

## Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt – ein Bezugsrahmen zur Problemexposition<sup>1</sup>

„Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ ist ein Postulat, aber kein Programm. Das Postulat deutet einen Komplex von Problemen an, dessen Umrisse nur vage bestimmt und deren Bezüge erst zum kleinen Teil aufgeklärt sind. Ein erstes Ziel des folgenden Beitrags ist es deshalb, die wesentlichen Probleme zu identifizieren, deren Lösung mit dem Postulat „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ gefordert wird. Die dabei anzuführenden Problembestimmungen stammen aus recht unterschiedlichen Quellen, sowohl solchen der Praxis als auch solchen der Wissenschaft. Der Versuch einer Systematisierung oder besser gesagt: Dimensionierung der Problemelemente kommt daher nicht umhin, das Problemverständnis der jeweiligen Einzelperspektiven zu überschreiten. Gerade darin sollte jedoch u. E. eine wesentliche Leistung anwendungsorientierter Grundlagenforschung bestehen: Sie muß einen Bezugsrahmen der Problemanalyse entwickeln, in dem Praktiker *und* Wissenschaftler ihre in der Regel zunächst verschiedene Problemsicht wiedererkennen können.

Der Begriff „*Bezugsrahmen*“ hat im vorliegenden Zusammenhang jedoch noch eine präzisere Bedeutung: Wie unten dargestellt<sup>2</sup> konnten die Projektgruppen zu Beginn ihrer Tätigkeit nicht von einem gemeinsamen Vorverständnis der Probleme des Förderungsschwerpunktes ausgehen. Es mußte sich im Lauf der Zusammenarbeit erst allmählich entwickeln. Dabei konnte es nicht darum gehen, eine Art Übertheorie oder ein vollständiges Kategorienschema der vorgesehenen empirischen Untersuchungen zu entwickeln, sondern es mußte versucht werden, das allen Projekten gemeinsame Bezugsproblem explizit zu machen und die Beiträge der einzelnen Projekte zur Analyse dieses Bezugsproblems zu verdeutlichen.

Insofern gibt der dritte Teil dieses Beitrags auch einen Überblick über die von den Projekten bearbeiteten Probleme. Allerdings sollte nicht übersehen werden, daß jedes einzelne Projekt, aus dessen Arbeit dort berichtet wird, nicht in bezug auf alle von ihm zu bearbeitenden Probleme auf den Bezugsrahmen bezogen werden kann. Dieser stellt vielmehr die gemeinsame Klammer der Projekte dar und soll verdeutlichen, inwieweit die Projekte das entwickelte Problemfeld tatsächlich abdecken bzw. wo ergänzende Untersuchungen erforderlich wären.

### 1. Warum wird „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ zum Problem?

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist die Annahme, daß plötzlich auftretende politische Postulate gesellschaftliche Problemlagen anzeigen, also einen begriffli-

chen Kristallisationspunkt praktischer Probleme bilden, die unter dem Gesichtspunkt der in dem Postulat enthaltenen Normen und Wertvorstellungen als problematisch erscheinen (vgl. Kaufmann 1970: 52 ff.). In politischen Postulaten wird also gesellschaftlich etwas zur Sprache gebracht, das wissenschaftlich möglicherweise noch nicht oder unter ganz anderen Begriffen abgehandelt wird. Wenn wir eine angemessene „Übersetzung“ des praktischen Problems in wissenschaftliche Problemstellungen vorbereiten wollen, und dabei die Subjektivität der Problemwahrnehmung und Probleminterpretation durch den einzelnen Wissenschaftler soweit als möglich ausschalten wollen, empfiehlt es sich, zunächst einmal das politische Postulat ernst zu nehmen – so „leerformelhaft“ es auch manchem scheinen mag – und zu fragen, welche gesellschaftlichen Entwicklungen es als plausibel erscheinen lassen, daß gegenwärtig das Postulat „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ auftaucht.

Das Problem, um das es hier geht, läßt sich zunächst an einer naiven Überlegung klarmachen: Ist denn soziale Umwelt nicht schon immer „bürgernah“? Setzt nicht der Umweltbegriff geradezu voraus, daß es um die unmittelbare Umgebung des Bürgers oder der Individuen geht? Das Problem liegt also zunächst einmal im Umstand der „Gestaltung“ begründet, womit ein bewußtes Eingreifen in die soziale Umwelt gemeint ist, wobei im Postulat das Subjekt dieses Eingreifens ungenannt bleibt. In der Tat können wir feststellen, daß die Umwelt unserer Mitbürger wie auch unsere eigene in zunehmendem Maße nicht mehr direkt von natürlichen Gegebenheiten geprägt ist, sondern als Produkt arbeitsteilig organisierter menschlicher Handlungen erscheint: Kaum einer lebt noch vom unmittelbaren Produkt seiner Arbeit, sondern von Gütern, die andere hergestellt haben. Der Lebensraum der Stadt wird in zunehmendem Maße – selbst noch in seinen „Grünzonen“ (der Name selbst verrät es!) – zum *geplanten* Feld unterschiedlicher menschlicher Betätigungen. Soziale Umwelt *ist* heute von dritter Hand gestaltete Umwelt, der einzelne ist nicht mehr (oder nur noch in sehr beschränktem Maße, etwa bei der Ausstattung seiner Wohnung) imstande, seine Umwelt selbst zu gestalten. Wenn in dieser Situation das Postulat einer *bürgernahen Gestaltung* der sozialen Umwelt erhoben wird, so wird damit auf das Problem verwiesen, daß heute kaum mehr ein Bürger in der Lage ist, als Selbstversorger von der unmittelbaren Nutzbarmachung seiner Umwelt zu leben, daß er aber auf Leistungen aus seiner sozialen Umwelt angewiesen bleibt, deren Gestaltung heute wesentlich von staatlichen oder kommunalen Entscheidungen abhängt. Daß diese Entscheidungen „bürgernah“ erfolgen, daß also das Ergebnis des Gestaltungsprozesses der sozialen Umwelt den Erwartungen und Bedürfnissen der betroffenen Bürger entspricht, scheint nur ungenügend gewährleistet.

Diese „naive“ alltagsprachliche Problemumschreibung muß wissenschaftlich analysiert werden. Welches sind die Bedingungen, unter denen dieses Problem entsteht?

## 1.1. Industrialisierung und Verstädterung

Zunächst muß an die bekannten Faktoren der Industrialisierung und Verstädterung erinnert werden, welche überhaupt erst jene Veränderungen des Lebensraumes bzw. der sozialen Umwelt der Menschen hervorgebracht haben, die in unserem Zusammenhang bedeutungsvoll sind als

- fehlende Verfügungsmacht über eigene Produktionsmittel,
- fehlende Möglichkeit einer direkten Nutzbarmachung natürlicher Ressourcen
- hohe und weiter zunehmende Bevölkerungsdichte in den Zentren des wirtschaftlichen und politischen Lebens,
- Abnahme des Anteils der Bevölkerung, welche außerhalb dieser Zentren und der von ihnen unmittelbar abhängigen Regionen leben,
- Zunahme der abhängigen Erwerbstätigkeit, Rückgang der selbständigen Erwerbstätigkeit,
- Progressives Verschwinden umgreifender Sorgeverbände feudaler oder familiärer Art,
- Rückgang der Bedeutung des Vermögens als Quelle materieller Sicherung im Verhältnis zum Einkommen, und damit auch: Abhängigkeit der Nichterwerbstätigen von Transfereinkommen,
- Abhängigkeit der Lebenssituation der Bevölkerung von infrastrukturellen Leistungen, welche aufgrund des verfügbaren persönlichen Einkommens allein nicht beschafft werden können.

Man kann daher auch sagen, der Einzelne (oder auch Gruppen wie die Familie) sei infolge von Industrialisierung und Verstädterung in weit stärkerem Maße als früher „vergesellschaftet“, und das heißt, er ist *abhängig* nicht mehr so sehr von der elementaren Solidarität und den Leistungen seiner unmittelbaren Umgebung (die ältere Soziologie sprach hier von „Gemeinschaft“), sondern von Leistungen und Zusammenhängen, die seinen unmittelbaren Erfahrungshorizont überschreiten: Der „effektive Lebensraum“ ist weit größer als der „beherrschte Lebensraum“ geworden.<sup>3</sup>

## 1.2. Zunahme der staatlichen „Daseinsvorsorge“

Industrialisierung und Verstädterung sind in ihrer Frühzeit als unmittelbare Konsequenz einer „kapitalistischen“ Entwicklung des Wirtschaftslebens zu verstehen: Der eigentliche dynamisierende Faktor des sozialen Wandels, den man in Europa meist als „industrielle Revolution“ bezeichnet, ist im Expansionsstreben der privaten Wirtschaftstätigkeit zu sehen, welche zu immer größeren und leistungsfähigeren, aber auch immer mächtigeren Wirtschaftsunternehmungen führt. So ist

auch die Entwicklung der Städte im 19. und bis weit ins 20. Jahrhundert hinein im wesentlichen als Ergebnis der wirtschaftlichen Eigendynamik zu begreifen.

Die Bearbeitung der Folgeprobleme, welche durch die Dynamik der Wirtschaftstätigkeit entstanden, hat zu einer Vielzahl neuer Staatsaufgaben geführt, die sich zunächst nach dem Gesichtspunkt gliedern lassen, ob sie entstandene Probleme durch eine Beeinflussung des wirtschaftlichen Prozesses selbst (Wirtschaftspolitik) oder durch Minderung der als negativ angesehenen Auswirkungen des Wirtschaftsprozesses auf die Lebensbedingungen der betroffenen Bevölkerungsteile (Sozialpolitik) zu lösen suchen.

Die Sozialstaatsklauseln des Grundgesetzes<sup>4</sup> bilden den allgemeinsten Rahmen für die sozialpolitische Betätigung des Staates. Dieser hat im wesentlichen drei Möglichkeiten, um auf die sozio-ökonomischen Verhältnisse sozialpolitisch einzuwirken:

- Rechtsnormen, durch welche Rechte verteilt und Pflichten auferlegt werden (z. B. Arbeitsrecht, Mietrecht),
- die Einräumung finanzieller Ansprüche beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, um die wirtschaftliche Situation bestimmter Bevölkerungsgruppen, deren Einkommen marktwirtschaftlich nicht angemessen gesichert ist, zu verbessern,
- die direkte Erbringung von Leistungen, welche für die Lebenssituation der Bevölkerung von Bedeutung sind.

Auch im Bereich der sozialpolitischen Maßnahmen lassen sich Maßnahmen der hoheitlichen Eingriffsverwaltung und Maßnahmen der leistenden Verwaltung unterscheiden.<sup>5</sup> Zur hoheitlichen Eingriffsverwaltung zählt die Durchsetzung der Rechtsnormen (z. B. Gewerbeaufsicht, Gesundheitspolizei), aber auch die Einrichtung und Überwachung beispielsweise des Sozialversicherungswesens und die Beitreibung der Beiträge. Im Bereich der leistenden Verwaltung kann je nach dem Dominieren von Geld- oder Dienstleistungen zwischen einer „Einkommens-“ und einer „Service-Strategie“ (Romanyschin 1971) im Rahmen staatlicher Sozialpolitik unterschieden werden. Die Wirksamkeit der Einkommensstrategie setzt voraus, daß die Befriedigung bestimmter Bedürfnisse lediglich am unzureichenden Einkommen bestimmter Personen (Gruppen) scheitert, die Güter selbst jedoch individuell beschaffbar sind. Die Dienstleistungsstrategie des Staates erscheint im besonderen dann angezeigt, wenn an der Inanspruchnahme bestimmter Leistungen oder an einer gleichmäßigen Versorgung ein öffentliches Interesse besteht.<sup>6</sup>

In unserem Zusammenhang interessieren vor allem diejenigen Leistungen des Staates, bei denen die Bürgernähe der Leistungserbringung ein wesentliches Kriterium ihrer Effektivität ist. Das gilt vor allem für die Erbringung von Dienstleistungen (z. B. „persönliche Hilfe“ nach dem § 8,1 BSHG), aber auch für solche Geldleistungen, bei denen die Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse des

Leistungsempfängers von Bedeutung ist (z. B. „laufende Hilfe zum Lebensunterhalt“).

Der Bereich staatlicher Maßnahmen, für welche diese Kriterien zutreffen, wird heute überwiegend durch den Begriff der *Daseinsvorsorge* gekennzeichnet.<sup>7</sup> Es ist der Bereich der daseinsvorsorgenden Tätigkeit des Staates, auf den das Postulat einer „bürgerlichen Gestaltung der sozialen Umwelt“ im wesentlichen zutrifft. Dieser Bereich der Staatstätigkeit ist, wie nicht nur die relative Zunahme der entsprechenden Aufwendungen zeigt (vgl. etwa *Gröttrup* 1973: 16ff., *Albers* 1966), überdurchschnittlich expansiv, und zwar auch hinsichtlich der Anforderungen, welche damit an die Steuerungsleistungen des politisch-administrativen Systems und an die Leistungsfähigkeit des Verwaltungsrechts gestellt werden. An dieser Stelle kann nur stichwortartig auf einige wesentliche Bereiche hingewiesen werden, welche die relative Ausweitung *staatlicher* Daseinsvorsorge am Gesamt der wirtschaftlichen Bedarfsdeckung der Bevölkerung dokumentieren:

- Ausbau des Bildungswesens,
- Ausbau und wachsender öffentlicher Anteil im Gesundheitswesen,
- Wachstum des Bedarfs nach kommunalen Versorgungseinrichtungen,
- zunehmende Bedeutung des Sozialwesens (Sozialhilfe, Jugendhilfe, Familienhilfe),
- Ausbau der Verkehrswege und öffentlichen Transportmittel.

Wie diese Aufzählung zeigt, gehen ein Großteil der Leistungsangebote von denen die Rede war, in die unmittelbare Umwelt des Bürgers ein, ja sie gestalten die Umwelt mit.<sup>8</sup> Bürgerliche Gestaltung der sozialen Umwelt verweist somit auf das Problem, wie die Aufgaben staatlicher Daseinsvorsorge „bürgerlich“ gestaltet werden können. Bereits an dieser Stelle sei angemerkt, daß sich die „daseinsvorsorgende“ staatliche und kommunale Tätigkeit nicht in der unmittelbaren Erbringung der Leistung an den Bürger erschöpft, sondern in wachsendem Maße Planungs- und Lenkungsprobleme aufwirft, die eine Abstimmung von Bürger- bzw. Benutzerinteressen und anderen Gesichtspunkten, z. B. raumplanerischer oder administrativer Art erforderlich machen.

### 1.3. Zentralisierungstendenzen und Gebietsreform

Der überwiegende Teil der daseinsvorsorgenden Leistungen an den Bürger wird auf der örtlichen Ebene erbracht. Das gilt auch dort, wo die Kommunen nicht selbst Träger der Leistungen sind, also z. B. in der Arbeitsverwaltung (Bundessache, dennoch lokale Arbeitsämter) oder bei der subventionierten Erbringung von Leistungen durch freie Träger. Die in den meisten Bundesländern in den letzten Jah-

ren in Gang gekommene Gebietsreform hat zu einer Vergrößerung der Kommunen und Landkreise geführt, den wichtigsten Trägern öffentlicher Einrichtungen. In diesem Zusammenhang scheint das *praktische* Postulat der „Bürgernähe“ entstanden zu sein, also zunächst als Reaktion auf die wachsende „Bürgerferne“ bestimmter kommunaler Dienste, insbesondere jedoch der Entscheidungsprozesse über die Ausgestaltung derjenigen Leistungen, welche Aufgabe der Kommunen sind. Gleichzeitig wird mit dem Wachstum der Kommunen und der Kreise eine zunehmende „Bürokratisierung“ der Verwaltung vermutet, was nicht zuletzt auch mit der in verschiedenen Bereichen wachsenden sozialen Distanz zwischen Beamten und Bürgern zusammenhängen dürfte und die formalen Aspekte der Verwaltungsverfahren in dem Maße stärker ins Bewußtsein rückt, als das Verhältnis von Bürgern und Kommune anonymer wird.

Allerdings ermöglicht in zahlreichen Fällen erst die vergrößerte Gebietskörperschaft ein relativ differenziertes Leistungsangebot der öffentlichen Hand, wie es den Erwartungen vieler Bürger entspricht. Die Leistungsfähigkeit der Daseinsvorsorge kann so mit der räumlichen Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen in Konflikt geraten; beide Gesichtspunkte lassen sich jedoch mit dem Postulat der „Bürgernähe“ legitimieren. Damit wird erstmals die Mehrdimensionalität des Begriffs „Bürgernähe“ sichtbar, die uns zu einer differenzierten Betrachtungsweise des Problems nötigt.

Berücksichtigt man, daß der ganz überwiegende Teil der leistenden Verwaltungsaufgaben der Kommune nicht zu den von Bund oder Land übertragenen Aufgaben, sondern zu den Selbstverwaltungsaufgaben gehören (*Gröttrup* 1973: 94 f.), so erweist sich eine schon länger dauernde, andere Entwicklungstendenz als noch bedeutungsvoller: die Beschränkung der *faktischen* Selbstverwaltungsmöglichkeiten der Kommune über die Veränderung ihrer Finanzbasis und die wachsenden Einflüsse der Länder, ja z. T. des Bundes, auf die Gemeindeangelegenheiten.<sup>9</sup> Auch hierzu nur einige Stichworte:

- überproportionales Ansteigen des Finanzbedarfs der Gemeinden bei gleichzeitiger Stagnation oder Rückgang der den Gemeinden kraft eigenen Rechts zustehenden Einnahmen,
- zunehmende Versuche des Bundes und der Länder, die Gemeinden durch zweckgebundene Finanzaufweisungen zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen,
- Ausbau der Fachaufsicht in den Mittelinstanzen,
- zunehmende Planungstätigkeit vorgeordneter politischer Instanzen,
- zunehmende Versuche des Bundes, auf das Investitionsverhalten der Kommunen unter dem Gesichtspunkt der Globalsteuerung von Investitionen Einfluß zu nehmen,
- wachsende Gesetzgebungstätigkeit des Bundes und der Länder mit Auswirkungen auf den Aufgabenbereich der Kommunen.

Als Hauptkonsequenz dieser verschiedenen Tendenzen ist eine Verlagerung der politischen Planungs- und Entscheidungsprozesse aus den einzelnen Kommunen auf die Kreise und Gemeindeverbände (in NRW z. B. auf die Landschaftsverbände) oder gar staatliche Instanzen festzustellen. Diese Prozesse werden damit immer „bürgerferner“, während gleichzeitig die Betroffenheit der Bürger durch diese Prozesse infolge ihres wachsenden Umfangs zunimmt.<sup>10</sup>

#### 1.4. Demokratie- und Gleichheitspostulate

Daß „Bürgernähe“ zum Problem oder Postulat werden kann, setzt einen bestimmten normativen Kontext voraus, der hier nur angedeutet werden kann. Zum einen mag „Bürgernähe“ als unmittelbarer Ausdruck der *Forderung nach mehr Partizipation* gelten, wie sie im Zuge der jüngsten politischen Geschichte Deutschlands oft genug vorgetragen wurde. Die Einsicht in die Verschiebung der realen Machtverhältnisse von der Legislative zur Exekutive und die daran anschließende „Planungsdebatte“<sup>11</sup> verdeutlichten, daß die bisherigen Mechanismen der repräsentativen Demokratie die Bürgerinteressen kaum zur Geltung bringen können.

Das stimulierte die Suche nach alternativen Formen der Partizipation an Planungs- und Entscheidungsprozessen.<sup>12</sup> Da eine andere Legitimation staatlichen Handelns als die demokratische in unserer Gesellschaft kaum vertreten, geschweige denn gefordert wird, führt die Einsicht in die Unvollkommenheit demokratischer Mechanismen und die daraus resultierende Kritik mit einer gewissen Zwangsläufigkeit zu Versuchen, das Demokratiepotential unserer Gesellschaft zu vermehren.

Das Postulat der „Bürgernähe“ erschöpft sich jedoch nicht in Partizipationsforderungen. Der Idee nach ist der demokratische Staat ein Staat, der um seiner Bürger willen da ist, der also keinen Selbstzweck besitzt, in dem Herrschaft nur durch ihre Unentbehrlichkeit zu legitimieren ist. Staatliches Handeln ist also nur als Handeln im Interesse der Bürger, nicht aber beispielsweise als Handeln im Interesse der Verwaltung zu legitimieren. Wie im folgenden noch deutlicher werden wird, ist es jedoch gerade das Eigengewicht administrativer Tendenzen, welches die „Bürgernähe“ staatlicher Daseinsvorsorge gefährdet. Der Umstand, daß nicht alle Bürger Betroffene bestimmter staatlicher Maßnahmen sind, führt – ebenso wie die Einsicht in die Unterschiedlichkeit der Bürgerinteressen – dazu, das Problem der Bürgernähe nicht ausschließlich als ein solches der Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen zu sehen, sondern ebenso als ein Problem der Wirkungen, welche diese politischen Entscheidungsprozesse in bezug auf die Lebenslage der Bürger auslösen. „Bürgernähe“ ist also nicht ausschließlich ein Problem der

Input-Seite, sondern ebenso sehr ein Problem der Output-Seite politischer Prozesse.<sup>13</sup> Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob nicht gerade die durch die politisch-administrativen Strukturen bedingte Trennung von Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung und Betroffenheit von Entscheidungswirkungen den Kern des Problems der Bürgernähe ausmacht und somit nach alternativen Mitwirkungsstrukturen zu suchen ist, welche das Geltendmachen von gestaltenden Einflüssen im Zuge der Inanspruchnahme ermöglichen. Die Bedeutung dieser Überlegung gewinnt noch an Gewicht, wenn wir den engeren Sachbereich unseres Postulats, die „Gestaltung der sozialen Umwelt“ ins Auge fassen: Unter dem Aspekt der Daseinsvorsorge wird der Staat in Zusammenhang mit einem privatkapitalistisch-marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystem im wesentlichen dann tätig, wenn die entsprechenden Leistungen unter marktmäßigen Bedingungen entweder nicht erbracht werden können oder aber zu unerwünschten Verteilungswirkungen führen. Im ersteren Fall handelt es sich um Maßnahmen, deren Eigenart es mit sich bringt, daß die durch sie erbrachten Leistungen nicht in dem Sinne individualisierbar sind, daß von den Begünstigten eine äquivalente Geldzahlung eingefordert werden könnte, also z. B. Straßenbau, Polizeiaufgaben, Straßenreinigung u. ä.. In unserem Zusammenhang wesentlicher sind diejenigen Leistungen, welche vom Staat aus dem Grunde erbracht werden, weil die Leistungserbringung über den Markt dazu führen würde, daß bestimmte Gruppen von Bürgern entweder infolge ungenügender Einkommen oder infolge ungenügender Einschätzung der Bedeutung dieser Leistungen ungenügend versorgt werden.<sup>14</sup> Hier kommt also dem staatlichen Handeln eine die Lebensverhältnisse der Bürger bewußt im Sinne bestimmter Versorgungsniveaus gestaltende Funktion zu, deren Legitimation im wesentlichen in der *Beseitigung unerwünschter Ungleichheiten*<sup>15</sup> beruht. Diese Maßnahmen werden also vom Staat mit der Begründung angeboten, daß auch die sozio-ökonomisch schwächeren Bevölkerungsgruppen in dieser Beziehung eine ausreichende Versorgung erhalten sollen, was bei einem nach kostendeckenden Preisen kalkulierten und unter Berücksichtigung der kaufkräftigen Nachfrage produzierten Angebot nicht zu erwarten wäre.<sup>16</sup>

Berücksichtigt man nun, daß die sozio-ökonomisch schwächeren Bevölkerungsgruppen (z. B. Kinder, Alte, Hausfrauen, soziale Randgruppen u. ä.) auch politisch kaum organisationsfähig und noch weniger konfliktfähig sind, so zeigt sich, daß eine bloße Verstärkung partizipatorischer Prozesse auf der Input-Seite des politischen Prozesses keinerlei Gewähr dafür bietet, daß deren Interessen angemessen berücksichtigt werden.<sup>17</sup> Maßstab staatlichen Handelns im Interesse dieser Gruppen von Bürgern muß deshalb auch die erreichte Verteilungswirkung der staatlichen Leistungen – also der Output des politischen Prozesses – sein. Der normative Hintergrund dieser Überlegungen ist nur noch mittelbar demokratiebezogen; unmittelbar sind hier die Gleichheitspostulate und Vorstellungen austeilender Gerechtigkeit angesprochen, welche dem Staat die Aufgabe eines Aus-

gleichs der Bedarfsdeckungschancen bzw. einer „Angleichung der Lebensverhältnisse“ zuweisen.<sup>18</sup> „Bürgernähe“ bedeutet dann in diesem Fall die angemessene Berücksichtigung der spezifischen Problemlagen bestimmter Bevölkerungsgruppen, um derentwillen bestimmte staatliche Leistungen eingerichtet werden.

### 1.5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Eine nähere Bestimmung der unter dem Postulat „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ zusammengefaßten Probleme ergibt sich aus den Überschneidungen der skizzierten Hintergründe:

1. Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt wird in dem Maße zum Problem, als die Bürger für ihre Lebensgestaltung *auf öffentliche Leistungen angewiesen* sind, also überall dort, wo bestimmte Bedürfnisse *nicht* durch Eigentätigkeit (*Selbstversorgung*) oder durch den Kauf von Gütern (*Marktversorgung*) befriedigt werden können.
2. Die Gesamtheit der vorhandenen oder für erforderlich gehaltenen Maßnahmen des Staates, welche unmittelbar auf eine Verbesserung der Lebenslage und insbesondere auf den Ausgleich von Versorgungsdisparitäten der Bürger gerichtet sind, wird als *Daseinsvorsorge* bezeichnet. Problematisch ist die Bedarfsdeckung durch die Maßnahmen öffentlicher Daseinsvorsorge vor allem deshalb, weil die Erbringung der Leistungen von politischen Entscheidungen und rechtlich geregelten administrativen Prozessen abhängt, deren Planung und Implementation durch organisierte Prozesse innerhalb des politisch-administrativen Systems erfolgen. Diese Prozesse werden von den daran nicht direkt beteiligten Bürgern in der Regel weder verstanden, noch können sie von ihnen wirksam beeinflußt werden.

Unter dem Gesichtspunkt der Befriedigung von Bürgerbedürfnissen folgt daraus zumindestens dreierlei:

- a) Der Gesamtumfang der Daseinsvorsorge und damit der erreichbare Versorgungsgrad ist unmittelbar an die Finanzsituation der öffentlichen Hände gebunden und konkurriert dort um Priorität im Verhältnis zu anderen staatlichen Aktivitäten. Es existieren bisher keinerlei akzeptierte Standards, nach denen die Prioritätensetzung zwischen so heterogenen Bereichen wie beispielsweise der Außen-, Verteidigungs-, Wirtschafts- oder Sozialpolitik entschieden werden könnte, als die Ergebnisse des machtbesetzten Interessenkampfes innerhalb des politischen Systems.
- b) Auch innerhalb des Bereichs der Daseinsvorsorge erfolgt die Bedarfsdeckung in organisierten, arbeitsteilig vermittelten Prozessen, bei denen das Angebot in der Regel noch in weit stärkerem Maße die Nachfrage bestimmt als unter den Bedingungen marktmäßiger Bedarfsdeckung. Die aktuelle Nachfrage kann

nicht einmal in der Theorie als Indikator der Angebotsplanung und damit als angemessene „Bedürfnisartikulation“ gelten. Es stellt sich also die Frage, in welcher Form im Rahmen der administrativen Planungs- und Implementationsprozesse die Bedürfnisse der Bürger überhaupt Berücksichtigung finden können.

- c) Da die Mittel der Daseinsvorsorge knapp sind, und da davon ausgegangen werden muß, daß „die Bedürfnisse der Bürger“ keineswegs eine gegebene Größe sind,<sup>19</sup> sondern ihrerseits einer noch wenig erforschten Dynamik folgen, stellt sich die Frage nach dem zweckmäßigsten Einsatz der verfügbaren Mittel als das doppelte Problem der Bestimmung von Zielen und Prioritäten einerseits und Effektivierung der Leistungserbringung andererseits.

Dieser letztgenannte Problemkomplex ist bisher wissenschaftlich noch kaum aufgearbeitet, obwohl seine praktische Bedeutsamkeit angesichts des wachsenden Anteils der Staatsvorsorge am Sozialprodukt<sup>20</sup> und mehr noch angesichts der immer deutlicher werdenden Insuffizienz der bisherigen Steuerung der Bedarfsdeckung rasch zunimmt. Der Forschungsverbund sieht daher in dieser Problemstellung das die Arbeit der Projekte übergreifende, gemeinsame Bezugsproblem seiner Tätigkeit.

Der Problemkomplex, der unter dem Postulat „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ anvisiert wird, bezieht sich also auf den Umstand, daß die *zunehmende Staatstätigkeit mit Bürgerinteressen legitimiert wird, daß jedoch der Vollzug dieser Staatstätigkeit in Formen erfolgt, welche eine Berücksichtigung der Bürgerinteressen in nachweisbarer Form beeinträchtigen*. Der Sachverhalt selbst ist zwar auf staatstheoretischer Ebene in jüngster Zeit verschiedentlich Gegenstand von Erörterungen gewesen.<sup>21</sup> Diese Analysen bleiben jedoch weitgehend auf einem für die Problembearbeitung überhöhten Abstraktionsniveau und differenzieren nur ungenügend zwischen den verschiedenen Sektoren staatlicher Tätigkeit. Da für den Sektor der Daseinsvorsorge der Bezug auf die Bedürfnisse und die Lebenslage der Bürger am unmittelbarsten ist, erscheint eine Bearbeitung dieses Bereichs unter dem Aspekt der Bürgernahe nicht nur am unmittelbarsten geboten, sondern auch in praktischer Hinsicht am aussichtsreichsten.

2. Das Bezugsproblem des Forschungsschwerpunktes: Planung, Erstellung und Vermittlung sozialer Leistungen auf örtlicher Ebene unter dem Aspekt der „Bürgernahe“

Als Fazit aus dem im vorangehenden Abschnitt skizzierten Problemkomplex ergibt sich die zentrale Untersuchungsfrage: In welchem Umfange, auf welche Weise und durch welche Prozesse wird die Berücksichtigung von Bürgerinteressen im Rahmen organisierter – teilweise bürokratischer – Maßnahmen der Lei-

stungserbringung beeinträchtigt bzw. begünstigt? Die einzelnen Projekte des Forschungsverbunds gehen diese Frage von verschiedenen Seiten an. Mit Bezug auf die *örtliche Ebene* werden sowohl die Aufbau- und Ablauforganisationen von Behörden (vgl. Projekt „Kommunale Sozialverwaltung“) als auch die Ausstattung und räumliche Verteilung von Infrastruktureinrichtungen (Projekt „Infrastrukturdisparitäten“) als auch die Bedürfnisse und Bedarfe der Bürger, wie sie sich in Erwartungen an Leistungen und Einrichtungen artikulieren (vgl. Projekt „Bürgererwartungen“) untersucht. Des weiteren werden die Kontakte und Interaktionsprozesse zwischen Verwaltungsbediensteten und betroffenen Bürgern zum Gegenstand empirisch-systematischer Studien gemacht (vgl. Projekt „Der menschliche Faktor“). Darüber hinaus wird in empirisch-systematischer Weise die Frage zu beantworten versucht, in welcher Form fiskalische Rahmenbedingungen (vgl. Projekt „Kommunale Finanzpolitik“) sowie politisch-administrative Entscheidungsprozesse auf überörtlicher und staatlicher Ebene (vgl. Projekt „Modelleinrichtungen“) das Verwaltungshandeln im Bereich der Daseinsvorsorge auf örtlicher Ebene beeinflussen. Gemeinsamer Bezugspunkt dieser verschiedenen Projekte ist das Problem, a) welche Formen und Intensitätsgrade unterschiedlicher Bürgernähe oder -ferne administrativen Handelns sich mit Bezug auf die Bedürfnisse und Erwartungen der Bürger feststellen lassen, und b) welche Gegebenheiten räumlicher, fiskalischer, politisch-administrativer, organisatorischer sowie personeller Art hierauf Einfluß haben.

## 2.1. „Bürgernähe“ als relationales Konzept

An mehreren Stellen des vorangehenden Kapitels ist bereits deutlich geworden, daß „Bürgernähe“ ein relationales Konzept ist. Somit setzt eine Untersuchung der Bürgernähe voraus, daß man zwei „Objekte“ hat, über deren Nähe oder Ferne Aussagen gemacht werden sollen. Wie die Problemskizze in Abschnitt 1.5. zeigt, geht es primär um eine Relationierung von

- a) betroffenen Bürgern mit ihren jeweiligen Erwartungen und Bedürfnissen und
- b) der darauf bezogenen Aspekte öffentlicher Daseinsvorsorge, d. h. der räumlichen, organisatorischen und personellen Gegebenheiten von Verwaltungsbehörden und von Einrichtungen unter Berücksichtigung von fiskalischen Rahmenbedingungen und durch vorgeordnete politisch-administrative Instanzen gesetzte Entscheidungsprämissen.

Wenn also „Bürgernähe“ ein relationales Konzept ist, dann muß der Bezugsrahmen des Forschungsverbundes einerseits den beiden Seiten (Bürger und Daseinsvorsorge) sowie andererseits den Berührungspunkten und Übermittlungsprozessen zwischen diesen beiden Seiten gerecht werden.<sup>22</sup> Es liegt auf der Hand, daß ein solcher Bezugsrahmen hinsichtlich der Zahl seiner Bestandteile sowie der

Art ihrer möglichen Verknüpfungen verhältnismäßig komplex sein muß; immerhin gilt es, so unterschiedliche Komponenten wie z. B. die räumliche Verteilung infrastruktureller Einrichtungen, die Aufbau- und Ablauforganisation von Einrichtungen und Behörden, die Formen und Ergebnisse politischer und administrativer Entscheidungsprozesse, die alltäglichen Kontakte (Interaktionen) zwischen Bürgern und Verwaltung sowie die Bedarfe, Bedürfnisse und Erwartungen von Bürgern zu erfassen und aufeinander zu beziehen. Angesichts dieser Komplexität des Bezugsrahmens empfiehlt es sich, zunächst einmal seine wichtigsten Bestandteile in einem relativ groben Überblick darzustellen. Erst im dritten Kapitel werden wir sodann versuchen, die einzelnen Bestandteile und Verknüpfungen detaillierter und präziser zu bestimmen, um sie gleichzeitig mit den Fragestellungen und Erkenntnisinteressen der einzelnen Projekte verbinden zu können. Beginnen wir mit der zusammenfassenden Grobskizze des Bezugsproblems und seiner Elemente.

## 2.2. Die „Bürgerseite“ des Problems

Ausgehend von der Frage, was denn eigentlich „Bürgernähe“ sei und wodurch sie konstituiert wird, müssen wir bei der Darstellung zwischen den beiden Seiten, die durch dieses Konzept aufeinander bezogen werden – nämlich den Bürgern und den Instanzen der Daseinsvorsorge – unterscheiden. Wir wollen uns zunächst der „Bürgerseite“ zuwenden. Dabei erweist sich als zentrale Schwierigkeit des Begriffs „Bürgernähe“ der Umstand, daß Bürger in sehr verschiedenen Rollen mit den Prozessen staatlicher Daseinsvorsorge befaßt sein können und daß Konflikte zwischen unterschiedlichen Bürgerinteressen unter der Bedingung knapper Mittel nahezu unvermeidlich erscheinen. Dies führte bekanntlich die ältere politische Theorie zu Begriff und Forderung eines Allgemein-Interesses oder „öffentlichen Interesses“, über dessen inhaltliche Bestimmbarkeit wir heute allerdings nüchterner denken.

Die wissenschaftliche Betrachtungsweise kann sich in diesem Zusammenhang nicht mit einem der vertretenen Interessenstandpunkte identifizieren, was nicht ausschließt, daß die wissenschaftliche Arbeit als Adressaten ihrer Ergebnisse stärker die eine oder die andere Gruppe politisch Handelnder ansieht. Vielmehr muß versucht werden, durch geeignete analytische Differenzierungen den Bereich der unvermeidbaren Interessenkonflikte einzugrenzen. Um das Problem der „Bürgernähe“ klarer zu fassen, empfiehlt es sich, den differenzierten Bezug von Staat und Bürger näher zu betrachten und dabei folgende Rollen zu unterscheiden:

A. *Bürgerrolle*: In seiner Qualität als politisches Subjekt stehen dem Bewohner eines Staates bestimmte, gesetzlich geregelte Mitwirkungsrechte zu, welche in erheblichem Maße an die Staatsbürgerqualität gebunden sind.<sup>23</sup> Wichtigstes

Mitwirkungsrecht ist im Rahmen repräsentativer Demokratien das Wahlrecht; doch stehen dem Bürger weitere politische Rechte zu, die zu einer direkten oder indirekten Einwirkungsmöglichkeit auf das politische System genutzt werden können (z. B. Vereins- und Versammlungsfreiheit, Petitionsrechte, bürgerschaftliche Mitwirkungen an kommunalen Entscheidungen u. a. m.). Charakteristisch für die hier unter dem Gesichtspunkt der Bürgerrolle thematisierten Sachverhalte ist es jedoch, daß die Beteiligung hier *unabhängig von einem spezifischen Bezug zu anstehenden Entscheidungen geregelt ist*. Was folgt daraus für die „Bürgernähe“? Daraus folgt, daß in der Wahrnehmung der Bürgerrolle *spezifische Entscheidungen unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe nicht beeinflussbar sind*.

- B. *Beteiligte*: An politischen Entscheidungen ist ein Teil der Bürger direkt beteiligt, sei es in der Phase der Entscheidungsvorbereitung, sei es bei der politischen Entscheidung selbst oder bei der Implementation (Durchführung) einer Entscheidung. Die Beteiligtenrollen ergeben sich aus Positionen in der Verwaltung, aus politischen Mandaten, aus Verbandsvertretungen usw.. Beteiligung setzt also die Möglichkeit einer *direkten Einflußnahme*, in unserem Zusammenhang auf bestimmte Phasen des Prozesses der öffentlichen Leistungserbringung, voraus und ist in der Regel mit einem erheblichen Maß an Zusatzinformation gegenüber dem Informationsstand des unbeteiligten Bürgers zu kennzeichnen. Daraus ergeben sich *zusätzliche Handlungschancen*, welche unter entsprechenden Voraussetzungen zu einer faktischen, wenn auch nicht rechtlichen Begünstigung der Beteiligten in ihrer Rolle als Betroffene führen können.
- C. *Betroffene*: Von den politischen Maßnahmen sind all diejenigen betroffen, welche durch sie begünstigt oder belastet werden; die Betroffenheit ist somit von den beabsichtigten bzw. tatsächlichen Wirkungen einer staatlichen Maßnahme her zu bestimmen, welche in der Regel die Form von Rechten oder Pflichten annehmen. Demzufolge ließen sich die Betroffenen auch in „Begünstigte“ und „Belastete“ unterscheiden, doch kommt dieser Unterscheidung im folgenden insofern eine geringere Bedeutung zu, „als mit steigender Komplexität der Gesellschaft . . . eine Tendenz (entsteht), Belastungen eine allgemeine, Wohltaten dagegen eine spezifische Form zu geben und beide zu steigern“ (Luhmann 1971: 175). Die Betroffenheit durch Begünstigungen ist demzufolge in der Regel eine spezifischere als diejenige durch Belastungen und für die da-seinsvorsorgende Staatstätigkeit charakteristisch.

Überblickt man den gegenwärtigen Stand der politisch-administrativen Prozesse öffentlicher Bedarfsdeckung, so läßt sich feststellen, daß „Bürgernähe“ auf der Ebene der Planung und Bereitstellung von Leistungen in der Regel nur in bezug auf die *Beteiligten* besteht, welche sich ihrerseits überwiegend aus sozial-privilegierten Schichten und zum Teil aus Vertretern ökonomischer Interessen re-

krutieren. In ihrer *Staatsbürgerrolle* werden die Bürger meist nur in unspezifischer Weise im Rahmen der Ausübung ihrer aktiven Wahlrechte tätig, da andere Beteiligungsformen, wenn auch nicht unmöglich, so doch nur in geringem Maße institutionalisiert sind.<sup>24</sup> In ihrer Rolle als *Betroffene* sind die Bürger an den politischen Entscheidungen in der Regel nicht beteiligt, sondern nur am Prozeß der Leistungserbringung selbst. Während bei belastenden Akten Solidarisierungsbewegungen – z. B. in Form von Bürgerinitiativen – relativ leicht zustande kommen, ist dasselbe bei den hier im Vordergrund stehenden begünstigenden Akten in der Regel nicht der Fall: Auch wenn die Leistungserbringung nicht den Erwartungen der Betroffenen entspricht, werden sie angesichts eines latenten Konkurrenzverhältnisses um die Leistungen einerseits und aus Furcht, die Begünstigung zu verlieren, andererseits, wenig geneigt sein, ihre Unzufriedenheit zu artikulieren.

Aus den bisherigen Überlegungen ergibt sich somit, daß gerade im Bereich der daseinsvorsorgenden Leistungsverwaltung der direkte Bürgereinfluß beim gegenwärtigen Stand der Dinge äußerst gering ist. Ein Forschungsschwerpunkt mit dem Thema „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ hat sich somit zentral um die Frage zu kümmern, auf welche Weise Bürgerinteressen in diesem Prozeß berücksichtigt werden und wie Prozesse der Bedürfniswahrnehmung und der Interessenartikulation der Bürger verbessert werden können. Dabei sind zunächst 3 Bezugsprobleme zu unterscheiden:

1. Die Berücksichtigung von Bürgerinteressen und ihr Verhältnis zu Vorstellungen des öffentlichen Interesses im Prozeß der *Planung* der Leistungserbringung.
2. Die Verbesserung der Artikulationsmöglichkeiten der Interessen der Betroffenen durch Mitwirkung im Zuge der *Erbringung* bestimmter Leistungen.
3. Die Artikulation von Bürgerinteressen im Sinne einer Kontrolle und Verbesserung bestehender Prozesse der *Leistungsvermittlung*.

Im Vordergrund der bisherigen Partizipationsdiskussion stand das erste Bezugsproblem. Diskutiert wurden hier Formen direkter Bürgerbeteiligung wie die Ausweitung demokratischer Kontrollrechte, verschiedene Formen der partizipativen Planung, der stellvertretenden Interessenwahrnehmung oder der Organisation von Gegenmacht.<sup>25</sup> Demgegenüber wurden die beiden folgenden Bezugsprobleme bisher kaum systematisch in der Diskussion berücksichtigt. Zu denken wäre hier zum einen an neue Formen der Mikrobeteiligung, in denen die Betroffenen selbst an den für sie unmittelbar relevanten Entscheidungen beteiligt werden. Im weiteren ist zu fragen, durch welche verwaltungsinternen Maßnahmen das bestehende Informations- und Machtgefälle der Beteiligten des administrativen Systems im Verhältnis zu den Betroffenen abgebaut werden kann, bzw. auf welche Weise Verwaltungen zu einer verstärkten Interessenberücksichtigung der Bürger bzw. der Betroffenen veranlaßt werden können. Ein zentrales Problem scheint dabei die Verbindung von Betroffenheit und generalisierender Einflußmöglichkeit

zu sein. Es muß ebenso verhindert werden, daß Einzelfälle zu Allgemeinproblemen hochstilisiert werden als auch daß durch bloße Mehrheitsentscheidungen Minderheitsinteressen – die zudem häufig unterprivilegierte Gruppen betreffen – unterdrückt werden. Ebenso wichtig erscheint jedoch die Verbesserung der Mitwirkungschancen der Betroffenen im Prozeß der Leistungserbringung selbst. Das gilt in besonderem Maße im Bereich der sozialen Dienste.<sup>26</sup> Die sich aufdrängende Feststellung, daß es *die* Bürger oder *die* Bürgerperspektive nicht gibt, könnte zur falschen Schlußfolgerung führen, daß es auch „Bürgernähe“ nicht als ein identifizierbares Problem gebe. Es ist aber keineswegs unerheblich, wie eine planende Verwaltung auf den Umstand reagiert, daß die Errichtung eines Jugendzentrums aus der Sicht der Jugendlichen des betreffenden Quartiers ganz anders beurteilt werden mag als aus der Sicht der Anlieger; daß des weiteren unterschiedliche Gruppen von Jugendlichen je nach Schichtzugehörigkeit oder Alter völlig unterschiedliche Erwartungen gegenüber dem Jugendzentrum hegen mögen. Wenn die Verwaltung aus dem Umstand, daß divergierende oder konfligierende Bürgererwartungen vorliegen, folgert, es sei am besten, man schenke diesen bei Planungen und Entscheidungen nur insoweit Beachtung, als dies infolge politischen Drucks unvermeidlich ist, so macht sich damit eine Verwaltung gerade zum Diener der politisch mächtigen Interessen. Das Problem ist jedoch, inwieweit den politisch-administrativen Instanzen derartige Erwartungen und Sichtweisen von verschiedenen Bürgergruppen überhaupt bekannt sind, wenn es um die Planung, Erstellung und Vermittlung sozialer Leistungen geht (vgl. Projekt „Bürgererwartungen“) und nach welchen Kriterien eine Verwaltung derartige Erwartungen berücksichtigen soll.

Nahezu alle daseinsvorsorgenden Leistungen des Staates zielen auf *bestimmte* Bevölkerungsgruppen ab, wobei sie in ihren Wirkungen die einen direkt begünstigen und die anderen indirekt belasten können. Im Rahmen des politisch-administrativen Prozesses der Leistungserbringung sind diese unterschiedlichen Interessenlagen und Erwartungen gegeneinander abzuwägen, um schließlich Prioritäten setzen zu können. Art und Ausmaß der Fähigkeit und Bereitschaft zur Berücksichtigung bestimmter Bürgerinteressen variieren sowohl gemäß den Persönlichkeitstypen (vgl. Projekt „Der menschliche Faktor“), den Verwaltungssektoren, Instanzen und Trägern (vgl. Projekt „Kommunale Sozialverwaltung“), als auch gemäß den jeweiligen Kommunikations- und Organisationsprozessen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen und den dort auftauchenden Reibungsverlusten und Verselbständigungstendenzen (Projekt „Modelleinrichtungen“). Zur Kennzeichnung des hiermit angesprochenen Problems empfiehlt es sich, einen neuen Begriff in die Diskussion einzuführen, der präziser als der bisher gebräuchliche Begriff der Zielgruppe<sup>27</sup> das Phänomen der differentiellen Relevanz bestimmter Bevölkerungsgruppen für politische Entscheidungen thematisiert.

Wir schlagen hierfür den Begriff der *relevanten Population* vor.

Unter Vorgriff auf Überlegungen über die politisch-administrative Seite des Problems (vgl. 2.3) können wir diesen Begriff an folgendem Beispiel erläutern: Bei der Verabschiedung des kommunalen Haushalts unter Berücksichtigung knapper Mittel werden Prioritäten gesetzt (vgl. Projekt „Kommunale Finanzpolitik“), bei denen sowohl vom Anspruch der Verwaltung und des Parlaments als auch von den faktischen Folgen her eine unterschiedliche Berücksichtigung der Interessen *aller* Bevölkerungsgruppen impliziert ist. In dieser Phase des Prozesses der Leistungserbringung (Verteilung der Haushaltsmittel) rückt – zumindest dem Anspruch nach – die *gesamte* Population, für die eine Gebietskörperschaft zuständig ist, ins Blickfeld der politisch-administrativen Akteure, wobei die spezifischen Probleme *einzelner* Bürgergruppen notwendigerweise nur sehr selektiv wahrgenommen werden können. Stehen *nach* Verabschiedung des Haushaltsplanes die Mittel für einen bestimmten Sektor (z. B. Gesundheit und Soziales) sowie für einzelne Teilsektoren (z. B. Altenhilfe) fest, so müssen nunmehr für die zuständigen Instanzen in erster Linie die Interessen der gesundheitlich oder sozial Gefährdeten und Schwachen (also z. B. der alleinstehenden Alten) maßgebend sein. „Bürgernähe“ ist in dieser Phase des Gesamtprozesses der Erbringung sozialer Leistungen auf *einzelne* Bevölkerungsgruppen beziehbar und läßt sich daran bestimmen, wie die Interessen und Bedürfnisse dieser spezifischen Gruppen berücksichtigt werden (vgl. Projekt „Infrastrukturdisparitäten“). Stehen z. B. die Mittel für die Errichtung eines Altenheims zur Verfügung und tritt man in den Prozeß der Planung, des Baus und der Einrichtung dieses Heims ein, so kommt es darauf an, bei der Festlegung von Zimmergrößen Kommunikationszonen usw. so weit als möglich den durchschnittlichen Lebensgewohnheiten, den altersbedingten Bewegungsbeschränkungen sowie den Isolationsängsten alter Menschen (*potentielle* Benutzer) Rechnung zu tragen. Ist das Altersheim schließlich schlüsselfertig, so gebietet das Postulat der „Bürgernähe“, daß der Betrieb des Heims – also z. B. die Zusammenstellung des Speiseplans, die Festlegung von Essenszeiten, die Bedienung durch das Pflegepersonal – soweit als möglich an die Bedürfnisse und Erwartungen der *aktuellen* Benutzer angepaßt wird. *Das Postulat der „Bürgernähe“ bezieht sich also je nach der Reichweite einer anstehenden Entscheidung auf einen unterschiedlich großen Kreis von Bürgern, den wir als die jeweils relevante Population bezeichnen.*<sup>28</sup> „Bürgernähe“ der Verwaltung beinhaltet demzufolge das Postulat, daß die Verwaltung bei ihren Entscheidungen zunächst die jeweils relevante Population möglichst eindeutig bestimmt und *deren* Erwartungen und Interessen bei ihren Entscheidungen mit Vorrang berücksichtigt.

Diese Überlegung sollte in bezug auf ein Teilproblem zeigen, daß dem Postulat der „Bürgernähe“ durchaus präzisere Konturen abzugewinnen sind. Dabei wurden hier die Bürger primär als passive Adressaten von Leistungen der Daseinsvorsorge „behandelt“. Daneben gilt es jedoch zu fragen, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die Bürger ihre Interessen und Erwartungen gegenüber

öffentlichen Instanzen *aktiv* artikulieren können. An dieser Stelle zeigt sich erneut, daß „Bürgernähe“ ein relationales Konzept ist. Eine aktive Beteiligung der Bürger setzt nämlich zum einen voraus, daß auf seiten der Verwaltung die notwendigen Vorkehrungen getroffen sind, um den Bürgern Möglichkeiten zur Artikulation ihrer Interessen oder zur Mitwirkung am Prozeß der Leistungserbringung zu geben. Zum anderen setzt aktive Beteiligung jedoch auch Mitwirkungsfähigkeit und Mitwirkungsbereitschaft der Bürger voraus, wozu auch die Suche nach angemessenen Formen der Selbsthilfe und der Selbstorganisation gehört. In einem etwas breiteren Rahmen stellt sich also das Problem der „Bürgernähe“ als die Frage dar, auf welche Weise Verwaltungen die Voraussetzung für eine erfolgreiche *Mitwirkung* von relevanten Populationen sichern können und auf welche Weise umgekehrt Bürger Verwaltungen dazu veranlassen können, ihnen Anhörungs- und Mitwirkungsrechte einzuräumen.

Eine weiterführende Perspektive wird im folgenden dadurch zu entwickeln versucht, daß wir das Problem der Bürgernähe auf den rekonstruierten Gesamtprozeß der Erbringung daseinsvorsorgender Leistungen beziehen. In gewissem Sinne wird dabei „Bürgernähe“ selbst als Bestandteil der Problemdefinition bezeichnet, um die es bei der Planung und Erbringung der Leistungen geht.

### 2.3. Die „politisch-administrative“ Seite des Problems

Bei einer theoretischen Differenzierung des Gesamtzusammenhangs der Erbringung sozialer Leistungen durch Instanzen der Daseinsvorsorge kann man zum einen verschiedene *Phasen* oder *Stufen* der konkreten Leistungserbringung unterscheiden, deren Endziel die Erbringung bestimmter Leistungen an eine bestimmte Gruppe von Bürgern darstellt. Wir vernachlässigen im folgenden die sektoralen, instanzen- und trägerbezogenen Bedingungen dieser Prozesse und versuchen, das ihnen in der Perspektive der Leistungserbringung Gemeinsame zu rekonstruieren. Wir wollen dabei 4 Phasen unterscheiden:

1. Voraussetzung eines Großteils öffentlicher Aktivitäten im Bereich der Daseinsvorsorge sind entsprechende *Rechtsnormen* (Gesetze, Verordnungen und sonstige Verwaltungsvorschriften), durch die insbesondere Zuständigkeiten, Leistungsansprüche, Bedingungen und Verfahren der Leistungsgewährung geregelt werden. Ihre „Produktion“ geht als Phase A des Gesamtzusammenhangs der Leistungserbringung in unser analytisches Schema ein (vgl. Schaubild 1). In ihr werden wesentliche Entscheidungsprämissen für alle übrigen Phasen gesetzt.
2. Unmittelbare Voraussetzung jeder Form öffentlicher Leistungserbringung ist die Bereitstellung und Zuteilung entsprechender *Finanzmittel*, die beim Krankenhausbau, bei der Einstellung einer zusätzlichen Sozialarbeiterin oder bei der

Auszahlung der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt benötigt werden. Die Bereitstellung erfolgt in der Regel durch die Haushaltsgesetze bzw. Beschlüsse der Gebietskörperschaften, bzw. der Kirchen und freien Träger (Phase B).

3. Im Sinne der logischen Abfolge folgt hierauf die Phase der konkreten Herstellung und Unterhaltung *räumlicher, materieller, personeller und organisatorischer Voraussetzungen* für die zu vermittelnden Dienste, Leistungen und Maßnahmen, wie sie sich beispielsweise im Bau und Ausstattung eines Krankenhauses oder in der stellenmäßigen Bestückung eines Sozialamtes realisiert (Phase C).
4. Nur insoweit als diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann die den Betroffenen unmittelbar erreichende Leistung erbracht werden. Die Phase D unseres Schemas bezieht sich somit auf die Erbringung der *Endleistung*, welche aus der Perspektive von Politik und Verwaltung als abschließende Ausführung von Ergebnissen vorangehender Planungs- und Entscheidungsprozessen zu verstehen ist, also beispielsweise als Ausfertigung eines Verwaltungsbescheides, als Bereitstellung einer Gemeindegewerbesteuer für einen bettlägerigen Alten oder als Beratung eines Kindes durch einen Schulpsychologen.<sup>29</sup>

Neben diesen Phasen der daseinsvorsorgenden Leistungserbringung wollen wir den Gesamtzusammenhang der Leistungserbringung noch in einer anderen Hinsicht analysieren, nämlich unter dem Gesichtspunkt der dabei anfallenden *Aufgabentypen*, die im Sinne unseres Schemas als *Teilprozesse* zu interpretieren sind. Wir unterscheiden auch hier 4 aufgabenbezogene Teile des Gesamtprozesses der Leistungserbringung auf einer bestimmten Stufe und bezeichnen sie mit den Begriffen Planung, Erstellung und Vermittlung sozialer Leistungen sowie der Mitwirkung der Betroffenen (vgl. wiederum Schaubild 1).<sup>30</sup> Diese Aufgabentypen (Teilprozesse) lassen sich in jeder der skizzierten Phasen identifizieren, und zwar bezogen auf das jeweilige inhaltliche Ergebnis der einzelnen Phasen (Rechtsnormen, Finanzmittel, Voraussetzungen der Leistungserbringung, Endleistung). Für jede dieser Phasen stellen sich grundsätzlich folgende 4 Fragen:

1. In welcher Form wird die entsprechende Aufgabe *geplant*? Wie werden Probleme definiert und ihre Auswahl begründet? Welche Restriktionen werden dabei berücksichtigt?
2. Wie ist der Prozeß der *Erstellung* des Produktes der betreffenden Phase organisiert und welche Selektionen ergeben sich aus der Art dieses Verfahrens?
3. Wie wird das inhaltliche Ergebnis an die Betroffenen *vermittelt*, wobei „Betroffene“ hier nur in Phase D ausschließlich betroffene Bürger außerhalb des Verwaltungssystems sind. „Betroffen“ von Entscheidungen auf den vorangehenden Stufen sind auch die Beteiligten der nachfolgenden Stufen.
4. Für jede der genannten Phasen stellt sich grundsätzlich die Frage, wie in ihrem Vollzug Bürgererwartungen und Bürgerbedürfnissen unter Berücksichtigung der jeweils relevanten Population Rechnung getragen wird. Wie in

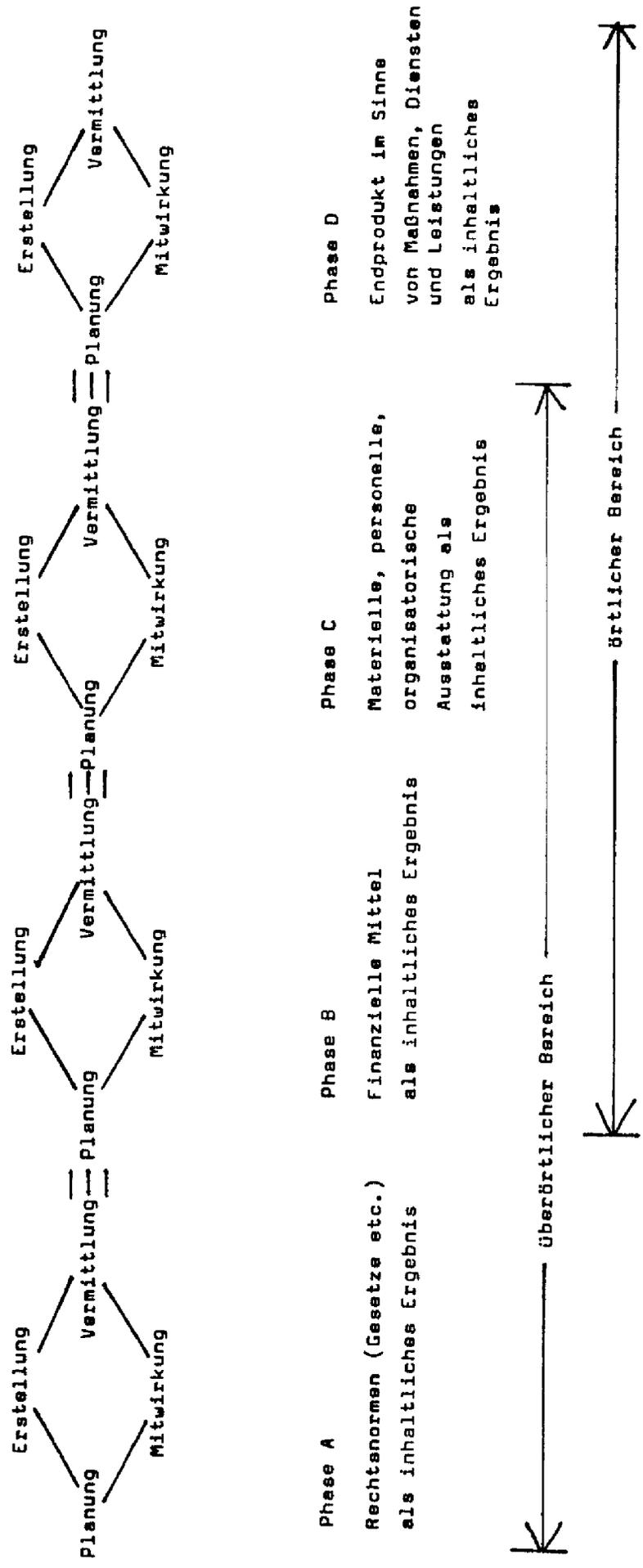
Abschnitt 2.2 ausgeführt ergibt sich dabei jedoch unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe noch eine zusätzliche Aufgabe für die an der Leistungserbringung beteiligten Instanzen: Sie sollen der „relevanten Population“ die Artikulierung ihrer Interessen oder die aktive *Mitwirkung* am Prozeß der Leistungserbringung ermöglichen und erleichtern. Somit ergibt sich ein vierter Aufgabentypus, den wir Sicherung der Mitwirkung der Betroffenen nennen.

Wir haben in Schaubild 1 allen vier Phasen die Teilprozesse (Aufgabentypen) Planung, Erstellung, Vermittlung und Mitwirkung zugeordnet. Diese analytisch trennbaren Teilprozesse der Leistungserbringung sind jedoch nicht immer und keineswegs gleichgewichtig bei der Erbringung jeder Leistung bedeutsam. Die systematische Einführung dieser Unterscheidungen hat ihren Grund darin, daß die Teilprozesse jeweils einzeln oder in Verknüpfung miteinander bedeutsam sein können. Die Unterscheidung wird vor allem dann fruchtbar, wenn mit den unterschiedenen Aufgabentypen unterschiedliche Instanzen (z. B. unterschiedliche Verwaltungsbehörden) oder unterschiedliche Personen oder Personengruppen befaßt sind, woraus Widersprüche und Friktionen bei der Verknüpfung der einzelnen Teilprozesse resultieren können.

Zugleich sind aber auch die Verknüpfungen der einzelnen Teilprozesse über die verschiedenen Phasen hinweg von Interesse, wobei nicht nur von der Phase A zur Phase D oder umgekehrt von der Phase D zur Phase A gedacht werden muß. Vielmehr ist jeder Einstiegspunkt in das Schema grundsätzlich möglich. Dabei sind alle Phasen, die links vom jeweiligen Einstiegspunkt liegen, in der Handlungsperspektive als Voraussetzung (oder in der Erklärungsperspektive als Restriktionen) zu interpretieren, während die rechts vom Einstiegspunkt liegenden Phasen in der Handlungsperspektive als Möglichkeit und in der Erklärungsperspektive als Folgen erscheinen. Dieser logische Zusammenhang sollte nicht mit einem zeitlichen verwechselt werden: Es muß sich nicht notwendig um ein zeitbezogenes Vorher oder Nachher handeln, ist es doch beispielsweise durchaus denkbar, daß konkret erbrachte Leistungen des Pflegepersonals in Altersheimen (beispielsweise durch unbezahlte Überstunden) erst nachträglich durch eine erweiterte personelle Ausstattung des Altersheims oder durch die Einführung einer Überstundenbezahlung gesichert werden.

Neben diesen *dynamischen* oder *prozessualen* Gegebenheiten sind nun noch ihre *strukturellen Hintergründe*, wie sie sich von der „politisch-administrativen“ Seite des Problems der Leistungserbringung her stellen, anzuführen: erstens ist der Bereich der Daseinsvorsorge *sektoral* auf bestimmte Ressorts bzw. Verwaltungsbereiche aufgeteilt, z. B. Verkehrswesen, Gesundheit und Soziales, Raumordnung und Städtebau etc.. Zweitens sind am Prozeß der Leistungserbringung innerhalb eines bestimmten Sektors verschiedene *Instanzen* beteiligt, z. B. Ministerien auf Bundes- oder Landesebene, Regierungs- und Verwaltungspräsidien, kommunale Behörden, Einrichtungen mit einem spezifischen regionalen Einzugsbereich wie

Schaubild 1: Der Gesamtzusammenhang der Leistungserbringung



Krankenhäuser, Kindergärten und ähnliches. Diese Instanzen können zudem drittens „Organe“ unterschiedlicher *Träger* sein, z. B. Staat, Kommunen, freigemeinnützige Wohlfahrtsverbände.

Es sei darauf verwiesen, daß hier ein Problemzusammenhang skizziert wurde, der a) bei einer wissenschaftlichen Betrachtung nur auf sehr hohem Abstraktionsniveau als ganzer erfaßt werden kann, und der b) aus der Perspektive unterschiedlicher Akteure der politisch-administrativen Praxis jeweils nur in Teilaspekten ins Blickfeld gerät. Der zuletzt genannte Punkt ist hier von besonderer Bedeutung und sei an folgenden Überlegungen ausgeführt: Der Praktiker steht immer an einer *bestimmten* Stelle innerhalb eines strukturierten politisch-administrativen Handlungszusammenhangs, der im Rahmen rechtlicher und organisatorischer Rahmenbedingungen arbeitsteilig gegliedert ist und innerhalb dessen ihm die Erledigung bestimmter Aufgaben, Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten zugeteilt ist. Von daher ist es verständlich, daß er Probleme der Daseinsvorsorge in der Regel in einer perspektivisch verengten Weise wahrnimmt, die durch seine eigene Position in dem skizzierten Gesamtzusammenhang geprägt ist. So ergeben sich beispielsweise für den mit der Erstellung eines Kindergartenplans beauftragten Sachbearbeiter eines Jugendamtes aus dem Postulat der „Bürgernähe“ weitgehend andere Anforderungen an die Problemwahrnehmung und an die Planungs- und Entscheidungsprozesse, als dies für ein Mitglied des Finanzausschusses einer Kommune oder für einen mit Fragen der Kindergartenplanung befaßten Referenten in einem Landesministerium der Fall ist. Dies mag sich z. B. in dem zunächst simpel erscheinenden Umstand ausdrücken, daß der Sachbearbeiter aus dem Jugendamt mit den örtlichen Gegebenheiten sowie mit den infragekommenden Gruppen von Eltern oder Kindern „persönlich“ vertraut ist, während der Referent im Ministerium mit den situationsspezifischen Gegebenheiten in der Regel wenig vertraut ist und sich statt dessen an allgemeinen institutionellen Überlegungen orientiert.<sup>31</sup> Bei einer Untersuchung der Bürgernähe können wir uns jedoch nicht auf die einfache Feststellung beschränken, daß die „bürgernehe“ Lösung der Probleme einer bestimmten Zielgruppe (z. B. Kindergartenkinder oder deren Eltern) von den Wahrnehmungs- und Entscheidungsregeln der Inhaber einzelner Stellen abhängt, sondern wir müssen zusätzlich berücksichtigen, daß derartige „Problemlösungen“ letztendlich vom Zusammenwirken einer Vielzahl beteiligter Stellen in unterschiedlichen Instanzen, Sektoren und Trägern abhängt.

Mit Bezug auf die „Bürgernähe“ besteht eine zentrale praktische Schwierigkeit nun darin, daß in der Regel keine einzige Stelle bzw. kein einziger Akteur im politisch-administrativen System den Überblick über *alle* relevanten Aspekte einer bestimmten Problemsituation besitzt, an deren Beseitigung die jeweils zuständige Instanz mitzuwirken hat. So werden beispielsweise mit fortschreitender Arbeitsteilung die Verständigungsschwierigkeiten zwischen Mitgliedern von Ratsausschüssen und Vertretern der Fachbehörden sowie zwischen Angehörigen unter-

schiedlicher Fachbehörden oder freigemeinnütziger Verbänden immer größer. Die aus der organisatorischen Verfestigung der Arbeitsteilung folgende *Tendenz zur Problemsegmentierung* ist also vermutlich eine zentrale Ursache dafür, daß die Problemperspektiven der Praktiker in Politik und Verwaltung nicht mit den Problemperspektiven der betroffenen Bürger übereinstimmen.

#### 2.4. Besonderheiten der wissenschaftlichen Perspektive

Die kurze Skizze der wichtigsten Dimensionen unseres Bezugsproblems dürfte deutlich gemacht haben, weshalb die in Abschnitt 1.5 gegebene Problembestimmung noch zu „abstrakt“ gewesen ist. Sie vernachlässigt die Differenziertheit der realen Handlungszusammenhänge; dies war nötig, um zunächst den Gesamtzusammenhang des Problems auf halbwegs übersichtliche Weise in den Blick zu bringen. Auf dieser allgemeinen Ebene ist das Problem der „Bürgernähe“ natürlich weder wissenschaftlich analysierbar noch praktisch lösbar. Deshalb wird hier versucht, eine wissenschaftliche Perspektive zu entwickeln, die den *Zusammenhang* zwischen den unterschiedlichen Sichtweisen der Probleme, wie sie von den in der arbeitsteiligen, politisch-administrativen Praxis Stehenden und von den Bürgern definiert werden, deutlicher herausarbeitet. Diese wissenschaftliche Perspektive, welche die Sichtweisen der Verwaltung und der Bürger aufeinander zu beziehen versucht, weicht unserer Auffassung nach notwendigerweise von den perspektivischen Verengungen der Beteiligten ab.<sup>32</sup> Sie kann jedoch dazu dienen, den in der Praxis Beteiligten zu einer problemgerechteren Betrachtungsweise zu verhelfen, und sie ist zudem notwendig, um den Beitrag der einzelnen Forschungsprojekte des Verbunds zur Analyse des Gesamtzusammenhangs zu verdeutlichen.<sup>33</sup> Die Notwendigkeit, im vorliegenden Zusammenhang eine wissenschaftliche Perspektive zu entwerfen, bringt unter dem Gesichtspunkt der Beteiligung mehrerer Projekte mit unterschiedlichen theoretischen Orientierungen gewisse Schwierigkeiten mit sich. Es ist nämlich kaum möglich, eine solche Perspektive „theorieneutral“ zu entwerfen, auch wenn versucht wird, theoretische Festlegungen zu umgehen. Ebenso wenig läßt sich vermeiden, daß bestimmte wissenschaftliche Perspektiven für die Analyse bestimmter praktischer Probleme sich besser eignen als für andere. So scheint der hier entwickelte Bezugsrahmen beispielsweise wenig geeignet, die Frage nach Alternativen für staatlich-administrative Daseinsvorsorge zu strukturieren, da er diese Form der Bedarfsdeckung bereits in der Problemformulierung voraussetzt. Im Rahmen des Projekts „Infrastrukturdisparitäten“ sollen jedoch gerade derartige Alternativen exploriert werden.

Dieses Beispiel verdeutlicht Ziel und Grenzen des Bezugsrahmens: Es wird in ihm versucht, ein Bezugsproblem des Forschungsschwerpunkts als ganzem zu ex-

plizieren, d. h. ein dem Forschungsverbund gemeinsames Problemfeld zu erschließen, zu dessen Analyse alle Projekte in bestimmter Hinsicht beizutragen vermögen; dennoch läßt sich darin die Thematik der einzelnen Projekte nicht erschöpfend unterbringen. Der Bezugsrahmen stellt also weder eine übergreifende Theorie noch den kleinsten gemeinsamen Nenner der Projekte dar, sondern den gemeinsamen Versuch, das der Verwaltungspraxis geläufige Problem der öffentlichen Daseinsvorsorge als Problem der Planung, Erstellung und Vermittlung sozialer Leistungen auf örtlicher Ebene unter dem Aspekt der Bürgernähe zu entfalten. Dabei wird versucht, die wesentlichen Aspekte des Problemkomplexes so zu bestimmen, daß sie sowohl dem Praktiker als für ihn bedeutungsvolle Unterscheidungen deutlich werden als auch für den Wissenschaftler Anknüpfungspunkte seiner eigenen Problembearbeitung geben. Er soll somit eine Voraussetzung für die Verständigung zwischen den beteiligten Wissenschaftlern und interessierten Praktikern bilden und innerhalb des Projektverbundes sicherstellen, daß im Fortgang der Forschungsarbeit der Bezug zu den praktischen Problemen nicht verloren geht.

Während die Perspektive der in der politisch-administrativen Praxis Tätigen häufig von der Orientierung an den oben erwähnten rechtlichen und organisatorischen Gegebenheiten, also an Strukturen der Daseinsvorsorge – ihrer Gliederung in Sektoren, Instanzen und Träger – bestimmt ist, orientiert sich die im folgenden zu entwickelnde wissenschaftliche Perspektive primär an den ebenfalls oben entwickelten *Aufgaben* (Teilprozessen) und *Phasen* (Stufen), welche ineinandergreifen müssen, damit bestimmte Prozesse der Leistungserbringung im Sinne einer „bürgernahen“ Daseinsvorsorge durch Staat und Kommunen vollzogen werden können.

Zusammenfassend läßt sich der Bezugsrahmen somit als ein analytisches Schema charakterisieren, das überwiegend heuristische Funktionen hat, indem es gestattet, die einzelnen Projekte in seine „Koordinaten“ einzuordnen und damit gleichzeitig ihren potentiellen Beitrag zur Analyse des praktischen Bezugsproblems zu verdeutlichen. Der Bezugsrahmen kann weder den Stellenwert einer „dimensionalen Analyse“ noch den eines „Theoriemodells“ (im Sinne von *Zetterberg* 1967) in Anspruch nehmen; er ist jedoch eine notwendige Voraussetzung für die schrittweise Annäherung an diese Analysestandards.

### 3. Der Beitrag der Forschungsprojekte zur Analyse des Bezugsproblems

Aus den Ausführungen des vorangehenden Kapitels dürfte deutlich geworden sein, daß der Problemzusammenhang, in dem sich das Postulat „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ stellt, vielfältig und komplex ist. Aus der Perspektive der Praxis besteht – wie erwähnt – die wesentliche Schwierigkeit, diesen Pro-

blemzusammenhang zu begreifen, in dem Umstand, daß keine (politische oder administrative) Instanz für diesen Gesamtzusammenhang zuständig ist, sondern daß er sich nur aus dem postulierten Zusammenwirken der verschiedenen beteiligten Instanzen und Träger für bestimmte Sektoren rekonstruieren läßt. Aus der Perspektive der Wissenschaft besteht die wesentliche Schwierigkeit darin, den vorgestellten Gesamtzusammenhang in einer Weise zu entfalten, daß in ihm die Arbeitsteiligkeit der institutionellen Struktur zur Problembearbeitung deutlich wird. Dabei steht der Wissenschaftler stets in der Versuchung, den von ihm gedachten Gesamtzusammenhang zu verdinglichen, d. h. als einen auch praktisch interdependenten und intentional steuerbaren Prozeß zu denken. Gerade dies ist jedoch angesichts der hochdifferenzierten Struktur des politischen (Föderalismus, Gemeindeautonomie) und administrativen Systems (ressortspezifische Zuständigkeit, mehrstufige nach Gebietseinheiten organisierte Verwaltungsgliederung) nur in beschränktem Umfang gegeben. Die Einheitlichkeit des Problemzusammenhangs ergibt sich im wesentlichen aus normativen Postulaten (vgl. 1.4.) sowie den verfassungsmäßigen Grundsätzen, welche die Staatstätigkeit als eine Einheit konstituieren. Diese Überlegungen lassen sich ergänzen durch den Hinweis auf den Erfahrungshorizont des Bürgers, welcher seine Lebenslage als eine Einheit erfährt, die durch unterschiedliche sektorale Maßnahmen der daseinsvorsorgenden Tätigkeit des Staates beeinflußt wird.

Unter Bezugnahme auf das in Abschnitt 2.3 entwickelte Schema des Gesamtzusammenhangs daseinsvorsorgender Leistungserbringung sollen in diesem Kapitel die Beiträge der einzelnen Forschungsprojekte zur Untersuchung der im Bezugsrahmen entfalteten Problemstellung präsentiert werden. Wir werden dabei das entwickelte analytische Schema schrittweise erläutern und mit den Beiträgen der einzelnen Projekte in Beziehung setzen.

### 3.1. Die politische und rechtliche Normierung der Leistungserbringung (Phase A)

Diese den örtlichen Bereich übergreifende Phase des Gesamtzusammenhangs der daseinsvorsorgenden Leistungserbringung kann, da sie im wesentlichen in den überörtlichen Bereich fällt, im Rahmen des Projektverbundes nur beiläufig untersucht werden. Deshalb begnügen wir uns hier mit wenigen Hinweisen und differenzieren auch nicht nach Teilprozessen. Unter dem Planungs- und Erstellungsaspekt geht es hier vor allem um die Untersuchung der Vorbereitung und des Ablaufs politischer Entscheidungsprozesse in bezug auf bestimmte Gesetzgebungsvorhaben – ein Forschungsbereich, der in anderen Zusammenhängen in den letzten Jahren vielfach untersucht worden ist.<sup>34</sup> Auf einen von diesen Untersuchungen nicht abgedeckten Bereich, nämlich das normierende Handeln des Bun-

des und der Länder im gesetzefreien Raum, der sog. Fondswirtschaft, geht jedoch im Rahmen des Forschungsverbundes das Bielefelder Projekt „Modelleinrichtungen“ ein: Es untersucht die Genese von Modellförderungsprogrammen und die spezifischen Restriktionen, welche sich aus der ungeklärten Kompetenzverteilung ergeben. Es bezieht dabei nicht nur die Verhaltensweisen der Ministerialbürokratie, sondern auch diejenigen der freigemeinnützigen Wohlfahrtsverbände ein, und stellt insbesondere auch die Frage, welche Rückwirkungen von Modellvorhaben auf die Entwicklung der Rahmengesetzgebung im Bereich des Jugendhilferechts zu erwarten sind. Unter dem Vermittlungsaspekt sind auch von seiten des Bielefelder Projekts „Kommunale Sozialverwaltung“ gewisse Einsichten zu erwarten; Für den von ihm untersuchten Bereich der Sozial- und Gesundheitshilfe sind Daten über die beim Kontaktpublikum vorhandenen rechtlichen Wissensbestände und deren Einschätzungen zu erwarten.

### 3.2. Die Bereitstellung von Finanzmitteln (Phase B)

Die Voraussetzung jeglicher Endleistung wie auch der Erstellung der Voraussetzungen für die Erbringung von Endleistungen ist die Zuweisung entsprechender Finanzmittel. Sie erfolgt entweder unmittelbar durch Haushaltsbeschlüsse der örtlichen politischen Instanzen (z. B. Kreistag, Rat) oder aber aufgrund von Entscheidungen überörtlicher Instanzen (Land, Bund, freigemeinnützige Wohlfahrtsverbände). Während im erstgenannten Falle häufig die Mittel für eine bestimmte Einrichtung oder Leistung unmittelbar im politischen Prozeß bewilligt (und erkämpft) werden müssen, erfolgt die Festlegung der Größenordnung verfügbarer Mittel auf der überörtlichen Ebene in der Regel unabhängig von bestimmten Planungen, und es bedarf eines weiteren, verwaltungsinternen Prozesses der Mittelaufteilung auf bestimmte Vorhaben. Dabei tritt in der Regel die Kommune oder ein freier Träger als Antragsteller auf. Charakteristisch für diese Phase ist die Konkurrenz verschiedener Sektoren der Daseinsvorsorge um die verfügbaren Mittel, wobei zudem auch das Gesamtvolumen der für daseinsvorsorgende Aufgaben beanspruchten Mittel mit anderen öffentlichen Aufgaben konkurriert.

1. Unter dem *Planungs*aspekt kommt hier zum einen den für bestimmte Sektoren zuständigen Fachbehörden (auf der kommunalen Ebene: Ämter oder Dezernate) sowie den zuständigen Ausschüssen der Parlamente entscheidende Bedeutung zu, zum anderen jedoch auch den für die Finanzpolitik als ganzer zuständigen Stellen (Kämmerer; Finanzausschuß auf Kommunal- oder Landesebene). Als relevante Population in dieser Phase ist die Bevölkerung einer Kommune als Ganze anzusehen. Das Frankfurter Projekt „Bürgererwartungen und Kommunalpolitik“ geht in diesem Zusammenhang folgenden Fragen nach: Können die mit Surveys erhobenen Daten über Bedürfnisorientie-

rungen als Richtgröße für Planungsprioritäten und Versorgungslagen brauchbar sein? Lassen sich aus Hypothesen zur individuellen Bedürfnisdynamik Prognosen über die Entwicklung kollektiver Bedarfe ableiten? Die Frage, welche Erwartungen an die Kommune von seiten der Bürger gerichtet werden, beschränkt sich dabei nicht nur auf die soziale Infrastrukturausstattung der Gemeinde, sondern erstreckt sich auf das gesamte kommunale Leistungsangebot. Der Einfluß von Massenmedien auf die Artikulation von Bedürfnissen und Interessen gehört ebenfalls zum Untersuchungsbereich dieses Projekts.

2. Unter dem *Erstellungsaspekt* ist hier die Herstellung bindender Entscheidungen von zentraler Bedeutung. Unmittelbarer Ausdruck dieser Entscheidungen sind die Haushaltspläne der Kommunen und das daraus folgende Haushaltsgebaren, dessen Untersuchung über einen 15jährigen Zeitraum im Zentrum des Karlsruher Projekts „Kommunale Finanzpolitik“ steht. Dabei interessiert zum einen die Frage nach den Determinanten kommunaler Sozialpolitik, wie sie sich aus einem intertemporalen und interkommunalen Vergleich auf breiter Ebene der Städte und Landkreise der Bundesrepublik ermitteln lassen, aber auch die Frage nach dem Grad der finanziellen Abhängigkeit der Kommunen von Zuweisungen durch Bund und Länder sowie die komplementäre Frage nach dem tatsächlichen Handlungsspielraum kommunaler Finanzpolitik. In Ergänzung hierzu wird im Rahmen des Projekts „Modelleinrichtungen“ der Zusammenhang zwischen dem Förderungsverfahren in Bund und Ländern und dem Verhalten von Kommunen bei der Beschaffung von Mitteln aus Modellförderungsprogrammen untersucht.
3. Eine offensichtliche Lücke in bezug auf die Untersuchungsthemen des Projektverbunds weist die Frage nach dem *Vermittlungsaspekt* kommunaler Finanzpolitik auf. Die Frage, inwieweit kommunale Finanzentscheidungen von der Bevölkerung wahrgenommen werden und welche Konsequenzen sich aus derartigen Wahrnehmungen ergeben, ist kein Untersuchungsgegenstand im Projektverbund. Das gilt natürlich nicht nur für die bereits getroffenen Entscheidungen, sondern ebenso sehr für die Frage, inwieweit der Prozeß der Entscheidungsvorbereitung öffentlichkeitswirksam ist. Zahlreiche Untersuchungen weisen darauf hin, daß Verwaltungen in der Regel bestrebt sind, diese Prozesse der Entscheidungsvorbereitung unterhalb der Öffentlichkeitsschwelle zu halten (vgl. beispielsweise Hesse 1974). Insbesondere ist anzunehmen, daß der Grad der Informiertheit in bezug auf verschiedene Bevölkerungsgruppen stark variiert und vor allem bei denjenigen Gruppen gering ist, deren Interessenartikulations- und Durchsetzungspotential ohnehin schwach ist. Dieser Sachverhalt erscheint uns umso gravierender, als die individuellen Präferenzen und Bedürfnisdispositionen „weder dem Planträger noch den Individuen selbst bekannt sind. Sie werden erst auf dem Wege über effektiv getroffene politische Entscheidungen erfahrbar. Die Individuen lernen ihre eigenen Präferenzen eher

durch eine Reihe von politischen Entscheidungen kennen und drücken sie dadurch aus, als daß sie umgekehrt die entsprechende Entscheidung aus der vorherigen Kenntnis ihrer Präferenzen ableiten“ (Lücke 1975: 23).

4. Dieser Sachverhalt hat erhebliche Konsequenzen für die *Mitwirkungsprozesse* der Bevölkerung. Sie sind im wesentlichen auf die periodischen Möglichkeiten der Parlamentswahlen (Gemeinderäte, Land- oder Bundestage) beschränkt und erlauben angesichts der Struktur parlamentarischer Selektionsprozesse nur in verschwindend geringem Umfang die Artikulation spezifischer Interessen. Diese können vielmehr nur in Form außerparlamentarischer Aktionen artikuliert werden; es ist in erheblichem Maße sowohl eine Frage der *Mitwirkungsfähigkeit* (Interessenartikulationsfähigkeit) und *Mitwirkungsbereitschaft* (Durchsetzungsfähigkeit), aber natürlich auch des *Interessenberücksichtigungspotentials* von Politik und Verwaltung, inwieweit derartige spezifische Interessenartikulationen zum Zuge kommen können. Probleme der *Bedürfnisartikulation* und der *Politisierung* werden teilweise vom Projekt „Infrastrukturdisparitäten“ angeschnitten. Das diesbezügliche Forschungsinteresse läßt sich etwa in folgende Fragen fassen: An welchen Stellen im Prozeß der Aufstellung und Verabschiedung des Haushalts werden artikuliert Bedürfnisse nach besserer Infrastrukturausstattung abgeblockt? Unter welchen Bedingungen und in welcher Hinsicht sind partizipative Artikulationsformen anderen Formen administrativer Bedürfniserhebung (Bedarfberechnung) überlegen? Ist die Distanz zur politischen Artikulation infrastruktureller Bedürfnisse schichtspezifisch verteilt?

Zusammenfassend ergibt sich für die Untersuchung dieser Phase, daß von seiten des Projektverbundes zwar mehrere Projekte einzelne Aspekte des Problemzusammenhangs bearbeiten, daß jedoch nur das Karlsruher Projekt „Kommunale Finanzpolitik“ das Schwergewicht seiner Untersuchung auf diese Phase legt. Immerhin ist zu hoffen, daß durch die angestrebte Zusammenarbeit des Karlsruher, des Göttinger und des Frankfurter Projekts in diesem Bereich auch einige weitreichende, zusammenfassende Aussagen möglich werden.

### 3.3. Die Erbringung der materiellen, personellen und organisatorischen Voraussetzungen von Endleistungen (Phase C)

Es wurde bereits oben erläutert, daß der Planung, Erstellung und Übermittlung von Endleistungen an das Kontaktpublikum eine Vielzahl von personellen, räumlichen, materiellen und organisatorischen Voraussetzungen (oder negativ formuliert: Restriktionen) zugrundeliegen. Die Herstellung dieser Voraussetzungen (etwa durch die Einrichtung eines Kindergartens, die Vermehrung des Krankenpflegepersonals in einem Altenheim, die Beschaffung von Trimm-Dich-Geräten

in einem Freizeitzentrum) läßt sich zwar ebenfalls in Form der vier unterschiedlichen Teilprozesse analysieren, doch muß dabei im Auge behalten werden, daß die diese Prozesse tragenden Instanzen und Akteure ebenso wie die Adressaten der Leistungen teilweise oder ganz verschieden sind von denjenigen, die wir in der vorangehenden Phase betrachtet haben. Teilweise fallen die hierfür notwendigen Entscheidungen bereits auf überörtlicher Ebene (z. B. Verabschiedung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes; Erhöhung von Zuwendungen des Landes).

1. *Planungsprozesse* erfolgen hier meist sektoral (z. B. Altenheimplanung, Kindergartenplanung, Jugendhilfeplan, Verkehrsplanung) und beziehen sich im wesentlichen auf die Festlegung von Prioritäten in der Erstellung von administrativer und sozialer Infrastruktur, auf ihre räumliche Verteilung im örtlichen und überörtlichen Rahmen und auf die Akzentsetzung beim Ausbau oder Abbau schon vorhandener personeller, materieller und organisatorischer Kapazitäten. Auch zu diesem Bereich sind aus dem Projektverbund verschiedene Beiträge zu erwarten: Das Bielefelder Projekt „Kommunale Sozialverwaltung“ untersucht anhand der Analyse von Psychiatrie- und Behindertenplänen, über welche Elemente des Hilfsangebots an psychisch Gestörte disponiert wird, welche Instanzen (kommunale Ämter, Ausschüsse, freie Träger der Wohlfahrtspflege) beteiligt sind und welche Festlegungen für welchen Zeitraum getroffen werden. Das Gießener Projekt fragt nach den qualitativen personellen Voraussetzungen für die Vermittlung der Endleistungen. Im Rahmen des Göttinger Projekts „Infrastrukturdisparitäten“ wird besonderer Nachdruck auf die Untersuchung der Frage gelegt, wie es zu ihrer Funktionsfähigkeit notwendigen Zuweisungen von personellen und materiellen Ressourcen kommt. Eine ähnliche Fragestellung verfolgt auf interkommunaler Ebene das Karlsruher Projekt „Kommunale Finanzpolitik“: Auch hier soll nach erklärenden Faktoren für unterschiedliche Prioritätsentscheidungen und daraus resultierende unterschiedliche Ausstattungsniveaus gesucht werden. Endlich befragt das Frankfurter Projekt „Bürgererwartungen“ Schlüsselpersonen von Planungsprozessen im Hinblick auf die von ihnen vertretenen Prioritäten hinsichtlich der Versorgung verschiedener Bevölkerungsgruppen mit infrastrukturellen Leistungen. Diese Prioritäten sollen mit den Ergebnissen der Untersuchung von Bürgererwartungen konfrontiert werden. Unter dem Planungsaspekt sind in dieser Phase auch inhaltliche Vorstellungen von erheblicher Bedeutung: Zielvorstellungen legitimieren getroffene Prioritätsentscheidungen und werden u. U. wegleitend für die Erstellung neuer Einrichtungen. Hierzu untersucht das Bielefelder Projekt „Modelleinrichtungen“ Konzeptionen von Modelleinrichtungen und ihre Relevanz für die Leistungserstellung. Darüberhinaus soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit im Rahmen des staatlichen Förderverhaltens die Erfahrung mit bereits errichteten Modelleinrichtungen zur Verbesserung der Förderungsrichtlinien verwertet und bei der Planung neuer Einrichtungen berücksichtigt werden.

2. Unter dem *Erstellungsaspekt* interessieren in dieser Phase vor allem die Implementation neuer Infrastruktureinrichtungen (z. B. der Bau eines Altenheims, die Einrichtung einer Spielstraße) sowie die Aufstockung oder auch der Abbau vorhandener personeller oder materieller Ressourcen. Erstellungsprozesse sind schwierig zu untersuchen, weil diese zeitlich mit dem Untersuchungszeitraum übereinstimmen müssen und man sie über längere Zeit hinweg beobachten muß. Zudem lassen sich hier die Aspekte der „Bürgernähe“ im wesentlichen nur unter dem Planungsaspekt identifizieren. Dieser Teilprozeß wird daher im Rahmen des Forschungsverbunds eher am Rande untersucht; so fragt das Göttinger Projekt nach den Gesichtspunkten der Entscheidung über Standorte sozialer Infrastruktureinrichtungen und das Karlsruher Projekt beobachtet zeitliche Verschiebungen in der sektoralen Verteilung von Ressourcen in und zwischen Kommunen.
3. Unter dem *Vermittlungsaspekt* können in dieser Phase vielfältige Prozesse mit verschiedenen Inhalten und unterschiedlichen Adressaten relevant werden. Adressaten einer neuen Einrichtung sind eine bestimmte Zielgruppe, im Falle eines Altersheimes z. B. die alten Menschen einer bestimmten Region. Während in der Phase D (z. B. Erbringung von Pflegeleistungen im Altenheim) nur diejenigen alten Menschen zur relevanten Population gehören, welche tatsächlich Pflege erfahren (das Kontaktpublikum), gehören in dieser Phase zur relevanten Population alle möglichen Altenheimplatz-Interessenten in einem spezifischen Einzugsbereich, also das potentielle Publikum des Altenheims. In diesem Sinne ist zwar weiterhin der alte Mensch der Adressat der Vermittlungsprozesse, aber in einer allgemeineren (oder wenn man will: abstrakteren) Form. Zugleich kommen jedoch noch andere Adressaten in den Blick: beispielsweise dasjenige Verwaltungs-und/oder Betreuungspersonal, das an der Entscheidung darüber beteiligt ist, ob ein bestimmter alter Mensch einen Platz im Altersheim benötigt oder erhält. In diesem Zusammenhang untersucht besonders das Projekt „Kommunale Sozialverwaltung“ die Frage, inwieweit einerseits Unterschiede im Wissensbestand bei verschiedenen Personalkategorien (z. B. Verwaltungsbearbeiter, Sozialarbeiter) vorhanden sind, und inwiefern die Unkenntnis der zur Verfügung stehenden Mittel und Möglichkeiten auf seiten des Personals eine Beeinträchtigung des Vermittlungsprozesses in der Phase D darstellt; hier wird also eine Verknüpfung des Vermittlungsprozesses der Phase C mit demjenigen der Phase D angestrebt. In anderen Projekten (vor allem im Frankfurter und im Göttinger Projekt) wird der Vermittlungsprozeß in dieser Phase primär durch die Erfassung des Kenntnisstandes des potentiellen Publikums untersucht. Es wird also gefragt, welche Arten von Leistungsangeboten es gibt und welche Möglichkeiten der Inanspruchnahme die untersuchten Bevölkerungsgruppen für sich sehen.

4. *Mitwirkungsmöglichkeiten* der relevanten Population sind unter den gegebenen Bedingungen der infragestehenden Phase eher beschränkt. Sie bestehen im wesentlichen in Form von Fachausschüssen, in denen jedoch in der Regel neben Verwaltungsvertretern vor allem Verbandsvertreter Sitz und Stimme haben. Das potentielle Publikum ist meist nicht vertreten. Es ergeben sich daher auf dieser Ebene Schwierigkeiten für die mit der Planung und Erstellung der Einrichtungen Befassten, die Erwartungen und Bedürfnisse des potentiellen Publikums angemessen zu berücksichtigen. Die Untersuchung von Bürgererwartungen durch das Frankfurter Projekt und der Versuch, Stabilität und Variabilität derartiger Erwartungen in Abhängigkeit von Infrastrukturangeboten zu erfassen, sollen einen Beitrag zur Lösung dieses Problems leisten. Zu berücksichtigen sind hierbei auch die Probleme der Erstellung und Vermittlung von Endleistungen, so daß die diesbezüglichen Projektergebnisse der unter 3.2. genannten Projekte ebenfalls von Bedeutung sind.

Zusammenfassend ergibt sich, daß angesichts des in dieser Phase dominierenden sektoralen Aspekts Verallgemeinerungen von Projektergebnissen über den untersuchten Sektor hinaus wenig aussichtsreich sind. Obwohl von seiten verschiedener Projekte Beiträge zur Klärung von Problemen dieser Phase zu erwarten sind, können hier nur für bestimmte Einzelbereiche (Jugendhilfe, Versorgung von Alten und psychisch Behinderten) zusammenhängende Ergebnisse erwartet werden.

### 3.4. Die Erbringung von Endleistungen (Phase D)

Aus der Sicht des Bürgers als Adressaten der daseinsvorsorgenden Leistung interessiert vor allem die ihm unmittelbar zufließende Endleistung, beispielsweise in Form von Wohngeld, Benutzung von Sportanlagen, Erziehungsberatung oder Fußpflege. Diese Endleistung wird in den im Rahmen des Projektverbundes zu untersuchenden Fällen auf der örtlichen Ebene erbracht, und zwar in der Regel in Form von oder zumindest aufgrund eines mündlichen oder schriftlichen Kontakts zwischen nutznießenden Bürgern und leistungserbringenden Stellen oder Personen. Unter dem Aspekt der Wirkung der Daseinsvorsorge interessiert hier jedoch nicht nur die Wirkung der erbrachten Leistung beim nutznießenden Bürger, sondern ebenso sehr der Verteilungsaspekt der erbrachten Leistungen, also die Frage, auf welche Weise und in welchem Umfang bestimmte Bevölkerungsgruppen begünstigt werden, während andere unberücksichtigt bleiben oder sogar indirekt benachteiligt werden.

1. *Planungsprozesse* beziehen sich in dieser Phase auf die notwendigen Dispositionen bezüglich des für die Erstellung und Übermittlung von direkten Maßnahmen, Diensten und Leistungen an die Adressaten verfügbaren Personals, sowie der verfügbaren materiellen und finanziellen Ressourcen. Geplant wer-

den hier z. B. der Personaleinsatz, die Arbeits- und Öffnungszeiten, das Leistungsangebot und der Vermittlungsprozeß selbst. Planungsprozesse sind auf dieser Stufe in der Regel nicht besonders ausdifferenziert und gewinnen gegenwärtig allenfalls bei der Reorganisation spezifischer Verwaltungseinheiten an Bedeutung (vgl. z. B. KGST 1975; Der Regierende Bürgermeister von Berlin 1974). Im Rahmen des Projektverbundes wird auf diese Prozesse in zweierlei Hinsicht Bezug genommen: Im Projekt „Modelleinrichtungen“ (Bielefeld) wird untersucht, inwieweit die Initiierung und Förderung von Modelleinrichtungen im Bereich der Jugendhilfe die örtlichen Dispositionen bezüglich der personellen, finanziellen und materiellen Implikationen der Leistungsvermittlung (z. B. in Beratungsgesprächen) verändert. Im Projekt „Der menschliche Faktor“ (Gießen) soll untersucht werden, ob und in welcher Hinsicht Personalschulungsmaßnahmen im Hinblick auf den Umgang mit Bürgern zu Effekten im Prozeß der Leistungsvermittlung führen können. Im Projekt „Kommunale Sozialverwaltung“ (Bielefeld) werden Planungen bezüglich der Arbeitsverteilung in Stellen und Abteilungen mit häufigem Publikumskontakt untersucht (z. B. im Hinblick auf Stoßzeiten des Publikumsverkehrs).

2. *Erstellungsprozesse* beziehen sich in dieser Phase auf diejenigen Arbeits- und Entscheidungstätigkeiten des Personals in den verschiedenen Leistungsträgern, die der Herstellung des zu übermittelnden Endprodukts dienen: z. B. das Ausrechnen des Sozialhilfesatzes, die Beschaffung von Speisen und Getränken in einem Jugendzentrum oder Altenheim usw. Häufig sind hierbei die Prozesse der Erstellung zugleich auch Vermittlungsprozesse, etwa im Falle der persönlichen Beratung von Jugendlichen, Alten oder kinderreichen Familien. Prozesse der Leistungserstellung werden lediglich im Rahmen des Projektes „Kommunale Sozialverwaltung“ untersucht, und zwar in Bezug auf Leistungen der Sozial- und Gesundheitsämter.
3. *Vermittlungsprozesse* spielen in dieser Phase eine unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe besonders wichtige Rolle, da hier der einzelne Klient unmittelbarer Adressat der Dienste, Maßnahmen und Leistungen ist. Sie erreichen allerdings nur denjenigen Ausschnitt der relevanten Population, der mit den Endleistungen gewährenden Stellen in Kontakt tritt. Vermittlungsprozesse werden in zwei Projekten des Schwerpunktes besonders intensiv untersucht: Das Projekt „Kommunale Sozialverwaltung“ geht von der Interaktion zwischen dem die Leistungen übermittelnden Personal (insbesondere Verwaltungsbearbeiter und Sozialarbeiter im Sozialamt oder im Amt für Familienfürsorge) und dem Klienten (Sozialhilfeempfänger) aus und untersucht vor allem die organisatorischen Rahmenbedingungen dieses Vermittlungsprozesses. Das Projekt „Der menschliche Faktor“ ist zentral auf die Untersuchung der Vermittlungsprozesse in der Endleistungsphase gerichtet und analysiert den Interaktionsprozeß zwischen Personal und Publikum, innerhalb dessen die Vermittlung erfolgt, vor

allem im Hinblick auf folgende Fragen: Welchen Einfluß haben Einstellung und Persönlichkeit des Beamten auf sein Interaktionsverhalten? Wie werden die Auswirkungen dieser individuellen Merkmale durch die Machtverteilung innerhalb der Interaktion beeinflußt? Hat hohe bzw. niedrige Macht des Beamten einen nachweisbaren Einfluß auf sein Interaktionsverhalten? Wie wirkt sich hohe bzw. niedrige soziale Macht des Bürgers auf das Interaktionsverhalten des Beamten aus? Welche Verhaltensdefizite bestehen im Verhalten öffentlicher Bediensteter? Wie kann man das Verhalten von Beamten so verändern, daß Interaktionen mit Bürgern reibungsloser verlaufen und die Interaktionszufriedenheit erhöht wird? Auch im Rahmen des Projekts „Modelleinrichtungen“ werden Vermittlungsprozesse untersucht, und zwar insbesondere unter dem Gesichtspunkt, welche Möglichkeiten den Betroffenen offenstehen, im Vermittlungsprozeß ihre eigenen Erwartungen zur Geltung zu bringen.

4. *Mitwirkungsprozesse* sind in dieser Phase mit relativ konkreten Planungs-, Erstellungs- und Vermittlungsprozessen zu verknüpfen, die überwiegend in den örtlichen Verwaltungsbehörden und in den Dienststellen freigemeinnütziger Träger sowie in von ihnen unterhaltenen Einrichtungen ablaufen. Aus diesem Grund ist hier eine Mitwirkung zunächst am ehesten im Vermittlungsprozeß denkbar, insoweit der einzelne Bürger in direktem Kontakt mit den entsprechenden Stellen oder Personen tritt. Darüberhinaus sind gerade auf dieser Ebene durchaus Prozesse der Selbstorganisation von Betroffenen denkbar, mit deren Hilfe diese Einfluß auf die Planung und Erstellung von Leistungen nehmen können. Diese Möglichkeiten werden vor allem vom Projekt „Modelleinrichtungen“ für den Bereich der Jugendhilfe untersucht. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund: Welche Möglichkeiten haben die Betroffenen, ihre Perspektive in der Kommunikation mit den Leistungsvermittlern (z. B. in Beratungsgesprächen) durchzusetzen? Wie lassen sich Kontrollfunktionen und Elemente von Gegenkontrolle in der Kommunikation und Interaktion zwischen Mitarbeitern der Einrichtung und Benutzern empirisch aufweisen? Wie finden sich Kontrollfunktionen bzw. Hinweise auf deren Aufbau in den Einstellungen der Mitarbeiter der Organisation wieder? Wie weit können modellhafte organisatorische Verfahren die Barrieren in der Relation Einrichtung – Betroffene auf der anderen Seite überwinden helfen? Mit unmittelbaren Auswirkungen der Erbringung von Endleistungen unter Einschluß ihres Verteilungsaspekts befassen sich auch das Frankfurter und das Göttinger Projekt. Das zuerst Genannte geht der Frage nach, welchen Einfluß das Ausmaß kommunaler Leistungsangebote auf die Bedürfnisorientierungen und die auf diese Leistungsangebote gerichteten Erwartungen haben. Letzteres fragt nach den Auswirkungen disparitär verteilter Infrastruktureinrichtungen auf die Stabilisierung oder Aufhebung ungleicher Lebenschancen.
- Zusammenfassend ergibt sich also eine Konzentration des Projektverbundes auf

die Erforschung der Bedingungen und Wirkungen der Erbringung von Endleistungen, und zwar mit einer deutlichen Betonung des Vermittlungsprozesses. Dabei treten jedoch kaum Überschneidungen auf, da die Projekte sich mit Endleistungen unterschiedlicher Sektoren (Jugendhilfe, Sozial- und Gesundheitshilfe, Wirkungen der infrastrukturellen Ausstattung insgesamt) befassen und sich dem Problem von unterschiedlichen Einstiegsebenen her und mit unterschiedlichen Betrachtungsweisen nähern (z. B. mit Bezug auf das Personal oder auf die Betroffenen oder auf den Interaktionsablauf oder auf die organisatorischen Rahmenbedingungen). Inwieweit eine Verknüpfung der Ergebnisse zur Gewinnung sektorübergreifender Aussagen möglich sein wird, muß der Fortgang der Arbeiten zeigen.

### 3.5. Die forschungspragmatische Seite des Projektverbundes.

Im Rahmen dieses Überblicks wurde versucht, die wichtigsten Problemstellungen anzudeuten, zu denen von seiten der im Verbund zusammengeschlossenen Projekte im Lichte des entwickelten Bezugsrahmens Beiträge zu erwarten sind. Einen ergänzenden Überblick geben die beiden folgenden Schaubilder, in denen versucht wurde, die forschungspragmatische Seite des Projektverbundes schematisch zu veranschaulichen. Da im einzelnen die Problem- bzw. Untersuchungsbereiche und die Untersuchungsmethoden in den von den Projekten selbst verfaßten Kapiteln abgehandelt werden, soll hier nur in groben Zügen und nicht zu differenziert ein zusammenfassender Eindruck von den Untersuchungsbereichen und -methoden gegeben werden.

Zur *Darstellung der Untersuchungsbereiche* (Schema 2) schien uns die morphologische Methode angebracht, da sie es erlaubt, mögliche Gegenstandsbereiche herauszuarbeiten und die zu untersuchenden aus der Fülle der möglichen, die hier nicht vollständig aufgeführt werden konnten, herauszustellen. In der linken Spalte des Schaubildes sind die Bestimmungsmerkmale bezüglich des Gegenstandsbereiches des Schwerpunktthemas, in den entsprechenden Zeilen die möglichen Ausprägungen angegeben. Die zu untersuchenden Bereiche sind mit dem Kürzel des entsprechenden Projektes<sup>35</sup> gekennzeichnet.

Schaubild 3 bringt die Häufigkeit und die projektspezifische *Verwendung einzelner Untersuchungsmethoden* zum Ausdruck. Die Systematik orientiert sich an eingeführten Begriffen in der Methodik der empirischen Sozialforschung und verzichtet auf weitere mögliche Differenzierungen (z. B. Dokumentenanalyse in qualitative und quantitative). Die Kreuze in den entsprechenden Kästchen besagen, wie oft jeweils eine bestimmte Methode von dem entsprechenden Projekt verwandt wird.

Schema 2: Morphologische Darstellung möglicher und untersuchter Gegenstandsbereiche im Projektverbund und Einordnung der Projekte in die von ihnen untersuchten Bereiche

~~Benutzliche Abstimmung, Ausprägung~~

Verwaltungsebene	Bundesebene BI/S	Landesebene BI/S	Bezirksebene	Kreis- und kommunale Ebene BI/G-M, BI/S, FP, GIP, CÖP, KP
Dezernate/Ämter	Hauptamt	Finanzamt	Stadtentwicklungamt	Sozialamt BI/G-M, GIP Jugendamt BI/S Amt für Familienfürsorge BI/G-M
Unt. Personen bzw. -gruppen	Bürger (repräsentativ) FP	Betroffene GIP, BI/S GÖP, BI/G-M	Personal GIP, BI/S GÖP, BI/G-M	Verwaltungs-Experten BI/G-M, CÖP Kommunale Eliten FP, KP Bürgerinitiativen GÖP Kommunale Parteien und Verbände BI/S, KP
Problemgruppen	Sozialhilfrempfänger (psychisch Kranke, Alte)	Körperlich Behinderte	Jugendliche in Problemlagen BI/S, CÖP	Arbeitslose Kriminelle Unvollst. Familien GÖP
Bedingungen und Restriktionen	Rechtliche BI/S BI/G-M	Finanzielle KP	Konjunkturelle, wirtschaftliche KP	Einwirkungen vorgelegener Verordnungen BI/S, KP Politische GÖP, KP Inter- und Intra-organisatorische BI/G-M, BI/S, GIP
Träger soz. Leistungen	Organisationen der freien Wohlfahrtspflege GÖP	Selbständige Anstalt oder Körperschaft des öffentl. Rechts	Staatliche oder komm. Träger BI/S, BI/G-M, FP, CÖP, KP	Gestalt- und Erzieher GÖP Gestalt- und Erzieher GÖP Personelle BI/G-M, GIP, CÖP Legitimierungsbegrenzungen FP
Pläne/Dokumente	Integrierte Sozialpläne BI/G-M, CÖP	Stadtentwicklungspläne GÖP	Altenpläne BI/G-M, GÖP	Psychiatrie- und Behindertentpläne BI/G-M Geschäftsverteilungspläne BI/G-M Jugendberatung BI/S Familienberatung BI/G-M Sozialstationen BI/G-M
Einrichtungen und Maßnahmen	Jugendheime	Einrichtungen der Altenhilfe BI/G-M	Bürgerzentren Einrichtungen für psychisch Gestörte BI/G-M	Programme und Konzepte freie Träger BI/G-M, BI/S Förderlinien BI/S Sozialstationen BI/G-M Verhaltensaktivitäten CÖP Soz. Einrichtungen global FP, KP
Personale Bereiche	Bedürfnisorientierungen v. -erwartungen FP	Einstellungen BI/G-M, BI/S FP, GIP	Interessen Individuum GIP, FP	Inter- u. Schrittspezifische Verträge BI/G-M, BI/S Kommunales Leistungsangebot FP, KP Soziale Merkmale BI/G-M, FP
Untersuchungsebenen	Organisation BI/G-M, BI/S	Interaktion BI/G-M, BI/S GIP	Gesellschaft	Stadt, Stadtteil, Quartier FP, CÖP Mehrwahlteil, Quartier KP

Schaubild 3: Übersicht über die im Projektverbund angewandten Untersuchungsmethoden

Untersuchungsmethoden	Projekte	BI/G-H	BI/S	FP	GIP	GÖP	KP
Schriftliche Befragung					X		
Mündliche Befragung		XX	XXX	XXX	XX	XX	X
Gruppendiskussion						X	
Dokumentenanalyse		XX	XX	X		X	
Beobachtung		X	X		XX	X	
Rollenspiele					X		
Sekundärstatistische Analyse		X		X		XX	XX

#### 4. Schlußbemerkung: Bürgernähe als Maßstab der Daseinsvorsorge

Wir begannen unsere Überlegungen mit der Feststellung, daß „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ zwar ein gesellschaftspolitisches Postulat sei, daß sich jedoch aus ihm unmittelbar kein praktisch verwirklichtbares Programm ableiten lasse. Eine Erörterung der Problemkonstellation, welche die Aktualität des Postulats bedingt, führte zur Einsicht, daß die Expansion öffentlicher Daseinsvorsorge unter rechtlichen, ökonomischen und insbesondere organisatorischen Bedingungen erfolgt, welche eine angemessene Berücksichtigung der differenzierten Interessen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen zunehmend unwahrscheinlicher werden lassen. Dieser Sachverhalt erscheint umso gravierender, als wesentliche Teile der öffentlichen Daseinsvorsorge mit der Begründung legitimiert werden, daß nur durch ein staatliches Eingreifen unerwünschte Verteilungswirkung der im übrigen nach marktmäßigen Steuerungsmechanismen erfolgenden Bedarfsdeckung vermieden werden können. Die öffentliche Daseinsvorsorge steht damit unter einem Anspruch, dem sie bei ihrer gegenwärtigen Struktur und unter Berücksichtigung der Struktur ihres gesellschaftlichen Umfeldes nur sehr unvollkommen genügen kann. Die Analysen des zweiten und dritten Abschnittes dürften deutlich gemacht haben, in welchem Umfange hierfür das fundamentale Merkmal der Arbeitsteilung und die mit ihr einhergehende Zersplitterung der Zuständigkeiten und Kompetenzen verantwortlich ist. Dennoch kann aus diesem Umstand nicht unmittelbar geschlossen werden, daß eine Zentralisierung der Kompetenzen angesichts der Schwierigkeiten oder gar Unmöglichkeit einer Koordination zuständiger Instanzen den Weg zu einer angemessenen Lösung des Dilemmas weisen würde.

Es kann nicht Aufgabe dieses in die Problematik und die Forschungsprogrammatische einfürenden Beitrags sein, Problemlösungen vorzuschlagen. Es ist angesichts der Komplexität des Problemzusammenhangs und der nicht nur durch den Umfang der verfügbaren Mittel beschränkten Problembearbeitungskapazität des Forschungsverbunds – die sich u. a. in der Beschränkung auf nur einige Sektoren der Daseinsvorsorge sowie auf je spezifische Einstiegsebenen der Problemformulierung und -bearbeitung ausdrückt – kaum zu erwarten, daß hiermit der grob skizzierte Gesamtzusammenhang der Leistungserbringung aufgeheilt wird oder so weitgehend konzeptionell und empirisch durchdrungen wird, daß etwa praktische Empfehlungen möglich wären. Gegenwärtig kommt es einerseits darauf an, Schwerpunkte der Untersuchung dort zu setzen, wo noch wesentliche Kenntnislücken vorhanden sind, und andererseits ist es notwendig, durch eine entsprechende kooperative Forschungsorganisation sicherzustellen, daß die Kumulierbarkeit der Ergebnisse (im Interesse ihrer Anwendbarkeit auf möglichst viele praktische Problemkonstellationen) möglich ist. In diesem Zusammenhang ist die

Konzentration auf die *Bürgernähe* der Leistungserbringung und die Organisationsform des Verbundes zu sehen.

Wenn man den „Maßstab“ Bürgernähe zur Charakterisierung der Gestaltung der sozialen Umwelt benutzt, so stellt sich damit zusätzlich die Frage, welche anderen globalen „Maßstäbe“ denkbar sind. Um eine von mehreren möglichen Antwortversuchen zu skizzieren, können wir nochmals auf die Komponenten des Schaubilds 1) Bezug nehmen. Je nach dem, von welchem Ausgangspunkt man die Teilprozesse (Planung, Erstellung, Vermittlung, Mitwirkung) betrachtet, werden sich spezifische Schwerpunkte in der Problemstellung und in den „Maßstäben“ der Beurteilung der Leistungserbringung aufweisen lassen: Nehmen sie als Ausgangspunkt der Analyse und/oder der Problemlösung den Bürger, so stellen sich die Teilprozesse in anderen Nuancen dar, als wenn zum Ausgangspunkt die Perspektive der planenden Akteure (seien es einzelne Personen oder öffentlich-rechtliche Planungsträger etc.) gewählt wird.

Auf der Basis des Schaubildes 1) lassen sich (wiederum analytisch) vier Akzentsetzungen unterscheiden, in denen verschiedene Akteure zu den Teilprozessen in Beziehung gesetzt werden:

1. Man kann die Planungs-, Erstellungs-, Vermittlungs- und Mitwirkungsprozesse *primär unter dem Blickwinkel der planenden Akteure* behandeln und damit besonders die *Effektivität* als Maßstab in den Vordergrund stellen. Effektivität meint in diesem Kontext die Adäquanz von den formulierten Zielen und den eingesetzten Mitteln, d. h. den Grad, mit dem sich bestimmte Planungsmaßnahmen als geeignet erweisen, die angestrebten Ziele zu erreichen. In unserem Zusammenhang bedeutet Effektivität der Leistungserbringung u. a., daß davon ausgegangen werden kann, daß die Intentionen des Gesetzgebers mit den von ihm beschlossenen Maßnahmen auch tatsächlich realisiert oder wenigstens der Tendenz nach realisiert werden können. Die Effektivität von Maßnahmen steht in erster Linie in der Planungsphase eines bestimmten Maßnahmenkomplexes zur Debatte. Hier werden Strategien zu entwickeln versucht, welche der Zielerreichung besonders dienlich sind. Ist die politische Entscheidung für bestimmte Maßnahmen einmal gefallen, so wird in der Regel *vorausgesetzt*, daß diese Maßnahmen auch effektiv sind, ohne daß dies in der Regel im einzelnen geprüft würde.

2. Man kann die Planungs-, Erstellungs-, Vermittlungs- und Mitwirkungsprozesse *primär unter dem Blickwinkel der leistungserstellenden Akteure* behandeln und damit besonders die *Effizienz und Wirtschaftlichkeit* als „Maßstab“ in den Vordergrund stellen. Dabei bedeutet die Wirtschaftlichkeit u. a. den maximalen (oder zumindest optimalen) Output an erstellten Leistungen bei vorgegebenen Mitteleinsatz bzw. die Erreichung des gewünschten Outputs mit minimalen Mitteln. Die Effizienz als Maßstab wird dementsprechend primär durch die Perspektive der Verwaltung eingebracht und läßt sich durch die hierdurch akzentuierten Betrachtungen der einzelnen Teilprozesse erläutern.

3. Man kann die Planungs-, Erstellungs-, Vermittlungs- und Mitwirkungsprozesse *primär unter dem Blickwinkel der leistungsvermittelnden Akteure* behandeln und damit besonders die *Wirksamkeit* der Leistungen in den Vordergrund stellen. Damit ist u. a. die vom Gesetzgeber oder auch vermittelnden Akteur intendierte Bewirkung von Wirkungen (impact) auf den Adressaten der Leistungserbringung betont, womit weder behauptet ist, daß die Wirkungen von Problemlagen der Adressaten angemessen sind, noch daß sie von ihnen gewünscht werden.

4. Schließlich kann man die Planungs-, Erstellungs-, Vermittlungs- und Mitwirkungsprozesse *primär unter dem Blickwinkel des Adressaten der Leistungserbringung* behandeln und damit die *Bedürfnis- bzw. Interessenadäquanz* der Leistungen in den Vordergrund stellen. Dieser „Maßstab“ kommt dem Konzept der *Bürgernähe* besonders nahe und ist – wie Kapitel 3 gezeigt hat – eindeutig der Schwerpunkt der Forschungsaktivitäten des Verbundes. Bedürfnis- bzw. Interessenadäquanz bedeutet also die Betrachtung der vier Teilprozesse aus der Sicht und unter Berücksichtigung der Problemlage einzelner Klienten, spezifischer Adressatengruppen oder relevanter Populationen im allgemeinen.

Die Skizzierung dieser vier „Maßstäbe“, die aus je anderen Blickwinkeln unterschiedliche Relevanzgesichtspunkte an den Prozeß der Leistungserbringung herantragen, hat die Funktion, nochmals deutlich zu machen, daß perspektivische Verengungen – ganz gleich, ob etwa die Verwaltungsperspektive oder die Bürgerperspektive „verabsolutiert“ wird – in der wissenschaftlichen Untersuchung wie in praktischen Problemlösungsversuchen dem Gesamtproblem der Daseinsvorsorge nicht gerecht werden können. Eine „bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ setzt demgemäß nicht nur die Berücksichtigung des Maßstabes der Bedürfnis- bzw. Interessenadäquanz voraus, sondern muß auch andere Maßstäbe (wie z. B. Effektivität, Effizienz, Impact) berücksichtigen, um praktikable Lösungen zu konzipieren. Diese Forderung gilt auch für die Forschungsfragen im Verbund: Hier läßt sich zeigen, daß zwar einzelne Projekte Akzente hinsichtlich gewählter Blickwinkel setzen, daß aber im Verbund insgesamt *alle* oben skizzierten Blickwinkel (zumindest partiell) berücksichtigt werden, womit erst gesichert ist, daß die Probleme der Daseinsvorsorge auf örtlicher Ebene hinreichend komplex im Forschungs-Gesamtprogramm abgebildet sind.

1 Der folgende Beitrag stellt den Versuch des Forschungsverbundes dar, das gemeinsame Vorverständnis des Problembereichs, innerhalb dessen die einzelnen Projekte tätig sind, zu verdeutlichen. Idee und Entwurf eines gemeinsamen „Bezugsrahmens“ der Projekte stammen von der Koordinationsstelle (F. X. Kaufmann und P. Schäfer). Der Entwurf wurde von dem Projektverbund diskutiert und unter Berücksichtigung weiterer Vorschläge von seiten der einzelnen Projekte durch die Genannten überarbeitet.

2 Vgl. den Beitrag von Kaufmann/Lohan in diesem Band.

3 Mit dieser Formel hat Forsthoff 1938: 4f. das Problem in die verwaltungswissenschaftli-

che Diskussion eingeführt; zur weiteren Ausarbeitung dieses Gedankens vgl. *Forsthoff* 1964: 112ff.

- 4 Vgl. hierzu insbesondere *Forsthoff* (Hg.) 1968, sowie: *Hartwich* 1970.
- 5 Vgl. *Forsthoff* 1966: 340ff.
- 6 Die Dienstleistungsstrategie wird im wesentlichen dort als erforderlich angesehen, wo ein angemessener Versorgungsgrad mit bestimmten Leistungen durch eine marktmäßige Steuerung nicht zu erwarten ist. Gesellschaftspolitisch umstritten sind Art und Umfang des „öffentlichen Interesses“, sowie der Umfang und das Anspruchsniveau der sog. Grundbedürfnisse, deren Befriedigung im öffentlichen Interesse liegen soll. Im folgenden kann dieser materiale Aspekt angemessener Daseinsvorsorge nur insoweit erörtert werden, als die Gewinnung von Kriterien zur Verbesserung der Daseinsvorsorge infragesteht.
- 7 Zu Geschichte und gegenwärtigem Umfang des Begriffs vgl. zusammenfassend *Gröttrup* 1973: 58ff. Der Begriff hat sich vor allem in der verwaltungswissenschaftlichen Sprache eingebürgert und wird von uns daher zur Kennzeichnung des Problemzusammenhangs verwendet. Damit ist jedoch keine eindeutige Qualifizierung der sozialpolitischen Tätigkeit des Staates beabsichtigt. Bekanntlich wurde bereits die Sozialversicherungsgesetzgebung Bismarcks mit systemintegrativen Argumenten gerechtfertigt, und es ist nicht von der Hand zu weisen, daß auch heute sozialpolitische Maßnahmen implizit oder explizit der Erhaltung von „Massenloyalität“ (*NARR/OFFE* 1975: 27–31) oder der „Aufrechterhaltung des Lohnarbeitsverhältnisses“ (*Lenhardt/Offe* 1977) dienen.
- 8 Vgl. hierzu ausführlicher *Herlyn et al.* 1974; sowie *Herlth/Kaufmann/Strohmeier* 1976.
- 9 Vgl. hierzu insbesondere *Bertram* 1967: 51ff. und *Hesse* 1974.
- 10 Ähnliche Verlagerungen sind im Bereich der in diesem Zusammenhang besonders relevanten „Gemeinschaftsaufgaben“ auch zwischen Ländern und Bund zu beobachten. Hierdurch entstehen neuartige Probleme, von denen noch durchaus offen ist, ob sie durch verbesserte Koordination über gemeinsame Planungen (so *Frowein* 1973; *Marnitz* 1974) lösbar sind. Kritisch hierzu *Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976.
- 11 Z. B.: *Luhmann* 1966; *Ronge/Schmiege* 1971; *Schäfers* 1973; *Grottian/Murswieck* 1974.
- 12 *Schäfers* 1970; *Pankoke* 1971; *Daniel* 1971; *Alutto/Belasco* 1972; *Grauhan* 1972; *Schmitt-Glaeser* 1972; *Pankoke/Nokielsky/Beine* 1975. Kritisch dazu *Offe* 1972: 123ff.
- 13 Vgl. hierzu *Kaufmann/Hegner/Grunow* 1976.
- 14 Vgl. die Unterscheidung von „spezifisch-öffentlichen“ und „meritorischen“ Bedürfnissen bei *Musgrave* 1969: 6ff.
- 15 Diese Legitimation staatlicher Sozialpolitik hat sich seit ihrem ersten Entwurf durch *L. v. Stein* (1850/1921) bis heute (vgl. zuletzt *Krüger* 1975) durchgehalten.
- 16 Neben den in der Nationalökonomie hervorgehobenen monetären und präferenzbedingten Ungleichheiten der Versorgungslage wird heute zunehmend auf die strukturelle und politische Bedingtheit disparitärer Versorgungslagen hingewiesen. Vgl. *Offe* 1969: 158ff.
- 17 Für eine theoretische Interpretation dieses Sachverhaltes vgl. vor allem *Olson* 1968 und *Offe* 1972.
- 18 Derartige Forderungen kommen auch in dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3/I GG und im Begriff der Schaffung gleicher Bedingungen in Art. 6IV GG zum Ausdruck; zur Interpretation dieser Artikel des Grundgesetzes vgl. *Scholler* 1969: 14–18.
- 19 Zur Problematik der Bestimmung von „Bedürfnissen“ vgl. *Hondrich* 1973, 1975; *Lederer/Mackensen* 1975.
- 20 Die Sozialleistungsquote stieg von 25,4% im Jahre 1969 auf 32,2% im Jahre 1975. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich der Anteil der in unserem Zusammenhang besonders wichtigen Sachleistungen am Sozialbudget von 16% auf 21%. Für 1979 wird ein Rück-

- gang der Sozialleistungsquote auf 30% (ihr Wert war 1975 konjunkturbedingt extrem hoch), jedoch ein weiterer Anstieg der Sachleistungen an der Gesamtheit der im Sozialbudget erfaßten Leistungen auf 25% prognostiziert. Vgl. Sozialbericht 1976: 92 f., 234 ff.
- 21 Vgl. etwa *Luhmann* 1969; *Offe* 1972; *Scharpf* 1973; *Ronge/Schmiege* 1973; *Hirsch* 1974.
- 22 Das schließt nicht aus, daß einzelne Projekte schwerpunktmäßig eine der beiden Seiten oder aber den Kontaktbereich zwischen Bürger und Verwaltung untersuchen.
- 23 Zur Diskussion um die Mitwirkungsrechte ausländischer Arbeitnehmer vgl. *Kevenhörster* 1974.
- 24 Vgl. hierzu neuerdings *Ellwein/Lippert/Zoll* 1975.
- 25 Zur insgesamt skeptischen Beurteilung der bisher praktisch erprobten Maßnahmentypen vgl. *Offe* 1972.
- 26 Vgl. hierzu grundlegend *Badura/Gross* 1976: bes. 279 ff.
- 27 Vgl. z. B. Sozialbericht 1976: 64 ff.
- 28 Zur Abgrenzung des Terminus „relevante Population“ gegen andere Termini wie „potentielles“ oder „aktuelles“ oder „nutznießendes“ Publikum vgl. *Reiner/Reimer/Reiner* 1968.
- 29 Wir behaupten nicht, daß diese rationale Rekonstruktion des Prozesses der Leistungserbringung unmittelbar im Bewußtsein aller politisch-administrativ damit Befassten vorhanden sei; wir postulieren jedoch, daß dieser Zusammenhang von der Praxis gesehen werden müßte, wenn diese Praxis ein bestimmtes Problem durch ihre Maßnahmen rational angehen will.
- 30 Wir sind uns darüber im klaren, daß diese Grobklassifikation von Prozessen der Aufgabenerledigung nicht allen Nuancen des Gesamtprozesses der Leistungserbringung gerecht wird (vgl. *Ozbekhan* 1969; *Jantsch* 1971; *Mäding* 1975); sie reicht jedoch aus, um die einzelnen Projekte des Forschungsverbundes im folgenden Abschnitt angemessen lokalisieren zu können.
- 31 Vgl. zu Differenzen in den Problemperspektiven unterschiedlicher Verwaltungsebenen *Janowitz/Delany* 1957.
- 32 Zur Notwendigkeit der Entwicklung einer wissenschaftlichen Perspektive jenseits der Sichtweisen von Verwaltung und Publikum vgl. *Grunow/Hegner* 1972.
- 33 Zum Zusammenhang von Bezugsrahmen und Problematik anwendungsbezogener sozialwissenschaftlicher Forschung im Verbund vgl. den Beitrag von *Kaufmann/Lohan* in diesem Band.
- 34 Vgl. statt anderer *Grottian* 1974; *Mayntz/Scharpf* 1973; *Mayntz/Scharpf* 1975; *Offe* 1975.
- 35 Die Kürzel stehen für folgende Projekte:
- BI/G-H: Kommunale Sozialverwaltung (Bielefeld)
  - BI/S: Modelleinrichtungen (Bielefeld)
  - FP: Bürgererwartungen (Frankfurt)
  - GIP: Der menschliche Faktor (Gießen)
  - GÖP: Infrastrukturdisparitäten (Göttingen)
  - KP: Kommunale Finanzpolitik (Karlsruhe).

## Literaturverzeichnis

- Albers, W.*, 1966  
Strukturwandlungen kommunaler Aufgabenbudgets während der letzten Jahrzehnte im internationalen Vergleich. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 5. Jg.
- Alutto, J. A., Belasco, J. A.*, 1972  
A typology of participation in organizational decision making. In: Adm. Sc. Quart. 17 (1972), 117–125.
- Badura, P., Gross, P.*, 1976  
Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München. Staatspolitik und Kommunalpolitik. Stuttgart. Sozialbericht 1976, Bonn.
- Bertram, J.*, 1967  
*Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung*, (Hg.) 1976  
*Dienel, P.*, 1971  
Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung. In: Die Verwaltung 4 (1971), 151–176.
- Ellwein, T., Lippert, E., Zoll, R.*, 1975  
Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen.
- Forsthoff, E.*, 1938  
Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart und Berlin.
- Ders.*, 1954  
Verfassungsprobleme des Sozialstaates. Münster.
- Ders.*, 1964  
Die Daseinsvorsorge und die Kommunen. In: Ders.: Rechtsstaat im Wandel, Stuttgart.
- Ders.*, 1966  
Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 9. Aufl. München und Berlin.
- Ders.*, (Hg.), 1968  
Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Darmstadt.
- Frowein, J. A.*, 1973  
Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin, Heft 31, 31–50.
- Fürst, D.*, 1975  
Kommunale Entscheidungsprozesse – Ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse. Baden-Baden.
- Glennerster, H.*, 1975  
Social Service Budgets and Social Policy – British and American Experience. London.
- Grauhan, R. R.*, 1972  
Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung (1969). In: Polit. Vjschr. 13 (1972), Sonderheft 4, 84–94.
- Gröttrup, H.*, 1973  
Die kommunale Leistungsverwaltung – Grundlagen der gemeindlichen Daseinsvorsorge. Stuttgart.
- Grottian, P.*, 1974  
Strukturprobleme staatlicher Planung. Hamburg.
- Grottian, P., Murswieck, A.*, 1974  
Handlungsspielräume der Staatsadministration. Beiträge zur politologisch-soziologischen Verwaltungsforschung. Hamburg.
- Grunow, D., Hegner, F.*, 1972  
Überlegungen zur System-Umwelt-Problematik anhand der Analyse des Verhältnisses zwischen Organisation und Publikum. In: ZfS 1 (1972), 209–224.
- Habermas, J.*, 1973  
Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt.
- Hartwich, H. H.*, 1970  
Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo. Köln und Opladen.

- Henke, K. D., 1975 Die Verteilung von Gütern und Diensten auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten. Göttingen.
- Herlth, A., Kaufmann, F. X., Strohmeier, K. P., 1976 Öffentliche Sozialleistungen und familiäre Sozialisation. Zur Analyse der Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen. In: K. Hurrelmann (Hg.): Sozialisation und Lebenslauf. Reinbek 1976, 243–259.
- Herlyn, U., Geiger, A., Wendt, G., Wintinger, H., 1974 Vorstudie zum Forschungsprojekt Ausmaß, Entstehung, Auswirkungen und Abbau lokaler Disparitäten hinsichtlich infrastruktureller Versorgungsniveaus und Bevölkerungszusammensetzung. Vervielfältigt. Soziologisches Seminar der Universität Göttingen.
- Herlyn, U., Krämer, J., Tessin, W., Wendt, G., 1975 Sozialplanung und Stadterneuerung – Analyse der kommunalen Sozialplanungspraxis und konzeptionelle Alternativen. Göttingen.
- Hesse, J. J., 1974 Politische Planung im Kommunalbereich. In: Die Verwaltung Bd. 7, 273–303.
- Hirsch, J., 1974 Zur Analyse des politischen Systems. In: Backhaus, H. G. u. a. (Hg.), Gesellschaft, Beiträge zur Marxschen Theorie I. Frankfurt 1974, 78–131.
- Hondrich, K. O., 1973 Bedürfnisorientierungen und soziale Konflikte. Zur theoretischen Begründung eines Forschungsprogramms. In: ZfS 2 (1973), 263–281.
- Ders., 1975 Menschliche Bedürfnisse und soziale Steuerung. Eine Einführung in die Sozialwissenschaft. Mit einem Textanhang. Hamburg.
- Janowitz, M., Delany, W., 1957 The bureaucrat and the public. A study of informational perspectives. In: ASQ 2, (1957), 141–162.
- Jantsch, E., 1971 Von Prognose und Planung zu den „policy sciences“. In: V. Ronge/G. Schmiege (Hg.): Politische Planung in Theorie und Praxis. München 1971.
- Kaufmann, F. X., 1970 Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften. Stuttgart.
- Kaufmann, F. X., Hegner F., Grunow D., 1976 Soziologische Probleme publikumsbezogenen Verwaltungshandelns. In: Zwischenbilanz der Soziologie. Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages, Stuttgart 1976, 373–391.
- Kevenhörster, P., 1974 Ausländische Arbeitnehmer im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Kissler, O., Korte, H., 1975 Soziale Stadtplanung. Das Städtebauförderungsgesetz – Sozialwissenschaftliche Analysen – Sozialpolitische Forderungen. Düsseldorf.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung(KGST), 1975 Organisation des Jugendamtes; Allgemeiner Sozialdienst. Köln.
- Krüger, J., 1975 Soziale Ungleichheit und Sozialpolitik. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 4/75.
- Kühn, D., 1975 Kommunale Sozialplanung. Stuttgart.

- Lenhardt, D., Offe, C.,* Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik. Erscheint in: *Soziologie und Sozialpolitik*. Sonderheft 19 der KZfSS Opladen.
- Lederer, K., Mackensen, R.,* 1975 Gesellschaftliche Bedürfnislagen – Möglichkeiten und Grenzen ihrer wissenschaftlichen Bestimmung. Göttingen.
- Lücke, M.,* 1975 Kollektive Planungs- und Entscheidungsprozesse dargestellt an der Steuerung kommunaler Entwicklung. Tübingen.
- Luhmann, N.,* 1966 Politische Planung. in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Bd. 17, 271–296. Wiederabgedruckt in: *ders., Politische Planung*, a.a.O., 66–89.
- Luhmann, N.,* 1969 Legitimation durch Verfahren. Opladen.
- Ders.,* 1971 Opportunismus und Programmatik in der öffentlichen Verwaltung. In: *Ders.: Politische Planung – Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen.
- Mäding, H.,* 1975 Zur Analyse und Beurteilung sektoraler staatlicher Planungen. In: *Die Verwaltung* 8 (1975), 313–344.
- Marnitz, S.,* 1974 Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation. Berlin.
- Mayer, R. R.,* 1975 Sozialplanung und soziale Veränderung. Freiburg (a. d. amerik.).
- Mayntz, R., Scharpf, F.,* 1973 Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München.
- Diess.,* 1975 Policy-making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam.
- Musgrave, R. A.,* 1969 Finanztheorie. Tübingen, 2. A. (a. d. amerik.).
- Narr, W.-D., Offe, C.* (Hg.), 1975 Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Köln/Gütersloh.
- Offe, C.,* 1969 Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. In: *D. Senghaas (Hg.), Politikwissenschaft*, Frankfurt.
- Ders.,* 1972 Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt.
- Ders.,* 1973 Krisen des Krisenmanagements. Elemente einer politischen Krisentheorie. In: *M. Jänicke (Hg.), Herrschaft und Krise*. Opladen.
- Ders.,* 1975 Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt.
- Olson, M.,* 1968 Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen.
- Ozbekhan, H.,* 1969 Toward a general theory of planning. in: *Jantsch (Hg.), Perspectives of Planning*, Paris.
- Pankoke, E.,* 1971 Kommunale Beteiligung als Problem der Verwaltungsorganisation. In: *Die Verwaltung* 4 (1971), 395–422.
- Pankoke, E., Nokielski, H.,* 1975 Neue Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung in der Bundesrepublik Deutschland – Diskussion an Beispielen aus den Bereichen Bildung, soziale Sicherung, kommunale Selbstverwaltung. Göttingen.
- Beine, T.,* 1975 Neustrukturierung der sozialen Dienste. Berlin.
- Der regierende*  
*Bürgermeister von Berlin*  
*Senatskanzlei, Planungsleit-*  
*stelle (Hg.),* 1974

- Reiner, J. S., Reimer, E.,  
Reiner, R. A.*, 1968  
Client analysis and the planning of public programmes. In: B. J. Frieden/R. Morris (Hg.), *Urban planning and social policy*. New York 1968, 377-395.
- Romanyshin, J. M.*, 1971  
*Ronge, V., Schmieg, G.*  
(Hg.), 1973  
*Schäfers, B.*, 1970  
*Ders.*, (Hg.), 1973  
Social Welfare. Charity or Justice. New York.  
Restriktionen politischer Planung. Frankfurt.
- Scharpf, F. W.*, 1971  
Planung und Öffentlichkeit. Düsseldorf.  
Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD. Stuttgart.  
Planung als politischer Prozeß. In: *Die Verwaltung*, Bd. 4, 1 ff (mehrere Nachdrucke).
- Scharpf, F. W., Reisert, B., Schnabel, F.*, 1976  
*Schmidt, K.*, 1964  
Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg.  
Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen. In: *Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. Erwin von Beckerath zum 75. Geburtstag (Hg. Norbert Klöten et al.), Tübingen, 335-362.
- Schmitt-Glaeser, W.*, 1972  
Mitbericht über den 2. Beratungsgegenstand der Staatsrechtslehrertagung 1972: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen. In: *DÖV* 25 (1972), 784-786.
- Scholler, H.*, 1969  
Die Interpretation des Gleichheitssatzes als Willkürverbot oder als Gebot der Chancengleichheit. Berlin.
- Stein, Lorenz von*,  
1850/1921  
*Zetterberg, H. L.*, 1967  
Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage. 3 Bände, hrsg. von G. Salomon. München.  
Theorie, Forschung und Praxis in der Soziologie. in: R. König (Hg.), *Hb. der empirischen Sozialforschung*. Stuttgart, Bd. 1, 65-100.