaubter Mieterpreiserhöhung verfolgt und sanktioniert, durch Bußgelder oder die Erstattung der Mehrerlöse beim Vermieter zugunsten des Mieters. Werden darüber hinaus Abweichungen von akzeptierten Mietpreis- und Belegungsbindungen bei öffentlichem Sozialmietwohnraum festgestellt, wird dem ebenfalls nachgegangen und die Eigentümer werden entsprechend sanktioniert. In die Gruppe des Instrumentariums der Wohnungsaufsicht gehört auch, dass Vermieter Wohnungsmängel beanstanden können. Vermieter sind verpflichtet bauliche Mängel in ihrem vermieteten Wohnungsbestand zu beheben. Dabei gilt, dass die Vermieter erträgliche Wohnverhältnisse schaffen bzw. durch Pflege ihres Bestandes aufrechterhalten. Diese Verpflichtung des Vermie-

21 Gesetzliche Grundlage: Wirtschaftsstrafgesetz (WiStG).

22 Gesetzliche Grundlage: Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG).

23 Gesetzliche Grundlage: Gesetz zur Erhaltung und Pflege von Wohnraum des Landes NRW (WoG).

24 Gesetzliche Grundlage: Zweckentfremdungs-Verordnung (ZweVO NRW) seit 31.12.2006 außer Kraft, Fortführung dieser Verordnung steht zur Diskussion im Landtag NRW.

25 Gesetzliche Grundlage: Wohngeldgesetz (WoGG).

26 Gesetzliche Grundlage: SGB XII und SGB II.

ters führt dazu, dass die Wohnung nicht aus dem Mietwohnungsbestand herausfällt. Ein zentrales Instrument in der Gruppe der Wohnungsaufsicht ist die Sanktionierung der Zweckentfremdung von frei finanzierten oder öffentlich gefördertem Wohnraum.²⁷ Zur Zweckentfremdung zählen bspw. die Nutzung oder Vermietung von Wohnraum als Geschäftsräume, auch der Leerstand einer Wohnung gilt als Zweckentfremdung, wenn die betroffene Wohnung länger als drei Monate nicht vermietet ist. Das Zweckentfremdungsverbot von NRW trat am 31.12.2006 außer Kraft. Es wird hier deshalb mit aufgeführt, da die parlamentarische Debatte um das Wiederinkraftsetzen dieser Rechtsgrundlage nicht abgeschlossen ist. Ein weiteres wichtiges Instrument der Wohnungsaufsicht ist das Wohngeld. Grundsätzlich kann in der Stadt Köln in den zuständigen Wohngeldstellen der Stadtbezirke Wohngeld beantragt werden für die Wohnungen, die auch in den entsprechenden Stadtbezirken liegen. Das Wohngeld kann als Mietzuschuss und auch als Lastenzuschuss ausgezahlt werden. Das Wohngeld sorgt dafür, dass bestehende Wohnverhältnisse gesichert werden. Die letzten Instrumente, die zu Wohnungsaufsicht gehören, bilden die Vergabe von Mietzuschüssen oder auch Wohnkostenübernahmen nach SGB II und SGB XII. Somit muss festgehalten werden, dass die letzten Arbeitsmarktreformen indirekt zum wohnungspolitischen Instrumentarium gehören. Dabei ist kritisch zu bemerken, dass EmpfängerInnen von ALG II und auch Sozialgeld keinen Anspruch auf Wohngeld haben. Die Mietzuschüsse oder die Mietkostenübernahme werden in den entsprechenden Sozialgesetzbüchern II und XII behandelt. Auch im Beschluss des Bundestages zur Neuregelung des Wohngeldrechtes werden weiterhin ALG II EmpfängerInnen und Sozialhilfeempfängerinnen ausgeschlossen und auf die Wohnraumsicherungsmaßnahmen des SGB II oder das SGB XII verwiesen. In dem Gesetzesentwurf, welcher dem Bundestag am 25. April 2008 zur Zustimmung zugrunde lag, heißt es unter §7 Ausschluss vom Wohngeld Abs. (1):

Vom Wohngeld ausgeschlossen sind Empfänger und Empfängerinnen von 1. Arbeitslosengeld II und Sozialgeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, auch in den Fällen des § 25 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuches. 2. Zuschüssen nach § 22 Abs. 7 des

27 Gesetzliche Grundlagen: Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts vom 04.11.1971 (BGBl. I. S. 1745), Verordnung der Landesregierung NRW über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (GV NRW 2001 S. 459).

Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. [...] 5. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch, 6. Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch [...]. (Deutscher Bundestag 2007: 16/6543)

Darüber hinaus dürfen auch keine Personen, die folgende Transferleistungen bekommen, Wohngeld empfangen. Dabei handelt es sich um Empfänger, die Übergangsgeld und Verletztengeld in Höhe des ALG II nach dem sechsten bzw. siebten Sozialgesetzbuch, Hilfe zum Lebensunterhalt oder zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII oder auch Leistungen, in besonderen Fällen und Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, bekommen. Damit haben das Wohngeld und die Wohnraumtransferleistungen nach SGB II und XII unterschiedliche Einflüsse auf den Wohnungsmarkt. Die innere Architektur des Wohngeldrechts bedeutet im Vergleich zu den Wohnraumtransferleistungen des SGB II und SGB XII, dass das Wohngeld letztlich die Wohnumstände von berechtigten LeistungsempfängerInnen stabilisiert, wobei die Wohnraumtransferleistungen aus dem SGB II und XII (Heizkostenübernahme, Mietzuschüsse) mit der Auflage bewilligt werden, die Wohnumstände der Leistungsberechtigten Kosten reduzierend zu ändern. Somit bilden diese Instrumente keine direkte Stabilisierungsmaßnahme von bestehenden Wohnverhältnissen. Die Folge ist, dass die Leistungsberechtigten notwendigerweise in günstigeren, zwangsläufig kleineren Wohnraum umziehen müssten.(vgl. Kapitel 3.5.)

Das Instrumentarium der Wohnraumvermittlung besteht aus Maßnahmen und Hilfen bei der Wohnungssuche. In Köln wird nur den Haushalten bei der Wohnungssuche geholfen, die einen WBS²⁸ besitzen. Dieser Wohnberechtigungsschein gilt für den Inhaber nur im entsprechenden Bundesland, in dem er ausgestellt wurde. Da das Bestandsangebot an Sozialwohnungen in Köln nicht für alle Einzugsberechtigten ausreicht, werden nun die Anträge in eine Dringlichkeitsliste einsortiert, die in 13 Dringlichkeitsstufen eingeteilt ist, wobei Rang 1 die höchste und 13 die geringste Dringlichkeit besitzt. Die Haushalte mit WBS, die in Rang 1 eingestuft worden sind, werden vorwiegend bei der Wohnraumvermittlung unterstützt. Grund für die Eingliederung eines Haushaltes in die Dringlichkeitsstufe 1 könnten bspw. Kinder sein. Somit konzentriert sich das Amt für Soziales und Senioren, genauer die Fachstelle Wohnen

28 Gesetzliche Grundlagen: Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG).

(vgl. Kapitel 6.4.1.2.), auf die Haushalte, die akut von Wohnungsnot betroffen sind. Jeder Antrag auf eine Wohnungsvermittlung ist ohne Rechtsanspruch.

Sollten in der Tat alle oben genannten Instrumente nichts nutzen, um Wohnungsnot leidende Haushalte mit angemessenem Wohnraum einzudecken, hält die Stadt Köln mit ihrem Hilfsnetzwerk das Instrumentarium der akuten Wohnraumversorgung bereit. Aufgrund der mangelnden Distributionsfähigkeit der Ämter von entsprechendem Wohnraum hat die Stadt Köln die Kooperationsbeziehungen zu Trägern der freien Wohlfahrt ausgebaut, um die Wohnungsnot aus der Fehlallokation des Wohnungsmarktes mit bestimmten Dienstleistungsangeboten abzubauen. Dabei ist die Stadt Köln, wesentlich das Amt für Soziales und Senioren, darum bemüht die schlimmsten Folgen der akuten und mittelbaren Wohnungsnot für einkommensschwache Haushalte mit entsprechenden problembezogenen Angeboten abzuwenden. Ab dieser Stelle beginnen die Tätigkeitsfelder der Wohnungsversorgung, die 1. Hilfen bei akuter Obdachlosigkeit, 2. Hilfen bei einem drohenden Wohnungsverlust (Räumungsklagen bzw. Räumungstermine) oder 3. Hilfen bei einer Beschaffung einer Wohnung anbietet, um der Obdachlosigkeit entgegenzuwirken. Bei den Hilfen einer akuten Obdachlosigkeit werden entsprechende Notunterkünfte oder sonstige Dienstleistungen, wie Betreuung oder Beratungen, vermittelt.²⁹ Bei der Verhinderung eines drohenden Wohnungsverlustes kann die Stadt Köln versuchen diese abzuwenden, indem sie bspw. Mietrückstände übernimmt oder als Vermittler zwischen Vermieter und Mieter einspringt, um bspw. Maßnahmen zur Abkehr des in Schieflage geratenen Mietverhältnisses gemeinsam zu vereinbaren.³⁰ Bei den Hilfen zur Beschaffung einer Wohnung kann eine Anmietung einer Wohnung für den Wohnungsnot Betroffenen im Einzelfall erfolgen. Dabei werden bei dringenden Fällen Kautionen, Sicherheitsleistungen, Genossenschaftsanteile oder Maklerprovisionen von der Stadt Köln übernommen, um zu verhindern, dass die Miethaushalte auf der Straße landen.

Es lässt sich unschwer erkennen, dass die Aufgabenfelder und Kompetenzen des Kölner Hilfsnetzwerkes zur Vermeidung von Wohnungsnot in den letzten beiden Instrumentengruppen wiederzufinden sind. Beispielsweise werden im Kölner Hilfsnetzwerk Haushalte mit Notunterkünften oder Beratungen unterstützt, aber die Netzwerk-

²⁹ Siehe hierzu Kapitel 6.5, in dem die Träger der freien Wohlfahrt und ihre Aufgaben dargestellt werden.

³⁰ Siehe hierzu Kapitel 6.4, wo die zuständigen Verwaltungsakteure vorgestellt werden.

teilnehmer können durchaus Einfluss nehmen auf kommunale Entscheidungen, die die Umsetzung langfristiger wohnungspolitischer Maßnahmen betreffen.

Damit ist der Überblick über die Instrumentarien der Stadt Köln abgeschlossen. Inwiefern diese Instrumente als Gesamtpaket sinnhaft aufeinander abgestimmt sind, kann an dieser Stelle nicht ausreichend beurteilt werden. Feststellbar bleibt, dass die Wohnungsnot nicht als Ausgangspunkt wohnungspolitischer Reformen dient, da die Instrumente die Probleme am Wohnungsmarkt nur partiell angehen und sie nicht als aufeinander bezogene Probleme von Entwicklungstendenzen am gesamten Wohnungsmarkt begreifen. Das beste Argument für diese Einschätzung ist der Zielkonflikt zwischen Wohngeld und Wohnkostenübernahme aus dem SGB II, der bei der Gesetzesgenerierung überhaupt nicht reflektiert wurde. Ersteres setzt auf die Stabilisierung bestehender Wohnverhältnisse, letztere destabilisiert bestehende Wohnverhältnisse. Ebenso wenig wurde der neue „Wohn-Riester“ in Bezug zu seinen möglichen Auswirkungen auf die Entwicklung der Bestände in den jeweiligen Wohnungssektoren reflektiert und artikuliert.

5.4. Zusammenfassung der Rahmenbedingungen des Hilfsnetzwerkes

Mithilfe der Darstellung der Einordnung der Stadt Köln und des Kölner Hilfsnetzwerk im Verwaltungsaufbau wurde deutlich, wo das Hilfsnetzwerk innerhalb der deutschen Verwaltungsstruktur arbeitet. Weiterhin wurde die Intensität der Kölner Wohnungsnot aus Sicht des Kölner Wohnungsmarktes aufgezeigt, um die Notwendigkeit der zivilgesellschaftlichen Verantwortung und der effektiven Arbeitsweise des Hilfsnetzwerkes zu verdeutlichen. Darüber hinaus wurde mithilfe des Überblicks über die wohnungspolitischen Instrumentarien zur Wohnraumsicherung die Schnittstelle der Arbeitsteilung zwischen der Stadtverwaltung und dem Hilfsnetzwerk transparent. Nachdem die Rahmenbedingungen und die äußeren Konturen der Arbeitsweise des Hilfsnetzwerkes aufgezeigt wurden, werden in Kapitel 6 die konkrete Arbeitsweise und die Abläufe zur Formulierung von policies vorgestellt.

Es bleibt festzuhalten, dass die Stadt Köln trotz einer Vielzahl von wohnungspolitischen Instrumenten mit einem erhöhten Druck durch Wohnungsnot zu tun hat. Daher

resultiert die Notwendigkeit einer hohen Effektivität der Arbeitsweise des Hilfsnetzwerkes, da immer mehr Haushalte zunehmend mit den wohnungspolitischen Instrumenten behandelt werden müssen, die das Hilfsnetzwerk durchführt.

6. Der formelle Politikformulierungsprozess: Organe und Akteure des Kölner Hilfsnetzwerkes

Nachdem die Rahmenbedingungen des Kölner Hilfsnetzwerkes der Wohnungsnot in Form der administrativen Verortung, seine Geltung durch die Versorgungsengpässe von adäquaten Wohnungen am Kölner Wohnungsmarkt und seine wohnungspolitischen Instrumente umrissen worden sind, beginnt für den Fortlauf der Evaluation die konkrete Bestandsanalyse der Elemente der Arbeitsweise des formellen Politikformulierungsprozesses, um aufzuzeigen, wie die *policies* zustande kommen. Für die eingangs erwähnte Überprüfung der Übervorteilung einiger Netzwerkakteure, die die über Jahre hinweg ausbalancierte Arbeitsteilung, Ausgestaltung und Angebotsstruktur des Policy-Netzwerkes gefährde, muss nun die Arbeitsweise des Politikformulierungsprozesses mit seinen Institutionen, Gremien und Akteuren und ihre konkreten, funktionalen Aufgaben vorgestellt werden. Damit wird das analytische Rohmaterial geliefert, um mit seiner Hilfe die Einflussmöglichkeiten und Positionen der jeweiligen Akteure in Kapitel 7 analysieren zu können. Der formelle Politikformulierungsprozess, in dem sich die Artikulation und Einflussnahme der Netzwerkteilnehmer auf *policies* entfaltet, beginnt mit Kapitel 6.1, in dem der Ratsausschuss für Soziales und Senioren vorgestellt wird, der die letzte, oberste Instanz der Willensbildung für *policies* der Wohnungsnot ist, auf die die freien Träger der Wohlfahrt noch durch Teilnahme Einfluss geltend machen können. Im Anschluss daran werden ab Kapitel 6.2 die untergeordneten Gremien vorgestellt, in denen die Akteure des Netzwerkes das Thema Wohnungsnot von unten aufrollen und behandeln. Alle Beschlussvorlagen, Mitteilungen, Anfragen oder Stellungnahmen aus diesen Gremien werden dem Ratsausschuss für Soziales und Senioren übergeben, der wiederum diese *inputs* dem Rat der Stadt vorträgt, wo sich entscheidet, ob die artikulierten *policies* bzgl. der Wohnungsnot umgesetzt werden.

Bei diesem für Köln typischen Gremiengeflecht handelt es sich um die *Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik*, die im Zentrum der Willensbildung der Koope-

rationsbeziehungen zwischen Stadtverwaltung und freien Trägern steht. Sie wird in Kapitel 6.2.1 aufgeführt.

Des Weiteren ist der *Beirat*, die *Fachgruppe Wohnungslosenhilfe* und die *Unterarbeitskreise* zu nennen, die jeweils spezifische inhaltliche Schwerpunkte wie zum Beispiel *Obdachlosigkeit und Bahnhof* behandeln. Die Darstellung dieser Gremien erfolgt in der genannten Reihenfolge nach der Darstellung der Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenspolitik. Im Anschluss werden die genannten Institutionen und Gremien in Kapitel 6.3 zusammengefasst und es folgt die Darstellung der jeweiligen Akteure des Kölner Hilfsnetzwerks der Wohnungsnot mit ihren Funktionen, die in diesen Institutionen und Gremien ihre Perspektiven, Erfahrungen und Meinungen bzgl. der Wohnungsnot gegenüber den anderen Netzwerkteilnehmern zur Geltung bringen und Vorschläge oder Forderungen artikulieren.

Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die beiden Akteursgruppen der Stadtverwaltung und die freien Träger. Bei den Verwaltungsakteuren handelt es sich um die Ämter aus dem Dezernat 5, das ab Kapitel 6.4 beschrieben wird. Im Zentrum der Bekämpfung der Wohnungsnot steht das Amt für Soziales und Senioren in Kapitel 6.4.1 und seine eingegliederten Amtsstellen wie die ARGE, die Fachstelle Wohnen, die ReSo-Dienste und die ämterübergreifende Planungsgruppe, die alle ebenfalls in genannter Reihenfolge im Anschluss der Beschreibung des Amtes für Soziales und Senioren aufgeführt werden.

Nachdem die Verwaltungsakteure dargestellt wurden, werden die Träger der freien Wohlfahrt, in Kapitel 6.5, und ihre Aufgaben und Funktionen bzgl. der Bekämpfung von Wohnungsnot, aufgeführt.

Nachdem die Merkmale der Akteure aufgeführt wurden, ist die Darstellung der wesentlichen Bestandteile des Kölner Hilfsnetzwerkes abgeschlossen, womit im Anschluss dieser Darstellung der Arbeitsweise des formellen Politikformulierungsprozesses die informellen Verhaltensmerkmale und Positionen der Akteure innerhalb dieser Arbeitsweise untersucht werden bzgl. der Kritik der konkurrierenden Übervorteilung.

6.1. Der Ratsausschuss für Soziales und Senioren

Der relevante Ratsausschuss, der die policies zur Kölner Wohnungsnotpolitik zum Teil selbst entscheidet bzw. aufarbeitet und als Beschlussvorlage dem Rat der Stadt vorlegt, ist der Ausschuss für Soziales und Senioren, dessen Rolle für die Willensbildung zum Thema Wohnungsnot an dieser Stelle dargestellt wird. Dieser Ausschuss ist laut § 114 Gemeindeordnung von NRW kein Pflichtausschuss. Er bildet aber die letzte Instanz aus Sicht der Netzwerkakteure, wo noch aufgrund von Teilnahmeschaften gestaltender Einfluss auf wohnungsnotpolitische policies genommen werden kann. Seine Mitglieder sind zum einen stimmberechtigt, um der Beschlussfähigkeit des Ratsausschusses laut Ratssatzung nachzukommen und zum anderen haben sie nur beratende Funktion. Eine bestimmte Anzahl von Teilnehmern bildet die Schnittmenge zwischen dem kommunalen Entscheidungsprozess und der konkreten Willensbildung des Hilfsnetzwerks, da sie sowohl dem Ratsausschuss als auch den untergeordneten Gremien³¹ beiwohnen.

Die Inhalte zur Bekämpfung von Wohnungsnot, die der Ratsausschuss konkret entscheidet oder vorbereitend aufarbeitet, sind die folgenden: ³²

Der Ratsausschuss ist laut Ratssatzung für die vollständige Planung der städtischen Sozialeinrichtungen zuständig. Weiterhin obliegt ihm die Entscheidungsgewalt über den Neubau, Umbau, Sanierung und die Gestaltung von städtischen Sozialeinrichtungen. Darüber hinaus erstellt er Richtlinien und ist für die Verteilung von Mitteln zur Förderung der freien Wohlfahrtspflege und zur Förderung von sozialen Selbsthilfegruppen im Sozialbereich zuständig.

Damit sind die inhaltlichen Schwerpunkte genannt, über die der Ratsausschuss Entscheidungsgewalt hat.

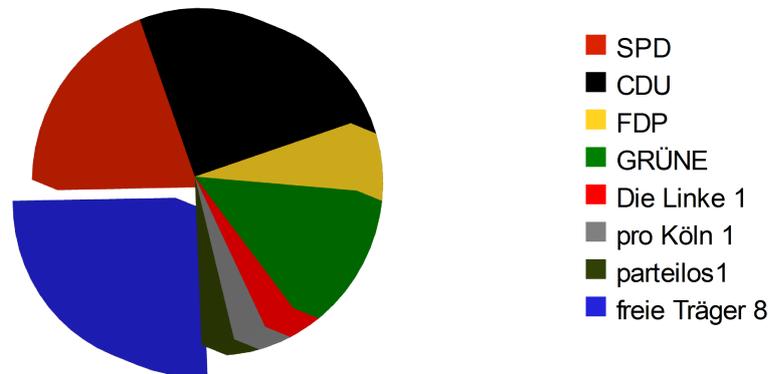
Darüber hinaus erarbeitet der Ratsausschuss für Soziales und Senioren auch Beschlussvorlagen, Anfragen oder Empfehlungen zur Bekämpfung von Wohnungsnot, die dem Rat der Stadt vorgelegt werden.

Dabei handelt es sich um Anfragen, Anträge oder Empfehlungen, die die Durchführung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben nach SGB II und SGB XII betreffen.

31 Das Gremiennetzwerk wird in Kapitel 6.2 vorgestellt.

32 Rat der Stadt Köln => Ausschüsse und Gremien => Mitglieder des Ausschusses Soziales und Senioren: (<http://www.stadt-koeln.de/1/stadtrat/ausschuesse-gremien/soziales-senioren/00416/>)

Abbildung 9: Sitzverteilung nach Gruppen im Ratsausschuss für Soziales und Senioren (stimmberechtigte und beratende Mitglieder)

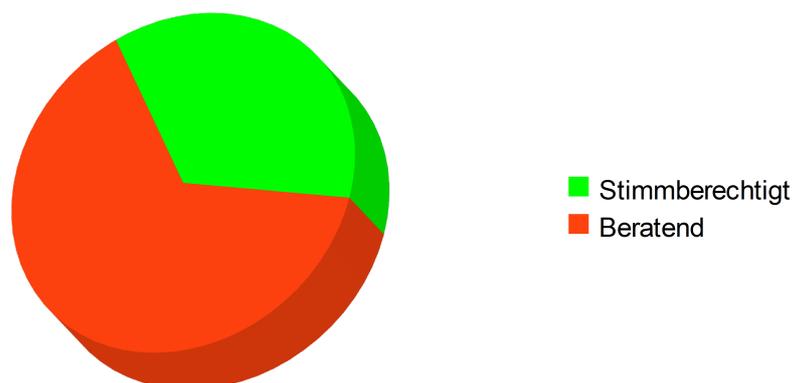


(www.stadt-koeln.de/1/stadtrat/ausschuesse-gremien/soziales-senioren/)

Weiterhin erarbeitet der Ratsausschuss Empfehlungen zu Grundsatzfragen der Unterbringung von Wohnungslosen. Ebenfalls schlägt er Einzelmaßnahmen zur Hilfe von Drogenabhängigen vor. Dies ist insofern von Relevanz, da ein unbestimmter Teil von Wohnungsnot Leidenden mit dieser Problematik in Berührung kommen. Zusätzlich spricht der Ausschuss Empfehlungen für den Rat aus, die die Ausgestaltung der sozialen Wohnbauförderung betreffen. Damit sind die wesentlichen Beratungsschwerpunkte des Ratsausschusses, die die Wohnungsnotlage berühren, genannt.

(<http://www.stadt-koeln.de/1/stadtrat/ausschuesse-gremien/soziales-senioren/>)

Abbildung 10: Stimmberechtigte und nicht stimmberechtigte Sitzverteilung



(www.stadt-koeln.de/1/stadtrat/ausschuesse-gremien/soziales-senioren/)

In der Abbildung 9 werden die prozentualen Größen der Fraktionen im Ratsausschuss für Soziales und Senioren dargestellt, um die Verzahnung zwischen Politik und freien Trägern des Hilfsnetzwerkes zu verdeutlichen. Dabei ist hier zu sehen, dass

fast ein Drittel der Mitglieder aus der freien Wohlfahrt dem Ausschuss beratend beizuhohnt.

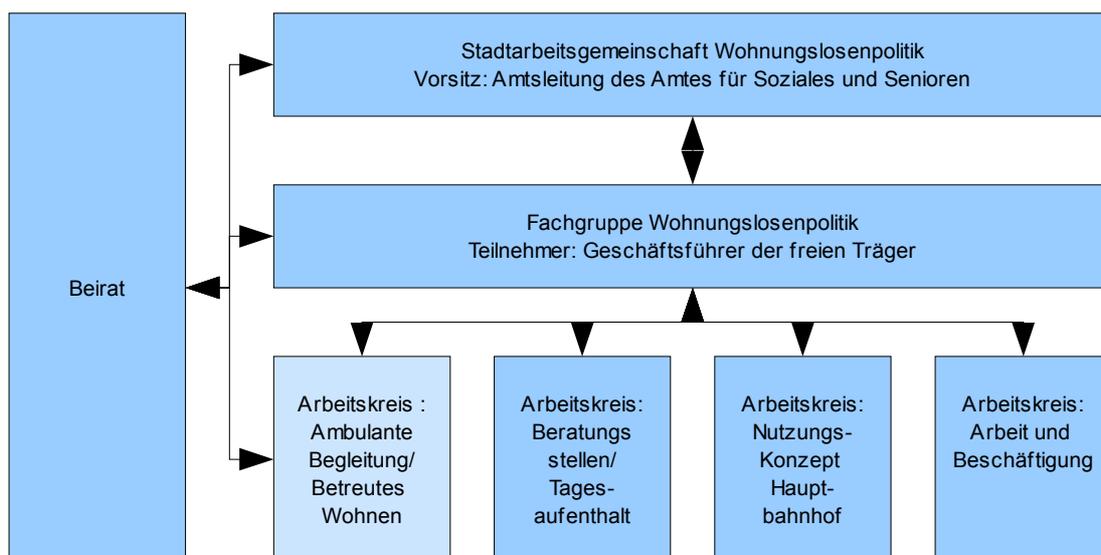
Die gesetzliche Grundlage für diese Beratungsmöglichkeiten bildet der §58 Abs. 1, 3, 4 GO, durch den sachkundige BürgerInnen und auch EinwohnerInnen, mit und ohne Stimmrecht dem Ausschuss beigerufen werden können.

In Abbildung 10 zeigt sich, wie stark die Arbeitsergebnisse des Ausschusses von beratenden Teilnehmern abhängt. Knapp fünf Achtel der Ausschussmitglieder besitzen ausschließlich eine beratende Stimme. Die Akteure, die stimmberechtigt und auch beratend im Ratsausschuss sitzen und zusätzlich am Gremiennetzwerk des Kölner Modells teilnehmen, sind in der Affiliationsmatrix, in Kapitel 7, Tabelle 22, aufgeführt.

6.2. Gremiennetzwerk zwischen freien Trägern und Stadtverwaltung

Nachdem der Ratsausschuss für Soziales und Senioren und seine Bedeutung für die Bekämpfung von Wohnungsnot deutlich wurden, folgt nun die Darstellung derjenigen untergeordneten Organe des formellen Politikformulierungsprozesses, die sich ausschließlich um die Problematiken der Wohnungsnot kümmern.

Abbildung 11: Organe der Synchronisierung der Interessen der freien und städtischen Träger



(Stadt Köln – Amt für Soziales und Senioren -/Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik Geschäftsordnung: 25.10.2007)

Diese Gremien bilden die Plattform der Zusammenarbeit zwischen den freien Trägern und den zuständigen Ämtern zur Bekämpfung von Wohnungsnot. Dabei handelt es sich um die Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik, den Beirat, die Fachgruppe Wohnungslosenpolitik und diverse Arbeitskreise. All diese Gremien behandeln unterschiedliche Schwerpunkte zur Bekämpfung von Wohnungsnot, sind aber in hohem Grade miteinander vernetzt. Erstens, da ihre jeweiligen Arbeitsergebnisse ergänzend ineinander wirken (sollen) und zweitens, da bestimmte Akteure mehrfache Teilnahmen besitzen. Die Abbildung 11 stellt dieses Gremiennetzwerk der Stadt Köln, in dem sich die Netzwerkakteure austauschen und die Willensbildung vollziehen, wird, dar. Die jeweiligen Gremien, ihre Organisation, ihre thematischen Schwerpunkte, mit denen sie sich beschäftigen und ihre Aufgaben werden folgend im einzelnen vorgestellt.

6.2.1. Die Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik

Die Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik ist das zentrale Organ zur Formulierung von policies zum Thema Wohnungsnot. In ihr werden die gesamten Arbeitsergebnisse der anderen Gremien gebündelt und allen Kooperationspartnern vorgelegt. Die Arbeitsergebnisse der Stadtarbeitsgemeinschaft werden entweder direkt der zentralen Koordinationsstelle, dem ReSo-Dienst Köln, als Beschlussvorlage oder Empfehlung übermittelt oder sie übergibt ihre vereinbarten Beschlussvorlagen und Empfehlungen dem Ratsausschuss für Soziales und Senioren, der entweder selbst darüber entscheidet oder sie dem Rat der Stadt vorträgt und so zur weiteren Verarbeitung bereitstellt. Zentrale Zielsetzung der Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik ist die offizielle Beratung zur Intensivierung der Vernetzung der Hilfsangebote, und darüber hinaus dient sie den Beteiligten des Netzwerkes als Plattform für einen gesicherten allumfassenden Informationsaustausch. „Hier tauschen sich Politik, Träger und Verwaltung über die aktuelle Situation und die Weiterentwicklung des Kölner Hilfesystems aus.“ (Stadt Köln 2006: 17) Das Amt für Soziales und Senioren bzw. der ReSo-Dienst Köln übernimmt den Vorsitz.

In der Stadt AG beraten und diskutieren jeweils ein Vertreter aus der Geschäftsführungsebene der freien Träger der Wohlfahrt, je ein Mitglied der stimmberechtigten Fraktionen aus dem Ratsausschuss für Soziales und Senioren und Vertreter aus dem

Bereich der Verwaltung. Darüber hinaus befinden sich Akteure aus dem Bereich der Drittmittelfinanzierung wie dem Landschaftsverband Rheinland oder der ÖPNV in der Stadtarbeitsgemeinschaft.

Die Stadtarbeitsgemeinschaft trifft sich dreimal im Jahr. (Stadt Köln/ Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik Geschäftsordnung 25.10. 2007)

6.2.2. Der Beirat

Ein weiteres wichtiges Organ zur Willensbildung zum Thema Wohnungsnot ist der Beirat. Er wurde konkret am 04.12.2003 gegründet, zwischen dem Amt für Soziales und Senioren und der damaligen Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände (genannt die Liga). Durch den Beirat sollten die freien Träger von Hilfsangeboten im Rahmen des § 67 SGB XII bei der Neuorganisation des ReSo-Dienstes Köln, aufgrund der Hartz-Reformen eingebunden werden, sodass die Arbeitsabläufe des bestehenden Gesamthilfesystems möglichst unbeschadet in die Neuorganisation der Implementationsstrukturen der Verwaltung überführt werden konnte. Das Ergebnis dieser Weiterentwicklung des Gesamthilfesystems ist das bestehende Kölner Hilfsnetzwerk für Wohnungsnot, in dessen Zentrum die Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik steht. Der Beirat wurde aber nicht nach der vollzogenen Neustrukturierung abgeschafft, sondern beibehalten und bearbeitet weiterhin Empfehlungen zu den folgenden Schwerpunkten aus. Dabei geht es um

1. die Weiterentwicklung von Hilfen für Wohnungslose,
2. die Umorganisation des Hilfesystems,
3. die Einführung innovativer Hilfesteuernungsmodelle und
4. die Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgebotes. (Stadt Köln/ Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik Geschäftsordnung 25.10. 2007: § 10)

Die Empfehlungen zu diesen Schwerpunkten werden in der Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe thematisiert.

6.2.3. Die Fachgruppe Wohnungslosenhilfe

Die Fachgruppe Wohnungslosenhilfe ist ebenfalls ein beratendes Organ und erarbei-

tet entscheidungsfähige Vorlagen für die Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenspolitik. Das Besondere an ihr ist, dass ihr nur Vertreter aus der Geschäftsführungsebene der freien Träger beiwohnen. Damit ist sie ein Sprachorgan der Führungsebene und nicht für die Mitarbeiter aus dem operativen Dienst gedacht. Sie trifft sich viermal im Jahr und die Geschäftsführung obliegt auch hier dem Amt für Soziales und Senioren. Darüber hinaus kann die Fachgruppe Vorschläge und Initiativen anstoßen, die der Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe diskutiert werden. Während im Beirat die Koordination der Netzwerkteilnehmer im Mittelpunkt steht, ist die Fachgruppe Wohnungslosenhilfe ausschließlich den Vogelperspektiven der Geschäftsführer der freien Träger vorbehalten. (Stadt Köln/ Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenspolitik Geschäftsordnung .25.10. 2007: § 8)

6.2.4. Die Unterarbeitskreise

Die Unterarbeitskreise der Fachgruppe Wohnungslosenhilfe dienen dazu, einen möglichst breiten Mitwirkungs- und Meinungsbildungsprozess zu gewährleisten, die im Gegensatz zur Fachgruppe Wohnungslosenhilfe auch die Erfahrungen, Anregungen und Meinungen der MitarbeiterInnen der operativen Dienste zu Wort kommen lässt. In Köln wurden im Laufe der Zeit vier Unterarbeitskreise eingerichtet, die sich aus der Problematik mit dem Umgang Wohnungsnot Betroffener im Gemeindegebiet ergeben. Dabei handelt es sich um die Unterarbeitskreise *Ambulantes Wohnen* bzw. *Betreutes Wohnen*, *Beratungsstellen Tagesaufenthalt*, *Nutzungskonzept Hauptbahnhof* und *Arbeit und Beschäftigung*. Sie haben alle beratende Funktion und arbeiten der Fachgruppe Wohnungslosenhilfe zu, die wiederum ihre Arbeitsergebnisse der Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenspolitik zur Verfügung stellt.

Dabei bieten die Unterarbeitskreise die Möglichkeit, auch an themenunspecifische Akteure wie Polizei, Deutsche Bundesbahn, Gesundheitsamt oder die Kölner Verkehrsbetriebe, sich zu informieren und sich Handlungsempfehlungen für den Umgang mit Wohnungsnot Betroffenen zu besorgen. Oft sind die Erscheinungsformen der Probleme der Wohnungsnot auf kommunaler Ebene sehr eigen und den meisten Kommunalakteuren unbekannt. Mit den Arbeitskreisen wird also auch die Möglichkeit geboten, dass alle Kommunalakteure sich informieren und austauschen können, um eine Form der „best practise“ zu artikulieren im Umgang mit Betroffenen von

Wohnungsnot. (Stadt Köln/Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik Geschäftsordnung.25.10. 2007: § 9)

In den Unterarbeitskreisen werden auch Lösungsvorschläge in Form von Planungskonzepten einer gemeinsamen Praxis zwischen Vertretern der freien Wohlfahrt, Initiativen und der Behörden ausgearbeitet, die aber letztlich keine rechtliche Bindung haben, sondern eher den operativen Dienst erleichtern sollen.

6.3. Zusammenfassung

Mit der Darstellung der Arbeitskreise sind alle Institutionen und Organe des formalen Politikformulierungsprozesses, in dem sich die Willensbildung zum Thema Wohnungsnot in der Stadt Köln entfaltet, aufgeführt und ihre jeweiligen Rollen und Funktionen erörtert worden.

Dabei nimmt die Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe die zentrale Stellung ein, der die anderen untergeordneten Organe zuarbeiten. Der Beirat thematisiert konkrete Angelegenheiten der Fortentwicklung der Kooperationsbeziehungen des Hilfsnetzwerkes. Die Fachgruppe Wohnungslosenhilfe bietet den geschäftsführenden Personen der jeweiligen Träger oder Ämter die Möglichkeit, ihre besonderen Probleme mit dem Umgang von Wohnungsnot aus ihrer Sicht zu erörtern und Empfehlungen auszusprechen. Die Arbeitskreise bieten sowohl den operativen Mitarbeitern als auch den Kommunalakteuren, die mit den Betroffenen im Alltag zu tun bekommen können, die Möglichkeit zur Beschaffung von Informationen und Handlungsempfehlungen im Umgang mit den Betroffenen innerhalb des öffentlichen Gemeindelebens.

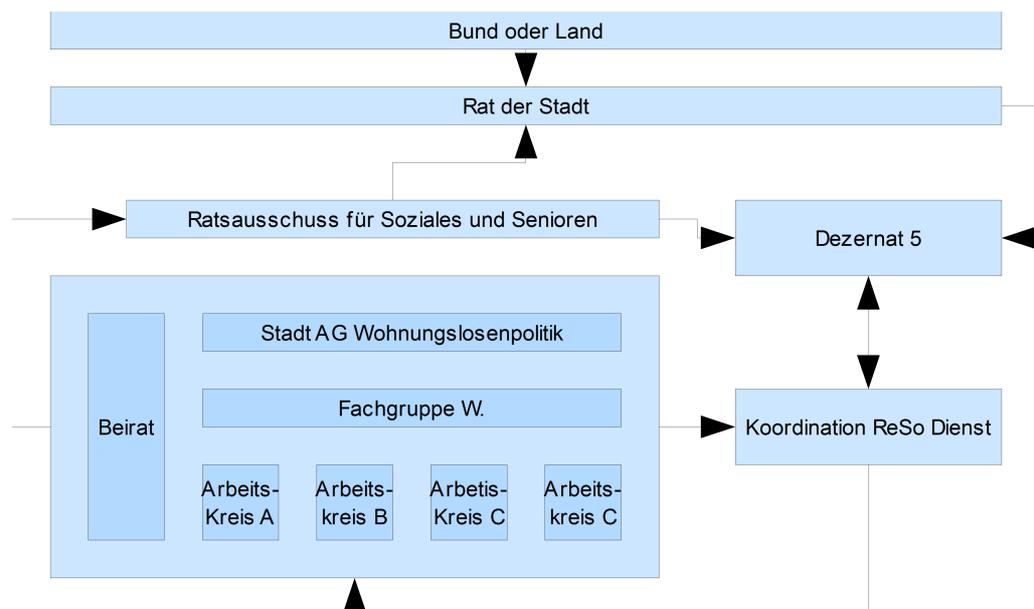
Bei der Darstellung des Ratsausschusses für Soziales und Senioren und den Gremien zeigte sich, dass die policies zur Koordination des Kölner Hilfsnetzwerkes in drei miteinander verflochtenen Policy-Zyklen³³ gewonnen werden, die jetzt hervorgeho-

³³ Der Begriff Policy-Zyklus verweist auf unterschiedliche nacheinander folgende Phasen, wobei die wesentlichen Stationen der Politik die Problemdefinition, die Politikformulierung und die Politikimplementierung sind. Dieses Phasenmodell ist als idealtypischer Natur, da die Phasen nicht streng linear verlaufen in der Realität, sondern sich in der Realität reziprok verhalten. Die Phasen durchdringen sich eher gegenseitig, was ganz deutlich, wenn man die Policy-Produktion von Netzwerken vor Augen hat, die sich nicht an der Linearität der Gesetzgebung orientieren. Der Begriff dreifacher Policy-Zyklus wird hier gewählt, um dieser Nicht-Linearität der Policy-Produktion zu entsprechen. (Jann/Wegerich 2003)

ben werden.

Der erste Policy-Zyklus zielt auf die Beschlüsse und Beschlussvorlagen der Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik, die aufgrund von Empfehlungen, Vorschlägen und Teilbeschlüssen aus dem Beirat und über die Fachgruppe Wohnungslosenhilfe gewonnen werden, welche direkt in die Koordinationsstelle des ReSo-Dienstes aufgenommen und zur weiteren Koordination des Hilfsnetzwerkes berücksichtigt werden. Der zweite Policy-Zyklus verläuft über die Ergebnisse der Stadtarbeitsgemeinschaft, die ausschließlich dem Ratsausschuss zugeführt werden, auf dessen Berücksichtigung im Ratsausschuss weitere Beschlüsse, Anträge oder Empfehlungen artikuliert werden. Diese Arbeitsergebnisse werden dann der Stadtverwaltung bzw. dem Dezernat 5 bzw. dem ReSo Dienst Köln zugetragen. Der dritte Policy-Zyklus verläuft anfangs wie der Zweite, nur dass die Beschlussvorlagen und Empfehlungen über die Arbeitsergebnisse und Empfehlungen der Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik in den Ratsausschuss für Soziales und Senioren überreicht werden, der wiederum die Belange des Hilfsnetzwerkes und auch die Situation der Wohnungsnot im Rat der Stadt vorträgt, der letztlich über weitere Beschlussvorlagen zur Behandlung des Themas Wohnungsnot entscheidet und diese dem Dezernat 5 diktiert.

Abbildung 12: Dreifacher Policy-Zyklus



(Eigene Darstellung)

Grafisch lassen sich die drei ineinandergreifenden Policy-Zyklen, dessen Ergebnisse

die Ausgestaltung des Hilfsnetzwerks betreffen, darstellen (Abbildung 13).. Mit der Ausstattung dieser entscheidungsfähigen und beratenden Institutionen und Gremien hat die Stadt Köln ein durchaus potenzielles System zur Ermittlung der Situation und der Ausmaße von Wohnungsnot im Stadtgebiet.

Diese Ausstattung ist, wie erwähnt, insofern von Bedeutung, da auch die Stadt Köln, wie überall in der Bundesrepublik, über kein adäquates Monitoringsystem verfügt, das den Umfang der Wohnungsnot objektiv und absolut bestimmen kann. Die Problemwahrnehmung der Politik bzgl. der Wohnungsnot verläuft tatsächlich so, dass, wenn Menschen von der mittelbaren Wohnungsnot in die unmittelbare Wohnungsnot rutschen, folglich auch noch durch alle Sicherungssysteme fallen, man statisch und qualitativ blind zu werden beginnt. Anders formuliert: Unterhalb des gesamtgesellschaftlichen Geschehens erlischt die Problemwahrnehmungsfähigkeit für die Herausgefallenen in qualitativer und auch quantitativer Sicht. Das erklärt auch die schwierige quantitative Untersuchung von Wohnungsnot im Allgemeinen und ist auch ein Indiz dafür, warum bis heute Wohnungsnot nicht als eigenständiges sozialpolitisches Problemfeld thematisiert wird.

Hieraus speist sich die gewisse zivilgesellschaftliche Abhängigkeit der Politik und die hohe Bedeutung des Politikformulierungsprozesses zur Wahrnehmung von Wohnungsnot in der Stadt Köln als Grundlage für weitere wohnungsnotpolitische Entscheidungen im Gemeindegebiet.

Wie aber in der Einleitung zu Beginn der empirischen Anwendung des Evaluationsansatzes in Kapitel 5 erwähnt, wurde eine Kritik laut, die besagt, dass die großen Wohlfahrtsverbände die vielen kleinen und unabhängigen Träger übervorteilen bei der Gestaltung der policies, da die großen Wohlfahrtsverbände einen hohen Einfluss geltend machen auf Kosten ihrer Kooperationspartner.

Diese Übervorteilung durch eine höhere Einflussnahme führe, um es kurz in Erinnerung zu rufen, laut Kritik zu der Gefahr, dass das Kölner Hilfsnetzwerk die Ermittlung des Abbildes der Intensität der Kölner Wohnungsnot aus Sicht der praktizierenden Träger verfälschen könnte, auf dessen Basis zugleich die erbrachten und beauftragten Leistungen finanziell erstattet werden.

Somit bestehe die Gefahr, dass die politisch ermittelte Entscheidungsgrundlage für Subventionen, Investitionen oder Kostenerstattungen für die Wohnungspolitik ver-

wässert wird.

Welche Akteure des Hilfsnetzwerks den Politikformulierungsprozess nutzen, wird in Kapitel 6.4 aufgezeigt, wobei zuerst die städtischen Akteure und im Anschluss die freien Träger dargestellt werden. Wie sie sich allerdings im Politikformulierungsprozess strategisch verhalten und ob es in der Tat eine höhere Einflussnahme der großen Themen übergreifenden Akteure nachweislich im Politikformulierungsprozess gibt, wird in Kapitel 7 überprüft.

Zuvor werden noch die städtischen Akteure, die an der Arbeitsteilung des Netzwerkes beteiligt sind, aufgeführt.

6.4. Das Dezernat 5

Die zuständigen Verwaltungsstellen für die Problematik der Kölner Wohnungsnot und die Koordination des Kölner Hilfsnetzwerks sind im Dezernat 5 für Sozial- und Gesundheitsverwaltung angesiedelt, das nun aufgeführt wird. Damit soll die Arbeitsweise und Arbeitsteilung zur Bekämpfung von Wohnungsnot aus Sicht der Stadtverwaltung dargestellt werden.

Innerhalb der Gliederung der Stadtverwaltung von Dezernat 5 bilden 1. das *Amt für Soziales und Senioren* und 2. das *Amt für Wohnungswesen* die zwei zentralen Anlaufstellen für die Bewältigung, Beseitigung und Vermeidung von Wohnungsnot. Das Amt für Soziales und Senioren wird in Kapitel 6.4.1 mit seinen untergeordneten Ämtern aufgeführt, die das Thema Wohnungsnot bearbeiten und in Kapitel 6.4.2 folgt die Darstellung vom Amt für Wohnungswesen und welche Aufgaben es übernimmt, bei der Bekämpfung von Wohnungsnot.

Die Steuerung des Kölner Hilfsnetzwerkes, also die Koordination seiner Arbeitsteilung und Angebotsstruktur auf der Grundlage der entschiedenen *policies* aus den Policy-Zyklen zwischen den freien Trägern und städtischen Einrichtungen wird konkret von dem ReSo-Dienst Köln übernommen, der dem Amt für soziales und Senioren unterstellt ist.

6.4.1. Das Amt für Soziales und Senioren

Die allgemeine Aufgabe des Amtes für Soziales und Senioren bildet die Vergabe von

Transferleistungen nach SGB XII, wie die Sozialhilfe. Weiterhin ist das Amt für die Sozialplanung und die Förderung der freien Wohlfahrtspflege zuständig. Damit ist es die entscheidende Anlaufstelle in der Stadtverwaltung für Anträge aus der freien Wohlfahrt und ihrer Förderung im Rahmen des Tätigkeitsfeldes der Bekämpfung von Wohnungsnot. Die relevanten Aufgaben bzgl. der Problematik der Wohnungsnot bilden im Wesentlichen die Leistungsbewilligungen der Sozialhilfe für Betroffene mit Wohnungsnotproblemen und die Sozialplanung bzw. Koordination der beauftragten Träger aus der freien Wohlfahrtspflege.

Die ersten Präventionsmaßnahmen, die das Amt im Allgemeinen durchführt zur Verhinderung eines drohenden Wohnungsverlustes, sind

- Die Übernahmen von Mietrückständen,
- Hauswirtschaftliche Beratung zur laufenden Sicherung der Mietzahlung und
- Schlichtende Verhandlungen mit dem Mieter zur Vermeidung des Wohnungsverlustes.

Sollte es doch zu einem unvermeidlichen Auszug kommen, da das bestehende Wohnverhältnis nicht gehalten werden konnte, werden bei Härtefällen, bestimmte Zahlungen übernommen, die den Umzug in neuen Wohnraum ermöglichen, damit die Betroffenen nicht obdachlos werden. Die Wohnungen können prinzipiell aus dem Bestand der öffentlich geförderten Wohnungen oder auch aus dem Bestand der freifinanzierten Wohnungen stammen. Diese finanziellen Hilfen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit bilden

- Kauttionen,
- Sicherheitsleistungen,
- Genossenschaftsleistungen
- Oder auch Maklerprovisionen,

die für die Betroffenen meistens außerplanmäßige Zusatzkosten bilden, die nicht immer anderwertig aufgebracht werden können.

Ein Problem in der Dienststelle des Amtes für Soziales und Senioren zur Verhinderung von Wohnungsnot ist, dass die Handlungsbefugnisse weitestgehend aus der Rechtsquelle des SGB XII stammen. Somit entstanden in Köln Probleme bei der Gewährleistung von Hilfsmaßnahmen zur Prävention von Wohnungsnot bei Menschen, die nur Leistungsansprüche nach SGB II bekommen können.

Da die Ausübung der Bereitstellung und Bewilligung von sozialen Transferleistungen zu den pflichtigen Selbstaufgaben ohne Weisung gehören, hat das Amt für Soziales und Senioren mit der ARGE eine Regelung gefunden, die die Hilfsmaßnahmen der SGB II Empfänger im Wesentlichen gewährleistet und wie trotzdem alle Wohnungsnotfälle unter ihrem Dach behandelt werden können.

So wurden Maßnahmen eingeleitet zur Abkehr dieser Zuständigkeitsprobleme, zwischen der ARGE und dem Amt für Soziales und Senioren, indem die Arbeit der ARGE mit in die Verwaltungspraxis des Amtes für Soziales und Senioren integriert bzw. eingebunden wurde. Man einigte sich mit der Geschäftsführung der ARGE darauf, die „ungeschulten“ ARGE-Mitarbeiter von dem Problem der Wohnungsnot zu entlasten, indem man ausgewählte Mitarbeiter der ARGE mit den besonderen Problemen des Klientels der Menschen in Wohnungsnot vertraut machte. Das Problem der ungeschulten ARGE-Mitarbeiter wurde im Vorfeld der Problemlösung folgend formuliert:

Die Fallmanager in den kommunalen Arbeitsgemeinschaften sind aufgrund ihrer sehr hohen Arbeitsbelastung gegebenenfalls nicht in der Lage, besondere Hilfebedarfe oder problematische Fallkonstellationen einschätzen und hinsichtlich ihrer Wohnungsnotfallrelevanz beurteilen zu können. Im Rahmen der Angemessenheitsprüfung muss sichergestellt werden, dass bei Fällen, die der FallmanagerIn nicht selber hinreichend einschätzen kann, eine ausführliche Prüfung der Angemessenheit und Entwicklung geeigneter Hilfestrategien eingeleitet wird. (ReSo Dienste Köln 2005: unveröffentlichtes Papier)

Das Ergebnis dieser Zusammenarbeit ist, dass ein paar instruierte Mitarbeiter der ARGE in den Büroräumen des Amtes für Soziales und Senioren sitzen, diesem aber nicht unterstellt sind. Diese Zusammenarbeit zwischen den beiden Dienststellen wird im folgenden Kapitel näher beleuchtet und es werden auch die wesentlichen Aufgaben der ARGE vorgestellt, die unmittelbar Einfluss haben auf die Prävention von Wohnungsnot. Im Anschluss an der Darstellung der Aufgaben der ARGE werden die Fachstelle Wohnen, der ReSo-Dienst und die Ämterübergreifende Planungsgruppe vorgestellt, mit ihren jeweiligen Aufgaben, die sie im Einzelnen übernehmen, zur Verhinderung und Bekämpfung von Wohnungsnot.

6.4.1.1. Die ARGE

Die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) auf kommunaler Ebene stellen die sozialstaatlichen Einkommenssicherungsleistungen und entsprechende Mehrbedarfe, wie Wohnkostenübernahme, nach SGB II, seit dem 01. Januar 2005, zur Verfügung und haben damit direkten Einfluss auf die Vermeidung von Wohnungsnot auf kommunaler Ebene,³⁴ da viele von Wohnungsnot Betroffene als arbeitssuchend eingestuft werden.

Nach der Neujustierung von SGB II und SGB XII entstanden für die Zielgruppe der Betroffenen der Wohnungsnot Zuständigkeitsprobleme von Amts wegen. Bekamen bis dahin Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten automatisch die ehemalige Sozialhilfe, gilt dieses Kriterium heute für viele Betroffene der Wohnungsnot nicht mehr, da sie aufgrund ihrer scheinbaren Erwerbsfähigkeit nur Leistungsansprüche auf Grundlage des SGB II geltend machen können. Damit müssen sie die gesetzlichen Auflagen zur Leistungsbewilligung erfüllen, die meist aufgrund der Lebensumstände der Betroffenen nicht erfüllt werden konnten. Folglich mussten Leistungskürzungen in Kauf genommen werden, die die Lage der Betroffenen nur noch verschärfte. Damit war ein Zielkonflikt im SGB II verankert, der die Lebenssituation vieler von Wohnungsnot Betroffener verschlimmerte.

Es wurde nicht ausreichend vom Gesetzgeber berücksichtigt bei der Neujustierung der ehemaligen Arbeitslosen- und Sozialhilfe, dass die ehemaligen Transferleistungen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten, welche nun im SGB XII §67ff. formuliert sind, den meisten in Wohnungsnot geratenen Leistungsempfängern nicht mehr uneindeutig zugänglich waren. Dabei entstand eine Zirkulation von Betroffenen zwischen den Ämtern, denn es war nicht eindeutig mehr klar, ob die Betroffenen nun unter das SGB II oder SGB XII fielen. Folglich kam es zu Zuständigkeitsproblemen, durch die die Betroffenen hin und her geschickt wurden.

Die Ungenauigkeit der Arbeitsmarktreform Hartz IV in Bezug auf diese besondere Zielgruppe, und die daraus resultierenden Implementationsprobleme wurden von der Stadtverwaltung Köln rechtzeitig erkannt und mit entsprechenden adäquaten Lösungen in der Verwaltungspraxis verringert.³⁵

34 Siehe dazu auch Kapitel 3.5 zur näheren Einschätzung.

35 An dieser Stelle könnten die pauschalen Urteile über den Filz in der Verwaltung auch umgekehrt hergeleitet werden, eben weil der Gesetzgeber mangelnde Gesetzesentwürfe formuliert und verabschiedet, kommt es zu unnötigem und nicht eindeutigen Aufgabenzuteilung und somit zu Verwal-

Mit der Zusammenarbeit von der ARGE und dem Amt für Soziales und Senioren gelang es nun, die vom Gesetzgeber verursachten Zielkonflikte zu vermeiden für die Menschen in Wohnungsnot, indem die entsprechenden geschulten Fallmanager der ARGE, die mit den besonderen schwierigen Lebenslagen vertraut gemacht wurden, in das Fallmanagement des Amtes für Soziales und Senioren einbezogen wurden, um in gemeinsamer Absprache adäquate Eingliederungsmaßnahmen für die Menschen aus der besonderen Zielgruppe der Wohnungsnot zu entwerfen. Diese Fallmanager sind nun zuständig für erwerbslose Betroffene unter besonderer Berücksichtigung ihrer außergewöhnlichen Lebensumstände innerhalb der Büroräume des Amtes für Soziales und Senioren. Wie diese Zusammenarbeit konkret in die Verwaltungspraxis des ReSo-Dienstes eingegliedert wurde, wird in Kapitel 6.4.1.3 vorgestellt.

6.4.1.2. Die Fachstelle Wohnen

Die Fachstelle Wohnen im Amt für Soziales und Senioren übernimmt die wichtigste Präventionsaufgabe zur Vermeidung von Wohnungsnot, nämlich die Gewährung und Übernahme von Mietschulden. Die Voraussetzung dafür ist, dass die Unterkunftskosten und auch die Wohnungsgröße der Antragsteller angemessen sind. Weiterhin müssen die Antragsteller einen Leistungsbezug nach SGB II oder XII bekommen haben. Menschen, die anderweitig in wirtschaftliche Bedrängnis kommen und nicht Leistungsempfänger der beiden genannten Sozialgesetzbücher sind, müssen Wohngeld beantragen. Die gesetzliche Grundlage, nach der die Fachstelle Wohnen handelt, bildet die Mietschuldenübernahme des SGB II §22 Abs. 5, in dem es heißt:

Sofern Leistungen für Unterkunft erbracht werden, können auch Schulden übernommen werden soweit dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist. Sie sollen übernommen werden, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht. Vermögen nach §12 Abs. 2 Nr. 1 ist vorrangig einzusetzen. Geldleistungen sollen als Darlehen erbracht werden. (SGB II §22 Abs.5)

Darüber hinaus können von der Fachstelle Wohnen Mietschulden übernommen werden, auf der gesetzlichen Grundlage des SGB XII §34 Abs. 1, wo steht:

tungsfilz.

Schulden können nur übernommen werden, wenn dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist. Sie sollen übernommen werden, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht. Geldleistungen können als Beihilfe oder als Darlehen erbracht werden. (SGB II§22 Abs.5)

Neben dieser Mietschuldenübernahme verfolgt die Fachstelle Wohnen zur Abkehr von Wohnungsnot die Aufgabe einer Beratung in den Bereichen Einkommenssicherung und Mietsicherung für Betroffene. Diese beratenden Tätigkeiten dienen eher strukturierenden Maßnahmen für die Betroffenen und haben keine übertragende gesetzliche Grundlage, sondern bauen auf internen Verwaltungsvorschriften. Sie sollen die Betroffenen organisatorisch entlasten.

Die Fachstelle Wohnen bleibt selbst nach bevorstehendem Wohnungsverlust, wenn alle Präventionsmaßnahmen nicht greifen, aktiv, indem sie Hilfen zur Beschaffung einer neuen Wohnung anbietet. Diese Hilfen sind unter anderem die Übernahme außerplanmäßiger Kosten wie Kautionsleistungen, Sicherheitsleistungen, Genossenschaftsanteile oder Maklerprovisionen nach SGB II und SGB XII.

Die Fachstelle Wohnen vermittelt auch adäquaten Wohnraum für Menschen, die nicht unbedingt vor einem drohenden Wohnungsverlust stehen, mit der Ausstellung des Wohnberechtigungsscheines.

Darüber hinaus stehen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit ordnungsbehördliche Maßnahmen zur Verfügung auf der Grundlage der Ordnungsbehördengesetze (OBG NW), mit welchem eine Wiedereinweisung vor dem offiziellen Räumungstermin, in die bisherige Wohnung erzwungen werden kann. Und es besteht die Möglichkeit eine (Zwangs-) Einweisung in eine freie Wohnung herbeizurufen. Weiterhin können Betroffene auch in Wohnheimen und gewerblich genutzten OBG-Unterkünften und in Obdachloseneinrichtungen untergebracht werden.

Selbst wenn die Prävention nicht gelingt und der drohende Wohnungsverlust sicher und nicht mehr abwendbar ist, die weiteren Sicherungsmaßnahmen zur Vermeidung von Obdachlosigkeit nicht halten, arbeitet das Amt für Soziales und Senioren weiter, um die Wohnungslosigkeit abzuwenden. Die anderen Dienststellen beginnen dabei zunehmend eine Rolle zu spielen und Aufgaben zu übernehmen.

6.4.1.3. Der ReSo-Dienst

Im Zentrum der Bekämpfung von unmittelbarer Wohnungsnot steht der ReSo-Dienst Köln, der sich als ein *Dienstleistungszentrum für wohnungslose Menschen und Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten* versteht. Konkret sind die ReSo-Dienste Köln zuständig für Menschen ohne festen Wohnsitz, die nicht ordnungsbehördlich untergebracht sind und Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten.

Bei den Personen, die auf der Straße leben, handelt es sich in aller Regel um Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten, bei denen die besonderen Lebensverhältnisse derart mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, dass die Überwindung der besonderen Lebensverhältnisse auch die Überwindung der sozialen Schwierigkeiten erforderlich macht. Diese Menschen sind nicht in der Lage, ohne Unterstützung organisierter Hilfetragender ihre besonderen Lebensverhältnisse und sozialen Schwierigkeiten zu verändern oder zu überwinden. (...) Typische Hilfebedarfslagen sind Drogenabhängigkeit, Alkoholabhängigkeit, psychische Auffälligkeiten, ungesicherte Wohn- und Lebensverhältnisse, Gewalterfahrungen Wohnungslosigkeit oder Haftentlassungen. (Stadt Köln 2006: 6)

Das Wichtigste zur Bekämpfung von Wohnungsnot an dem ReSo-Dienst Köln ist nicht nur, dass er in Köln die letzte öffentlich rechtliche Anlaufstelle für Menschen in unmittelbarer Wohnungsnot darstellt, sondern auch, dass er für ihre Zielsetzung der Überwindung, Beseitigung und Milderung dieser „sozialen Schwierigkeiten“ die Hilfsangebote von Trägern aus der freien Wohlfahrt mit einbezieht. Somit ist der ReSo-Dienst konkret für die Netzwerksteuerung des Hilfsnetzwerks verantwortlich.

„Neben der direkten Hilfe am Kunden ist die Steuerung und Koordinierung der Kölner Hilfeangebote für den Personenkreis der Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten eine bedeutsame Arbeit. Hierzu gehört im Rahmen der Entwicklungsplanung die Steuerung und Prüfung der Angebote nach Sozialraumverträglichkeitskriterien. Gerade bei diesem Personenkreis ist Integration nur erreichbar, wenn die Kriterien der Sozialraumverträglichkeit im besonderen Maße bei der Planung und Realisierung berücksichtigt werden. (Stadt Köln 2006: 7)

Insgesamt werden durch die ReSo-Dienste Köln über 60 verschiedene Angebote für den Personenkreis gesteuert und koordiniert. „[...] Ziel der verschiedenen Angebote ist es, die Lebenssituation zu stabilisieren, zu verbessern sowie die bestehenden so-

zialen Schwierigkeiten und besonderen Lebensverhältnisse zu überwinden“ (Stadt Köln 2006: 7)

Diese Zusammenarbeit ist das Kernstück des Kölner Modells, in dem die „[...] Hilfen [...] im Auftrag der Stadt Köln durch die Träger der freien Wohlfahrtspflege in den folgenden Hilfeformen angeboten werden.“ (Stadt Köln 2006: 8)

Es handelt sich bei diesen Hilfeformen um

1. Fachberatungsstellen,
2. Notschlafstellen,
3. Ambulante Hilfen,
4. Zielgruppenorientierte Wohnangebote,
5. Stationäre Hilfen und um eine angemessene
6. Angebotsverteilung der Hilfen in städtischen Teilräumen.

Bezeichnend ist, dass sich die Intensivierung der Kooperationsbeziehungen, zwischen den freien Trägern der Wohlfahrtspflege und der Stadtverwaltung aus der Zusammenlegung der ehemaligen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum 01.01.2005 herleitete.

Der gesetzliche Umbruch durch die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zum 01.01.2005 erforderte, die Hilfen nach §67 SGB XII neu auszurichten. Das Kölner Hilfesystem in seiner gesamten Komplexität und Angebotsseite musste auf den Hintergrund der gesetzlichen Veränderungen überprüft und der neuen Entwicklung angepasst werden, damit es auch weiterhin zukunftsfähig bestehen bleiben kann. [...] Dieser Schritt konnte aus Sicht der Stadtverwaltung nur gemeinsam mit den Trägern der freien Wohlfahrtspflege, Verbänden und Initiativen begonnen werden. (Stadt Köln 2006: 21)

Mit dieser Neujustierung der Beziehungen zwischen freien und städtischen Akteuren stand im Vordergrund, die bestehenden Angebote unter der Berücksichtigung „[...] der veränderten Bedarfe zu überprüfen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten“ (Stadt Köln 2006: 21)

Für diese Aufgabe wurde die Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik ins Leben gerufen.³⁶ Wesentlich für die Stadt AG ist, die freien und städtischen Akteure regelmäßig zusammenzuführen und die jeweilige subjektive und praktische Sicht auf

³⁶ Vorgestellt wird die Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik in Kapitel 6.3.1.

die Wohnungsnot im Stadtgebiet von Köln zu artikulieren und Lösungsvorschläge insgesamt zu formulieren. Dabei sollen letztlich bestehende Bedarfe in der Stadt AG geprüft und evtl. neue Bedarfe formuliert und bestehende Strukturen den neuen Bedarfen angepasst werden. In der Auftaktsammlung am 10.11.2005 wurden die Rahmenbedingungen für diese Zusammenarbeit festgelegt. Die Geschäftsführung der Stadt AG Wohnungslosenpolitik hat der ReSo-Dienst Köln inne.

Die Leistungs- und Aufgabenbereiche des ReSo-Dienstes lassen sich insgesamt grafisch auf folgende Weise darstellen. Der ReSo-Dienst übernimmt neben den Leistungsberechtigten nach SGB XII auch den Teil des wohnungslosen Personenkreises, der laut ARGE arbeitsuchend eingestuft wird, aber aufgrund seiner komplexen Lebenssituation auf die weiteren Hilfsangebote des Kölner Hilfsnetzwerkes angewiesen ist, zur Bewältigung ihrer schwierigen Lebenssituationen. (Stadt Köln 2006: 21)

Abbildung 13: Dienstleistungszentrum ResoDienste Köln

Dienstleistungszentrum ResoDienste Köln		
<p>Wirtschaftliche und persönliche Hilfen <u>Leistungsbereiche:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fallmanagement - Wirtschaftlicher Dienst - Ambulanter Dienst <p><u>Leistungen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Beratung - Diagnose - Hilfeplanung - Synchronisation von SGB II und XI 	<p>Steuerung und Koordination des Hilfesystems</p> <ul style="list-style-type: none"> - Notschlafstellen - Ambulante Hilfen - Stationäre Hilfen - Beratungsstellen - Stadt AG Wohnungslosenpolitik - Arbeitskreise - Ämterübergreifende Koordination 	<p>Controlling und Finanzierung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mittelsteuerung - Sicherung von Fördermitteln - Refinanzierung <p><u>Finanzierung durch Dritte:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Landschaftsverband Rheinlad - Ministerium für Soziales des Landes NRW

(Stadt Köln 2006: 21)

Auch die Steuerung bzw. Koordination des Hilfsnetzwerkes mit der Abstimmung der ambulanten und stationären Hilfen, den Notschlafstellen und der Führung des Gremiennetzwerkes obliegt ihm. Darüber hinaus obliegt ihm die Kontrolle und Befugnis der Finanzausstattung des gesamten Hilfsnetzwerkes. Weiterhin führt er bestimmte Controllingfunktionen durch, damit die Budgetierung des Hilfsnetzwerkes in einem angemessenen Verhältnis zwischen Bedarfslage und Mitteleinsatz gelingt.

6.4.1.4. Die ämterübergreifende Planungsgruppe

Die Planungsgruppe ist im Amt für Soziales und Senioren eingerichtet worden und bietet den zuständigen, hier aufgeführten Ämtern, die mit dem Thema Wohnungsnot in Berührung kommen, sich über Implementations- und Zielerreichungsprobleme auszutauschen. Das Ziel ist dabei insbesondere, „[...] die bestehenden Hilfen für den Personenkreis der Wohnungslosen und Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten innerhalb der Stadtverwaltung zu optimieren.“ Die Planungsgruppe trifft sich regelmäßig zweimal im Jahr und darüber hinaus zusätzlich, wenn ein Mitglied der Planungsgruppe es für nötig hält. (Stadt Köln 2006: 19)

6.4.2. Das Amt für Wohnungswesen

Das Amt für Wohnungswesen ist ebenfalls dem Dezernat 5 zugeordnet und betreut im Wesentlichen die wohnungspolitischen Aufgaben, die den Wohnungsbestand regulieren (vgl. Kapitel 5.3). Dabei geht es um die Wohnraumförderung nach dem Modernisierungsprogramm, dem Energiesparprogramm von Nordrhein-Westfalen, Wohnungspflege im Rahmen der Wohnungsaufsicht, der Kontrolle bei Zweckentfremdung von Wohnraum, Mietpreiskontrolle und auch die Genehmigung von Wohngeld. Zur Bekämpfung von unmittelbarer Wohnungsnot ist das Amt für Wohnungswesen nicht vorgesehen. Das einzige Instrument, das der Regulierung von unmittelbarer Wohnungsnot nahe kommt, sind die Leistungen des Wohngeldes, welche ALG II-Empfänger nicht zur Verfügung stehen.

Als Anlaufstelle für Wohngeldangelegenheiten sind nun extra in den sechs Stadtgebieten von Köln jeweils eine Wohngeldstelle eingerichtet worden, um den Ansturm bei der Zentrale des Wohnungsamtes zu vermeiden.

Der Besitz eines WBS hängt maßgeblich von der Einkommenshöhe und der Zusammensetzung des Haushaltes ab. Die gesetzliche Grundlage für dieses Instrumentarium findet sich im §5 Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) und §§9 und 27 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG).

Damit sind die städtischen Verwaltungsakteure genannt, die sich um das Problem der Wohnungsnot mit all seinen Intensitäten, explizit beschäftigt sind. Im Anschluss folgen nun die freien Trägerschaften und ihre Funktionen zur Bekämpfung und Verhinderung von Wohnungsnot.

6.5. Die freien Trägerschaften

Wesentliches Merkmal des Kölner Hilfsnetzwerkes zur Bekämpfung von Wohnungsnot ist, die ständige „Weiterentwicklung der Hilfen für wohnungslose Menschen“ durch „neue Kooperationsformen zwischen den städtischen Dienststellen und den freien Trägern“. Dabei wird versucht, die Hilfsangebote kontinuierlich aufeinander abzustimmen und der Bedarfslage der Betroffenen in Wohnungsnot anzupassen. Die Charakteristika des freien Trägerkreises und wie er letztlich mit Hilfe der beschlossenen Richtlinie umgesetzt wird, werden im Folgenden vorgestellt. (Stadt Köln 2005b) Bei dieser Darstellung soll nur klar werden, was die Gruppe von Trägern der freien Wohlfahrt im Gesamtnetzwerk auszeichnet, was ihre Aufgabenfelder sind und wie sie sich gegenüber Konkurrenz aus dem freien Wohlfahrtsmarkt, abschirmt zur Aufrechterhaltung der bestehenden Arbeitsteilung. Dabei wird nicht auf jeden einzelnen Akteur und seine spezielle Rolle eingegangen, da dies auch nicht notwendig ist für Netzwerkevaluation und die Überprüfung der internen Kritik. Die einzelnen Teilnehmer der freien Wohlfahrt im Gesamtnetzwerk und ihre Interrelationen werden in Kapitel 7 gelistet.

Weiterhin werden in diesem Kapitel die großen Wohlfahrtsverbände vorgestellt, die den Politikformulierungsprozess zu ihren Gunsten benutzen. Ihre Verhaltensweisen werden zum Schluss mit den übrigen Teilnehmern verglichen, um herauszufinden, ob sie tatsächlich den Politikformulierungsprozess zu ihren Gunsten bestimmen.

6.5.1. Der *Akteurskreis*

Der Kreis der Akteure der freien Wohlfahrt, der zum Thema Wohnungsnot in Köln aktiv ist, wird von der Stadtverwaltung über zu vergebende Aufträge bestimmt.³⁷ Zwar gibt es einen freien Markt der Wohlfahrtspflege, trotzdem achtet der ReSo-Dienst Köln darauf, dass die Teilnehmer des Hilfenetzwerkes eine überschaubare und somit koordinierbare Größe beibehält. Diese Größe wird durch eine beschlossene Richtlinie vom März 2005 der Stadt Köln für ambulante Hilfen gem. §67 SGB XII

³⁷ Zu Beginn jeder Neuaufnahme eines Trägers aus der freien Wohlfahrt steht ein öffentlich-rechtlicher Vertrag gem. § 54 VwVfG zwischen ihm und der Stadtverwaltung. Die Anforderungen, die von der Kölner Stadtverwaltung an die neuen freien Träger gestellt werden, sind auf folgender Seite skizziert.

über das Amt für Soziales und Senioren bzw. über den ReSo-Dienst, welcher für die Koordination der Kooperationsbeziehungen verantwortlich ist, reguliert. „Ob ein Träger nach §5 SGB XII an der Durchführung von ambulanten Hilfen nach §67 SGB XII beteiligt wird bzw. ihm ein Antrag zur Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe erteilt wird, entscheidet das Amt für Soziales und Senioren nach der Angebots- und Bedarfslage. Ein Anspruch auf Beteiligung an der Durchführung von sozialhilfrechtlichen Aufgaben ergibt sich aus §5 SGB XII nicht. Diese Richtlinie begründet einen solchen Anspruch ebenfalls nicht. Sie setzt lediglich Standards für die Hilfsqualität, die im Falle des Auftrags nach §5 SGB XII zu erbringen ist, sowie Verfahrensregeln fest, die mit der Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik vereinbart wurden.“³⁸ Somit hat die Stadt Köln ein Instrument, um die Netzwerkgröße und die Angebotsstruktur langfristig zu stabilisieren, indem sie je nach Bedarf neue Anträge von potenziellen Marktteilnehmern aus dem freien Wohlfahrtsmarkt zur Aufnahme von sozialhilfrechtlichen Aufgaben ablehnt bzw. genehmigt und damit zugleich einen Auftrag zur Ergänzung des Versorgungsangebots des kooperierenden Hilfesystems, ausspricht.³⁹ „Mit der Durchführung der ambulanten Hilfe nach §67 SGB XII werden nur Einrichtungen und Dienste beauftragt, die folgende Anforderungen erfüllen“:⁴⁰

1. Sie müssen Mitglied in der Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik der Stadt Köln nach § 4 SGB XII sein.
2. Sie signalisieren eine Bereitschaft zur generellen und einzelfallbezogenen Kooperation mit allen notwendigen Ämtern der Stadtverwaltung.
3. Sie stimmen grundsätzlich klare Regelungen von Fachaufsicht, Fortbildung und ggf. Supervision zu.
4. Sie stellen eine regelmäßige und wöchentliche Erreichbarkeit für Betroffene der Wohnungsnot während der normalen Geschäftszeiten sicher. (Stadt Köln 2005b)

³⁸ Stadt Köln: Richtlinie über die Standards für ambulante Hilfen nach § 67 SGB XII und Beteiligung von Trägern nach § 5 durch das Amt für Soziales und Senioren. März 2005.

³⁹ „Ein Auftrag zur Durchführung persönlicher ambulanter Hilfen gem. § 67 SGB XII kann zustande kommen durch Antrag eines Trägers an das Amt für Soziales und Senioren, denen eine Hilfekonzeption sowie der Nachweis über die Qualifikation des Mitarbeiters/der Mitarbeiterin beizufügen ist, die mit der Aufgabe betraut werden.“ Richtlinie über die Standards für die ambulanten Hilfen nach §67 SGB XII

⁴⁰ Richtlinie über die Standards für die ambulanten Hilfen nach §67 SGB XII.

Diese Anträge zur Schließung von Versorgungslücken werden auch in der Stadtarbeitsgemeinschaft diskutiert. Der bestehende freie Trägerkreis hat somit beratenden Einfluss auf seine künftige Anzahl. Die Entscheidungsgewalt liegt aber beim ReSo-Dienst Köln. Somit wird die Stadtarbeitsgemeinschaft, indem sich die freien und städtischen Leistungsträger wie unter 6.2.1 erwähnt regelmäßig austauschen, ein Teil des Rekrutierungsprozesses, um evtl. Versorgungs- bzw. Bedarfslücken zu schließen. Mit diesem Verfahren bleibt der Teilnehmerkreis nach außen konstant und aufeinander bezogen. Und seine Angebotsstruktur wird nicht verwässert durch Impulse aus dem freien Wohlfahrtsmarkt.

Kennzeichnend für die Netzwerkteilnehmer aus der freien Wohlfahrt ist, dass das Spektrum von großen, themenübergreifenden bis hin zu kleinen unabhängigen freien Trägern reicht. Zu den großen unabhängigen Trägern, die im Kölner Hilfsnetzwerk beteiligt sind, zählen im Wesentlichen die Spitzenverbände:

1. Die Arbeitswohlfahrt Kreisverband Köln e. V.
2. Caritasverband Köln e. V.
3. Der Paritätische Wohlfahrtsverband Köln
4. Das Deutsche Rote Kreuz
5. Das Amt für Diakonie Köln und
6. Das Synagogen-Gemeinde Köln. (Stadt Köln/Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege 15.12.2005)

Ob diese Akteure in der Tat eine übervorteilende Rolle durch einen höheren Einfluss im Meinungsbildungsprozess einnehmen und so den Rest der Teilnehmer des Netzwerkes in artikulativen Zugzwang setzen zur Erlangung von Auftragsverlängerungen und Finanzmitteln, wird in Kapitel 7 erläutert. Zuvor werden aber die Tätigkeitsfelder der freien Träger aufgeführt.

6.5.2. Die Tätigkeitsfelder

Die Tätigkeitsfelder der freien Träger im Kölner Hilfsnetzwerk zur Bekämpfung von Wohnungsnot umfassen dabei folgende Aufgabenbereiche.

1. geht es um Sozialberatung einschließlich einer Unterstützung im Umgang mit Behörden und bei Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber Sozialleistungsträgern und eine Motivationsförderung zur Überwindung der eigenen

- besonderen Lebenslagen und sozialen Schwierigkeiten.
2. Die Hilfeangebote verfolgen das Ziel Bildungsdefizite zu beheben bei der Aufnahme bzw. dem Erhalt von Arbeit bzw. einer Beschäftigung.
 3. Werden Hilfestellungen bei der Suche nach passenden Wohnraum und einer ambulanten Betreuung und Unterstützung bei den lebenspraktischen Schwierigkeiten bereitgestellt.
 4. Werden Hilfestellungen bei nötigen Kontakten zur Vermittlung von Wohnraum, Unterstützung bei der Organisation von Wohngemeinschaften geboten.
 5. Wird die Entwicklung einer der sozialen Eingliederung und Gesunderhaltung förderlichen Lebensweise und Freizeitgestaltung angeregt.
 6. Erfolgt eine Unterstützung bei finanziellen Problemen sowie Hilfe zur Vermeidung rechtlicher, sozialer Konflikte.
 7. Gibt es Vermittlungen zu therapeutischen, rehabilitativen und pflegerischen Hilfen.

Diese Aufgabenbereiche werden realisiert in Form einer Begleitung zu geschütztem Wohnen, Hilfen in Form von Wohnprojekten, Streetworking oder Krisenintervention. Für diese Formen der Sozialarbeit, die die freien Träger aufnehmen, nachdem sie von Betroffenen aufgesucht wurden, werden in aller Regel auch, nach bestimmten Kriterien und der Rücksprache mit dem ReSo-Dienst Köln Kosten erstattet.

6.6. Abschluss und Überleitung

Nachdem nun der Ratsausschuss für Soziales und Senioren und alle Gremien des formellen Politikformulierungsprozesses und der praktizierende Akteurskreis aus Verwaltung und freier Trägerschaft mit ihren jeweiligen Rollen, Bedeutungen und Funktionen für die Bekämpfung von Wohnungsnot dargestellt wurden, bleibt nun die Untersuchung der informellen Einflussnahme der jeweiligen Akteure zur Überprüfung der internen Kritik einer konkurrierenden Übervorteilung. Diese Untersuchung der Einflussnahmen erfolgt in Kapitel 7 mit Hilfe von netzwerkanalytischen Methoden, mit denen sich Aussagen ableiten lassen über das Verhalten der Akteure im Gesamtnetzwerk. Auf diese Weise kann festgestellt werden, ob tatsächlich sich die Kritik einer übervorteilenden Einflussnahme auf die policies des Politikformulierungsprozesses

ses bestätigen lässt. Die Aufarbeitung des informellen Einflusses findet ihren Ausgangspunkt über eine Affiliationsmatrix. Was diese Affiliationsmatrix ist und was sie leistet, wird nun in der abschließenden Analyse des informellen Informationsaustausches erklärt, und wie mit ihrer Hilfe die Kritik überprüft wird.

7. Die informelle Einflussnahme: Die freien und städtischen Akteure innerhalb des Politikformulierungsprozesses

Nachdem die jeweiligen Institutionen, Gremien und Akteure des formellen Politikformulierungsprozesses und die Arbeitsabläufe des Hilfsnetzwerks vorgestellt wurden, müssen nun die jeweiligen Einflusspotenziale der Akteure analysiert werden, um herauszufinden, ob die großen themen-übergreifenden Akteure des Hilfsnetzwerks ihre kleinen Kooperationspartner übervorteilen. Diese Intensitäten von Einfluss und die daraus behaupteten Nachteile bzgl. der Arbeitsweise des Netzwerks werden nun mithilfe diverser Methoden der Netzwerkanalyse untersucht.

Konkret wird nun also jeder Akteur daraufhin untersucht werden, wie er sich in der Policy-Arena insgesamt verhält. Dabei wird danach gefragt werden, wie viele Kontakte ein Akteur zu seinen Kooperationspartnern im Gesamtnetzwerk unterhält. Auch wird danach gefragt werden müssen, wie gut sich die einzelnen Akteure zwischen ihren Kooperationspartnern positioniert haben, um den Informationsfluss aus ihrer Sicht zu kontrollieren. Weiterhin muss danach gefragt werden, wie unabhängig die jeweiligen Akteure sind oder ob sie auf ihre Kooperationspartner angewiesen sind, bzgl. ihrer Informationseinspeisung oder des Informationsempfangs. Sollte sich dabei herausstellen, dass ein Akteur entsprechend viele Kontakte unterhält, eine Position einnimmt, indem er für die Verbreitung von Informationen im gesamten Netzwerk verantwortlich ist und unabhängig ist, um zirkulierenden Informationen auf sich zu einen, kann davon ausgegangen werden, dass dieser Akteur eine strategisch gute Position eingenommen hat, und die Ausgestaltung der policies in hohem Maße beeinflusst. Hat dementsprechend ein Akteur keine bzw. kaum Kontakte und ist insofern auch schlecht positioniert zu seinen Kooperationspartnern, sodass er sich keinen umfassenden Zugang zum Informationsfluss im Netzwerk sichern kann, hat er keinen bzw. nur marginaleren Einfluss auf die Ausgestaltung der policies. Bei einer Übervorteilung im Meinungsbildungsprozess des Netzwerks müssten nun die entsprechenden Werte der einflussstarken und einflusschwachen Akteure auseinanderfallen.

Das Ziel dieser netzwerkanalytischen Untersuchung ist also von jedem Akteur die netzwerkanalytischen Kennzahlen zu ermitteln. Ausgangspunkt zur Ermittlung dieser Kennzahlen bildet die sogenannte Affiliationsmatrix, mit deren Methode die Kooperationsbeziehungen aus den Teilnahmeschaften aus den Gremien herausgefiltert werden können. Die Quellen dieser Daten stammen von diversen Teilnehmerlisten, die mit in Tabelle 22 aufgeführt sind. Diese Dokumente wurden von dem ReSo Dienst Köln zur Verfügung gestellt. Nachdem nun mithilfe der Affiliationsmatrix die gesamten Kooperationsbeziehungen in Kapitel 7.1 heraus gefiltert wurden, werden aus ihnen weitere Datentypen umgewandelt, um mit diesen Datentransformationen an die benötigten Werte zu gelangen, die für die Variablen der Formeln der Kennzahlen notwendig sind. Welche benötigten Kennzahlen für die Untersuchung der Übervorteilung der jeweiligen Akteure herangezogen werden, wird im Anschluss an die Transformation der Daten aufgeführt. In Kapitel 7.2 werden die berechneten Werte der jeweiligen Akteure aufgeführt und interpretiert. In Kapitel 7.3 folgt die Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse. Das Kapitel schließt mit ergebnisbezogenen Handlungsempfehlungen für das Kölner Hilfsnetzwerk.

Zuvor folgt die Filterung der Kooperationsbeziehungen aus der Affiliationsmatrix. Jansen schreibt zu dieser Vorgehensweise der Affiliationen:

Dieses Verfahren ist in der Netzwerkanalyse sehr wichtig, weil es eine Möglichkeit bietet, Netzwerkdaten aus anderen Datentypen zu gewinnen. Es ist z. B. recht einfach, die Teilnehmer an verschiedenen Hearings im Bundestag zu einem Gesetzesvorhaben anhand von Anwesenheitslisten festzustellen oder die Mitglieder der Aufsichtsräte großer Unternehmen aus Handbüchern zu entnehmen. [...] Bei Richtigkeit der Unterstellung, dass wer gemeinsam im Aufsichtsrat oder an einem Hearing teilnimmt, auch tatsächlich Kontakt hat, lässt sich aus diesem Datentypus ein Netzwerk gewinnen. (Jansen 2006: 113)

Dieses Affiliationsnetzwerk bildet somit auch hier die angemessene Ausgangssituation für die weitere Analyse der hypothetischen Dominanz und Durchsetzungskraft der trägerübergreifenden bzw. Spitzenverbände der freien Wohlfahrt im Politikformulierungsprozess gegenüber den kleinen, unabhängigen freien Trägern. Da erstens die Gremien identifiziert wurden und zweitens die Ausgangsdaten in Form von Teilnehmerlisten vorliegen. Der Affiliationsansatz ist dabei die entsprechende Methodik einer

Untersuchung von Policy-Netzwerken, die die Tausch- und/oder institutionalistische Perspektive miteinander kombiniert. (Schneider 2008: 5)

Tabelle 22: Das Kölner Hilfsnetzwerk als Affiliationsmatrix A

Kölner Gremien für Wohnungsnot	R.S.S		StAG W.		B	Fg. W.
	Beratend	Stimm.	Beratend	Stimm.	Beratend	beratend
Stadt und Verwaltung						
1. Bündnis 90/Die Grünen	1	1	1	0	0	0
2. CDU	1	1	1	0	0	0
3. Fachstelle Wohnen	0	0	1	0	0	0
4. FDP	1	1	1	0	0	0
5. Gesundheitsamt	0	0	1	0	0	1
6. ReSo-Dienste	0	0	1	0	0	1
7. SPD	1	1	1	0	0	0
Freie Träger						
8. Auf Achse gGmbH	0	0	1	1	0	1
9. Arbeiterwohlfahrt Kreisverband e.V.	1	0	0	0	0	0
10. Benedikt Labre e. V.	0	0	1	1	0	1
11. Bürger für Obdachlose e. V.	0	0	0	0	0	1
12. Caritasverband der Stadt Köln e. V.	1	0	1	1	0	1
13. Christliche Sozialhilfe	0	0	1	1	0	1
14. Deutsches Rotes Kreuz – Hotel Plus Mobil	1	0	1	1	1	1
15. Drogenhilfe Köln gGmbH	0	0	1	1	0	1
16. Diakoniewerk Köln	1	0	1	1	1	1
17. Diakonie Michealshoven	0	0	0	1	1	0
18. Ehrenfelder Verein für Arbeitsbeschaffung	0	0	0	0	0	1
19. Emmaus Gemeinschaft	0	0	0	0	0	1
20. Erik Wickberg Haus – Heilsarmee	0	0	0	0	0	1
21. Haus Rupprechtstr.	0	0	1	1	0	1
22. Internationaler Bund für Sozialarbeit	0	0	1	1	1	1
23. IBWA e. V.	0	0	1	1	0	0
24. Johannesbund Köln gGmbH	0	0	1	1	1	1
25. Katholische Obdachlosenseelsorge	0	0	0	0	0	1
26. Kölner Arbeitslosenzentrum e. V. (KALZ)	0	0	1	1	0	1
27. Kölner Tafel e. V.	0	0	0	0	0	1
28. Maßstab e. V.	0	0	0	0	0	1
29. Missionsgesellschaft vom Heiligen Geist	0	0	0	0	0	1
30. Paritätischer Wohlfahrtsverband	1	0	0	0	0	0
31. Sozialdienst katholischer Frauen	0	0	1	1	1	1
32. Sozialdienst katholischer Männer	0	0	1	1	1	1
33. Treberhilfe	0	0	0	0	1	0
34. Vringstreff e. V.	0	0	1	1	0	1

(Ausschussmitglieder: Siehe: [<http://www.stadt-koeln.de/1/stadtrat/ausschuesse-gremien/soziales-senioren/00416/>]; Interne Teilnahmeliste Stadt AG Wohnungslosenpolitik Stand 2007 und interne Teilnahmeliste Fachgruppe Wohnungslosenhilfe 2007 jeweils z. H. von Hr. Krütt-Hüning, ReSo-Dienste; Mitglieder Beirat siehe: Stadt

Köln (Hrsg.): Jahresbericht 2005. Köln. 2006: 20)

Wie bei Affiliationsmatrizen konventionell üblich, befinden sich die beteiligten Akteure des Kölner Hilfsnetzwerks der Wohnungsnot in der Vorspalte, womit 34 Akteure identifiziert wurden, die dauerhaft an der Willensbildung beratend und stimmberechtigt teilnehmen, zusehen in Tabelle 22. In der Kopfzeile sind die jeweiligen Affiliationen, sprich die relevanten Gremien und der Ratsausschuss für Soziales und Senioren, aufgeführt, die den institutionellen Entscheidungsprozess für wohnungsnotpolitische Fragen formell flankieren. Der Grund, warum der Ratsausschuss für Soziales und Senioren die formell obere Grenze des Meinungsbildungsprozesses und somit dieser Analyse zum Thema Wohnungsnot bildet, liegt daran, dass die freien Akteure an dieser Stelle noch direkten und konkreten Einfluss haben durch aktive Teilnahme an den Ratssitzungen. Die untere Grenze bildet die Fachgruppe Wohnungslosenhilfe. Die Arbeitskreise werden hier nicht mit einbezogen. Dies hat folgenden Grund: Bei der Untersuchung des Hilfsnetzwerkes stellte sich heraus, dass die Teilnahmelisten nicht alle im Erhebungszeitraum zugänglich waren. Unter anderem begründete man dies damit, dass bestimmte Daten aus Datenschutzgründen nicht weitergegeben werden durften. Das galt bspw. für Teilnehmer aus dem Polizeidienst in den Unterarbeitskreisen. Die Relationsdaten aus den Arbeitskreisen hätten zwar für die Berechnung der Zentralitätsmaße konkretere Ergebnisse ergeben. Sie können aber insgesamt für die Untersuchung vernachlässigt werden, da es darum geht, die strategischen Einflusspotenziale im Gesamtnetzwerk von oben tendenziell zu bewerten.

Weiterhin sind in dieser Matrix nicht nur die beratenden Teilnahmen dargestellt, sondern sie zeigt auch, welche von den teilnehmenden Akteuren stimmberechtigt sind in den Institutionen und Gremien des Politikformulierungsprozesses.⁴¹ Die Beschlüsse und Empfehlungen, die auf diese Weise über die kooperativen Beziehungen gewonnen werden, werden letztlich dem Ratsausschuss für Soziales und Senioren vorgelegt

⁴¹ Für die weitere Untersuchung wird die Unterscheidung zwischen stimmberechtigt und beratend nicht in die Untersuchung aufgenommen und werden als Schnittstelle von Informationsaustausch gleichbehandelt. Auch wenn ein Akteur stimmberechtigt ist, setzt das ebenfalls eine vorherige Rezeption von Informationen aller Akteure voraus. Hätten die beratenden Akteure das Gefühl nicht gehört zu werden im jeweiligen Gremium, würden sie dieses verlassen, da ihre beratende Teilnahme keinen Sinn hätte.

und fließen in die weiteren Entscheidungswege des formellen Politikformulierungsprozesses ein, wie in Kapitel 6.3 als Ganzes aufgezeigt wurde.

Mithilfe dieser Affiliationsmatrix als Ausgangspunkt werden nun im Folgenden alle weiteren Matrizen abgeleitet, welche für die Ermittlung der Intensität des Einflusses benötigt werden. Letztlich werden mithilfe dieser Matrizen diverser aussagekräftiger Zentralitätsmaße errechnet, um wiederum mithilfe dieser Werte die Übervorteilungshypothese abzulesen. „Durch [...] diese <Vorgehensweise> sollen die verschiedenen individuellen Positionierungen der [...] Akteure ermittelt werden, um Hinweise zu gewinnen, welche Akteure vorteilhafte [...] Stellungen im Netzwerk einnehmen bzw. welche Akteure isolierter positioniert sind“ (Schneider: 1998: 148).

7.1. Die Produktmatrix aus A und Transposition von A zu A'

Um schließlich an aussagekräftige Kennzahlen bzw. Zentralitätsmaße der jeweiligen Netzwerkakteure zu gelangen, die die Einflussnahme der beteiligten Akteure im Kölner Hilfsnetzwerk widerspiegeln, muss die Affiliationsmatrix A mit 34 Teilnehmern (n) verändert werden. Dies geschieht mit der Transposition der Ausgangsmatrix A. Diese Transposition bedeutet, dass die Ausgangsmatrix A auf die Seite „gekippt“ wird, „[...] indem man die Zeilen der Matrix als Spalten notiert und ihre Spalten als Zeilen“ (Jansen 2006: 113).

Diese transponierte Matrix wird nun mit A' gekennzeichnet. Anschließend wird die Ausgangsmatrix A und ihre transponierte Version A' nachmultipliziert ($A \cdot A'$), wodurch im Anschluss die Produktmatrix der Größe (n*n) entsteht, um auf diese Weise die Anzahl der Kontakte untereinander, die sich über die Teilnahme der Akteure in den Gremien und Institutionen entfalten, hervorzuheben.

Das Ergebnis sieht folgendermaßen aus und ist in der neuen Produktmatrix B, zu sehen, in Abbildung 14. Sie zeigt nun auf, welche Akteure miteinander verflochten sind und wie häufig sie sich begegnen in den zugrunde liegenden Institutionen und Gremien.

In der Hauptdiagonalen von B (1; 1) zu B (34; 34) ist angegeben, an wie vielen der zugrunde liegenden Gremien die Akteure selbst jeweils teilnehmen. Dabei zeigt sich, dass mit vier oder fünf Teilnahmen die folgenden Akteure am häufigsten in den Gre-

mien vertreten sind.

Abbildung 14: Produktmatrix $(A \cdot A') = B$

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3				
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4
1 Auf Achse	3	1	1	3	1	2	3	1	2	1	2	0	0	0	0	1	3	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	3	0	1	
2 Arbeiterwohlfahrt	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	
3 Benedikt Labre	1	0	3	1	0	3	1	3	3	3	3	1	1	1	1	1	1	2	3	3	2	3	1	3	1	1	1	0	2	3	3	1	0	3	
4 Bündnis 90/Die Grünen	3	1	1	3	1	2	3	1	2	1	2	0	0	0	0	1	3	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	3	0	1	
5 Bürger für Obdachlose	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	
6 Caritasverban	2	1	3	2	1	4	2	3	4	3	4	1	1	1	1	1	2	2	3	3	2	3	1	3	1	1	1	1	1	2	3	3	2	0	3
7 CDU	3	1	1	3	1	2	3	1	2	1	2	0	0	0	0	1	3	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	3	0	1	
8 Christliche Sozialhilfe	1	0	3	1	0	3	1	3	3	3	3	1	1	1	1	1	1	2	3	3	2	3	1	3	1	1	1	0	2	3	3	1	0	3	
9 Deutsches Rotes Kreuz	2	1	3	2	1	4	2	3	5	3	5	2	1	1	1	1	2	2	3	4	2	4	1	3	1	1	1	1	2	4	4	2	1	3	
10 Drogenhilfe Köln	1	0	3	1	0	3	1	3	3	3	3	1	1	1	1	1	1	2	3	3	2	3	1	3	1	1	1	0	2	3	3	1	0	3	
11 Diakoniewerk Köln	2	1	3	2	1	4	2	3	5	3	5	2	1	1	1	1	2	2	3	4	2	4	1	3	1	1	1	1	2	4	4	2	1	3	
12 Diakonie Michaelshoven	0	0	1	0	0	1	0	1	2	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	2	0	1	0	0	0	0	2	2	0	1	1	
13 Ehrenfelder e.V. Arbeitsbeschaffung	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	
14 Emmaus - Gemeinschaft	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	
15 Erick Wickberg Haus - Heilsarmee	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	
16 Fachstelle Wohnen	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	
17 FDP	3	1	1	3	1	2	3	1	2	1	2	0	0	0	0	1	3	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	3	0	1	
18 Gesundheitsamt	1	0	2	1	0	2	1	2	2	2	2	0	1	1	1	1	1	2	2	2	1	2	1	2	1	1	1	0	2	2	2	1	0	2	
19 Haus Rupprechtstr.	1	0	3	1	0	3	1	3	3	3	3	1	1	1	1	1	2	3	3	2	3	1	3	1	1	1	0	2	3	3	1	0	3		
20 Internationaler Bund für Sozialarbeit	1	0	3	1	0	3	1	3	4	3	4	2	1	1	1	1	2	3	4	2	4	1	3	1	1	1	0	2	4	4	1	1	3		
21 IBWA e.V.	1	0	2	1	0	2	1	2	2	2	2	1	0	0	0	1	1	1	2	2	2	2	0	2	0	0	0	1	2	2	1	0	2		
22 Johannesbund Köln	1	0	3	1	0	3	1	3	4	3	4	2	1	1	1	1	2	3	4	2	4	1	3	1	1	1	0	2	4	4	1	1	3		
23 Katholische Obdachlosenseelsorge	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1		
24 Kölner Arbeitslosenzentrum	1	0	3	1	0	3	1	3	3	3	3	1	1	1	1	1	2	3	3	2	3	1	3	1	1	1	0	2	3	3	1	0	3		
25 Kölner Tafel	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1		
26 Maßstab	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1		
27 Missionsgesellschaft z. heiligem Gral	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1		
28 Paritätischer Wohlfahrtsverband	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	
29 ReSo-Dienste	1	0	2	1	0	2	1	2	2	2	2	0	1	1	1	1	2	2	2	1	2	1	2	1	1	1	0	2	2	2	1	0	2		
30 Sozialdienst katholischer Frauen	1	0	3	1	0	3	1	3	4	3	4	2	1	1	1	1	2	3	4	2	4	1	3	1	1	1	0	2	4	4	1	1	3		
31 Sozialdienst katholischer Männer	1	0	3	1	0	3	1	3	4	3	4	2	1	1	1	1	2	3	4	2	4	1	3	1	1	1	0	2	4	4	1	1	3		
32 SPD	3	1	1	3	1	2	3	1	2	1	2	0	0	0	0	1	3	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	3	0	1	
33 Treberhilfe	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	
34 Vringstreff	1	0	3	1	0	3	1	3	3	3	3	1	1	1	1	1	2	3	3	2	3	1	3	1	1	1	0	2	3	3	1	0	3		

(Eigene Berechnungen)

Dabei handelt es sich um

1. das Deutsche Rote Kreuz in B (9; 9) und
2. das Diakoniewerk Köln in B (11; 11), die jeweils an 5 Gremien teilnehmen.
3. Der Caritasverband e.V. in B (6; 6),
4. der Internationale Bund für Sozialarbeit in B (20; 20),
5. der Johannesbund Köln in B (22; 22),
6. der Sozialdienst katholischer Frauen in B (30; 30) und

7. der Sozialdienst katholischer Männer in B (31; 31) nehmen jeweils an 4 Gremien teil.

Soweit haben diese absolute Teilnahmeghäufigkeiten noch keine große Aussagekraft über die Intensität des Einflusses bei der Meinungsbildung der Themen übergreifenden Wohlfahrtsverbände, da bspw. der paritätische Wohlfahrtsverband in B (28; 28) als großer Wohlfahrtsverband nur in einem Gremium vertreten. Eine Erhöhung dieser Aussagekraft über die Anzahl der Teilnahmen der jeweiligen Akteure in den Gremien wird zusätzlich unterstützt durch die kommenden Zentralitätsmaße, wofür die Produktmatrix nochmals umgewandelt wird.

Durch eine weitere einfache Transformation lässt sich die Produktmatrix umwandeln in eine direkte Kontaktmatrix C in welcher grundlegend aufgeführt ist, welcher Akteur x mit einem Akteur y Kontakt hat über das Gremiennetzwerk und welcher nicht. Diese direkte Kontaktmatrix C, zu sehen in Abbildung 15, beruht auf den ungerichteten Beziehungen⁴² aus der Produktmatrix B, dessen Ergebnisse letztlich nur dichotomisiert wurden, wobei eine 1 bedeutet, dass ein jeweiliges Akteurspaar (x;y) direkt Kontakt hat und eine Null bedeutet, dass die Akteure keinen direkten Kontakt haben. Da in einer direkten Kontaktmatrix man zu sich selbst keine Beziehung hat, sind die Werte der Diagonalen auf 0 gesetzt worden.

Die Kennzahlen der Dichte der direkten Kontaktmatrix C, welche eine Aussage darüber trifft, wie sich der Anteil der *tatsächlichen* zu den *möglichen* Beziehungen im Netzwerk verhält, nimmt mit der Berechnungsformel der Dichte⁴³ den Wert $810/1122 = 0,72$ an, womit im Kölner Gesamtnetzwerk fast drei Viertel aller möglichen Beziehungen untereinander realisiert sind. Damit weist das Kölner Hilfsnetzwerk eine sehr hohe Kommunikationsdichte auf und es entsteht eine hohe Kohäsion, also Zusammengehörigkeit. Die Frage bleibt nur, ob sich diese hohe Kommunikationsaktivität auch gleichmäßig verteilt oder ob es eine höhere Einflussnahme der großen Wohl-

42 Die Netzwerkanalyse unterscheidet die Beziehungsformen zwischen zwei Akteuren. Bei der ersten Form wirkt A auf B ein, bei der zweiten Form wirkt B auf A ein und bei der dritten Form wirken B und A wechselseitig auf sich ein. Die ersten beiden Beziehungsformen sind gerichtete Beziehungen, Letztere ungerichtete.

43 Die allgemeine Dichteformel (Density): $Dichte (D) = \frac{2a}{g*(g-1)}$; a = steht für die vorhandenen Beziehungen; g = Anzahl der Akteure, $g*(g-1)$ = die Anzahl der möglichen Beziehungen. (Schweizer 1996: 117)

fahrtsverbände gibt.

Abbildung 15: Direkte Kontaktmatrix C

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3			
										0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4
1 Auf Achse	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	
2 Arbeiterwohlfahrt	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	
3 Benedikt Labre	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	
4 Bündnis 90 /Die Grünen	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1
5 Bürger für Obdachlose	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	
6 Caritasverban	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
7 CDU	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1
8 Christliche Sozialhilfe	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1
9 Deutsches Rotes Kreuz	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
10 Drogenhilfe Köln	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	
11 Diakoniewerk Köln	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
12 Diakonie Michaelshoven	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1
13 Ehrenfelder e.V. Arbeitsbeschaffung	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1
14 Emmaus - Gemeinschaft	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	
15 Erick Wickberg Haus - Heilsarmee	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	
16 Fachstelle Wohnen	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	
17 FDP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	
18 Gesundheitsamt	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	
19 Haus Rupprechtstr.	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	
20 Internationaler Bund für Sozialarbeit	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	
21 IBWA e.V.	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	
22 Johannesbund Köln	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	
23 Katholische Obdachlosenseelsorge	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1
24 Kölner Arbeitslosenzentrum	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	
25 Kölner Tafel	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	0	1
26 Maßstab	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	
27 Missionsgesellschaft z. heiligem Gral	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	
28 Paritätischer Wohlfahrtsverband	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
29 ReSo-Dienste	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	
30 Sozialdienst katholischer Frauen	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	
31 Sozialdienst katholischer Männer	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	
32 SPD	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	
33 Treberhilfe	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	
34 Vringstreff	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	

(Eigene Berechnungen)

Diese durchgeführte Binärisierung der Produktionsmatrix B, zusehen in Abbildung 15, ist insofern für die Berechnung der Zentralitätsmaße Degree, Betweenes, Closeness, welche nun definitorisch vorgestellt und in Kapitel 7.2 ausgerechnet und für jeden Akteur gelistet werden, wichtig, da sie von der Intensität der Beziehungen abstrahiert und als netzwerkanalytische Kennzahlen ermitteln, welche Einflussstärke die einzelnen Akteure insgesamt haben. Diese Zentralitätsmaße lassen also einige Rückschlüsse zu, über die Akteure und ihre Möglichkeiten an Informationen zu kommen.

Sie zeigen aber auch auf, ob Informationen ins Gesamtnetzwerk eingespeist werden können.

Diese Zentralitätsmaße sind somit aussagekräftiger als die absoluten Teilnahmehäufigkeiten der Produktmatrix B, dessen Quantität die strategische Stellung unter Berücksichtigung der Beziehungsdaten der Akteure untereinander vernachlässigt. Diese Berücksichtigung der strategischen Stellungen der Akteure über ihre Relationsdaten leisten die folgenden 3 Zentralitätsmaße.

1. Die Degree-Zentralität fragt dabei konkret nach der Anzahl der direkten Verbindungen zu anderen Akteuren.⁴⁴ Maximal kann diese Anzahl von direkten Beziehungen pro Akteur $n_i = (n-1)$ betragen. Somit können im Kölner Hilfsnetzwerk die jeweiligen Akteure max. $34-1=33$ Verbindungen zu ihren Kooperationspartnern aufnehmen. Die absolute Höhe dieser Verbindungen zeigt auf, ob ein Akteur eine hohe Kommunikationsfähigkeit aufweist als andere. Die standardisierte Degree-Zentralität nimmt dabei folgende Berechnung an: $C^D = (n_i) = d(n_i) / g-1$. Gegenüber der absoluten wird bei der standardisierten Degree-Zentralität hier ihr absolutes Ergebnis zu den möglichen Beziehungen eines jeden Akteurs ins Verhältnis gesetzt, womit hier die Ergebnisse als Verhältniszahl erscheinen und so besser vergleichbarer werden, sowohl zu anderen Maßzahlen des eigenen Netzwerkes als auch mit Maßzahlen fremder Netzwerke, da von der absoluten Größe des Netzwerkes abgesehen wird. Für uns kommt Ersteres infrage. Diese Relativierung der Zentralitätsmaße durch Verhältniswerte nennt man Standardisierung, was bedeutet, dass ihr max. Oberwert 1 bzw. 100 Prozent annimmt.

2. Die Betweenness-Zentralität misst im Gegensatz zur Degree-Zentralität nicht die direkten Kontaktaufnahmen eines Akteurs im Netzwerk, sondern den Grad seiner Kontrollmöglichkeiten, Informationen im Netzwerk zu verbreiten bzw. zurückzuhalten.

Die dem Konzept zugrundeliegende Überlegung ist gleichermaßen zugänglich: befindet sich ein Akteur in einer Position des Netzwerkes, wo viele Akteure, die miteinander in Verbindung treten wollen, auf ihn als Vermittler angewiesen sind, so hat dieser Akteur die Möglichkeit, von dieser Position strategischen Gebrauch zu machen. Er hat, um

⁴⁴ Die unstandardisierte Degree-Zentralität $CD(n_i) = d(n_i)$ ist die Summe aller Beziehungen, die auf einen Akteur n treffen.

zwei Beispiele zu zitieren, die Kontrolle darüber, ob eine Information in andere Teile des Netzwerkes weitergegeben wird oder ob jemand in einer anderen ‚Ecke‘ des Netzwerkes von einem Normverstoß erfährt, was eine Voraussetzung für Sanktionen wäre. (Schnegg/Lang 2002: 39)

Auch der Wert der Betweenness-Zentralität lässt sich einmal unstandardisiert und standardisiert berechnen.⁴⁵

3. Die Closeness-Zentralität fängt die Nähe eines Akteurs zu allen anderen Akteuren des Netzwerkes ein. Ermittelt wird sie über die Pfaddistanzen, die Aussagen darüber machen, über wie viele Akteure ein Akteur mit einem anderen verbunden ist. Mit der Closeness-Zentralität kann ausgesagt werden, inwiefern ein Akteur unabhängig ist von den anderen Akteuren im Gesamtnetzwerk. Je abhängiger ein Akteur, desto weniger kann er auf andere Akteure verzichten, um an relevante Informationen zu kommen oder um Informationen einzuspeisen. Für die Unabhängigkeit gilt das Gegenteil. Je unabhängiger ein Akteur ist, desto mehr kann er auf andere als Informationsquelle verzichten, da er sich die Informationen anderweitig besorgen kann.

Die dem Konzept zugrundeliegende Überlegung ist einfach: ein Akteur, der alle übrigen über kurze Wege erreichen kann, ist relativ autonom, ein Akteur, der lange Wege zurücklegen muß, um in die entfernteren Regionen des Netzwerkes vorzudringen, ist dahin gegen abhängig von der Bereitschaft anderer, ihm ihre sozialen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. (Schnegg/Lang 2002: 38)

Die Form der Closeness-Zentralität wird hier direkt in der standardisierten Version aufgeführt.⁴⁶ Die Closeness-Zentralität sagt also etwas über die Höhe der Eingebundenheit des jeweiligen Akteurs im Gesamtnetzwerk aus.

45 Die Formel der Betweenness-Zentralität lautet: „ $CB(n_i) = (\text{Summenzeichen mit } j < k) [g_{jk}(n_i) / g_{jk}]$ für i nicht gleich $j, k, (\dots)$ wobei g_{jk} die Anzahl der geodätischen Wege zwischen den Akteuren n_j und n_k bezeichnet, $g_{jk}(n_i)$ die Anzahl der geodätischen Wege zwischen n_j und n_k angibt, auf denen n_i vorkommt, und $g_{jk}(n_i) / g_{jk}$ die Wahrscheinlichkeit ist, dass einer dieser Wege mit n_i als Zwischenglied genutzt wird.“ (Schweizer 1996: 187) Die standardisierte Version lautet: $C'B(n_i) = CB(n_i) / ((g-1) * (g-2) / 2)$. (Schweizer 1996: 187) Bestandteile der Formel oben genannt.

46 Die standardisierte Version der Closeness-Zentralität: $C'c(n_i) = g-1 / (\text{Summenzeichen mit } j=1) d(n_i, n_j)$.

Abbildung 16: Geodätische Distanzmatrix D

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3						
										0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4			
1 Auf Achse	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1				
2 Arbeiterwohlfahrt	1	0	2	1	1	1	1	2	1	2	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	1	2				
3 Benedikt Labre	1	2	0	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	2	1			
4 Bündnis 90 /Die Grünen	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	2	2	1	1	1	1	1	2	1		
5 Bürger für Obdachlose	1	1	2	1	0	1	1	2	1	2	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	1	2	2			
6 Caritasverban	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1		
7 CDU	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	2	2	1	1	1	1	1	2	1		
8 Christliche Sozialhilfe	1	2	1	1	2	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	2	1		
9 Deutsches Rotes Kreuz	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		
10 Drogenhilfe Köln	1	2	1	1	2	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	2	1		
11 Diakoniewerk Köln	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
12 Diakonie Michaelshoven	2	2	1	2	2	1	2	1	1	1	0	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	2	2	2	2	2	1	2	1	2	1	1	1		
13 Ehrenfelder e.V. Arbeitsbeschaffung	2	2	1	2	2	1	2	1	1	1	2	0	1	1	2	2	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	2	1	
14 Emmaus - Gemeinschaft	2	2	1	2	2	1	2	1	1	1	2	1	0	1	2	2	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	2	1	
15 Erick Wickberg Haus - Heilsarmee	2	2	1	2	2	1	2	1	1	1	2	1	1	0	2	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	2	2	1	
16 Fachstelle Wohnen	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	2	2	2	0	1	1	1	1	1	1	2	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	
17 FDP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	0	1	1	1	1	1	2	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	
18 Gesundheitsamt	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	1	
19 Haus Rupprechtstr.	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	0	1	
20 Internationaler Bund für Sozialarbeit	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	
21 IBWA e.V.	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	0	1	2	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1
22 Johannesbund Köln	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
23 Katholische Obdachlosenseelsorge	2	2	1	2	2	1	2	1	2	1	2	1	1	1	2	2	1	1	2	1	0	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	2	2	1	
24 Kölner Arbeitslosenzentrum	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	2	1	1	1	1	2	1	
25 Kölner Tafel	2	2	1	2	2	1	2	1	1	1	2	1	1	1	2	2	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	0	1	1	2	1	1	1	2	2	1	
26 Maßstab	2	2	1	2	2	1	2	1	1	1	2	1	1	1	2	2	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	0	1	2	1	1	1	2	2	1	2	1
27 Missionsgesellschaft z. heiligem Gral	2	2	1	2	2	1	2	1	1	1	2	1	1	1	2	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	0	2	1	1	1	2	1	1	2	2	1
28 Paritätischer Wohlfahrtsverband	1	1	2	1	1	1	2	1	2	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	1	2	2	1	2	2
29 ReSo-Dienste	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0	1	1	1	1	2	1	
30 Sozialdienst katholischer Frauen	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	0	1	1	1	1	1	
31 Sozialdienst katholischer Männer	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	0	1	1	1	1	
32 SPD	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	2	2	1	1	1	1	0	2	1
33 Treberhilfe	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	1	1	2	0	2	1	2	0	2
34 Vringstreff	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2	0

(Eigene Berechnungen)

Damit sind die drei Zentralitätsmaße genannt, die uns Auskunft geben über die 1. Kommunaktionsintensität, 2. der Kontrolle von Informationen bzw. die Autonomie und 3. die Eingebundenheit der jeweiligen Akteure im Gesamtnetzwerk.

Nachdem nun schon die Ausgangsmatrix A transponiert wurde und mit ihr die Produktmatrix B erstellt, wiederum aus ihr die direkte Kontaktmatrix C abgeleitet wurde, werden nun die Ergebnisse der berechneten Zentralitätsmaße für alle Akteure aufgezeigt.

Unter anderem ist auch hierfür eine letzte Transformation der Produktmatrix B für

die Closeness-Zentralität vonnöten. Die Produktmatrix B muss dafür noch ein letztes Mal in eine geodätische Distanzmatrix D verwandelt werden. Diese Distanzmatrix zeigt auf, über wie viele andere Netzwerkteilnehmer/Innen die Akteure ihre nicht direkten Interaktionspartner erreichen. Die kürzesten Wege der Erreichbarkeit werden als geodätische Distanz bezeichnet. Diese kürzesten Distanzen zu den anderen Akteuren werden als Matrix in der Abbildung 16 dargestellt. Damit sind für die weitere Analyse alle notwendigen Matrizen abgeleitet worden. Die Werte in diesen Matrizen bilden die Werte der Variablen der Formeln der Zentralitätsmaße.

Es folgen nun die ausgerechneten Ergebnisse der Zentralitätsmaße der Akteure, um sie mit den anderen Akteuren aus dem Netzwerk untereinander zu vergleichen

7.2. Die Zentralitätsmaße der Akteure

Aufgrund dieser drei transformierten Matrizen auf Basis der Affiliationsmatrix lassen sich nun die jeweiligen drei Zentralitätsmaße berechnen, um über diese die Einflussnahme der Akteure im Netzwerk quantitativ zu rekonstruieren⁴⁷. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in der folgenden Tabelle 23 aufgeführt.

Aufgrund der Ergebnisse zeigt sich, dass die großen Wohlfahrtsverbände einen marginal höheren Einfluss haben als ein paar der kleinen, unabhängigen Träger. Zwar zeigen die Betweenness-Werte, dass alle Akteure sehr autonom sind, da sie alle fast gegen Null gehen. Das bedeutet, dass keiner der Akteure abhängig ist, um an Informationen zu kommen oder welche weiterzugeben im Gesamtnetzwerk. Einige Akteure weisen zwar eine marginal höhere Autonomie über die Betweenness-Zentralität auf, aber diese Zahlen sind alleine nicht aussagekräftig genug, um daraus eine Überverteilung bei der Politikformulierung abzuleiten. Interessanter wird die Interpretation der Einflussnahme der Akteure, indem die relativen Autonomiewerte der Betweenness-Zentralität mit der Closeness-Zentralität in Beziehung gesetzt werden, wobei sich schließlich eine höhere Eingebundenheit im Politikformulierungsprozess bei manchen Trägern herauskristallisiert. Verfestigt wird diese Interpretation der Einflussnahme durch die Degreewerte.

47 Errechnet wurden die Zentralitätsmaße mit der Netzwerkanalyse-Software Ucinet 6 for Windows (Homepage: <http://www.analytictech.com/downloaduc6.htm> und der Social Network Visualiser 0.49 für Ubuntu Linux (Homepage: <http://socnetv.sourceforge.net/>)

Tabelle 23: Zentralitätsmaße: Degree, Closeness, Betweenes

Akteure	Degree	Degree '	Closeness*100	Betweenes	Betweenes '
<u>1. Auf Achse</u>	24	<u>0,73</u>	<u>78.571</u>	<u>5,25</u>	<u>0,01</u>
2. Arbeiterwohlfahrt	10	0,3	58.929	9	0,01
3. Benedikt Labre	29	0,88	89.189	4,38	0,01
4. Bündnis 90 / Die Grünen	24	0,73	78.571	5,25	0
5. Bürger für Obdachlose	<u>10</u>	<u>0,3</u>	<u>58.929</u>	<u>0</u>	<u>0,03</u>
6. Caritasverband	32	0,97	97.059	17,63	0,01
7. CDU	24	0,73	78.571	5,25	0,01
8. Christ. Sozialhilfe	29	0,88	89.189	4,38	0,01
9. Deutsches Rotes Kreuz	33	1	100.00	22,77	0,04
10. Drogenhilfe Köln	29	0,88	89.189	4,38	0,01
11. Diakoniewerk Köln	33	1	100.00	22,77	0,04
12. Diakonie Michealshoven	15	0,45	64.706	1,14	0
13. Ehrenfelder Verein für Arbeitsbeschaffung	21	0,64	73.333	0	0
14. Emmaus-Gemeinschaft	21	0,64	73.333	0	0
15. Erick Wickberg Haus –Heilsamree	21	0,64	73.333	0	0
16. Fachstelle Wohnen	21	0,64	73.333	0	0
17. FDP	24	0,73	78.571	5,25	0,01
18. Gesundheitsamt	28	0,85	86.842	3,27	0,01
19. Haus Rupprechtstr.	29	0,88	89.189	4,38	0,01
20. Internationaler Bund für Sozialarbeit	30	0,91	91.667	8,02	0,02
21. IBWA e.V.	22	0,67	75.000	0,57	0
22. Johannesbund Köln	30	0,91	91.667	8,02	0,02
23. Katholische Obdachlosenseelsorge	21	0,64	73.333	0	0
24. Kölner Arbeitslosenzentrum	29	0,88	89.189	4,38	0,01
25. Kölner Tafel	21	0,64	73.333	0	0
26. Maßstab	21	0,64	73.333	0	0
27. Missionsgesellschaft zum heiligen Gral	21	0,64	73.333	0	0
28. Paritätischer Wohlfahrts.	10	0,3	58.929	0	0
29. ReSo–Dienste	28	0,85	86.842	3,27	0,01
30. Sozialdienst katholischer Frauen	30	0,91	91.667	8,02	0,02
31. Sozialdienst katholischer Männer	30	0,91	91.667	8,02	0,02
32..SPD	24	0,73	78.571	5,25	0,01
<u>33. Treberhilfe</u>	<u>7</u>	<u>0,21</u>	<u>55.932</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
34. Vringstreff	29	0,88	89.189	4,38	0,01

(Eigene Berechnungen) Braun gefärbte Akteure sind politische Akteure, grün gefärbte Akteure sind Verwaltungsakteure und schwarz gefärbte sind Träger der freien Wohlfahrtspflege. **Fett** markierte sind die Akteure mit den höchsten Werten und unterstrichene Akteure mit den niedrigsten Werten.

Liest man die Werte der jeweiligen Akteure in Tabelle 24 ab, zeigt sich, dass die Akteure mit der 1. besten Kommunikationsfähigkeit, 2. höchsten Kommunikationskontrolle und 3. Unabhängigkeit – also Akteure, die bestens platziert sind, um den Meinungsbildungsprozess zu dominieren – die folgenden sind.

Es geht um den,

1. Caritasverband,
2. Das Deutsche Rote Kreuz,
3. Das Diakoniewerk Köln,
4. Den Johannesbund Köln und
5. Den Paritätischen Wohlfahrtsverband.

Vergleicht man diese Träger mit den aufgeführten Spitzenverbänden, die im Gesamtnetzwerk tätig sind, aus Kapitel 6.5.1, sind vier dieser Träger mit denen identisch, die bestens platziert sind, um den Meinungsbildungsprozess zu dominieren. Konkret sind das der,

1. Caritasverband,
2. Das Deutsche Rote Kreuz,
3. Das Diakoniewerk Köln und
4. Der Paritätische Wohlfahrtsverband.

Die beiden Spitzenverbände der Arbeiterwohlfahrt e. V. und die Synagogen-Gemeinde Köln als große Akteure haben nur mittleren bzw. gar keinen Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess. Die Synagogen-Gemeinde Köln taucht auf dieser Ebene des Gremiennetzwerkes erst gar nicht auf, sitzt aber mit im Rat der Stadt und könnte nur auf diesem Wege Einfluss auf die policies zum Thema Wohnungsnot nehmen.

Aufgrund der Kontaktlosigkeit zu den Gremien und einer daraus resultierenden fehlenden Informationslage bleibt aber die Einflussnahme des Synagogen Gemeinde Köln vermutlich aus.

Die Akteure mit den kleinsten Werten und folglich dem geringsten Einfluss im Meinungsbildungsprozess sind einige unabhängige Träger der freien Wohlfahrt. Namentlich sind das,

1. Die Arbeiterwohlfahrt,
2. Der Verein Bürger für Obdachlose,
3. Der Paritätische Wohlfahrtverband und
4. Die Treberhilfe e.V.

Nun kann angenommen werden, dass die großen Wohlfahrtsverbände durch ihr höheres Aufgabenvolumen zwangsläufig omnipräsenter sind, aber die Betweenness-Zentralität widerlegt diese Annahme. Da alle Akteure die Möglichkeit haben ihren Einfluss geltend machen zu können. Man kann auch sagen, dass die großen Akteure die ande-

ren Akteure nicht daran hindern bzw. hindern können, sich zu Wort zu melden. Nichtsdestotrotz verbleibt den oben genannten Spitzenverbänden durch ihre hohe Eingebundenheit die Möglichkeit, strategisch den Politikformulierungsprozess ein wenig besser zu nutzen als die wenigen unabhängigen kleinen Träger.

Damit kann die hypothetische Übervorteilungskritik auf diesem Wege aber nicht bestätigt werden.

Festzuhalten bleibt, dass es einige Akteure gibt, die ihre Gesamtposition strategisch besser nutzen als einige andere unabhängige Akteure. Zu nennen wäre hier unter anderem,

1. Der Caritasverband mit der Akteursnr.: 6,
2. Das Deutsche Rote Kreuz mit der Akteursnr.: 9,
3. Und das Diakoniewerk Köln mit der Akteursnr.: 33.

Daraus lässt sich aber nicht hinreichend ableiten, dass die großen Wohlfahrtsverbände die kleinen unabhängigen Träger verdrängen würden. Wenn es so sein sollte, dass die großen Wohlfahrtsverbände immer mehr Aufgaben und Subventionen gegenüber allen anderen Akteuren an sich ziehen, dann nicht über die Politikformulierung im Gesamtnetzwerk.

Es bleibt zu sagen, dass es zwar einige große und kleine Akteure gibt, die ein unterschiedliches Einflusspotenzial haben, daraus lässt sich aber nicht die kritische Beurteilung bestätigen, dass die großen Akteure den Politikformulierungsprozess zu ihren Gunsten und zuungunsten der kleinen Akteure, geschweige denn zuungunsten des Gesamtnetzwerkes, für sich nutzen. Dafür sind die Artikulationsmöglichkeiten und die Angewiesenheit auf andere Akteure im Netzwerk für jeden Akteur zu gering.

7.3. Zusammenfassung, Bewertung und Empfehlungen: Konflikte und Gefahren für eine effektive Koordination

Die Initialisierung zur Untersuchung und Überprüfung eines höheren Einflusspotenzials bestimmter Akteure gegenüber anderen ergab sich aus einer internen Beurteilung einiger Akteure im Gesamtnetzwerk. Die Sorgen, die dabei formuliert wurden, seien hier nochmals in Erinnerung gerufen, um sie anschließend mit den Ergebnissen der Untersuchung des Einflusspotenzials der Akteure zu bewerten.

Es wurde von einigen Akteuren im Netzwerk vermutet, dass die großen Wohlfahrtsverbände ihr Einflusspotenzial gegenüber den anderen Akteuren überproportional geltend machen, um policies zu dominieren, damit entsprechende Subventionsmittel und Kostenerstattungen erlangt werden können.

Durch diesen internen Konkurrenzkampf bei der Politikformulierung bestünde nun ein Verdrängungseffekt, der zu folgenden Problemen führe.

1. Die Stadt Köln würde wegen dieses Verdrängungseffekts ihren objektivierten funktionsfähigen Wahrnehmungsapparat zur Messung der Wohnungsnot verlieren, da als Orientierung nicht mehr die konkrete Wohnungsnot im Fokus der Aufmerksamkeit steht, sondern die Leistungsfähigkeit und Mittelnotwendigkeit der Mitstreiter.
2. Somit verlöre die objektivierte Grundlage zur adäquaten Ermittlung und Formulierung von kommunalen policies zur Problemlösung an Bedeutung.
3. In der Folge wäre die langjährige bewährte Arbeitsteilung und ihre Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzwerkes in Gefahr, da sie nicht mehr an ein möglichst objektives Bild ausgerichtet werden könne.
4. Daraus resultierten somit wiederum verzerrte Kapazitätsauslastungen, -erweiterungen oder angemessene Kapazitätsreduktionen bei städtischen als auch großen und kleinen Trägern aufgrund eines falschen Bildes der Intensität der Wohnungsnot.

Diese netzwerkinterne Beurteilung einer Übervorteilung und ihrer möglichen negativen Auswirkungen für das Gesamtnetzwerk wurde schließlich in Hinblick ihres Wahrheitsgehalts unter die Lupe genommen, indem die Einflusspotenziale aller Akteure untersucht wurden.

Bei der Analyse der Einflusspotenziale der jeweiligen Akteure des Kölner Hilfsnetzwerks mit Hilfe von Zentralitätsmaßen aus der Netzwerkanalyse hat sich die implizit hypothetische Beurteilung einzelner Netzwerkteilnehmer nicht bestätigt.

Als Befund lässt sich festhalten. Es ist zwar nachzuweisen, dass einige Spitzenverbände einen marginal höheren Einfluss haben bei der Ermittlung und Formulierung von policies zum Thema Wohnungsnot, ebenso wie ein paar wenige kleine und unabhängige Träger der freien Wohlfahrt. Folglich hat diese Einflussnahme der großen Spitzenverbände, auf die Meinungsbildung von policies zum Thema Wohnungsnot, auch marginal etwas mehr an Gewicht, wodurch aber – und das ist das entscheidende Kriterium, warum die Beurteilung nicht verifiziert werden kann – die Artikulations-

und Geltungsmöglichkeit der anderen Akteure nicht eingeschränkt oder unterbunden sind.

Die Beurteilung wäre dann gerechtfertigt, wenn diese Artikulations- und Geltungsmöglichkeiten nicht gegeben bzw. unterbunden wären.

Von daher ist die Beurteilung, dass die policies über die Koordination des Netzwerkes, zuungunsten der kleinen Träger ausfallen, nicht durch eine ungünstige Verteilung der Artikulationsmöglichkeiten im Gesamtnetzwerk nachzuweisen. Solch eine ungünstige Verteilung ist definitiv nicht im Gesamtnetzwerk festzustellen.

Damit handelt es sich aus Sicht der idealtypischen Effektivitätszuständen, um das Ergebnis Nr. 2 (vgl. Kapitel 4.4).

Die Tatsache aber, dass einige kleine Akteure nicht ihre Artikulationsmöglichkeiten nutzen, sollte behoben werden, durch die Moderation der Netzwerksteuerung. Eben, dass einige Akteure nicht ihre Artikulationsmöglichkeiten ausschöpfen, kann verschiedene Gründe haben. Eventuell sehen sie subjektiv keine Chance, um Gehör zu finden und schöpfen deswegen ihre Möglichkeiten nicht aus.

Diese Empfehlung entspricht der 3. idealtypischen Optimierungsstrategie, durch die die Beurteilungen über die bestehenden Kooperationsverhältnisse korrigiert werden müssen, da sie auf einer Fehleinschätzung beruhen (vgl. Kapitel 4.4).

Festzuhalten bleibt, dass die Moderation der Netzwerksteuerung diese Chancen den Akteuren bewusst machen muss, weil dann die Kapazitäten dieser nicht anteilsamen Akteure besser ausgeleuchtet und auch besser wahrgenommen und folglich auch besser ins Gesamtnetzwerk integriert werden können.

Es obliegt der praktizierenden Netzwerksteuerung des ReSo-Dienstes diese Integration einiger Akteure im Interesse der jeweiligen Akteure als auch im Interesse des Gesamtnetzwerkes von ihren Fehleinbeurteilungen zu befreien und sei es nur, um ein misstrauisches Arbeitsklima zu vermeiden.

Damit ist die Netzwerkevaluation und Demonstration des pragmatistischen Netzwerkevaluationsansatzes am Kölner Hilfsnetzwerk abgeschlossen, womit nun die Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Arbeit verbleibt.

8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Begonnen wird nun mit der Zusammenfassung der Ergebnisse des ersten problemdiagnostizierenden Teils der Arbeit, der die Frage nach der Relevanz von Wohnungsnot im bundesdeutschen Wohnungsmarkt stellte.

Die Aussage, dass es in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren zu einer Abnahme der Wohnungslosigkeit gekommen ist und es aufgrund dessen angeblich keine nennenswerte Wohnungsnot gibt und somit ein sozialpolitischer Diskurs auf Bundesebene überflüssig ist, wurde entkräftet und zurückgewiesen.

Bei der Analyse der Wohnungsnot als Allokationsproblem von Wohnungen am Wohnungsmarkt konnte, ohne dabei regionalanalytische Spezifikationen zu berücksichtigen, aufgezeigt werden, dass die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte in der BRD nicht durchweg wohnungspolitisch gesichert ist. Dies liegt erstens daran, dass nicht genug Wohnfläche für alle Haushalte und im Speziellen für einkommensschwache Haushalte nachgebaut bzw. zur Verfügung gestellt wird. Und zweitens liegt es daran, dass die Finanzierungsmöglichkeiten einkommensschwacher Haushalte zur eigenen Wohnraumversorgung im Laufe der letzten Jahre abgenommen haben.

Die Ursachen für diese Beobachtung, dass der gesamtdeutsche Wohnungsmarkt Entwicklungstendenzen aufweist, die zu einer zunehmenden Wohnflächenverknappung und folglich zu einem Wohnungsmangel bzw. nicht gedeckten Wohnungsbedarf geführt haben, sind die folgenden. Die erste Ursache hierfür liegt dabei insbesondere in der Zunahme der Haushalte insgesamt und auch im Speziellen an der Zunahme der Ein- und Zweipersonenhaushalte und der Zunahme der durchschnittlichen Wohnflächennutzung pro Kopf. Insgesamt beanspruchen also mehr Haushalte immer mehr Wohnungen, die total nicht zur Verfügung stehen. Diese Entwicklung hat besondere Auswirkungen auf das spezielle, zugängliche Wohnungsangebot für das Klientel einkommensschwacher Haushalte.

Die Folge ist ein Wohnungsmangel bei diesem speziellen Wohnungsangebot und führt durch diese Verknappungen zu Mietpreiserhöhungen, die die finanziellen Spielräume einkommensschwacher Haushalte für eine ausreichende Wohnungsversorgung verkleinern.

So entsteht ein Nachfrageüberhang nach finanzierbarem Wohnraum, der sich unter anderem in der wachsenden Mietbelastungsquote einkommensschwacher Haushalte zeigt. Auch die dargelegte steigende Anzahl von Wohngeldempfängern spiegelt die geringen Möglichkeiten von einkommensschwachen Haushalten, Wohnraum zu finanzieren, wider.

Es zeigt sich weiterhin, dass der Wohnungsbau seit Jahren immer kleinere Wachstumsraten aufweist und nicht die Bedarfsstruktur insgesamt und im Speziellen für einkommensschwache Haushalte entsprechend deckt. Das zeigt sich daran, dass Anteile der eingespeisten Mietwohnfläche durch Neubau nicht den Haushalten im untersten Einkommensquintil zugeführt wurden. Sondern die eingespeiste Wohnfläche im Wohnungsneubausegment wird von Haushalten aus den oberen Einkommensquintilen konsumiert. Über die letzten Jahre stagnierte sogar der Zuwachs von Wohnfläche pro Kopf von Mitgliedern aus einkommensschwachen Haushalten. Damit kann parallel zur Einkommensschere von einer Wohnungsnutzungsschere gesprochen werden.

Das gängige Argument, das gegen eine bestehende Wohnungsnot aufgeführt wird, beinhaltet im Kern die Überlegung, dass es gewisse Leerstände am Wohnungsmarkt gibt und so als Indikator für die Abwesenheit von Wohnungsnot herangezogen werden kann. Dieses Argument ist, wie die bundesweite Wohnungsmarktanalyse gezeigt hat, auszuschließen, da Wohnungsnot sich hauptsächlich über die finanzielle Zugänglichkeit zum Wohnraum definiert.

Weiterhin wird das Problem der Wohnraumunterversorgung bei einkommensschwachen Haushalten dadurch verschärft, dass die politischen Regulierungsmöglichkeiten, um eine finanziell zugängliche Wohnungsbestandsmasse für einkommensschwache Haushalte zu gewährleisten, abgenommen haben. Diese Beobachtung wird dadurch belegt, dass die absolute Bestandsmasse von Sozialwohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen sich verkleinert, die nach Beendigung ihrer Laufzeit in den frei-finanzierten Wohnungssektor wechseln und dem Preismechanismus des Marktes ausgesetzt sind.

Mit dem rapiden Schrumpfen dieses Bestandes an Sozialwohnungen geht der Politik ein entscheidendes Instrument verloren, die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte flächendeckend zu gewährleisten.

Seit Jahren findet, durch das Auslaufen der Mietpreis- und Belegungsbindungen eine Umschichtung von Sozialwohnungen in den freifinanzierten Wohnungssektor statt. Einkommensschwache Haushalte werden somit angehalten, sich mit ihrer geringen Kaufkraft auf dem freien Wohnungsmarkt mit seinen Wohnraumverknappungstendenzen und den Mietpreissteigerungen zurechtzufinden.

Diese Finanzierungskorridore werden zusätzlich noch durch die langfristig steigenden Lebensunterhalts- und Energiekosten verkleinert, womit eine weitere Verknappung von Klein- und Kleinstwohnungen am freien Wohnungsmarkt durch betriebskostensenkende Umzüge von einkommensschwachen Haushalten provoziert wird. Dadurch wird ein Teufelskreis neben der allgemeinen Wohnraumverknappung in Gang gesetzt, der dazu führt, dass einkommensschwache Haushalte zunehmend günstige Wohnungsbestände nachfragen müssen, die zugleich dadurch verknappen. Es werden folglich weitere Mietpreissteigerungsprozesse in Gang gesetzt, die wiederum dazu führen, noch kostengünstigeren, tendenziell also kleineren Wohnraum nachzufragen.

Damit sind die Ergebnisse der Argumentation für den Nachweis einer Wohnungsunterversorgung bei einkommensschwachen Haushalten abgeschlossen und die Aussage, dass es in Deutschland ein abnehmendes Wohnungsproblem wäre, zurückgewiesen.

Politische Gegenmaßnahmen wären unter anderem der Wiederaufbau des Volumens an Sozialwohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen. Der in den letzten Jahren angefeuerte Verkauf von Wohnungsbestandsmassen in kommunalem Besitz zur Refinanzierung und Konsolidierung kommunaler Haushalte und die aufkommenden Privatisierungstendenzen haben die Zielerreichung einer bundesweiten Wohnraumsicherung gefährdet.

Neben dem erneuten langfristigen Aufbau der Bestandsmasse ist die kurzfristige Erhöhung von sozialen Transferleistungen wie das Wohngeld und die Wohnkostenübernahme nach SGB II von Bedeutung. Langfristig lösen diese Erhöhungen aber nicht die strukturelle Fehlallokation des bundesweiten Wohnungsmarktes und den Teufelskreis, indem die einkommensschwachen Haushalte stecken.

Neben diesen wohnungsmarktpolitischen Regulierungen war in dieser Arbeit die evaluative Unterstützung der kommunalen wohnungsnotpolitischen Hilfsnetzwerke eine

plausible Möglichkeit, regionaler Wohnungsnot sozialpolitisch entgegenzutreten und abzuwenden.

Die kommunale Wohnungsnotpolitik in Form von Kooperationsbeziehungen, zwischen staatlichen Akteuren und Trägern der freien Wohlfahrt und ihrer Politikproduktion hat in den letzten Jahren zu regen Policy-Netzwerken geführt, die versuchen, diese Wohnungsnot zu verhindern und abzubauen.

Die Zielverfehlung einer ausreichenden Wohnraumversorgung auf Bundesebene kann zwar nicht grundsätzlich durch die bestehenden Policy-Netzwerke, die im Rahmen der Wohnungsnot das Ziel verfolgen diese einzudämmen, gelöst werden, aber zumindest können sie dem Problem entgegenwirken und die schlimmsten Symptome lindern. Von daher lag es nahe, die jeweilige Koordinationsleistung, sprich Netzwerksteuerung der Policy-Netzwerke durch Netzwerkevaluation zu unterstützen und auf diesem Wege ihre Leistung zu verbessern. Diese Überlegung setzte die Verfügbarkeit eines Netzwerkevaluationsansatzes voraus, der die Leistungsfähigkeit von Policy-Netzwerken überhaupt messen, beurteilen und entsprechende Verbesserungsvorschläge zur Leistungssteigerung ableiten kann. Der Vorschlag für einen derartigen Netzwerkevaluationsansatz, wurde in dieser Arbeit in folgender Form entwickelt.

Es konnte durch einen axiomatischen Umbau von Policy-Netzwerke und dem daraus resultierenden Policy-Netzwerkverständnis ein Netzwerkevaluationsansatz entworfen werden. Die Kernidee war dabei, das Policy-Netzwerkverständnis auf pragmatistischen Handlungsannahmen aufzubauen, da, wie analysiert und festgestellt wurde, entscheidungstheoretische Handlungsannahmen als theoretische Grundlage von Policy-Netzwerken, Probleme bei der Bewertung der Arbeitsweise verursachen. Durch den axiomatischen Umbau und dem daraus resultierenden Policy-Netzwerkverständnis konnte ein pragmatistischer Netzwerkevaluationsansatz abgeleitet werden, der diese Probleme umgeht. Pragmatistische Überlegungen als theoretische Grundlage von Policy-Netzwerken haben aufgezeigt, dass die Effektivitätsannahmen nicht außerhalb der jeweiligen Policy-Netzwerke Gültigkeit haben können, sondern dass Effektivität verstanden werden muss als ein Bestandteil des diskursiven Verständigungsprozesses zwischen den Kooperationspartnern. Policy-Netzwerke sind demnach dann optimal ausgerichtet, wenn die diskursiven Verständigungsprozesse zwi-

schen den Akteuren fortlaufend gelingen. Policy-Netzwerkevaluation hat also die Aufgabe diesen Verständigungsprozess zu analysieren und gegebenenfalls Barrieren abzubauen. Dieser Verständigungsprozess stellt sich dann ein, wenn 1. die Akteure Vorstellungen gelingender Kooperation mit ihren Partnern artikuliert haben, 2. diese praktisch umgesetzt werden und 3. diese Umsetzung auch als erfolgreich beurteilt wird von den Beteiligten.

Damit dieser Netzwerkevaluationsansatz nicht nur in seiner theoretischen Tauglichkeit verhaftet bleibt, wurde auch seine praktische Anwendbarkeit demonstriert. Als Gegenstand wurde das wohnungsnotpolitische Hilfsnetzwerk der Stadt Köln ausgesucht, da seine Initialisierung eine kommunale Vorreiterrolle eingenommen hat, die Policy-Netzwerkidee als wohnungsnotpolitische Ergänzungsmaßnahme zu implementieren und andere Kommunen sich daran orientieren.

Bei der Untersuchung der Kooperationsbeziehungen dieses Netzwerkes stellte sich nun durch gezielte Interviews verantwortlicher Netzwerkteilnehmer heraus, dass einige Akteure eine negative Beurteilung an der gegenwärtigen Art der Politikformulierung im Hilfsnetzwerk äußerten, die sie mit unangenehmen Nebenwirkungen für sich und dem Gesamtnetzwerk verbanden. Man vermutete, dass einige Spitzenverbände sich so verhalten würden, dass sie die Willensbildung zu ihren Gunsten beeinflussen und zuungunsten der anderen Kooperationspartner im Einzelnen und der Arbeitsweise des Gesamtnetzwerkes im Allgemeinen.

Diese Beurteilung wurde letztlich mithilfe netzwerkanalytischer Zentralitätsmaße überprüft. Und es stellte sich dabei heraus, dass diese Beurteilung nicht zutrifft. Zwar gibt es einige Spitzenverbände, die den Politikformulierungsprozess des Hilfsnetzwerkes besser nutzen als andere und es gibt einige freie Akteure, die aufgrund der Zentralitätswerte nicht so gut positioniert sind, daraus aber den Schluss zu ziehen, dass die großen Spitzenverbände die anderen Kooperationspartner dominieren und diese so nicht genug Einfluss haben auf den Politikformulierungsprozess, muss zurückgewiesen werden. Da ebenfalls aus den Zentralitätswerten erkennbar war, dass die Artikulationsmöglichkeiten für alle Beteiligten sehr hoch sind. Somit ist festzuhalten, dass es niemanden gibt, der die Politikformulierung beherrscht und andere daran hindert, an dieser ausgiebig teilzunehmen.

Warum einige Akteure nicht so sehr an der Willensbildung partizipieren, mag daran

liegen, dass sie subjektiv das Gefühl einer Übervorteilung und Chancenlosigkeit zur Anhörung empfinden und sich deswegen zurückhalten, ihre faktischen Artikulationsmöglichkeiten auszureizen. Aus Sicht des Gesamtnetzwerkes, ist diese Beobachtung nicht uneindeutig zu zustimmen. Dafür sind die Artikulationsmöglichkeiten und somit die Einflussnahme für jeden Akteur sehr hoch, um auch Gehör zu finden.

Es obliegt als Empfehlung der Koordinationsstelle des Hilfsnetzwerkes, die Akteure weiterhin zu ermutigen und zu mobilisieren, damit ihre Kooperationsbeiträge nicht gehemmt werden.

Zur Demonstration des Netzwerkevaluationsansatzes lässt sich noch zum Schluss Folgendes erwähnen.

Die Demonstration des entwickelten Netzwerkevaluationsansatzes als wohnungspolitische Ergänzungsmaßnahme zur Unterstützung der Arbeitsweise der Hilfsnetzwerke der Wohnungsnot kann hier als ein erster Erfahrungswert und konzeptionelle Vorlage dienen zur Evaluation anderer Hilfsnetzwerke. Erst wenn mehrere Netzwerkevaluationen durchgeführt wurden, lässt sich über weitere gewonnene Erfahrungswerte das Prinzip dieses Ansatzes präzisieren.

Damit sind die Ergebnisse der Analyse des Nachfrageüberhangs einkommensschwacher Haushalte am bundesdeutschen Wohnungsmarkt und die Auseinandersetzung mit einem Netzwerkevaluationsansatz als ergänzender Vorschlag zur Bekämpfung von Wohnungsnot zusammengefasst.

Was ausbleibt ist der Ausblick auf weitere Forschungsfragen und Hypothesen auf der Grundlage der Ergebnisse. Im Folgenden werden weitere offene Problemstellungen und Vermutungen durchdacht, die sich an den Ergebnissen orientieren und als Ausgangspunkt weiterer Forschungsansätze dienen können.

Die Absicht dieser Arbeit, Wohnungsnot als sozialpolitisches Thema zu thematisieren, basiert grundsätzlich auf der Untersuchung der Allokationsprobleme von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte aus der Perspektive des gesamtdeutschen Wohnungsmarktes. Damit ist die sozialpolitische Debatte um Wohnungsnot und deren Ursachen und Lösungen auch in politikwissenschaftlicher Perspektive im Rahmen der Sozialstaatsforschung nicht erschöpft.

Viele dieser folgenden Fragen und Hypothesen zielen auf die Berücksichtigung weiterer Ursachen, die die Entwicklung der Wohnungsbestandsmasse beeinflussen, da

deutlich ist, dass nur eine Wohnungsbestandsstruktur, die ihre Nachfrage auch adäquat bedienen kann, dem Ziel einer allgemeinen Wohnraumsicherung gerecht wird. Da aber die Entwicklung der Wohnungsbestandsmassen nicht ausschließlich über die Nachfrage sich entwickelt, müssen auch die anderen Ursachen mit untersucht werden und inwiefern sie die Wohnraumsicherung begünstigen bzw. gefährden.

Dabei wird schon jetzt aus tagespolitischer Perspektive deutlich, dass das Thema Wohnungsnot durch ein breiteres Spektrum von Ursachen begutachtet werden muss. Denn der Wohnungsmarkt und seine Bestände als Teil des Immobilienmarktes sind Gegenstand von nationalen und internationalen Investitionsentscheidungen. Die Turbulenzen der Weltfinanzkrise und deren Folgen werden Einfluss haben auf die Art und Weise, wie der deutsche Wohnungsmarkt als Anlageobjekt zukünftig konstituiert und gehandelt wird. Gerade eben, da der Wohnungsmarkt in dem letzten Jahrzehnt zunehmend als ergänzender Vermögensaufbau zur Sicherung zukünftiger Renten in den Fokus gerät.

Dabei stellen sich für die Zukunft des Erhaltes und der Erhöhung der Bestandsmasse und ihrer Sektoren aus wohnungspolitischer Verantwortung unterschiedliche Fragen, wie die Mietwohnungsbestandsmasse bspw. als Spekulationsobjekt trotzdem adäquat zugänglich bleibt für einkommensschwache Haushalte.. Die Immobilienblase in den USA zeigt eindeutig, wie durch Fehlspekulation unzählige Hauseigentümer auf der Straße landen und regelrechte Zeltstädte hervorrufen können, da der Preisverfall der Häuser nicht mehr dem Gegenwert der Kredite entspricht und diese folglich nicht gedeckt bzw. weiter getilgt werden können. Dieser Entwertungsstrudel ist unmittelbar verantwortlich für das Anschwellen der Wohnungsnot in den USA. In Deutschland ist der Immobilienmarkt nicht sonderlich spekulativ aufgeladen oder ausgiebig mit Krediten aus den weltweiten Kapitalmärkten finanziert, da die Eigenkapitalisierung der Hausbesitzer noch recht hoch ist im Vergleich zu den USA. Aber die Weichenstellungen dafür sind gestellt, wie der neue „Wohn-Riester“ verdeutlicht. Er hat zum Ziel, dass die anwachsende Wohneigentumsquote als notwendiges Standbein zusätzlicher kapitalgedeckter Altersvorsorge weiter vorangetrieben werden soll. Diese Entwicklungen und Konsequenzen müssen weiterhin unter Beobachtung gestellt werden, um evtl. wertvernichtende und Wohnungsnot verursachende Auswirkungen wie in den USA abzuwenden vom Wohnungsmarkt der Bundesrepublik.

Die wohnungspolitischen Instrumente, die auf die Regulierung des finanziellen Zugangs abzielen, wie das Wohngeld und die Wohnkostenübernahme müssten dabei geprüft werden auf ihre Tauglichkeit. Entscheidend dabei ist, ob es gelingt diese Instrumente so auszugestalten, dass sie der Entwicklung der Wohnungsbestandsstruktur entsprechen. Dabei müssten auch in einem größeren Fokus die Entwicklungen der Rohstoffpreise mit einbezogen werden, da auch diese zunehmenden Einfluss gewinnen, wie sich Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage zukünftig darbieten werden für einkommensschwache Haushalte.

Weiterhin kann der finanzielle Zugang nicht nur über die Nachfragestabilisierung beantwortet werden, sondern auch die Regulierung der Angebotsstruktur muss in den Fokus weiterer Untersuchungen eingebaut werden. Dabei müssen auch hier Zielkonflikte näher beleuchtet werden, wie sie aufkommen können bei der Privatisierung und Veräußerung von kommunalen Wohnungsbeständen. Weiterhin sind die Anreizsysteme zur Förderung der Sozialwohnungen zu überprüfen, ob sie in ihrer heutigen Form dazu beitragen, die entsprechende Bestandsmasse von finanziell zugänglichem Wohnraum in Zukunft weiterhin zu fördern oder ob sie eher kontraproduktiv auf die Entwicklung der Bestandsmasse einwirken. Feststellbar war ja, dass trotz der Anreizsysteme zur Förderung des Sozialwohnungsbestandes diese rapide zurückgehen.

All diese Vermutungen beinhalten implizit unabhängige Variablen, die auf die Entwicklung des Wohnungsmarktes und somit der Sicherung des Wohnraums für einkommensschwache Haushalte Einfluss nehmen werden, aber nicht ausreichend in Studien bzgl. der Wohnraumsicherung berücksichtigt wurden.

Weniger aus einer wirtschaftlichen bzw. konjunkturellen Entwicklung ist, aus einer soziologischen Perspektive die Segregation von einkommensschwachen Haushalten an Wohnungsmärkten durch Diskriminierung unterbeleuchtet. Hier wäre zum Beispiel das Phänomen der Gettoisierung zu nennen, wodurch zunehmend Wohnviertel und Stadtteile Formen annehmen, die nicht gerade integrationsfördernd sind und auch Auswirkungen haben können, auf die Bestandsmasse Klientel-bezogenen Wohnraums. Auch dadurch können regionale Teilwohnungsmärkte Verknappungs- und somit Verelendungstendenzen aufweisen.

Auch die demografischen Entwicklungen müssten für die Untersuchung der Entwicklung der Bestandsmasse mehr in den Fokus rücken, da die Wohnungsanforde-

rungen sich im Alter ändern.

Anknüpfend hieran werden auch rechtliche Fragestellungen denkbar, die sich aus dem Rechtsverhältnis zwischen Mieter und Vermieter ergeben. Dabei wäre zu prüfen, welche Rolle das gegenwärtige Mietrecht auf die Bestandsentwicklung hat. Auch hierzu gibt es keine dem Autor bekannten Untersuchungen, inwiefern das Mietrecht in Bezug zu einkommensschwachen Haushalten sozialverträglich ist.

Bei all diesen Rahmenbedingungen auf die Bestandsmasse des Wohnungsmarktes stellt sich die Frage, ob die Wohnungspolitik dieser Entwicklung aufgrund von Forschungsergebnissen Rechnung trägt, damit sie ihr Ziel der Wohnraumsicherung der Bevölkerung auch ausreichend und flächendeckend nachkommen kann, womit weitere Forschungen und Studien notwendig werden für eine konzeptionell abgestimmte Wohnungspolitik, die Zielkonflikte möglichst vermeidet.

Damit sind die Überlegungen zu Forschungsfragen und Hypothesen bzgl. der Wohnungsnot als Fehlallokation des Wohnungsmarktes abgeschlossen.

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- *Aulinger, Andreas* (Hrsg.), 2008: Netzwerkevaluation. Herausforderungen und Praktiken für Verbundnetzwerke. Kohlhammer. Stuttgart.
- *Bea, Franz/Haas, Jürgen*, 2005: Strategisches Management. 4. neu. Bearb. Aufl.. Lucius & Lucius. Stuttgart.
- *Behrends, Sylke*, 2001: Neue Politische Ökonomie – Systemische Darstellung und kritische Beurteilung ihrer Entwicklungslinien. Verlag Vahlen. München.
- *Benz, Arthur*, 1995: Politiknetzwerke in der horizontalen Politikverflechtung, in: Schubert, Klaus und Jansen, Dorothea (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion – Konzept, Methoden, Perspektiven. Schüren Presseverlag. Marburg.
- *Benz, Arthur* (Hrsg.), 2004a: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung. Wiesbaden. VS Verlag.
- *Benz, Arthur*, 2004b: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: *Benz, Arthur*: (Hrsg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. VS-Verlag. Wiesbaden.
- *Benz, Arthur*, 2004c: Multilevel Governance Governance in Mehrebenensystem, in: *Benz, Arthur*: (Hrsg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. VS-Verlag. Wiesbaden.
- *Beywl, Wolfgang*, 2006: Evaluationsmodelle und qualitative Methoden, in: *Flick, Uwe* (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden

– Umsetzung. Rowohlt. Hamburg.

- *Blanke, Bernhard/Lamping, Wolfram/Schridde, Henning/Platz, Stefan, 2001: Aktivierender Staat – aktive Bürgergesellschaft – Eine Analyse für das Bundeskanzleramt. Universität Hannover/ Abteilung Sozialpolitik und Public Policy. Hannover.*
- *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.), 2005: Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarb. Aufl. VS Verlag. Wiesbaden.*
- *Bohnsack, Ralf, 2006: Qualitative Evaluation und Handlungspraxis – Grundlagen dokumentarischer Evaluationsforschung, in: Flick, Uwe (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden – Umsetzung. Rowohlt. Hamburg.*
- *Braun, Dietmar/Giraud, Olivier, 2003: Steuerungsinstrumente, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft. Oldenbourg-Verlag. München.*
- *Braun, Reiner/Pfeiffer, Ulrich, 2005: Wohnflächennachfrage in Deutschland. Empirica – Forschung und Beratung. Berlin.*
- *Braun, Reiner, 2004: Pessimismus ist angesagt zu Recht? – Eine nüchternde Abwägung zur Lage der Immobilienmärkte. Empirica – Wirtschaftsforschung und Beratung. Empirica paper Nr. 94. Berlin.*
- *Breithaupt, Angelina/Moritz, Marie-Theres, 2007: Netzwerk: Organisationsform oder analytische Kategorie? Von der Notwendigkeit eines speziellen Evaluationsdesigns für Netzwerke, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Zeitschrift für Evaluation. Heft 1/2007. Waxmann Verlag. Münster.*

- *Bundesagentur für Arbeit* (Hrsg.), Mai 2007: Der Arbeits- und Ausbildungs- markt in Deutschland – Monatsbericht. Nürnberg.
- *Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V./Schröder, Helmut* (Hrsg.), 2005: Statistikbericht 2003. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungs- losenhilfe e. V.-Verlag. Bielefeld.
- *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*: [[http://ww- w.bmvbs.de/Stadtentwicklung_-Wohnen/-,1547/Wohnraumfoerderung.htm](http://www.bmvbs.de/Stadtentwicklung_-Wohnen/-,1547/Wohnraumfoerderung.htm)]
- *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* (Hrsg.), 2006: Wohngeld- und Mietenbericht 2006.
- *Bundesrechnungshof*, 2007: Bericht nach §99 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende – Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach §22 Abs. 1 des Zweiten Buches Sozialge- setzbuch.
- *Bundesregierung* (Hrsg.), 2005: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.
- *Bundesregierung* (Hrsg.), 2008: Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.
- *Butterwege, Christoph*. 2006: Krise und Zukunft des Sozialstaates. 3. er- w.Aufl.. VS- Verlag. Wiesbaden.
- *Damm, Andreas/Pesch, Andreas*, 11.02.09: Schröder attackiert Schramma, in: Kölner Stadtanzeiger. [[http://www.ksta.de.html/artikle/1234334882382.shtml](http://www.ksta.de/html/artikle/1234334882382.shtml)]
- *DDP*, 20.03.2008: Arbeitslose müssen Mietkosten senken, in: Frankfurter All- gemeine Zeitung:. Nr.: 68

- *Destatis.de*: Konsumausgaben:
[<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/LangeReihen/LebensunterhaltKonsum/Cotent100/1rleb03ga,templateId=renderPrint.psml#Fussnote2>]
- *Deutscher Bundestag / Die Bundesregierung*, 2007: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Wohngeldrechts und zur Änderung anderer wohnungsrechtlicher Vorschriften. Drucksache 16/6543.
- *Deutscher Bundestag / Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD*, 2008: Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Drucksache 16/9690.
- *Deutscher Bundestag / Ausschuss für Soziales und Senioren*, 2008: Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU/CSU und SPD – Drucksache 16/9690 – Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Drucksache 16/9790.
- *Dreyer, Matthias/Richter, Walter*, 2005: Dezentrale Organisationsformen im Neuen Steuerungsmodell, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan v/ Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik* (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarb. Aufl. VS Verlag. Wiesbaden. 171-178.
- *Endrikat, Kirsten*, 2004: Ablehnung von Obdachlosen in der deutschen Bevölkerung, in: *Wohnungslos* 04/05.
- *Evangelische Obdachlosenhilfe e. V.* (Hrsg.), 2007: Arme habt ihr allezeit – Vom Leben obdachloser Menschen in einem wohlhabenden Land. Hansisches Druck- und Verlagshaus GmbH. Frankfurt.
- *Evers/Ruhrstrat*, 1994: Wohnungsnotfälle in Schleswig-Holstein. Bremen.

- *Fachausschuss Wohnen der BAG W*, 2006: Wohnungspolitik gegen Wohnungslosigkeit und soziale Ausgrenzung am Wohnungsmarkt – Wohnungspolitisches Programm der BAG Wohnungslosenhilfe e. V., in: Wohnungslos. Heft 4.
- *Fahrer*, Joachim, 5.06.2008: Zwangsumzüge – Bund macht Druck auf Berlins Arbeitslose, in: Berliner Morgenpost.de. Online-Bezug: [<http://www.-morgenpost.de/desk/2067395.html>]
- *Fischer*, Marc, 1994a: Der Property Rights-Ansatz, in: Wirtschaftliches Studium. WiSt. Jg. 23. 1994. Heft 6.
- *Fischer*, Marc, 1994b: Die Theorie der Transaktionskosten, in: Wirtschaftliches Studium. WiSt. Jg. 23. 1994. Heft 11.
- *Fischer*, Marc, 1995: Agency-Theorie, in: Wirtschaftliches Studium WiSt. Jg. 24. 1995. Heft 6.
- *Flick*, Uwe (Hrsg.), 2006: Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden – Umsetzung. Rowohlt. Hamburg.
- *Genz*, Hermann/*Gunia*, Birgit/*Krütt-Hüning*, Norbert/ *Schleicher*, Michael/*Schmalz*, Ulla/ *Schwendy*, Arnd, 2002: Das Kölner Kooperationsmodell, in: *Nouvertné*, Klaus/ *Wessel*, Theo/ *Zechert*, Christian (Hrsg.): Obdachlos und psychisch krank. Psychiatrie-Verlag. Bonn.
- *Gillich*, Stefan/*Nieslony*, Frank, 2000: Armut und Wohnungslosigkeit. Grundlagen Zusammenhänge und Erscheinungsformen. Fortis Verlag. Köln.
- *Götz*, Markus, 2001: Politische Steuerung in der Kommune. Die Reform der Kommunalpolitik durch Netzwerke und Verhandlungssysteme. Münster: Agenda Verlag GmbH &Co.KG (Schriftenreihe der Sozialdemokratischen

Gemeinschaft für Kommunalpolitik NRW Düsseldorf, 19).

- *Häusel*, Nancy, 2006: Regionale Wohnungsmarktbeobachtung – Vergleich der verschiedenen Systeme, in: *Spars*, Guido (Hrsg.): Wohnungsmarktentwicklung Deutschland – Trends, Segmente, Instrumente. Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin. Diskussionsbeiträge Heft 58. Berlin. 205-235.
- *Heinelt*, Hubert, 2005: Vom Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat in: *Blanke*, Bernhard/*Bandemer*, Stephan v./*Nullmeier*, Frank/*Wewer*, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarb. Aufl. VS Verlag. Wiesbaden.
- *Heinze*, Rolf/*Strünk*, Christoph, 1995: Soziale Dienste im Sog der Modernisierung – Konsequenzen neuer kommunaler Steuerungsmodelle für die Wohlfahrtspflege. Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung GmbH. Bericht. Bochum.
- *Héritier*, Adrienne (Hrsg.), 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Sonderheft Nr. 24. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.
- *Hilgendorf*, Eric, 2008: dtv – Atlas Recht. Band 1 – Grundlagen, Staatsrecht, Strafrecht. 2. korr. u.akt. Aufl. dt-Verlag. München.
- *Hilgendorf*, Eric, 2008: dtv – Atlas Recht. Band 2 – Verwaltungsrecht, Zivilrecht. Dt-Verlag. München.
- *Hofmann*, Karl/*Kraus*, Ulrich, 2004: Fachbegriff zum Wohnen Wohnraumförderung und Wohnungsmarktbeobachtung NRW. Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (WfA) Anstalt der NRW.Bank. Düsseldorf.
- *Höher-Pfeiffer*, Christa, 2000: Rat und Verwaltung in NRW. VOTUM Verlag

GmbH. Münster

- *Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), 2008: Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen – Gemeindeordnung, Kreisordnung und Auszüge aus weiteren Gesetzen. Düsseldorf.
- *Jann, Werner*, 2005: Neues Steuerungsmodell, in: *Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan v./Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarb. Aufl. VS Verlag. Wiesbaden.
- *Jansen, Dorothea*, 2006: Einführung in die Netzwerkanalyse - Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele 3. überarb. Aufl. VS Verlag. Wiesbaden.
- *Joas, Hans*, 1995: Pragmatismus/Neo-Pragmatismus, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg.) Lexikon der Politik. Band 1 – Politische Theorien. Verlag C. H. München.
- *Just, Tobias*, 2003: Demographie lässt Immobilien wackeln. Deutsche Bank Research. Aktuelle Themen. Nr. 283. Frankfurt am Main.
- *Just, Tobias*, 2005: Mehr Pflegeimmobilien für eine alternde Gesellschaft. Deutsche Bank Research. Aktuelle Themen. Nr. 334. Frankfurt am Main.
- *Just, Tobias*, 2006: Wohnungsportfolios: Warum internationale Investoren jetzt nach Deutschland kommen, in: *Spars, Guido* (Hrsg.): Wohnungsmarktentwicklung Deutschland – Trends, Segmente, Instrumente. Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin. Diskussionsbeiträge Heft 58. Berlin.
- *Kelle, Udo*, 2006: Qualitative Evaluationsforschung und das Kausalitätsparadigma, in: *Flick, Uwe* (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden – Umsetzung. Rowohlt. Hamburg.

- *Kirchner*, Joachim, 2006: Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte – Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich. Deutscher Universitätsverlag. Wiesbaden.
- *Kolbe*, Michaela, 2006: Koordination von Entscheidungsprozessen in Gruppen – Die Bedeutung expliziter Koordinationsmechanismen. VDM Verlag Dr. Müller. Saarbrücken.
- *König*, C., 1998: Machbarkeitsstudie zur Erfassung von Wohnungslosigkeit. Wiesbaden.
- *Kromrey*, Helmut, 2002: Empirische Sozialforschung. Leske + Buderich. Opladen
-
- *Kromrey*, Helmut, 2007: Wissenschaftstheoretische Anforderungen an empirische Forschung und die Problematik ihrer Beachtung in der Evaluation – Oder: Wie sich die Evaluationsforschung um das Evaluieren drückt, in: *Stockmann*, Reinhard (Hrsg.): Zeitschrift für Evaluation. Heft 1. Waxmann Verlag. Münster.
- *Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW* (Hrsg.), 2008: Obdachlosigkeit in Nordrhein-Westfalen am 30. Juni 2007. Düsseldorf.
- *Landeshauptstadt Kiel* (Hrsg.), 1995: Wohnungssichernde Hilfen und Unterkunftsvorsorgung für Wohnungslose. Kiel.
- *Luhmann*, Niklas, 2002: Soziale Systeme. 1 Aufl. Nachdruck. Suhrkamp. Frankfurt am Main.
- *Manning*, Stepha/Wienges, Sebastian., 2006 Das Dilemma globaler Steuerung, in: Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit. Heft: 02.

- *Mayntz, Renate, 1997: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt/Main: Campus-Verlag. (Reihe Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. Köln. 29.*
- *Mayntz, Renate, 2005: Von der Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Verge-
wisserung über Stand und Entwicklungslinien. NOMOS: Baden-Baden. 11-
20.*
- *Melbeck, Christian, 2004: Netzwerkanalyse zur empirischen Messung von
Macht in politischen Systemen, in: Henning, Christian H.C.A./Melbeck,
Christian (Hrsg.): Interdisziplinäre Sozialforschung – Theorie und empirische
Anwendungen. Festschrift für Franz Urban Pappi. Campus. Frankfurt/New
York.*
- *Mensch, Gerhard, 1999: Grundlagen der Agency-Theorie, in: Das Wirt-
schaftsstudium – Zeitschrift für Ausbildung, Examen und Berufseinstieg.
WISU. Jg. 28. 1999. Heft 5.*
- *Meyer, Wolfgang, 2006: Evaluation von Netzwerksteuerung. in: Stockmann,
Reinhard (Hrsg.): Zeitschrift für Evaluation. Heft 2. Waxmann Verlag. Müns-
ter.*
- *Mingot, Karl/Beumann, Udo/Ludwig, Monika, 2003: Menschen in extremer
Armut – Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Gesund-
heit und Soziale Sicherung. ISL Sozialforschung. Darmstadt.*
- *Mühlenkamp, Holger, 2002: (Dienst-)Leistungen von allgemeinem (wirt-
schaftlichen) Interesse unter transaktionskosten- und regulierungstheoreti-
schen Gesichtspunkten, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft, 39. Jg., H. 2,
S. 29-37.*

- *Neugebauer, Uwe/Beywl, Wolfgang*, 2006: Methoden der Netzwerkanalyse, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Zeitschrift für Evaluation. Heft 2/. Waxmann Verlag. Münster.
- *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer- Olaf* (Hrsg.), 2005: Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 1 und 2. 2. aktual. u. Erw. Aufl. Verlag C.H. Beck. München.
- *Nothbaum, Norbert/ Kämper, Andreas/Lübker, Susanne*, 2004: Problemlagen der Hilfesuchenden in der Wohnungslosenhilfe – Datenbericht 2004. Fachverband evangelischer Obdachlosenhilfe e.V. Bielefeld.
- *Nothbaum, Norbert/Kämper, Andreas*, 2004: Befragung von sozialen Diensten mit niedrigschwelligem Versorgungsangebot und Erhebung von Problemlagen bei den Besuchern – Endbericht. Evangelische Obdachlosenhilfe e. V. Stuttgart.
- *Nouvertné, Klaus/Wessel, Theo/Zechert, Christian* (Hrsg.), 2002: Obdachlos und psychisch krank. Psychiatrie-Verlag. Bonn.
- *Pappi, Franz Urban* (Hrsg.), 1987:: Methoden der Netzwerkanalyse. München: Oldenbourg Verlag GmbH. Oldenbourg (Reihe Techniken der empirischen Sozialforschung. Bd. 1.
- *Pappi, Urban Franz/Hening, Christian H.C.A.*,1998: Policy Networks: More than a Metapher?, in: Journal of Theoretical Politics 10/4.
- *Post, Werner*, 1997: Transzendenz als Schranke. Vortrag in der Karl Rahner Akademie Köln. [<http://www.karl-rahner-akademie.de/>]
- *Powell, Walter W.*, 1990: Neither Market nor Hierarchy: Network Form of Oranization, in: Research in Organizational Behavior. Vol. 12. JAI Press. Inc.

- *ReSo Dienste Köln*, (2005): Handlungsbedarfe und Good-Practice Lösungen. Beurteilung der Situation der Zugänglichkeit der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten. Unveröffentlichtes und internes Papier.
- *Reese-Schäfer*, Walter 2006: Politische Theorie der Gegenwart in fünfzehn Modellen, München.
- *Rosenke*, Werena, 2005: Wohnungslose Männer und Frauen als Gewaltopfer und Täter, in *Wohnungslos*, Heft 04.
- *Rorty*, Richard 1978: *Der Spiegel der Natur. Eine Kritik der Philosophie*, Frankfurt am Main.
- *Rorty*, Richard 2005: *Solidarität oder Objektivität, Drei philosophische Essays*. Reclam, Stuttgart.
- *Sartorius*, Wolfgang, 2006: Spannungsfelder – Anmerkungen zu aktueller HARTZ IV-Debatte, Armutsentwicklung und alternativen Beschäftigungsformen, in: *Wohnungslos*, Heft 4.
- *Sautter*, Heinz/*Guder*, Renate/*Oelbermann*, Veronika/*Stercz*, Verena, 2005: Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte – Teilabschlussbericht im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen.“ Institut für Wohnen und Umwelt (IWU). Darmstadt.
- *Schnegg*, Michael/*Lang*, Hartmut (Hrsg.), 2002: *Netzwerkanalyse – Eine praxisorientierte Einführung. Methoden der Ethnographie*. Heft 1. ISSN: 1618 – 6338. [www.methoden-der-ethnographie.de/heft1/Netzwerkanalyse.pdf]
- *Schneider*, Volker, 1998: *Politiknetzwerke in der Chemiekalienkontrolle. Eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung*. Berlin. De Gruyter (Reihe

European University Institute. Series C, Political and social science. Bd. 10.

- *Schneider*, Volker, 2005: Politiknetzwerke und die Steuerung komplexer Gesellschaften. Universität Konstanz. Deutsche unver. F.: Original: Redes de políticas públicas e a conducao de sociedades complexas. in: Civitas. Jg. 5. Nr. 2004.
- *Schneider*, Volker/*Janning*, Frank, 2006: Politikfeldanalyse – Akteure, diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. VS-Verlag. Wiesbaden.
- *Schneider*, Volker, 2008: Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. Noch unveröffentlichtes Manuskript.
- *Schreiber*, Meike, 22.09.2008: Mieten steigen trotz schwacher Konjunktur, in: FTD-online: [http://www.ftd.de/boersen_maerkte/immobilien/Immobilien-Mieten-steigen-trotz-schwacher-Konjunktur/413419.html]
- *Schröder*, Helmut/*Ronske*, Werena, 2006: Frauen und Wohnungslosigkeit – Zur Erscheinungsweise weiblicher Wohnungslosigkeit und den Angeboten der Wohnungslosenhilfe, in Wohnungslos Heft 01.
- *Schröder*, Paul, 2008: Kurzmitteilungen des Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe. Bremen.
- *Schubert*, Klaus/*Jansen*, Dorothea (Hrsg.), 1995: Netzwerke und Politikproduktion – Konzept, Methoden, Perspektiven. Schüren Presseverlag. Marburg.
- *Schubert*, Klaus, 2003: Innovation und Ordnung. Grundlagen einer pragmatistischen Theorie der Politik. Münster: Lit (Wissenschaftliche Paperbacks) Politikwissenschaft, 7).
- *Schubert*, Klaus/*Bandelow*, Nils (Hrsg.), 2003: Lehrbuch der Politikfeldana-

lyse. Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft. Oldenbourg-Verlag. München.

- *Schultze*, Rainer-Olaf, 2005, in: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer- Olaf (Hrsg.) Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 1 A-M. 2. aktual. u. Erw. Aufl. Verlag C.H. Beck. München.
- *Schuppert*, Folke (Hrsg.), 2005: Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. NOMOS: Baden-Baden.
- *Schuppert*, Gunnar, Folke (Hrsg.), 2006: Governance-Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. 2. Aufl. NOMOS Verlag. Schriften zur Governance-Forschung Band 1.
- *Schwedt*, Annamarie, 2006: Seniorenimmobilien – Ein über- oder unterschätztes Zukunftssegment? In: Spars, Guido (Hrsg.): Wohnungsmarktentwicklung Deutschland – Trends, Segmente, Instrumente. Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin. Diskussionsbeiträge Heft 58. Berlin.
- *Schweizer*, Thomas, 1996: Muster sozialer Ordnung. Netzwerkanalyse als Fundament der Sozialethnologie. Reimer. Berlin.
- Spnahel, Dieter, 2001 : Grundzüge der Evaluationsforschung, in: Hug, Theodor (Hrsg.): Wie kommt Wissenschaft zu Wissen?, Band 2, Schneider Verlag Hohengehren.
- *Spars*, Guido (Hrsg.), 2006: Wohnungsmarktentwicklung Deutschland – Trends, Segmente, Instrumente. Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin. Diskussionsbeiträge Heft 58. Berlin.
- *Spars*, Guido, 2006: Makrotrends für die Wohnungsmärkte in Deutschland, in: *Spars*, Guido (Hrsg.): Wohnungsmarktentwicklung Deutschland – Trends,

Segmente, Instrumente. Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin. Diskussionsbeiträge Heft 58. Berlin.

- *Staber, Udo, 2000: Organisationstheoretische Perspektiven und soziale Mechanismen, in: Sydow, Jörg; Windeler, Arnold (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken – Konzepte und Praktiken. Westdt. Verlag. Opladen.*
- *Stadt Köln (Hrsg.), 2004 Wahlen in Köln – Analyse der Kommunalwahl 2004. Köln.*
- *Stadt Köln und Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, 15.12.2005: Rahmenkonzept „Sozialraumorientierte Hilfsangebote in Köln“. Beschlossene Form vom Rat der Stadt Köln*
- *Stadt Köln (Hrsg.), 2005: Dezernat für Soziales, Senioren, Wohnen und Beschäftigungsförderung (Hrsg.): Sozialbericht Köln 2004. Köln.*
- *Stadt Köln, März 2005: Richtlinie über die Standards für ambulante Hilfen nach §67 SGB XII und Beteiligung von Trägern nach §5 durch das Amt für Soziales und Senioren.*
- *Stadt Köln (Hrsg.), 2006: Jahresbericht 2005 Reso Dienste Köln Dienstleistungszentrum für wohnungslose Menschen und Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten. Köln.*
- *Stadt Köln – Amt für Soziales und Senioren – Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik, 25.10.2007: Geschäftsordnung der Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik (Stadt AG). Köln.*
- *Stadt Köln (Hrsg.), Sept. 2008:: Wohnen in Köln – Fakten, Zahlen und Ergebnisse 2007 Ausblicke 2008. Köln.*
- *Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2006: 11. koordinierte Bevölkerungsvoraus-*

- berechnung – Annahmen und Ergebnisse. Wiesbaden.
- *Statistisches Bundesamt*, 2006: Bauen und Wohnen, in: *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 2005. Wiesbaden.
 - *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), 2006a: Datenreport 2006. Wiesbaden.
 - *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), 2006b: Leben in Deutschland. Haushalte, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Bonn.
 - *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), 2006c: Leben in Deutschland: Sonderheft 1: Familien und Lebensformen – Ergebnisse des Mikrozensus 1996–2004. Wiesbaden.
 - *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), 2007: Statistisches Jahrbuch 2007. Wiesbaden. 2007.
 - *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), 2008: Wohngeld in Deutschland – Ergebnisse der Wohngeldstatistik 2006. Wiesbaden.
 - *Stockmann*, Reinhard, 2007: Evaluation in der Gesellschaft: Entwicklung, Stand und Perspektiven, in: *Stockmann*, Reinhard (Hrsg.): Zeitschrift für Evaluation. Heft 2. Waxmann Verlag. Münster.
 - *Stockmann*, Reinhard (Hrsg.), 2006: Zeitschrift für Evaluation. Heft 2.. Waxmann Verlag. Münster.
 - *Stockmann*, Reinhard (Hrsg.), 2007: Zeitschrift für Evaluation. Heft 1. Waxmann Verlag. Münster..
 - *Stockmann*, Reinhard (Hrsg.), 2007: Zeitschrift für Evaluation. Heft 2. Waxmann Verlag. Münster.

- *Sydow, Jörg/Windeler, Arnold* (Hrsg.), 2000: *Steuerung von Netzwerken – Konzepte und Praktiken*. Westdt. Verlag. Opladen.
- *Sydow, Max*, 2007: *Evaluationsperspektive in der Netzwerkforschung* (Unverö.. Manuskript); Erscheint in: *Aulinger, A. (Hrsg.) Netzwerkevaluation*. Stuttgart.
- *Sydow, Jörg*, 2008: *Die Evaluationsperspektive in der Netzwerkforschung*, in: *Aulinger, Andreas (Hrsg.) Netzwerkevaluation. Herausforderungen und Praktiken für Verbundnetzwerke*. Kohlhammer. Stuttgart.
- *Thompson, Grahame F.*, 2003: *Between Hierchies & Markets – The Logic and limits of Network Forms of Organization*. Oxford University Press. Oxford.
- *Ulrich, Peter*, 1993: *Transformation der ökonomischen Vernunft – Fortschrittsperspektiven der modernen Industriegesellschaft*. 3. revidierte Aufl. Verlag Paul Haupt. Bern.
- *Wagner, Dieter/Lattemann, Christoph/Kupke, Sören/Legel, Alexander* (Hrsg), 2007: *Governance-Theorien oder Governance als Theorie? Wissenschaftlicher Verlag Berlin Olaf Gaudig & Peter Veit GbR*.
- *Widmer, Thomas/Frey, 2006, Kathrin*: *Evaluation von Mehrebenen-Netzwerkstrategien*, in: *Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Zeitschrift für Evaluation*. Heft 2.. Waxmann Verlag. Münster.
- *Wienges, Sebastian*, 2007: *Theorie(n) der Network Governance*, in: *Wagner, Dieter, Lattemann, Christoph, Kupke, Sören, Legel, Alexander (Hrsg.): Governance-Theorien oder Governance als Theorie? Wissenschaftlicher Verlag Berlin Olaf Gaudig & Peter Veit GbR*.

- *Williamson, Oliver. E./Ouchi, W. G.*,1981: The Markets and Hierarchies Program of Research: Origins, Implications. Prospects, in: Van den Ven, A./Joyce, W. F. (Hrsg.): Perspectives on Organization Design and Behavior. New York.
- *Willke, Helmut*, 1995: Transformation der Demokratie als Steuerungsmodell hochkomplexer Gesellschaften, in: Soziale Systeme 1. Heft 2.
- *Wollman, Hellmut*, 2009: Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung. In: Schubert, Klaus und Bandelow, Nils c. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. Oldenbourg Verlag. München.
- *Zimmer, Annette*, 2002: Dritter Sektor und Soziales Kapital. Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor – Nr. 19. Arbeitsstelle aktive Bürgerschaft. Münster.

RECHTSQUELLENVERZEICHNIS

- Gesetz zur Erhaltung von Pflege und Wohnraum des Landes NRW (WoG)
- Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts (BGBl. I. S.1745)
- Sozialgesetzbuch II (SGB II)
- Sozialgesetzbuch XII (SGB XII)
- Verordnung der Landesregierung NRW über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (GV NRW)
- Wirtschaftsstrafgesetz (WiStG)
- Wohnraumförderungsgesetz (WoFG)
- Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG)
- Zweckentfremdungs-Verordnung NRW (ZweVO NRW)

ANHANG

Interview A:

Transkription des Interviews mit Herrn Krütt-Hüning vom 22 April 2008, Leiter und Koordinator der ReSo Dienste Köln. Das Transkript wurde am 24.09.2009 von Herrn Krütt-Hüning gegengelesen und es wurde von ihm zur Veröffentlichung und zu Unterrichtszwecken schriftlich zugelassen. Das Transkript darf eingesetzt werden.

Amt für Soziales und Senioren

Ottmar-Pohl-Platz 1

51103 Köln

A: Guten Tag, Herr Krütt-Hüning. Können sie in wenigen Worten die Aufgaben des Netzwerks beschreiben? Was ist ihr Ziel und wie erreichen sie es?

K: Wir organisieren ein umfangreiches Hilfsangebot für Betroffene und stimmen dieses mit den rechtlichen Sozialtransfers, wie die aus dem SGB 2 oder 12 aufeinander, ab. Dazu vergeben wir Unter anderem auch Aufträge an freie Träger der Wohlfahrt und versuchen deren Interessen aufeinander abzustimmen. Im Zentrum steht dabei die Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik, an die verschiedene Gremien angeschlossen sind. Sie dienen als Plattform, damit die aktuellen Probleme in der Wohnungslosenszene aus allen Blickwinkeln diskutiert und entsprechende Maßnahmen artikuliert werden. Auch nehmen die Parteien an den Sitzungen teil.

A: Was glauben sie, sind die größten Schwierigkeiten bei der Koordination und den Verhandlungen zwischen Ihnen und den freien Trägern?

K: Eigentlich funktioniert unsere Zusammenarbeit ganz gut. Sie entwickelt sich auch ständig weiter.

A: Also gibt es keine Probleme.

K: Es gibt wohl eine Kritik seitens der kleinen unabhängigen Träger.

A: Welche ist das?

K: Nun ja, es läuft darauf hinaus, dass sie des öfteren annehmen, dass sie nicht genug berücksichtigt werden bei der Vergabe der Aufträge und entsprechender Mittel zur Bewältigung der Wohnungsnot in Köln.

A: Stimmt das denn?

K: Nein. Um Gottes willen. Also nicht in unserem Zuständigkeitsbereich. Was darüber hinaus passiert, kann ich nicht sagen!

A: Was meinen Sie genau?

K: Einige kleinere Träger vermuten, dass sie bei den Diskussionen und Verhandlungen nicht wahrgenommen werden, was sie zu sagen haben. Sie haben das Gefühl, das sie sich nicht durchsetzen können mit ihren Anliegen und Forderungen. Und sie halten die Gremien oft für unzureichend in ihren Ergebnissen.

A: Wie werden diese Benachteiligungen und die Kritik denn begründet?

K: Es wird behauptet, dass die großen Träger auf allen Ebenen der kommunalen Entscheidungsfindung Einfluss nehmen, also auch auf den Ratsausschuss für Soziales und Senioren und auf den Rat der Stadt. Eigentlich ist ja die Arbeitsgemeinschaft eingerichtet worden, um Entscheidungsgrundlagen vonseiten der freien Träger ausfindig zu machen. Durch die regelmäßigen Treffen und den Austausch sollen eigentlich praxisbezogene Entscheidungen getroffen werden. Das können die freien Träger besser, da sie jeden Tag hautnah am Problem arbeiten. Deswegen bekommen sie auch von uns die Aufträge. Das erleichtert die Verwaltung der Stadt ungemein bei der Unterstützung der Hilfsbedürftigen.

A: Wie schätzen sie denn die Kritik ein? Haben sie den Eindruck, dass die Kritik berechtigt ist?

K: Das kann ich nicht mit Ja oder Nein beantworten. Es kann durchaus sein, dass die kleinen Träger sich benachteiligt vorkommen, da sie davon ausgehen, dass sie eine schwächere Position innerhalb der Entscheidungsprozesse haben. Aber meines Erachtens haben sie die einfach nur aus der Tatsache heraus, dass sie an weniger Gremien teilnehmen. Aber von unserer Seite bewerten wir die Aufgabenverteilung, Subventionierung und Honorierung nach den Erfordernissen der Hilfsbedürftigen. Und da sind wir auf die kleinen Träger als unsere Augen und Ohren angewiesen. Deswegen gibt es auch die Gremien, um möglichst alle Perspektiven des Problems aufzugreifen. Erst so bekommen wir ein gesamtes Bild. Wir wollen natürlich dafür sorgen, dass die freien Träger, die für uns arbeiten, auch in Ruhe arbeiten können. Wie weit aber andere große Verbände Einfluss nehmen in Sitzungen, an denen wir nicht direkt teilnehmen, lässt sich aus unserer Perspektive nicht wirklich beantworten.

A: Haben sie eine Vermutung, warum diese Benachteiligungen wahrgenommen werden und wie sie zustande kommen?

K: Nein! Nicht wirklich! Vermutlich hängt es mit der Tatsache zusammen, dass die großen die meisten Aufträge für die Stadt bekommen. Das liegt aber einfach an ihrer Größe. Sie können nun mal mehr Aufträge bewältigen. Sie haben mehr Ressourcen zur Verfügung als die kleinen. Hinter den großen Trägern stehen ja oft auch große Verbände. Aber das die großen soviel Einfluss haben, kann ich mir nicht vorstellen. Unwahrscheinlich, aber ausschließen kann ich es sicher nicht?

A: Hier wäre eine Möglichkeit für meinen Evaluationsansatz, den ich Ihnen im Vorfeld des Interviews beschrieben habe, um ihn am Kölner Wohnungsnothilfsnetzwerk zu demonstrieren. Ich könnte die Einflussnahme der Träger im gesamten Entscheidungsprozess empirisch prüfen. Mit den Ergebnissen könnten sie die Teilnehmer des Netzwerks konfrontieren. So hätten sie eine sichere Diskussionsgrundlage.

K: Eine empirische Darstellung dieser Einflussnahme wäre mit Sicherheit spannend. Entsprechende Unterlagen über unsere Arbeit habe ich Ihnen ja schon gegeben. So hätten wir etwas in der Hand, um evtl. weitere Überlegungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zu finden. So eine halbe Kritik ist keine Grundlage für Umgestaltungen in unserer jetzigen Form der Zusammenarbeit. Soweit wir den Prozess begleiten und bestimmen, habe ich aber eher den Eindruck, dass die Kritik nicht berechtigt ist, aber eine Gewissheit wäre schon sinnvoll für uns!

A: Herr Krütt-Hüning, ich mache mich gleich ans Werk dieser Untersuchung, und sobald sie fertig ist, werde ich Ihnen die Ergebnisse zukommen lassen.

K: Wenn sie noch weitere Fragen haben, stehe ich ihnen zur Verfügung.

A : Danke und auf Wiedersehen!

Interview B:

Transkription des Interviews Mit Herr Breuer, Leiter von dem Verein Initiative Bauen und Wohnen (IBWA). Dieses Transkript wurde ebenfalls von Herrn Beuer gegengelesen. Herr Beuer hat schriftlich zugesichert das Transkript veröffentlichen zu dürfen und das es zu Unterrichtszwecken verwenden werden darf.

Initiative Bauen Wohnen Arbeiten e.V.

Butzweilerstr. 1

50827 Köln

A: Herr Breuer, wie lange gibt es schon den Verein Initiative Bauen und Wohnen (IBWA)?

B: Seit 1998.

A: Was ist das Besondere an der IBWA bei der Bekämpfung von Wohnungsnot?

B: Wir haben es geschafft ein Hilfsangebot auf die Beine zu stellen, wo Wohnungsnotleidende Wohnen und Arbeiten miteinander verbinden. Es ist ein Bauprojekt auf

dem ehemaligen Kasernengelände Kerken (Köln). Hier entstehen Wohnungen für Menschen mit Wohnungsnot. Die Arbeiten, die für unser Projekt anfallen, werden von den Betroffenen größtenteils selbst übernommen. Damit versuchen wir preiswerten, umweltbewussten Wohnraum und Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Weiterhin unterstützen wir alle Teilnehmerinnen bei der Realisierung ihrer Wünsche und der Bewältigung der täglichen Lebensgestaltung und Planung, die in dieser Notlage auftauchen können, auch durch Beratung! Das Modell erwies sich für die Teilnehmer, die wir aufnehmen können, über Jahre als großer Erfolg.

A: Sie sind als ein freier Träger Teil des Kölner Hilfsnetzwerk für Wohnungsnot. Halten Sie die Zusammenarbeit im Hilfsnetzwerk für gelungen?

B: Mit Sicherheit ist das Angebot des Kölner Hilfssystem umfangreich. Es gibt hier viele Vorteile gegenüber anderen Kommunen, aber perfekt ist das System nicht.

A: Können Sie in ihrer Rolle als einer der kleinen und unabhängigen Träger beschreiben, was das größte Problem ist, bei der kommunalen Politikformulierung, die das Hilfsnetzwerk betrifft?

B: Ja, man hatte versucht über die Neustrukturierung der Stadtarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenpolitik die Interessen und Anliegen, aber auch Forderungen der freien Träger und der Stadt aufeinander abzustimmen. Und da gibt es schon Probleme.

A: Was bedeutet das im einzelnen?

B: Es ist so, dass die Schwierigkeiten, die wie in der Praxis haben nicht ausreichend berücksichtigt werden. Wir werden an der Basis nicht genug entlastet, um gute Ergebnisse zu erzielen.

A: Warum denken sie ist das der Fall?

B: Ich glaube, das kann man schlicht Lobbyarbeit nennen! Die kleinen unabhängigen

Träger haben nicht so eine Stellung und nicht die Verbindungen, um ihre Interessen durchzusetzen zu können. Oft fehlt Geld für Personal oder für die Ausstattungen!

A: Wer betreibt diese Lobbyarbeit?

B: Eigentlich sind es die großen Verbände. Wissen sie, es ist wichtig zu wissen, dass die Mittel der Stadt einen Großteil der finanziellen Absicherung der Träger ausmacht. Das gilt weniger für die Vereine, wo auch finanzkräftige Verbände dahinterstehen. Nichtsdestotrotz sind sie auch an einer Refinanzierung durch die Stadt für ihre Angebote interessiert.

A: Also haben sie den Eindruck, dass die großen Träger einen höheren Einfluss haben auf Entscheidungen und Zuteilungen von Aufträgen und Subventionen, die zur Ausgestaltung des Kölner Hilfssystem formuliert werden?

B: Ja, die meisten von uns haben den Eindruck. Wir stehen ja in ständigem Kontakt. Da ist so was Thema. Die Kommunen verhindern auch ein ausreichendes Angebot, da ein Zustrom von Hilfsbedürftigen zustande kommen könnte. Diese Vermutung ist unbegründet. Vergessen wird dabei die qualitative, kontrollierte soziale Arbeit ansich, die die Auslastung auch managt. Wir können ja nicht einfach unkontrolliert Menschen, die zu uns kommen, aufnehmen! Auch wir haben Kapazitätsgrenzen.

A: Welche Nachteile, vermuten sie, haben die Durchsetzungsprobleme der kleinen Akteure für die gesamte Arbeit im Netzwerk? Anders gefragt. Glauben sie das die Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzwerkes gemildert wird, wenn die großen unabhängigen Träger die Politiken für sich beeinflussen?

B: Das Problem ist das. Wir können an der Basis nicht richtig arbeiten, wenn man nicht richtig ausgestattet wird. Das schlägt eindeutig auf die Qualität der Hilfsmaßnahmen zurück. Die Stadt vermutet auch, dass Wohnungsnot immer weniger ein Thema ist. Das können wir nicht bestätigen. Ebenso nimmt man kaum die zunehmenden Kinder war, die auf der Straße leben. Laut Stadt gibt es keine Straßenkinder in Köln. Sie gibt es.

A: Bedeutet das, dass das Problem der Wohnungsnot nicht richtig wahrgenommen wird, da die nötige bedarfsorientierte Ausstattung fehlt?

B: Ja, so ist es. An manchen Stellen fehlen sie und manche haben zu viele Kapazitäten. Was fehlt ist die Angemessenheit zwischen den tatsächlichen Problemen und deren Ausmaß und eine entsprechende Mittelausstattung. Oft wird von uns Qualitätsmanagement gefordert, aber auf der anderen Seite verhindern die politischen Rahmenbedingungen die Möglichkeiten dazu.

A: Würden sie die Aussage teilen, dass die Zusammenarbeit der großen und kleinen Träger eigentlich funktioniert, aber es Probleme gibt, wenn es um die faire Verteilung, der finanziellen Mittel geht?

B: Ja. Das kann man sagen. Das liegt am politischen Konzept. Einige der Träger arbeiten immer am Rande der Insolvenz. Das geht auf die Planungssicherheit und das schlägt auf die Qualität der Hilfsangebote.

A: Also vermuten Sie einen Grund für die genannten Probleme in der Art und Weise, wie der Politikformulierungsprozess konzipiert ist und die kleinen Träger sich innerhalb des Netzwerkes nicht durchsetzen können?

B: Ich denke schon. Eine andere Erklärung ist schwer vorstellbar für die Probleme. Die sind ja nicht von der Hand zu weisen. Ich vermute, es hängt auch mit der Vorstellung über Wohnungsnot ansich zusammen. Viele denken, es gäbe einen Sozialstaat und Hilfe könnte man einfach bekommen. Von daher werten viele Politiker das Problem von vorneherein ab. Sie behaupten dann, es müssten keine ausreichenden Mittel aufgestockt werden. Und die knappen Mittel stellen dann noch den Zankapfel dar, zwischen den Trägern. Das müsste nicht sein. Wohnungsnot stellt ein größeres Problem dar, als die meisten sich vorstellen können. Wir in der Praxis bekommen die Ausmaße sehr wohl zu spüren. Aber wenn wir nicht mehr arbeiten können, da uns die Mittel fehlen, sind wir als letzte Hilfe handlungsunfähig und wir verlieren dadurch

auch den Kontakt zur Straße und zum Milieu. Durch die Gremien kriegen wir auf jeden Fall die Probleme nicht ausreichend vermittelt. Sie sickern aus irgendeinem Grund nicht durch.

A: Herr Breuer, ich danke ihnen für das Interview.

Curriculum Vitae

2005 - 08/2009: Promotionsstudiengang zum Dr. phil. an der Westfälischen Wilhelmsuniversität Münster. Fächer: Politikwissenschaft, Ethnologie

01/2007 – 06/2007: Wissenschaftl. Hilfskraft am Institut für Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelmsuniversität Münster

04/2006 – 03/2007: Lehrassistenz am Institut für Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelmsuniversität Münster

2000 – 2005: Studium zum Magister Artium an der Westfälischen Wilhelmsuniversität Münster. Fächer: Ethnologie, Politikwissenschaft, Soziologie