

EINLEITUNG

Es gehört zur normativen Bestimmung eines demokratischen Staates, daß seine Einrichtungen 'bürgernah' zu sein haben. Der demokratische Staat ist nicht um seiner selbst oder um seiner Politiker oder Beamten willen da, sondern um seiner Bürger willen. Obwohl dieser Grundsatz als Norm unbestritten ist, stehen seiner Verwirklichung erhebliche – und vermutlich in jüngster Zeit zunehmende – Hindernisse im Wege. Sie sollen im folgenden näher bestimmt und anhand von Forschungsergebnissen in ihren Auswirkungen veranschaulicht werden. Wer sie praktisch beseitigen will, muß sie zunächst kennen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Sachverhalte, die der Bürgernähe der Verwaltung hinderlich erscheinen, unter anderen Gesichtspunkten – beispielsweise der sparsamen Mittelverwendung – erwünscht sein können. Für die Politik stellt sich also die Frage, wie stark das *Postulat der Bürgernähe* im Verhältnis zu anderen politischen Postulaten zu gewichten ist.

Da Verwaltungen in der Regel ihre eigenen Probleme besser kennen als diejenigen der Bürger, und da auch die Interessen und Probleme der Bürger häufig unterschiedlich sind, ist es verständlich, daß sich verwaltungsinterne Gesichtspunkte in Gesetzgebung und im Gesetzesvollzug leichter durchsetzen. Ein wesentliches Ziel dieses Berichtes ist es, das Postulat der Bürgernähe so zu konkretisieren, daß es neben verwaltungsinternen Kriterien wie Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zur Beurteilung des Verwaltungshandelns herangezogen werden kann.

Nicht alle Politikbereiche betreffen die Bevölkerung eines Landes gleich unmittelbar. Die Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten auf Seiten der Bürger ist besonders in den Politikbereichen zu fordern, wo staatliches Handeln unmittelbar auf die Beeinflussung der Lebensverhältnisse der Bürger gerichtet ist. Dies gilt vor allem für den Bereich der *Sozialpolitik*, ja man kann Sozialpolitik analytisch geradezu als denjenigen Bereich staatlicher Politik bestimmen, der auf die Beeinflussung der Lebenslage der Bevölkerung unmittelbar gerichtet ist (vgl. zuerst WEISSER 1954).

Unter dem Einfluß unmittelbarer materieller Not der Nicht-Erwerbstätigen und im Zwiespalt zwischen Konsum- und Investitionserfordernissen wurde Sozialpolitik in den ersten Legislaturperioden der Bundesrepublik überwiegend als Einkommenssicherungspolitik betrieben. Seit dem Ende der 60er Jahre ist jedoch eine Umorientierung der Sozialpolitik auf breiter Front zu beobachten: Bahnbrechend wirkte das Arbeitsförderungsgesetz von 1969, welches die Arbeitsverwaltung von einem vorrangig auf die Gewährung von Geldleistungen orientierten Institut zu einem Dienstleistungsbetrieb (Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Förderung der beruflichen Bildung und Umschulung) umorientierte. Mit dem etwa gleichzeitig aufkommenden Postulat der 'Lebensqualität' verbanden sich zunehmend sozialpolitische Forderungen auf eine nicht nur

quantitative, sondern auch qualitative Beeinflussung der Lebensverhältnisse, insbesondere im Bereich der *Infrastruktur* und der *sozialen Dienste*. Die zunehmende Priorität zunächst der Bildungspolitik, dann der Gesundheitspolitik und zuletzt der Jugend- und Familienpolitik verdeutlichen diesen Trend.

Dieser Gewichtsverlagerung von den Einkommensleistungen zu den Dienstleistungen entsprechen weitere Verschiebungen: Maßnahmen der Einkommenssicherung lassen sich grundsätzlich zentral administrieren, während die Erbringung von Sach- und Dienstleistungen in der Regel die Präsenz der Begünstigten erfordert. Dem entspricht tendenziell auch die *Kompetenzverteilung*: Maßnahmen der Einkommenssicherung fallen nahezu ausschließlich in die Kompetenz des Bundes, während die Regelung der Dienstleistungen überwiegend Ländersache bzw. teilweise 'Gemeinschaftsaufgabe' ist. In weiten Bereichen delegiert das Landesrecht sodann die Aufgaben an die Gemeinden bzw. Kreise, soweit diese nicht bestimmte Dienste aus originärer Kompetenz erbringen. Noch deutlicher ist die Verschiebung bei der *Administration* der Leistungen: Nahezu alle öffentlichen Dienstleistungen werden heute auf der örtlichen Ebene angeboten, so daß wir zunehmend das Entstehen einer kommunalen oder *örtlichen Sozialpolitik* beobachten können.

Im Jahre 1974 entschloß sich der Bundesminister für Forschung und Technologie, im Rahmen seiner Bestrebungen zur Förderung anwendungsbezogener sozialwissenschaftlicher Grundlagenforschung ein *Forschungsprogramm* „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ einzurichten¹. Die Flut von Publikationen und öffentlichen Meinungsäußerungen der letzten Jahre zu Themen wie 'Bürgernähe', 'Sozialplanung', 'Bürokratisierung', 'öffentliche Dienstleistungen' oder 'Kommunalpolitik' zeigt, daß hier rechtzeitig ein Forschungsbedarf erkannt wurde, der angesichts seines *ressortübergreifenden* und *interdisziplinären* Charakters nur auf der Basis besonderer organisatorischer Vorkehrungen überhaupt bearbeitet werden konnte.

Auf der Basis einer größeren Anzahl von Vorstudien beauftragte das BMFT im Sommer 1975 die Verfasser des vorliegenden Berichts mit der Durchführung von 6 Forschungsprojekten im Rahmen eines *Forschungsverbundes*, der durch den Herausgeber koordiniert wird². Eine wesentliche Aufgabe des Forschungsverbundes als ganzem bestand darin, die Problematik „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ zu präzisieren, relevante Aspekte auf der Basis unterschiedlicher Theorieansätze empirisch zu untersuchen, und dabei gleichzeitig den praktischen Nutzen der Ergebnisse herauszuarbeiten.

¹ Vgl. aus ministerieller Sicht BUNDESFORSCHUNGSBERICHT V 1975: Ziff. 111; LUTZ 1974; SCHARRENBURG 1978; zur Interpretation durch die Deutsche Gesellschaft für Soziologie LEPSIUS 1973; kritisch dazu BARTELT et al. 1976 und REIDEGELD 1977.

² Zur Genese und Funktionsweise des Forschungsverbundes vgl. KAUFMANN/LOHAN 1977.

Die Präzisierung und systematische Durchdringung der Gesamtproblematik mußte *parallel* zur Projektarbeit erfolgen, d.h. die Forschungsthemen der einzelnen Projekte standen bereits fest, als die Zusammenarbeit der Projektgruppen begann. Die inhaltliche Koordination des Verbundes erforderte daher die Entwicklung eines gemeinsamen Bezugsrahmens, dessen erste Fassung im Zwischenbericht des Forschungsverbundes bereits veröffentlicht wurde (vgl. KAUFMANN (Hg.) 1977: 1 - 44). Das 1. Kapitel dieser vom Verbund gemeinsam geplanten und realisierten Publikation stellt das Ergebnis der weiteren Arbeit am Bezugsrahmen dar, während die Kap. 2 bis 4 im wesentlichen Ergebnisse der Einzelprojekte enthalten. Im Kap. 5 werden die Ergebnisse in praxisbezogener Absicht zusammenfassend interpretiert.

Natürlich war es nicht möglich, die Fragestellungen der Projekte in allen Einzelheiten auf den Bezugsrahmen des Forschungsverbundes abzustimmen. Dementsprechend stellt der folgende Bericht auch nicht das Gesamtergebnis der einzelnen Projekte dar. Die integrierte Berichterstattung erforderte, daß die Projekte die in diesem Bericht zu verwertenden Ergebnisse bereits Ende 1978 vorlegten. Das im Rahmen der empirischen Untersuchungen gesammelte Material konnte dabei erst selektiv ausgewertet werden, sämtliche Projekte beabsichtigen weitere Publikationen von Untersuchungsergebnissen. Die Auswertungsarbeiten werden im Laufe des Jahres 1979 nach Maßgabe der verfügbaren Mittel fortgesetzt. Allerdings sei nicht verschwiegen, daß der Deutsche Bundestag bei Verabschiedung des Haushalts 1979 einen Teilbetrag des Haushaltstitels, aus dem die Forschungen finanziert werden, qualifiziert gesperrt hat, und daß der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages am 31.5.1979 einen Antrag auf Aufhebung der Sperre abgelehnt hat. „Im Ausschuß wurde darauf hingewiesen, daß hier ‘Zwei- und Dreifachforschung’ nicht auszuschließen sei.“ (Woche im Bundestag, Ausgabe vom 6.6.1979, S. 11). Der Verbund legt Wert auf die Feststellung, daß ihm weder zur Gesamtthematik noch zur Thematik der einzelnen Forschungsprojekte ähnliche Forschungen in der Bundesrepublik bekannt sind. Es ist damit zu rechnen, daß die Projekte im Laufe der zweiten Hälfte des Jahres 1979 ihre Arbeit einstellen müssen. Die Koordinationsstelle beabsichtigt, die Erfahrungen mit der Forschung im Verbund in einer gesonderten Publikation darzustellen.

Der vorliegende Bericht stellt die im Rahmen eines mehrstufigen gemeinsamen Planungsprozesses ausgewählten Teilergebnisse der Projekte im Kontext einer diskursiven Erörterung der Gesamtproblematik dar. Mit diesem Bericht soll die Ergiebigkeit sozialwissenschaftlicher Verbundforschung vor allem in Hinblick auf die Fähigkeit dokumentiert werden, projektübergreifende Ergebnisse zu erzielen. Die hier gewählte multidisziplinäre Betrachtungsweise, welche neben ökonomischen und soziologischen auch rechtliche, verwaltungs- und politikwissenschaftliche sowie sozialpsychologische Aspekte örtlicher Sozialpolitik berücksichtigt, erscheint geeignet, eine Komplexität der praktischen

Problemlage angemessene Perspektive zu eröffnen.

Um gleichzeitig wissenschaftliche Qualität und Anwendungsbezug der durchgeführten Forschungen zu erreichen, hat das auftraggebende Ministerium ein projektbegleitendes Gremium aus Vertretern der beteiligten Wissenschaften sowie der unterschiedlichen Ebenen politischer Praxis (Bund, Länder, Kommunen, Träger der freien Wohlfahrtspflege) gebildet, das sich während der gesamten Laufzeit des Forschungsverbundes mehrmals jährlich traf und von den Arbeiten des Verbundes Kenntnis nahm. Dieses Gremium war stets eine nützliche Hilfe, kann jedoch die konkrete Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Formen der Praxis und der anwendungsorientierten sozialwissenschaftlichen Forschung nicht ersetzen. Die Vielgestaltigkeit der Praxis und die Vielzahl der praktischen Aufgaben kann von der anwendungsorientierten Sozialforschung nur dann adäquat behandelt werden, wenn die Transformation von situationsspezifischem oder von prozeßanstoßendem Wissen *direkt* in Zusammenarbeit mit bestimmten Formen der Praxis geleistet werden kann.

Unser Ziel war es nicht, Rezepte für die unmittelbare Lösung praktischer Probleme anzubieten, dies wäre nur in einer konkreten Handlungssituation möglich. Aufgabe der 'anwendungsbezogenen Grundlagenforschung' ist es vielmehr, Bedingungen zu schaffen, unter denen rationalere praktische Problemlösungsprozesse in Gang kommen können. Unsere Aufgabe hat uns daher zu einem doppelten Konzept der Transformation der Forschungsergebnisse geführt:

a) Transformation auf der Projektebene:

Die einzelnen im Forschungsverbund zusammenarbeitenden Projektgruppen machen die Ergebnisse ihrer Forschungsarbeit unmittelbar bestimmten kommunalen Ämtern, Einrichtungen und Bürgern zugänglich, mit denen sie bereits im Forschungsprozeß zusammengearbeitet haben. Hier ist der Anwendungsbezug selbstverständlich unmittelbarer, als er im Rahmen dieses primär an die Öffentlichkeit gerichteten zusammenfassenden Berichts möglich ist.

b) Transformation auf der Verbundebene:

In diesem integrierten Bericht des Forschungsverbundes werden eine Anzahl von Kernproblemen der bürgernahen Sozialpolitik angegangen und auf ihren empirischen Gehalt überprüft. Diese Erkenntnisse sollen in der zweiten Jahreshälfte 1979 einer breiteren praktischen und wissenschaftlichen Öffentlichkeit vorgestellt werden, etwa in Form von Tagungen, deren Ziel die verstärkte Kommunikation und Diskussion zwischen Praktikern und Wissenschaftlern im Problemfeld 'örtliche Sozialpolitik' ist.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses dieses Berichtes ist noch offen, inwieweit diese Absichten angesichts der Verknappung der Mittel realisiert werden können.

Die durchgeführten Forschungen wären nicht ohne die Mithilfe einer großen Zahl von Personen und beteiligten Stellen aus der politischen Praxis sowie dem großen, häufig das übliche Maß überschreitenden Einsatz der technischen Mitarbeiter, Sekretärinnen und Hilfskräfte in den Projekten möglich gewesen. Ihnen allen möchten die Verfasser hierfür danken.

„Seit geraumer Zeit versichert jeder bessere Politiker in jeder besseren Rede, daß er selbst bürgernah sei und daß die Politik nicht gemacht werden dürfe von lebensfernen Bürokraten, anonymen Interessengruppen, dem Kapital, den Gewerkschaften, den Technokraten (nicht Gewünschtes streichen), sondern daß Politik gemacht werde von Bürgern für den Bürger (im allgemeinen lebhafter Beifall)“ (Manfred ROMMEL in: „der städtetag“, Juli 1977).

1. DAS PROBLEM BÜRGERNAHER SOZIALPOLITIK *

‘Bürgernähe’¹ ist zum politischen Schlagwort geworden. Schlagworte entstehen jedoch nicht von ungefähr, sondern zeigen reale Probleme an, ohne sie zu erklären. Der Vorwurf der ‘Bürgerferne’¹ ist selbstverständlich beliebig auszuteilen, die darin enthaltene Kritik wird jedoch erst dann fruchtbar, wenn man sie auf bestimmte Probleme bezieht. Wo der Forderung nach mehr Bürgernähe heute ein bestimmter Sinn gegeben wird, bezieht sie sich regelmäßig auf die öffentliche Verwaltung und deren Leistungen. Die öffentliche Verwaltung ist ins Gerede gekommen und ihr Ansehen bei den Bürgern in jüngster Zeit deutlich gesunken, wie sich aus zahlreichen Meinungsumfragen schließen läßt. Beispielsweise gaben auf die Frage: „Wie denken Sie ganz allgemein gesehen über Behörden – mehr positiv oder mehr negativ?“ im Jahre 1974 29 % der Befragten eine positive und 55 % eine negative Antwort. Im Jahre 1979 gaben auf die gleiche Frage nur noch 14 % eine positive und 77 % eine negative Antwort. Inhaltlich bezogen sich 1979 die Vorbehalte der Befragten auf die unpersönliche und unhöfliche Behandlung, die Fremdartigkeit und Unüberschaubarkeit der Behörden und auf die Vermutung, daß Behörden von vornherein mehr gegen als für den Bürger eingestellt seien und ihre Arbeit durch Trägheit, Unbeweglichkeit und enge Rechtsauslegung gekennzeichnet sei. Beanstandet wurden auch die schwere Erreichbarkeit der Ämter, die ‘Taubheit’ der Behörden gegenüber den Anliegen der Bürger und die Lebensfremdheit behördlicher Entscheidungen². In diesen Äußerungen kommt bereits zum Ausdruck, daß die Bürgerferne der Verwaltung ein vielfältiges Phänomen ist, wobei die Ursachen dessen, was von den Bürgern als Bürgerferne erfahren wird, bisher noch kaum systematisch untersucht worden sind. Derartige Ursachen aufzuklären und in ihrem Zusammenspiel zu verdeutlichen, ist das Ziel des vorliegenden Bandes.

* Autoren: F.X. KAUFMANN / P. SCHÄFER

1 Wegen des häufigen Gebrauchs werden diese Begriffe im folgenden nicht in Anführungszeichen gesetzt.

2 WICKERT 1979; vgl. auch SINUS 1978.

Besondere Bedeutung kommt dem Postulat der Bürgernähe im Bereich der Sozialpolitik zu, denn hier ist die staatliche Tätigkeit unmittelbar auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bürger gerichtet. Sozialpolitik hat es stets mit dem Einwirken des Staates auf die gesellschaftlichen Verhältnisse zu tun, wozu sich der Staat unterschiedlicher Instrumente bedienen kann. Da sich sozialwissenschaftliche Untersuchungen nur auf ein beschränktes Untersuchungsfeld beziehen können, haben wir unsere Analysen auf den Bereich der örtlichen Sozialpolitik konzentriert, wo die Notwendigkeit einer bürgernahen Leistungserbringung besonders offensichtlich ist.

In diesem ersten Kapitel soll zunächst verdeutlicht werden, inwiefern Sozialpolitik als gestaltendes Einwirken des Staates auf die soziale Umwelt des Bürgers unter dem Aspekt der Bürgernähe überhaupt ein Problem darstellt. Wir präzisieren zunächst das Postulat der Bürgernähe (1.1) und suchen sodann das ordnungspolitische Problem zu verdeutlichen, im Rahmen dessen sich unsere Untersuchungen bewegen (1.2). Wir bestimmen sodann den gemeinsamen Gegenstand der folgenden Untersuchungen (1.3) und geben einen Überblick über die Art und Weise, wie in den folgenden Kapiteln die Ergebnisse der einzelnen Forschungsprojekte aufeinander und auf das Postulat der Bürgernähe bezogen werden (1.4).

1.1 Entstehung und Inhalt des politischen Postulats der Bürgernähe

1.1.1 Warum die Bürgerferne des öffentlichen Handelns zum politischen Problem wird.

Will man dem politischen *Postulat der Bürgernähe* mehr Nachdruck verleihen, so ist es erforderlich, sich zunächst klar zu machen, welches die *Bedingungen der Bürgerferne* sind. Die in diesem Forschungsbericht dargestellten Untersuchungen sind insoweit auf die 'Schwachstellen' des öffentlichen Handelns unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe gerichtet. Es lassen sich jedoch bereits an dieser Stelle die zentralen Probleme ermitteln, welche die Bürgerferne des öffentlichen Handelns heute zum politischen Problem werden lassen:

- 1. Die Abhängigkeit des Bürgers von einer zunehmend arbeitsteiligen Verwaltung;**
- 2. ein um sich greifendes Bewußtsein, daß die Verwaltungstätigkeit durch die herrschenden Formen parlamentarischer Demokratie nicht in ausreichendem Maße zur Berücksichtigung der Bürgerinteressen veranlaßt und in der Verfolgung ihrer Eigeninteressen kontrolliert werden könne;**
- 3. die zunehmende Betroffenheit der Bürger durch Leistungen und Forderungen der öffentlichen Verwaltung, wie sie zum einen im wachsenden Umfang staatlicher und insbesondere kommunaler 'Daseinsvorsorge' und zum anderen in der Ausdehnung ordnungspolitischer und fiskalischer Aufgaben des Staates**

zum Ausdruck kommt;

4. die steigenden Bedürfnisse der Bürger nicht nur hinsichtlich der Quantität, sondern auch der Qualität und Differenziertheit der sozialen Leistungen;
5. die ungenügende Berücksichtigung von Anliegen der Betroffenen im Rahmen von Verwaltungsstrukturen, in denen die Koordinationsprobleme innerhalb und zwischen Behörden und Einrichtungen ein solches Maß an Aufmerksamkeit erfordern, daß die Ansprüche der Bürger auf Lösung ihrer Probleme nur noch als lästige externe Störfaktoren erscheinen.

Wie noch zu erläutern ist, kommt dem Postulat der Bürgernähe im Bereich der Sozialpolitik besondere Bedeutung zu. Von den klassischen Staatsfunktionen – der Aufrechterhaltung innerer und äußerer Sicherheit – her besitzt das Postulat nach vermehrter Bürgernähe einen durchaus ambivalenten Charakter: Die individuellen Interessen der Bürger erscheinen hier den Ordnungsinteressen des Staates als tendenziell entgegengesetzt, das Eingreifen des Staates in die privaten Verhältnisse seiner Bürger bedarf daher in erster Linie der rechtsstaatlichen Begründung und Kontrolle. Auch heute noch wird man im Bereich der hoheitlichen Verwaltung stets eine Interessenabwägung zwischen dem Ordnungsinteresse des Staates einerseits und dem Interesse der Bürger an einer rechtlich einwandfreien und effektiven Bearbeitung seiner Anliegen andererseits unternehmen müssen. – Im Bereich der Sozialpolitik geht es jedoch nicht um die Aufrechterhaltung und Verwaltung der staatlichen Ordnung selbst, sondern um das Einwirken des Staates auf die sozialen Lebensverhältnisse seiner Bürger. Die einzige Begründung dieser Staatstätigkeit liegt somit im Wohlfahrtsgedanken, so daß hier der Bürgernähe zentrale und nicht nur konkurrierende Bedeutung zukommt. Bereits die Staatswissenschaftler des 19. Jahrhunderts haben das Spezifische der von ihnen als Social-Politik bezeichneten Staatstätigkeit gesehen: Die Intervention des Staates in die als prinzipiell 'staatsfrei' gedachten gesellschaftlichen Verhältnisse erfordert, daß das staatliche Handeln der Differenziertheit dieser Verhältnisse und den spezifischen Umständen der jeweiligen Situation Rechnung trägt. Es geht hier nicht um die Garantie einer staatlich geschaffenen Ordnung, sondern um die rechte Art und Weise des staatlichen Einwirkens auf bestehende Verhältnisse:

„Die gute Einrichtung des gesellschaftlichen Lebens läßt sich aber nicht durch formale Subsumption unter Satzungen vollziehen. Es ist wieder die sorgfältige Beobachtung und Überwachung der gesellschaftlichen Vorgänge, rascher und energischer Zugriff, Handeln nach Umständen für das Rechte, rasche Entscheidung in kurzem Prozeß, zum Teil Auffindung und Aufstellung der richtigen Regel erst unter concreten Verhältnissen und für all dieses der entsprechende Apparat wachsender, schlagfertiger, mit den besonderen Verhältnissen bekannter, an sofortigen ordnenden Zugriff gewöhnter Organe erforderlich“ (SCHAEFFLE 1871, zit. nach PANKOKE 1970: 193).

Bereits diese Schilderung macht deutlich, wie sehr die Anforderungen einer „politischen Verwaltung“ (SCHAEFFLE) dem normalen Gang heutiger Verwaltung widersprechen. Sozialpolitisches Eingreifen des Staates steht einerseits unter den Ansprüchen eines auf Systematisierung und Generalisierung angelegten Rechts- und Verwaltungssystems, andererseits auch unter dem Erfordernis situativer Entscheidungen im Hinblick auf die bestmögliche Gestaltung konkreter Umstände (vgl. PANKOKE 1977). Es ist daher von entscheidender Bedeutung für eine bürgernahe Sozialpolitik, das Bewußtsein staatlicher Organe für die sinnvollen Grenzen ihres Einwirkens zu schärfen und ihr Handeln unter dem Gesichtspunkt seiner Wirksamkeit auf die Lebensverhältnisse der Bürger zu beurteilen.

1.1.2 Arbeitsteilung in und zwischen Organisationen

Geht man vom herrschenden normativen Staatsverständnis aus, so kann es als selbstverständlich gelten, daß Demokratie nicht nur „Herrschaft des Volkes“, sondern ebenso „Herrschaft für das Volk“ bedeutet; eine demokratische Verwaltung ist stets eine „Verwaltung für das Volk“ (vgl. THIEME 1969: 67). Der demokratische Staat ist nie um seiner selbst oder um seiner Politiker oder Beamten willen da, sondern um seiner Bürger willen. Dies kommt in der Bundesrepublik in der programmatischen Formel vom „sozialen Rechtsstaat“ besonders prägnant zum Ausdruck: *„Der von ihm (d.h. vom Grundgesetz, A.d.V.) postulierte Rechtsstaat und der von ihm postulierte Sozialstaat verlangen im Sinne des Artikels 1 GG das Bekenntnis zu dem Satz, daß der Staat um des einzelnen Menschen willen da ist und diejenigen Aufgaben erfüllen soll, die für den einzelnen notwendig, von ihm aber nicht selbst zu bewältigen sind.“* (ELLWEIN 1966: 34). Obwohl dieser Grundsatz als Norm unbestritten ist, stehen seiner Verwirklichung erhebliche – und vermutlich in jüngster Zeit zunehmende – Hindernisse im Wege.

Dennoch ist das Problem nicht neu, Adam SMITH hat es wohl als erster für den Bereich der Wirtschaft formuliert:

„Der Verbrauch allein ist Ziel und Zweck einer jeden Produktion, daher sollte man die Interessen des Produzenten eigentlich nur so weit beachten, wie es erforderlich sein mag, um das Wohl des Konsumenten zu fördern. Diese Maxime leuchtet ohne weiteres ein, so daß es töricht wäre, sie noch beweisen zu wollen. In der merkantilistischen Wirtschaftsordnung aber wird das Wohl des Verbrauchers beinahe ständig dem Interesse des Produzenten geopfert, und man betrachtet offenbar die Produktion und nicht den Konsum als letztes Ziel oder Objekt allen Wirtschaftens und Handelns“ (SMITH 1776/1974: 558).

SMITH wandte sich gegen die staatliche Monopolwirtschaft, weil sie konsumentenfeindlich sei. Er plädierte für eine konkurrenzwirtschaftliche Steuerung der Produktion, weil diese am ehesten die Macht der Produzenten zugunsten der Ansprüche der Konsumenten zurückdrängen könne. Bekanntlich soll die rechtsstaatliche und demokratische Kontrolle des staatlichen Gebarens eine ähnliche Bändigung der staatlichen Macht bewirken wie der Konkurrenzmarkt im Hinblick auf die Macht der Produzenten.

Wir spüren heute stärker als frühere Generationen die Grenzen sowohl einer marktmäßigen als auch einer demokratischen Machtkontrolle. Als eine zentrale, in beiden Bereichen gleichsinnig wirksame Ursache zunehmender Ohnmachtserfahrungen von Konsumenten und Bürgern kann der *zunehmende Organisationsgrad* der Unternehmungen bzw. der staatlichen Verwaltung angesehen werden. Er ist selbst Ausdruck der zunehmenden *Arbeitsteilung*, welche einerseits eine vielfältigere, spezialisiertere und damit leistungsfähigere Produktion und Verwaltung ermöglicht, andererseits jedoch auch einen zunehmenden *Koordinationsbedarf* erzeugt.

Koordiniert werden müssen sowohl die Tätigkeiten innerhalb einer Organisation, Unternehmung, Behörde, als auch das Zusammenspiel verschiedener Organisationen. Die *organisationsinterne Koordination* erfolgt dabei zumeist über Hierarchiebildung, d.h. die Festlegung von Kompetenzen, Anweisungsbefugnissen, Mitgliedschaftspflichten und Kontrollmechanismen sowie durch Programmformulierung, d.h. die mehr oder weniger detaillierte Festlegung von Zielen oder Handlungsmaximen für die Organisationsmitglieder. Der *Koordination zwischen Organisationen* dient im wirtschaftlichen Bereich der Markt-Preis-Mechanismus, während im öffentlichen Bereich diese Funktion grundsätzlich dem Gesetzgeber und der Regierung zugesprochen wird, die dieser Aufgabe jedoch nur in beschränktem Umfang nachkommen können.

Das Wachstum und die zunehmende interne Differenzierung moderner Organisationen hängt mit der Zunahme der Koordinationsprobleme zwischen Organisationen zusammen. Je vielfältiger die Umweltprobleme einer Organisation, umso eher tendiert sie zur weiteren internen Arbeitsteilung. Wer besser organisiert ist, hat mehr Macht, und zwingt damit auch seine Konkurrenten und Kontrahenten, ihren Organisationsgrad zu verstärken. Je größer die Organisation, desto mehr steigen ihre internen Koordinationsprobleme und umso unabhängiger wird sie von den Kontrollen ihrer Umwelt. So werden Organisationen zunehmend mächtiger und nur noch durch andere Organisationen kontrollierbar. Es sind daher vor allem die privaten Haushalte und die einzelnen, nicht organisierten Bürger, welche tendenziell an den Rand des Geschehens gedrängt werden, insoweit ihren Ansprüchen nicht durch besondere Vorkehrungen Rechnung getragen wird.

1.1.3 Politik und Verwaltungskontrolle

Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens haben wir uns lediglich mit den politischen und administrativen Ausprägungen dieser Problematik zu beschäftigen¹. Ähnlich wie bereits im 19. Jahrhundert ist in jüngster Zeit eine Welle der *Bürokratiekritik* zu beobachten, welche inhaltlich kaum über das bereits im 19. Jahrhundert Formulierte hinausgeht (vgl. GRUNOW/HEGNER 1977: 45 ff). Die Bürokratiekritik im 19. Jahrhundert bezog sich jedoch auf die Verwaltung unter obrigkeitsstaatlichen Verhältnissen, während sie nunmehr auch unter den Prämissen einer demokratischen Verfassung zutage tritt. In politikwissenschaftlicher Perspektive betrachtet scheint somit die politische Legitimation der Verwaltung schwächer geworden zu sein. In diesem Zusammenhang scheint es bemerkenswert, daß das Postulat nach vermehrter Bürgernähe in der Bundesrepublik sich an eine zeitlich frühere Forderung, nämlich diejenige nach vermehrter *Partizipation* der Bürger an politisch-administrativen Entscheidungsprozessen anschließt. Angeregt u.a. durch die Studentenunruhen der späten 60er Jahre forderte die erste sozial-liberale Koalition, „ein Mehr an Demokratie“ zu wagen. Dabei wurde jedoch nicht etwa eine Verstärkung plebiszitärer Elemente im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung angestrebt, sondern eine verstärkte Beteiligung derjenigen Bürger bzw. Bürgergruppen, die von bestimmten Entscheidungen *betroffen* sind. Bereits hier wurde also erkannt, daß der demokratische Interessenausgleich durch den Mechanismus allgemeiner Wahlen allein nicht mehr in genügendem Maß erfolgen kann, weil die gewählten Volksvertreter außerstande sind, die ja durchaus verschiedenen Interessenlagen einzelner Bürger bzw. Bürgergruppen in ausreichendem Maße zu überblicken und in den Entscheidungsprozeß einzubringen. Aus diesem Grunde wurden neue Formen der Rückkoppelung politischer Entscheidungen zu denjenigen Bürgergruppen gesucht, die von bestimmten Entscheidungen als *besonders* betroffen gelten können.

Die Diskussion um die möglichen und machbaren Formen einer stärkeren Beteiligung der Bürger am politisch-administrativen Entscheidungsprozeß konzentrierte sich dabei in auffallender Weise auf Probleme der Mitwirkung der Betroffenen bei der *Vorbereitung* von politisch-administrativen Entscheidungen, z.B. in der Form der Planungsbeteiligung. Diese 'Politisierung' des Problems blieb jedoch insoweit dem herrschenden Demokratieverständnis verhaftet, als weiterhin davon ausgegangen wurde, daß die Interessenvertretung der Bürger im wesentlichen ein politisches und nicht ein administratives Problem

¹ Probleme des Verbraucherschutzes werden in einem anderen, ebenfalls durch das BMFT finanzierten Forschungsverbund untersucht (vgl. FLEISCHMANN 1978).

sei. Die Fiktion, daß Verwaltungen nur die Absichten der politisch Entscheidenden ausführen, oder – systemtheoretisch formuliert – daß der ‘Policy Input’ den ‘Policy Output’ bestimme, wurde nicht in Frage gestellt. Die Partizipationsdebatte vernachlässigte systematisch die Eigendynamik des administrativen Systems, den ‘Policy Throughput’ (vgl. KAUFMANN/HEGNER/GRUNOW 1976). Die Ernüchterung, welche sich aus der Erfahrung neuer Mitbestimmungsmodelle ergab, dürfte neben der zunehmenden Sichtbarkeit *administrativer* Reform- und Steuerungsversuche (z.B. Hochschul- und Bildungsreform, Gebietsreform) und der wachsenden Kritik am öffentlichen Dienst für die zunehmende Verdrängung der Partizipationsproblematik durch das Postulat der Bürgernähe verantwortlich sein.

1.1.4 Bürgernähe als Kriterium des öffentlichen Handelns

Das Postulat der Bürgernähe betrifft nicht in erster Linie den Prozeß der Politikformulierung, sondern den Prozeß der Politikverwirklichung. Diese ist vor allem Aufgabe der Verwaltung. Noch wird der Anspruch meist in recht unbestimmter Weise erhoben, doch mehren sich auch die Äußerungen von Verwaltungspraktikern, welche das Postulat mit Inhalt füllen (vgl. etwa GRAMKE 1978; KGST 1979). Zuweilen finden sich konkurrierende Bezeichnungen wie ‘Bürgergerechtigkeit’ oder ‘Bürgerfreundlichkeit’, doch scheint im Begriff der Bürgernähe am ehesten das komplexe Gesamtproblem angesprochen, um das es hier geht.

Wir gehen bei unseren Überlegungen davon aus, daß Bürgernähe neben Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit ein viertes Hauptkriterium darstellt, unter dem der Erfolg von Verwaltungstätigkeit zu betrachten ist. Ebenso wie bei den Begriffen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung handelt es sich hier um eine komplexe Vorstellung, die in unterschiedlicher Hinsicht konkretisiert werden kann. Sie dient zunächst einmal als heuristisches Instrument, um das öffentliche Handeln in einer bestimmten Perspektive, nämlich in ihrer Beziehung zu den von ihr betroffenen oder durch sie zu erreichenden Bürger zu betrachten. Es geht also um das *Verhältnis* des in sich bereits vielschichtigen öffentlichen Handelns zur Vielfalt der Bedürfnisse, Erwartungen, Handlungsdispositionen und Probleme der Bürger. ‘Nähe’ ist stets ein *relationales* Konzept; bei der Bürgernähe geht es um die Art der Beziehungen zwischen öffentlichem Handeln und Bürger, und zwar – wie sich zeigen wird – auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems und in unterschiedlichen Stufen des politisch-administrativen Prozesses.

Mit dem Postulat der Bürgernähe werden heute bereits alte Probleme der *Verwaltungsreform* auf einen neuen Begriff gebracht. Schon die Stein-Hardenberg'sche Verwaltungsreform (seit 1806) verfolgte mit der Einführung der

gemeindlichen Selbstverwaltung das Ziel, das aufstrebende Bürgertum in den monarchischen preußischen Staat zu integrieren. Durch das Prinzip der bürgerchaftlichen Mitbeteiligung an kommunalen wie an staatlichen Geschäften sollte die Verwaltung belebt und der Gemeingeist der Bürger gestärkt werden (vgl. REUTER 1976: 6 ff). Mit dem Aufschwung des Liberalismus in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde die kommunale Selbstverwaltung als Freiraum, d.h. als quasi-gesellschaftliche Instanz der Selbstgestaltung der lokalen Nahwelt durch die Bürgerschaft in Abgrenzung zur staatlichen Obrigkeitsverwaltung betrachtet. Nunmehr galt die Kommune als „*Bollwerk des liberalen Bürgertums*“ gegen den monarchischen Staat. Nach der Liquidierung der Monarchie erschien die Kommune in der Weimarer Republik als besonders geeignete Instanz, die Demokratie zu begründen und zu erhalten. Nunmehr wurde die „*kommunale Selbstregierung Ausdruck der genossenschaftlichen Organisation des lokalen Sozialverbandes*“ (REUTER 1976: 8).

Vor diesem historischen Hintergrund wird verständlich, wenn noch heute der *kommunalen Selbstverwaltung* eine besondere Bürgernähe zugeschrieben wird:

„Lokalpolitik steht in dem Ruf, besonders bürgeroffen und daher auch mitwirkungsfreundlich zu sein. Erlaubt und begünstigt nicht der im Vergleich zur Bundes- und Landespolitik überschaubare Gemeinderahmen eine sachgerechte Beteiligung aller Mitbürger? Die politische Didaktik konnte daher kaum der Versuchung widerstehen, die Gemeinde als das demokratische Partizipationsfeld anzupreisen: Hier seien die Probleme noch übersichtlich und durchschaubar, die Entscheidungswege verhältnismäßig kurz und die Einflußchancen einigermaßen gleichmäßig verteilt“ (H. SCHNEIDER 1977: 21).

Es kommt daher nicht von ungefähr, daß das Postulat der Bürgernähe vor allem im Zusammenhang mit den Gebietsreformen der letzten Jahre politische Aktualität gewonnen hat: Während die Gebietsreform vor allem mit dem Ziel der Effizienzsteigerung der kommunalen Verwaltung begründet wurde, sollte die sie ergänzende Funktionalreform der Bürgernähe dienen: In der Formulierung des nordrhein-westfälischen Innenministers HIRSCH: „*Vor allem aber ist es Ziel dieser Zuständigkeitsreform, zu einer bürgerfreundlichen Verwaltung zu gelangen. Dazu gehört eine bessere Überschaubarkeit des Verwaltungsaufbaus und der Zuständigkeitsverwaltung. Insbesondere aber muß unser Land orts- und bürgernah verwaltet werden, wo immer das sachgerecht möglich ist*“ (HIRSCH 1976: 497). Bissig kommentiert dazu ein angesehener Verwaltungswissenschaftler: „*Mit dem Stichwort Funktionalreform wurde eine kommunale Heils- und Erlösungserwartung aufgebaut, die das Übel der Gebietsreform erträglich machen sollte. Die global verkündete Richtung lautete 'Bürgernähe' und 'Delegation nach unten'*“ (WAGENER 1977: 45). Das zu beobachtende politische Stagnieren der Funktionalreform hat wohl vielfältige Gründe. Zum

einen ist die Bereitschaft übergeordneter Einheiten, Kompetenzen nach unten zu delegieren, zweifellos geringer als die Bereitschaft, die Zahl der zu steuernden Einheiten zu verringern. Die Gebietsreform entspricht stärker administrativen Interessen als die Funktionalreform, für diese sprechen Gründe der Wirksamkeit bzw. der Bürgernähe, also verwaltungsextreme Gesichtspunkte. Wie bei allen Verwaltungsreformen stehen sich hier Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit und administrativen Effizienz einerseits und Gesichtspunkte der Wirkungen der Verwaltung auf den Bürger andererseits als Begründung gegenüber. Daß die einseitige Verfolgung des einen oder anderen Gesichtspunktes zu widersprüchlichen Lösungen führt, ist nicht zu bestreiten. Es gilt daher, auf Spielräume aufmerksam zu machen, die eine stärkere Berücksichtigung von Bürgerinteressen ermöglichen, ohne dabei die Erfordernisse einer effektiven Verwaltung zu vernachlässigen.

Je stärker die Verwaltung in die Lebensverhältnisse der Bürger eingreift, desto mehr wird ihre Bürgernähe bzw. Bürgerferne als Problem empfunden. Bürger treten heute zunehmend häufiger in Verwaltungskontakt und erfahren immer stärker Verwaltungsleistungen als Ausdruck staatlichen Handelns. Sie tun dies jedoch zumeist nicht in ihrer Rolle als 'Bürger', sondern in weit spezifischeren Rollen, als 'Bauherr', 'Steuerzahler', 'Schüler', 'Rentenberechtigter', 'Wohngeldempfänger' oder 'Antragsteller auf Hilfe zum Lebensunterhalt'. Zudem werden gerade im Bereich der Sozialpolitik vielfältige öffentliche Leistungen nicht unmittelbar von staatlichen oder kommunalen Behörden und Einrichtungen, sondern von relativ autonomen gesellschaftlichen Trägern (z.B. Sozialversicherungsträger, Wohlfahrtsverbände) erbracht. Dennoch unterliegen auch diese Leistungen in unterschiedlichem Umfange staatlichen Regulierungen und Finanzierungen. Die *Vielfalt* der Betroffenheit der Bürger bringt auch große qualitative *Unterschiede* der Betroffenheit mit sich, die teilweise im Sinne des sozialen Ausgleichs gewollt, teilweise unbeabsichtigt sind.

Dies gilt in besonderem Maße im Bereich der Sozialpolitik, deren Ziel der Ausgleich sozialer Benachteiligung und die Verbesserung der Lebenslage unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen ist.

1.2 Das ordnungspolitische Problem: Sozialpolitik im Spannungsfeld von Selbstversorgung, Marktversorgung und öffentlicher Versorgung

Die Problemformel „Bürgernahe Sozialpolitik“ thematisiert die Sozialstaatlichkeit der Bundesrepublik unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit des öffentlichen Handelns für die Gestaltung der Lebensverhältnisse der Bürger. Während der Forschungsverbund seine Problembestimmung zunächst an der Relation Bürger – Verwaltung ansetzte (KAUFMANN/SCHÄFER 1977), wurde im Fortgang der Erörterungen eine Erweiterung dieses Ausgangspunktes vorgenommen.

Die ausschließliche Orientierung am Prozeß politisch-administrativer Leistungserbringung wird weder der Wirklichkeit der Sozialpolitik noch dem Postulat einer materialen Orientierung der Politik an den Problemlagen der Bürger gerecht. Eine solche Orientierung setzt ja bereits voraus, daß die administrative Form der Leistungserbringung grundsätzlich den sozialen Problemen der Bürger angemessen sei, daß es also nur um die Verbesserung des administrativen Geschehens im Detail gehe. Damit bleibt die grundsätzlichere Frage ausgeklammert, ob und inwieweit der Staat in die gesellschaftlichen Verhältnisse eingreifen soll. In Anlehnung an die in der Wirtschaftspolitik geläufige Unterscheidung von Ordnungspolitik und Ablaufpolitik können wir diese zweite Frage als die ordnungspolitische Frage der Sozialpolitik bezeichnen.

Diese ordnungspolitische Frage soll hier nicht normativ, sondern empirisch-analytisch angegangen werden, d.h. wir stellen nicht die Frage „mehr oder weniger Staat?“, sondern untersuchen, welche Formen des staatlichen Eingreifens einer bürgernahen Gestaltung der sozialen Umwelt förderlich sind, und wo die Grenzen eines effektiven, d.h. die Lebenslage bestimmter Zielgruppen verbessernden Einwirkens liegen. Wir untersuchen also nicht sämtliche Formen sozialpolitischer Interventionen, sondern konzentrieren uns auf die unmittelbar umweltgestaltende Form staatlicher Intervention, welche für die örtliche Sozialpolitik besonders charakteristisch ist (Sozialökologische Interventionsform vgl. 1.3.2). Hierbei treten immer wieder Situationen auf, in denen die Postulate der administrativen Effizienz und der Bürgernähe zueinander in Widerspruch treten. In derartigen Fällen ist zu fragen, ob die administrative Form der Leistungserbringung nicht besser durch andere Versorgungsformen zu ersetzen ist.

1.2.1 Die Verdrängung der Selbstversorgung durch Marktversorgung und öffentlicher Versorgung

Zur Verdeutlichung der ordnungspolitischen Dimension wollen wir von dem sehr elementaren Sachverhalt ausgehen, daß jeder Mensch für sein Überleben auf Leistungen seiner Umwelt angewiesen ist, die er sich zum Überleben aneignen muß. Was dem Menschen konkret als aneignbare Leistungen seiner Umwelt erscheint, ist einerseits das Produkt natürlicher Voraussetzungen (z.B. Klima, Bodenbeschaffenheit, Vegetation) andererseits das Ergebnis gesellschaftlicher Regelungen und Einrichtungen, etwa ökonomischer, technischer und kultureller Art.

Warum „bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ zum Problem wird, wird deutlich, wenn wir den Wandel der Leistungen und ihre Produktionsbedingungen betrachten, die von den Menschen unseres Kulturraums im Laufe der letzten Jahrhunderte angeeignet werden konnten. Als Ausgangspunkt diene der Zustand weitgehender Selbstversorgung, wie er für die Agrarverfassung des

Früh- und Hochmittelalters charakteristisch war. Die Aneignung erfolgte hier (abgesehen von Raub und Naturalabgabenwirtschaft) unmittelbar in den Prozessen gegenständlicher Produktion im Rahmen kleiner Menschengruppen (Haushalte), und zwar direkt aus der natürlichen Umwelt. Bis weit ins 19. Jahrhundert hinein hatten in Deutschland nahezu alle Menschen einen – häufig allerdings sehr kümmerlichen – unmittelbaren Zugang zu natürlichen Ressourcen, im Extremfall die Allmende als Weideplatz für die Ziegen (die „Kuh des kleinen Mannes“) oder den Gemeindewald zum Holzsammeln, zumeist jedoch wenigstens ein kleines Stück Land zum Kartoffel- und Gemüseanbau.

Mit dem Aufkommen von Arbeitsteilung und Geldwirtschaft wurde die Selbstversorgung im Bereich der Güterproduktion zunehmend durch die Marktversorgung verdrängt, für die elendesten Schichten ergänzt durch Wohltätigkeit. Bekanntlich hat die Entfaltung der privatkapitalistischen Produktionsweise in Verbindung mit dem die Industrialisierung ermöglichenden wissenschaftlichen und technischen Fortschritt zu einer außerordentlichen Produktionsausweitung geführt. Die mit der Arbeitsteilung einhergehende Spezialisierung und Rationalisierung bringt es mit sich, daß zunehmend Güter produziert werden, die der Einzelne auch dann nicht mehr selbst herstellen könnte, wenn er es wollte. Die gesamten Lebensverhältnisse sind demzufolge heute auf den Gebrauch von Produkten eingestellt, welche nur noch mit Hilfe von Geld gekauft werden können, dessen Erwerb seinerseits im Regelfall den Verkauf von Arbeitskraft voraussetzt. Damit hat sich der Charakter der für die Bedarfsdeckung des Menschen relevanten Umwelt entscheidend verändert: Produktionsumwelt und Konsumumwelt treten auseinander; der Einzelne partizipiert an der Produktion nur noch in sehr spezialisierter Form und konsumiert im übrigen Produkte, die außerhalb seines Erfahrungshorizontes hergestellt worden sind. Statt von den Launen der Natur wird er von den Wechselfällen des Wirtschaftslebens abhängig. In dem Maße, als die Nutzung und Verwertung des Bodens unter wirtschaftliche Gesichtspunkte gerät, verlieren sich die ursprünglichen Aneignungsformen, ein Prozeß, der heute zumindest in den Städten und im Stadtumland abgeschlossen ist: Die Aneignung von Früchten beispielsweise ist fast nur noch durch Kauf oder Diebstahl möglich, wie die kürzliche Abschaffung des Mundraub-Paragrafen durch den Gesetzgeber dokumentiert!

Die Expansion der privaten Wirtschaftstätigkeit führt nicht nur zur progressiven Verdrängung der Selbstversorgung, sondern auch zu unmittelbaren Veränderungen der Umwelt, in der die meisten Leute leben: So konzentriert sich das Wohnen zunehmend in der Nähe der industriellen Arbeitsplätze, die städtische Lebensweise wird dominant und entfaltet eine Eigendynamik, deren Nachteile (z.B. Umweltverschlechterung, Mietwucher) nur durch staatliches Eingreifen in Grenzen gehalten werden können. Das gedankliche Modell einer im wesentlichen durch marktmäßige Koordination der Wirtschaftstätigkeit gesteuerten 'bürgerlichen Gesellschaft freier Individuen', in welcher die Funktionen

des Staates im wesentlichen auf die Sicherung der bestehenden Ordnung beschränkt sind, erweist sich infolge der inneren Dynamik und der daraus resultierenden sozialen Ungleichheiten und sonstigen externen Effekte, bzw. 'soziale Kosten' des privatwirtschaftlichen Systems als unrealistisch. Zunehmend tritt neben die individuelle Bedarfsdeckung aufgrund privater Rechtsverhältnisse eine *kollektivierte Bedarfsdeckung*, welche in der Regel mit einer Ausweitung der staatlichen Tätigkeit einhergeht.

Schon Werner SOMBART bezeichnete als eine „Eigenart, die die Bedarfs-gestaltung während der hochkapitalistischen Periode immer mehr annimmt ... die Kollektivisierung der Bedarfsbefriedigung, d.h. also die fortschreitende Tendenz, den Bedarf 'kollektiv' zu decken. Die Kollektivisierung der Bedarfsdeckung läßt sich auf fast allen Gebieten verfolgen. Die wichtigsten sind:

- a) Bildungsmittel: Zunahme der öffentlichen Schulen, Bibliotheken, Museen.
- b) Gesundheitspflege und Krankendienst: Zunahme der Kranken-, Irren-, Siechenhäuser.
- c) Vergnügungsstätten: Zunahme der Theater, Konzerte, Kinos.
- d) Beherbung und Erquickung: Zunahme der Restaurants, Hotels, Boarding-Häuser.
- e) Hauseinrichtung: Zunahme der kollektiven Versorgung mit Wasser, Gas, Elektrizität.
- f) Verkehrsmittel: Zunahme der Eisenbahnen, Straßenbahnen, Dampfschiffe; aber auch der Leistungen der Post, Fotografie und Telephonie.“

(SOMBART 1931: 271).

Vergleichen wir diese Aufzählung mit den unter 1.3.3 in Tab. 3 dargestellten Infrastrukturbereichen, welche Gegenstand von Forschungen innerhalb des Forschungsverbundes waren, so ergibt sich bei aller stärkeren Differenzierung dennoch eine weitgehende Übereinstimmung in der Sache. Auch der in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur im Anschluß an FORSTHOFF (z.B. 1964) eingebürgerte Begriff der Daseinsvorsorge betrifft denselben Bereich (vgl. GRÖTTRUP 1973). Wenn wir statt dessen den sich zunehmend auch in der Praxis einbürgernden Begriff der örtlichen oder kommunalen Sozialpolitik vorziehen, so geschieht dies aus der Erwägung, daß damit das politisch gestaltende Moment einerseits und die soziale Bedingtheit der Effekte von Daseinsvorsorge andererseits deutlicher ins Bewußtsein treten.

Bereits die Verdrängung der Selbstversorgung durch die Marktversorgung im Bereich der Güterproduktion ist keineswegs so reibungslos und selbstverständlich vonstattengegangen, wie dies aus einer rationalistischen Wirtschaftsbe-trachtung rückblickend erscheinen mag. Wir können hier jedoch darauf ver-zichten, diesen auch soziologisch unterschiedlich interpretierbaren Prozeß

nachzuzeichnen¹. Die historische Überlegenheit des auf Arbeitsteilung, Geldverkehr und Konkurrenz basierenden privatkapitalistischen Systems der Güterproduktion gegenüber früheren Wirtschaftsformen ist offensichtlich, wenngleich vermutlich nicht so universal, wie häufig angenommen. Zum einen zeigte sich schon früh, daß die Abschaffung der feudalen Gewaltverhältnisse keineswegs auf direktem Wege zur Herstellung gleicher Freiheit für jedermann führte, und noch weniger trat die erhoffte Brüderlichkeit an die Stelle der alten Treue- und Sorgeverhältnisse. Die Entfesselung der privaten Initiative führte zu neuen Formen der Ausbeutung und des Elends, denen die staatliche Sozialpolitik zunächst mit den gesetzlichen Mitteln des Arbeitsrechts, sodann mit dem Mittel der staatlichen Zwangsversicherung entgegenzuwirken suchte. Das staatliche Eingreifen in die Ordnung (oder Unordnung) der gesellschaftlichen Verhältnisse, welche seit der Mitte des 19. Jahrhunderts unter dem Begriff der Sozialpolitik thematisiert wird (vgl. PANKOKE 1970; 1977), erfüllt dabei zumeist eine doppelte Funktion: Zum einen bezweckt der sozialpolitische Eingriff die Bekämpfung von als schädlich angesehenen Auswirkungen des privatwirtschaftlichen Prozesses (z.B. Wehruntauglichkeit der durch die Industriearbeit verkrüppelten Kinder, gesundheitliche Schädigungen, fehlende Subsistenzmittel bei Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit) oder er richtet sich (in neuerer Zeit zunehmend) auf die Verbesserung bzw. Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen (z.B. Bildungspolitik, Humanisierung des Arbeitslebens, Gestaltung der räumlichen und sozialen Infrastruktur). Die Folge dieses Eingriffs ist jedoch nicht nur in der Bekämpfung der damit angesprochenen Mißstände und Probleme, sondern ebenso in der Stabilisierung und Förderung des privatkapitalistischen Produktionssystems zu sehen. Die immanente Dynamik der freien Wirtschaftstätigkeit nötigt dem Staat immer mehr Aufgaben der 'Gesellschaftsgestaltung' auf, welche einerseits der weiteren Entfaltung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit, andererseits der Bekämpfung von Folgeproblemen dienen².

So dient auch die örtliche Sozialpolitik nicht nur unmittelbar der Versorgung der Bürger mit Infrastruktureinrichtungen, sondern mittelbar auch der Erhaltung und Steigerung des Angebots an Arbeitskraft, also der gesellschaftlichen Reproduktion.

-
- 1 Die bedeutendste Interpretation nach MARX (1867) und WEBER (1923) hat POLANYI (1944) gegeben, dessen Arbeit auch der hier gegebenen Interpretation in mancher Hinsicht zugrundeliegt.
 - 2 Daß durch das sozialpolitische Einwirken gleichzeitig die bestehenden Produktionsverhältnisse stabilisiert und transformiert werden, hat als erster E. HEIMANN (1929; 1963) herausgearbeitet. Auf diesen 'Doppelcharakter' der Sozialpolitik weisen neuerdings auch LENHARDT und OFFE (1977) hin.

Das Postulat einer bürgernahen Gestaltung der sozialen Umwelt wird also in dem Umfange aktuell, als die Bürger in einer Umwelt zu leben gezwungen sind, die nicht mehr das Ergebnis natürlicher, sondern sozialer, ökonomischer und politischer Einflüsse darstellt. Wir verstehen die *soziale Umwelt als eine Quelle von Ressourcen zur Lebensführung*, wobei unter den gegenwärtigen Bedingungen die soziale Umwelt dem ganz überwiegenden Teil der Bevölkerung nicht mehr erlaubt, die entsprechenden Ressourcen unmittelbar der Natur zu entnehmen. Sie müssen entweder durch Kauf, durch Inanspruchnahme öffentlich finanzierter Einrichtungen oder aber durch soziale Kontakte im Rahmen von nicht formal organisierten Sozialsystemen gewonnen werden. In diesem Sinne ist die menschliche Umwelt heute keine natürliche mehr, sondern eine vergesellschaftete, gestaltete Umwelt. Für den Staat stellt sich das Problem, diese Gestaltung planvoll im Sinne einer Verbesserung der Lebenslage der Bevölkerung zu beeinflussen.

1.2.2 Besonderheiten der Produktion personenbezogener Dienstleistungen

Die Verdrängung der Selbstversorgung durch Marktversorgung und öffentliche Versorgung wird in jüngsten sozialpolitischen Diskussionen mit dem Entstehen einer sog. Dienstleistungsgesellschaft (vgl. BELL 1973/75; GARTNER/RIESMAN 1974/78) in Verbindung gebracht. Vor allem in Anschluß an die Arbeiten von CLARK (1940) und FOURASTIE (1954/69) werden die soeben skizzierten Sachverhalte als aufeinanderfolgende Expansionsphasen eines primären, eines sekundären und zuletzt eines tertiären Wirtschaftssektors interpretiert ('Dreisektorentheorie'), wobei die Abgrenzung dieser Sektoren allerdings unterschiedlich und nicht sehr präzise erfolgt (vgl. POHL 1970). In unserem Zusammenhang interessiert vor allem die Entstehung und Veränderung des sog. tertiären oder Dienstleistungssektors, in welchem – zumeist als Residualkategorie – all diejenigen Produktionszweige zusammengefaßt werden, welche weder der Gewinnung von Rohstoffen und Naturprodukten (primärer Sektor) noch der Verarbeitung von Rohstoffen und der industriellen Güterproduktion (sekundärer Sektor) zuzurechnen sind. Dieser 'Dienstleistungssektor', dem auch die gesamte Staatstätigkeit subsumiert wird, hat erst in jüngster Zeit vertieftes wissenschaftliches Interesse gefunden (vgl. FUCHS 1965, 1968; HALMOS 1970; LINHARDT u.a. 1970; HARTWELL 1973; BELL 1973/75; GARTNER/RIESMAN 1974/78, SABOLO 1975; BADURA/GROSS 1976). Es scheint Übereinstimmung dahingehend zu herrschen, daß den 'Dienstleistungen' in der gegenwärtigen Phase westlicher Gesellschaftsentwicklung überragende Bedeutung zukomme, für viele scheinen sie sogar das wesentliche neue Element einer 'nachindustriellen Epoche' darzustellen.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, daß hier unter dem Begriff der „Dienstleistung“ sehr unterschiedliche Sachverhalte zusammengefaßt werden, für die noch keine übereinstimmende Systematik in Sicht ist. Zwar sind die

Leistungen der örtlichen Sozialpolitik insgesamt dem Dienstleistungssektor zuzuordnen, doch ist dies noch eine zu unbestimmte Klassifikation. Um die spezifischen Probleme unseres Forschungsgegenstandes, dessen gesellschaftstheoretischer Ort unschwer der Diskussion um die „Dienstleistungsgesellschaft“ zuzuordnen ist, richtig einzuordnen, müssen vor allem zwei differenzierende Gesichtspunkte bedacht werden:

1. *Dienstleistungen können entweder mittelbar oder unmittelbar personenbezogen sein.* Der ganz überwiegende Teil der 'klassischen' tertiären Produktionsbereiche (Handel, Verkehr, Banken, Versicherungen, öffentliche Verwaltung und Rechtspflege) ist nur mittelbar personenbezogen, d.h. die Erbringung der Leistung ist von der Präsenz des Leistungsempfängers unabhängig. Bei den unmittelbar personenbezogenen Dienstleistungen erfordert dagegen bereits die Produktion der Dienstleistung die Anwesenheit und im Regelfall die aktive oder passive *Mitwirkung* des Leistungsempfängers, so etwa im Gesundheits- und Bildungswesen, im Friseur- und Kosmetikgewerbe, im Sport- und Unterhaltungsbereich, im Beratungswesen u.a.m.
2. *Dienstleistungen können entweder marktmäßig oder nichtmarktmäßig angeboten werden.* Bei marktmäßig gesteuertem Angebot orientieren sich die Produzenten an den zu erzielenden, grundsätzlich frei bestimmbaren Preisen; die Inanspruchnahme der Dienstleistungen ist nur bei Bezahlung eines entsprechenden Entgeltes möglich. Von nichtmarktmäßiger Dienstleistungsproduktion sei dann die Rede, wenn die Dienstleistungen unabhängig von einem zur Häufigkeit und Intensität der Inanspruchnahme proportionalen Entgelt des Leistungsempfängers erbracht werden, die Nachfrage sich also nicht an kostenbedingten Preisen orientiert. Die Leistung kann dabei unentgeltlich (z.B. im Rahmen der Familie, der Nachbarschaft oder freier Zusammenschlüsse) sein oder durch Dritte (Staat, Sozialversicherungen, Wohlfahrtsverbände, Unternehmungen) bezahlt oder subventioniert werden.

Für den hier in Frage stehenden Bereich der örtlichen Sozialpolitik gilt, daß die in Frage stehenden Dienstleistungen regelmäßig nicht-marktmäßig erbracht werden, und daß ihr überwiegender Teil zu den unmittelbar personenbezogenen Dienstleistungen zu zählen ist.

Die Dreisektorentheorie suggeriert, daß die Expansion des Dienstleistungssektors auf einer wachsenden Nachfrage nach bisher unbekanntem Dienstleistungen beruhe, welche durch die vorhergehende Expansion des primären und sekundären Sektors erst ermöglicht oder aber gefordert werden. Es trifft zweifellos zu, daß eine Vielzahl tertiärer Produktionszweige wie beispielsweise Verkehr, Handel, Banken oder Versicherungen – in unmittelbarer Abhängigkeit von der sich ausweitenden Güterproduktion – ihrerseits expandiert haben, und ähnliches gilt für weite Bereiche der Staatstätigkeit, nicht jedoch für den hier

in Frage stehenden Bereich der sozialpolitisch motivierten Dienstleistungen. Diese setzen vielmehr überwiegend in Bereichen an, welche bisher im Rahmen der privaten Haushalte sowie im Rahmen von verwandtschaftlichen und nachbarschaftlichen Beziehungen *unentgeltlich* erbracht wurden. *Die Expansion sozialpolitisch motivierter Dienste verdrängt also nicht in erster Linie Formen der Marktversorgung, sondern der Selbstversorgung* (vgl. HARTWELL 1973).

Der täuschende Eindruck der Dreisektorentheorie, als ob die Expansion öffentlicher Dienstleistungen „marktwirtschaftliche Elemente“ des Wirtschaftslebens verdränge, kommt im wesentlichen dadurch zustande, daß der Aufwand für Selbstversorgung im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nirgends auftaucht. Die Größenordnung und der Anteil der Selbstversorgung am Gesamt der sozioökonomischen Versorgungsleistungen ist zwar unbekannt, doch liegen neuerdings für eine bedeutende Gruppe, nämlich die Kinder und Jugendlichen in der Bundesrepublik, erstmals Berechnungen und Schätzungen vor: Ihnen zufolge kann für das Jahr 1974 der Anteil der Marktversorgung an den Kosten für die nachwachsende Generation auf 32 %, derjenigen der öffentlichen Versorgung auf 18 % und derjenigen der Selbstversorgung auf 50 % geschätzt werden³. Dieser überraschend hohe Anteil der Selbstversorgung macht deutlich, daß trotz aller Wandlungen der Wirtschaftsstruktur die produktiven Leistungen der privaten Haushalte weiterhin große Bedeutung für die Reproduktion der Arbeitskraft und damit die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftssystems haben. Gleichzeitig zeigt sich, daß der Bereich öffentlich finanzierter Dienstleistungen im Grundsatz noch nahezu unbeschränkt expansionsfähig ist, sofern man die Ersetzung von Selbstversorgung durch öffentliche Dienstleistungen – beispielsweise im Bereich der Kinderbetreuung, der Erziehung oder der Krankenpflege – für wünschenswert hält.

Die Beobachtung, daß die Verdrängung der Selbstversorgung durch die Marktversorgung nur einen Teilaspekt der Modernisierung westlicher Industriegesellschaften ausmacht und sich im wesentlichen auf die Güterproduktion beschränkt, wirft zwei in unserem Zusammenhang wichtige Fragen auf:

3 Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR FAMILIENFRAGEN, 1979. Als direkte Ausgaben für die nachwachsende Generation wurden 102 Mrd. DM ermittelt, was als adäquater Indikator der den Kindern und Jugendlichen zukommenden Marktversorgung gelten kann. Der in DM bewertete Zeitaufwand der Eltern für die nachwachsende Generation wird gemäß einer mittleren Bewertungsvariante mit 162 Mrd. angegeben; was als Indikator des Selbstversorgungsanteils gelten kann. An monetären Aufwendungen für kollektive öffentliche Leistungen wurden 47 Mrd. DM ermittelt; hierzu sind 10 Mrd. DM Aufwendungen für die Krankenversicherung der nachwachsenden Generation zu addieren, so daß die öffentlichen Versorgungsleistungen auf 57 Mrd. DM geschätzt werden können.

1. Warum erfolgte nicht auch im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen eine Verdrängung der Selbstversorgung durch die Marktversorgung?
2. Welche Gründe sprechen dafür, die Planung, Produktion und Verteilung personenbezogener Dienstleistungen zum Gegenstand öffentlicher Eingriffe zu machen?

Die Debatte, welche produktiven Leistungen einer marktmäßigen Steuerung entzogen und in die Regie der öffentlichen Hand genommen werden sollen, wird in den Wirtschaftswissenschaften unter dem Titel „Theorie der öffentlichen Güter“ geführt⁴. Für denjenigen Teil der Infrastruktur, welcher nicht zu den personenbezogenen Dienstleistungen zu zählen ist, treffen zumeist Kriterien des „reinen Kollektivguts“ zu, z.B. keine oder geringe Kostensteigerung bei steigender Zahl von Nutznießern oder die Unmöglichkeit, bestimmte Personen von der Nutznießung auszuschließen, zu (vgl. FREY 1972: 73 f); daher ist hier die Vorteilhaftigkeit einer öffentlichen Produktion unstrittig. Personenbezogene Dienstleistungen weisen im Gegensatz dazu ausgeprägte Kapazitätsgrenzen auf und der Ausschluß nichtzahlender Nutznießer ist unproblematisch. Zahlreiche Dienste haben sich im übrigen zunächst auf erwerbswirtschaftlicher Grundlage verselbständigt (z.B. Ärzte, Psychologen), bevor ihre Bezahlung kollektiviert wurde; andere – etwa im Bereich der Touristik oder der Kosmetik – werden nahezu ausschließlich erwerbswirtschaftlich erbracht. Die Frage scheint daher berechtigt, warum nicht auch im Bereich der sozialpolitisch gesteuerten Dienstleistungen eine marktmäßige Steuerung der Versorgung dem öffentlichen Eingreifen überlegen wäre.

Der Umstand, daß eine „Vermarktung“ der personenbezogenen Dienstleistungen bisher in einem weit beschränkteren Umfang als die Vermarktung der Güterproduktion erfolgte, läßt sich auf zwei Weisen erklären: zum einen fehlen den personenbezogenen Dienstleistungen bestimmte typische Gütereigenschaften. Personenbezogene Dienstleistungen setzen die Anwesenheit und (aktive oder passive) Mitwirkung des Leistungsempfängers im Regelfalle voraus. *Im Gegensatz zur Güterproduktion fallen Produktion und Konsum in gewissem Sinne zusammen*, d.h. die produzierte Dienstleistung wird „uno actu“ konsumiert (vgl. HERDER-DORNEICH/KÖTZ 1972; MALERI 1973). Zudem sind personenbezogene Dienstleistungen in der Regel arbeitsintensiv und sie lassen sich nicht nach den Gesetzen der Massenproduktion rationalisieren. Bei einer Ausweitung ihres Angebots ergeben sich also nur geringe Verbilligungseffekte. Was FOURASTIE (1954/69) für den gesamten tertiären Sektor behauptet hat, trifft hier tatsächlich zu: Mit steigendem Wohlstand werden personenbezogene Dienstleistungen im Vergleich zu anderen Gütern immer teurer, da hier nur

4 Vgl. hierzu insbesondere MUSGRAVE 1959/69; FREY 1972, HEAD 1974; RIESE 1975.

vergleichsweise geringe Steigerungen der Arbeitsproduktivität möglich sind. Der Kauf personenbezogener Dienstleistungen zu Marktpreisen ist daher – weitgehend unabhängig vom erreichten Wohlstandsniveau – nur den relativ begüterten bzw. einkommensstarken Bevölkerungsgruppen möglich.

Die Einrichtungen der sozialen Infrastruktur sind zudem ortsgebunden. Eine ausschließlich marktmäßige Steuerung des Angebots würde eine Konzentration des Angebots auf die gewinnträchtigeren Gebiete bewirken; das flache Land würde schlechter versorgt als die Städte, weil dort die Verteilungskosten höher sind. Ärzte und weiterführende Schulen würden sich demnach in gutsituierten Quartieren konzentrieren. Wirtschaftlich benachteiligte und mit geringer Kaufkraft ausgestattete Regionen und Quartiere würden möglicherweise unterversorgt. Da die Inanspruchnahme die Präsenz des Leistungsempfängers voraussetzt, würden also diejenigen Bevölkerungsgruppen, welche angebotsfern wohnen (und das dürften im Regelfalle wiederum die einkommensschwächeren sein), zusätzliche zeitliche und finanzielle Kosten für die Inanspruchnahme in Kauf nehmen müssen (vgl. SKARPELIS-SPERK 1978: 190 ff).

1.2.3 Sozialpolitik, öffentliche Dienste und soziale Aktion

Diese angebotstechnischen Besonderheiten der Produktion personenbezogener Dienstleistungen rechtfertigen unter den Prämissen einer liberalen Staatsauffassung allerdings nur dann ein öffentliches Eingreifen, wenn die bei marktmäßiger Steuerung resultierenden *Verteilungswirkungen als im öffentlichen Interesse unerwünscht gelten*. Zur Begründung dieses öffentlichen Interesses finden sich im wesentlichen zwei Argumentationsfiguren:

- a) Die Gleichmäßigkeit der Versorgung wird aus grundsätzlichen Gerechtigkeitserwägungen postuliert, beispielsweise als 'Recht auf Gesundheit' oder 'Recht auf Bildung'. Hier wird also ein gleichmäßiger individueller Nutzen der Inanspruchnahme von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen unterstellt und dieser gleichzeitig als so bedeutend gewertet, daß niemand lediglich aufgrund seiner Einkommensverhältnisse oder einer ungünstigen Wohnlage bzw. geringer Mobilität von der Inanspruchnahme dieser Einrichtungen ausgeschlossen werden soll.
- b) Das öffentliche Interesse wird mit den wirtschaftlichen oder sozialen Folgen einer Inanspruchnahme bzw. Nichtinanspruchnahme begründet: So nimmt man etwa an, daß die Inanspruchnahme von Bildungseinrichtungen gleichzeitig das volkswirtschaftliche Humankapital steigere oder daß durch Leistungen des Gesundheitssystems die Arbeitsfähigkeit länger erhalten bleibt. Bei dieser Argumentation geht es aber nicht nur um individuellen Nutzen, sondern um einen öffentlichen Zusatznutzen, um dessentwillen die Inanspruchnahme als erwünscht erscheint. Beide Argumentationen schließen sich

nicht aus, verdeutlichen jedoch, daß die öffentliche Intervention im wesentlichen durch die damit erwartete höhere Inanspruchnahme besserer Versorgung zu rechtfertigen ist.

Die bisher vorgebrachten Argumente reichen zwar zur Begründung einer öffentlichen Intervention im Hinblick auf die optimale Verteilung des Angebotes aus, sie lassen jedoch noch nicht erkennen, weshalb die öffentliche Hand in den meisten Fällen nicht nur die Verteilung des Angebots planend zu beeinflussen sucht, sondern gleichzeitig eine unentgeltliche Inanspruchnahme der Dienste ermöglicht. Wäre es, so ließe sich fragen, unter dem Gesichtspunkt einer bedürfnisoptimalen Inanspruchnahme nicht zweckmäßiger, die Einkommensumverteilung so weit voranzutreiben, daß ein jeder auch die von ihm für nötig befundenen Dienste bezahlen kann? Diese Argumentation unterstellt jedoch, daß die Individuen den Nutzen dieser Leistungen mit gleicher Priorität einschätzen wie die Politiker, was keineswegs selbstverständlich ist. Häufig wird der Nutzen (beispielsweise von Bildungsaufwendungen) oder der Schaden (beispielsweise unterlassener Vorsorgeuntersuchungen) für das Individuum erst zu einem späteren Zeitpunkt offenkundig oder die Risiken werden falsch eingeschätzt. Das unentgeltliche öffentliche Angebot wird daher mit der Annahme gerechtfertigt, daß die Individuen den Nutzen dieser Einrichtungen aufgrund einer dominierenden Kurzzeitperspektive häufig nicht richtig einzuschätzen wüßten und von daher nicht geneigt seien, für ihre Inanspruchnahme einen entsprechenden Preis zu zahlen (vgl. zuerst PIGOU 1952: 24 ff). In Grenzfällen, wo das öffentliche Interesse das private dominiert, wird sogar ein Inanspruchnahmezwang (z.B. Schulpflicht, Impfpflicht) verfügt.

Als unproblematisch wird in dieser Argumentation vorausgesetzt, daß das Angebot bestimmter sozialer Dienste die Lebenslage ihrer Leistungsadressaten tatsächlich verbessert. Diese Prämisse sei hier nicht grundsätzlich in Frage gestellt, wie dies in neueren Kritiken der Dienstleistungsgesellschaft (z.B. ILLICH 1979) geschieht. Sie muß jedoch ihrer Selbstverständlichkeit entkleidet werden.

Hierzu wäre es zum einen notwendig, mehr als bisher die tatsächlichen Wirkungen bestimmter sozialer Dienste zu untersuchen, was im Rahmen unseres Forschungsverbundes nur in groben Ansätzen geschehen konnte⁵. Auch ohne

5 Vorgesehene Nutzeranalysen konnten wegen mehrfacher Mittelkürzungen nicht durchgeführt werden.

Einen Überblick über das rasch wachsende Gebiet der Evaluations- oder Wirkungsforschung geben HELLSTERN/WOLLMANN 1977. Einer eindeutigen Identifizierung von Wirkungen sozialer Dienste im Einzelfall sind jedoch aufgrund des persönlichen Charakters der Leistung und der Interdependenz der Einflußfaktoren enge Grenzen gesetzt. Man kann statt dessen versuchen, die Wirkungen auf einer höheren Aggregatsebene zu identifizieren (vgl. z.B. KAUFMANN et al. 1978).

Wirkungsanalysen lassen sich jedoch zahlreiche Faktoren aufweisen, welche Wirkungsweise sozialer Dienste beeinträchtigen können. Kurz gesagt sind es allem die Prozesse der Verrechtlichung, der Ökonomisierung, der Bürokratisierung und Zentralisierung⁶, welche im Zuge der Intervention der öffentlichen Hand in die Produktion personenbezogener Dienste deren Charakter in ein- Weise verändern, daß sie den Anliegen und Problemen der Leistungsadressaten immer weniger gerecht werden.

Verrechtlichung und Bürokratisierung sind mit dem Eingreifen des Staates zwangsläufig verbunden; ACHINGER (1958) hat ihre Folgen anschaulich schildert:

„Entscheidend ist die Umschmelzung der Tatbestände und der Intentionen, sobald die *Sprache des Rechts* gesprochen wird. Die Formenwelt des juristischen Denkens hat sich als weit genug erwiesen, um alle nur möglichen Feststellungen und Handlungen im sozialen Bereich zu erfassen. Verwaltungsrecht, Beamten- und Arbeitsrecht regeln den Aufbau der Dienststellen und ihrer Personalverhältnisse. Ein mehr oder weniger kasuistisches Leistungsrecht regelt den gesamten Inhalt der möglichen sozialen Aktion; Arbeitsgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit regeln den Vollzug soweit es sich um die Einhaltung der Gesetze handelt. Für den Leistungsbetroffenen ergibt sich daraus, daß er Anträge stellen muß, daß er dabei bestimmte Formen und Formeln zu beachten, Fristen zu wahren, Beweisstücke zu liefern hat. Das ganze soziale Geschäft erhält einen juristischen Charakter, und die Folgen für die sozialpolitische Aktion sind eingreifend und mannigfaltig. ... An die Stelle der persönlichen Überzeugung, daß ein Notstand gegeben, eine Abhilfe erforderlich sei, tritt die 'Aktenlage' im Hinblick auf den möglichen Rechtsstreit. Daher die Vorliebe für materielle Tatbestände, für meßbare Fakten. . . . Das Recht entfremdet oft die Partner des sozialpolitischen Geschäfts, die Sphäre, in der soziale Unbill erlitten wird, ist eine sehr private, ganz persönliche, gefühlserfüllte Sphäre. Die Heilung des Unrechts, die Minderung der Not oder was immer an sozialer Aktion in Frage käme, sind in die Sphäre der Juristen, des Öffentlichen, Verwaltungsmäßigen verlegt. Es ist oft fraglich, inwieweit diese zweite Sphäre überhaupt fähig ist, eine adäquate Antwort auf die Situationen jener Innenwelt zu geben, aus der der Anruf kam“ (ACHINGER 1959: 105 f).

Unter Ökonomisierung ist im Bereich der sozialen Dienste der Sachverhalt z

6 Die Kritik an diesen Tatbeständen wurde in der Bundesrepublik zuerst von ACHINGER (1958) formuliert und von BETHUSY-HUC (1965), von FERBER (1967) und TENNSTEDT (1976) vertieft. Der in diesen Schriften vorgetragene pauschale Kritik der sozialpolitischen Einrichtungen ist jedoch entgegenzuhalten, daß sie nicht nach der Wirkungsweise unterschiedlicher sozialpolitischer Maßnahmen differenziert. U.E. trifft die Kritik im Bereich des Arbeitsschutzes und der Einkommenssicherung weniger zu als im Bereich der sozialen Dienste.

verstehen, daß das Ausmaß ihrer Bereitstellung wie auch ihrer Erbringung zunehmend von ökonomischen Erwägungen gesteuert wird. So legt beispielsweise die Ausgestaltung der Gebührenordnung im Rahmen des Kassenarztrechts dem Arzt ein Handeln nahe, das sich nicht nur an der Gesundheit des Patienten, sondern auch an den zu erwartenden Wirkungen für seine Einkommensverhältnisse orientiert.

Die *Zentralisierung* ist zwar keine notwendige, aber doch eine wahrscheinliche Folge des staatlichen Eingreifens. Überall dort, wo sich der Staat nicht darauf beschränkt, die Leistungen von im übrigen autonomen Einrichtungen durch Subventionierung zu ermöglichen oder zu verbilligen, sondern mit einem Planungs- und/oder Steuerungsanspruch auftritt, gerät der betreffende Bereich unter die Erfordernisse bürokratischer Steuerungsimperative. Bürokratische Steuerung ist stets hierarchische Steuerung, d.h. sie beruht auf Anweisung und Kontrolle 'von oben nach unten'. Daraus resultiert eine immanente Tendenz zur Zentralisierung, um die Kontrollspanne innerhalb der Verwaltung zu reduzieren.

Als Gegengewicht zu diesen Tendenzen ist lange Zeit die *Professionalisierung* angesehen worden, der im Bereich der sozialen Dienste größte Bedeutung zukommt. Unter Professionalisierung versteht man die Entwicklung spezifischer, mit einem besonderen (meist verwissenschaftlichten) Fachwissen ausgestatteter Berufsrollen, die durch einen hohen Grad 'gesellschaftlicher Orientierung' gekennzeichnet sein sollen (vgl. HARTMANN 1968). Die Steuerung professionellen Handelns erfolgt im wesentlichen durch professionelle Regeln, welche innerhalb einer Profession allgemein anerkannt sind und über deren Einhaltung „in kollegialer Form“ gewacht wird. Im Vergleich zur bürokratischen Steuerung ist die professionelle Steuerung zweifellos flexibler und autonomer, doch sind in jüngster Zeit auch die Grenzen dieses Prinzips deutlicher geworden. Mit einer Spezialisierung und Professionalisierung des Personals sozialpolitischer Einrichtungen werden deren Benutzer zu 'Laien' gestempelt, deren Meinungen und Auffassungen von vorneherein als weniger qualifiziert gelten und häufig nicht mehr ernst genommen werden. Die professionelle Fachsprache schränkt zudem die Verständigung mit den Betroffenen ein, so daß soziale Dienste unter dem Einfluß der Professionalisierung dazu tendieren, den Leistungsempfänger mehr und mehr zum Objekt der Dienstleistung anstatt zum aktiven Mitwirkenden zu machen (vgl. FREIDSON 1975; GARTNER/RIESMAN 1974/78: 180 ff).

Aus der Perspektive der Leistungsempfänger sind daher unter Umständen die Wirkungen einer professionell gesteuerten Arbeitsteilung der sozialen Dienste nicht weniger problematisch als diejenigen bürokratisch vermittelter Arbeitsteilung. In beiden Fällen werden spezialisierte Leistungen im Rahmen von weitgehend formal organisierten Einrichtungen erbracht, denen die Leistungsempfänger selbst nicht als Mitglieder angehören, sondern als Klienten, Publikum oder Konsumenten gegenüberreten. Sie sind keine Beteiligten,

sondern Betroffene, deren Anliegen und Probleme in einem anderen Erlebnishorizont stehen als die Wahrnehmungs- und Problembearbeitungsmuster des Personals der Einrichtungen, welche die Dienste erbringen sollen. Hier liegt ein elementares Problem der 'Bürgerferne' – oder sagen wir es nun genauer, der Klienten- oder Betroffenenferne sozialer Einrichtungen.

Eine Hauptursache für die zunehmende Bürgerferne öffentlicher Einrichtungen liegt in der Verknüpfung von zunehmender Arbeitsteilung und wachsender Zentralisierung, wie dies dem Grundmuster der Verwaltungsorganisation entspricht. Dieses setzt sich im Maße staatlicher Einflußnahme mit einer tendenziellen Zwangsläufigkeit durch; unter rechtsstaatlichen Bedingungen greift gleichzeitig eine tendenzielle Verrechtlichung der sozialen Beziehungen Platz, welche den Bürgern bzw. Betroffenen einerseits Schutz vor Willkür gewährt, der sozialen Interaktion jedoch gleichzeitig das Moment der Spontaneität nimmt, das im Bereich zahlreicher personenbezogener Dienstleistungen konstitutiv für den Erfolg der Dienstleistung ist. Man kann auch sagen, daß das Gewicht des Leistungsempfängers im Rahmen der Dienstleistungserbringung in dem Maße zurückgeht, als der Einfluß der Organisation zunimmt, der das Personal angehört. Dieser organisatorische Einfluß wird aller Erfahrung nach durch staatliches Eingreifen entscheidend verstärkt, auch wenn die Organisation selbst einen privaten Charakter behält.

Wenn diese hier nur anzudeutenden Thesen zutreffen, so ergibt sich daraus eine *Ambivalenz* des öffentlichen Eingreifens im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen, die in etwa der Ambivalenz staatlichen Eingreifens in das Wirtschaftsleben vergleichbar ist: Der Erfolg personenbezogener Dienstleistungen beruht auf elementaren sozialen Interaktionen, welche nach ganz anderen Regeln ablaufen als denjenigen einer rechtlich geregelten Administration. *Es stellt sich also das Problem, wie staatliche Sozialpolitik so gestaltet werden kann, daß das staatliche Eingreifen die sozialen Bedingungen seines Erfolges nicht zerstört.* Das ist das Kernproblem einer bürgernahen Sozialpolitik.

Die Bedeutung dieser Fragestellung wird durch die Beobachtung unterstrichen, daß das Verhältnis von Staatshilfe zu Selbsthilfe seit den Anfängen der Sozialpolitik problematisch gewesen ist (vgl. PANKOKE 1970: 174 ff). Dabei war den frühen Sozialpolitikern durchaus bewußt, daß das liberalistische Ideal der individuellen Selbsthilfe, wie es dem Grundgedanken der Marktfreiheit entspricht, für die Verbesserung der Lebenslage der sozial benachteiligten Schichten keine Hilfe versprach. Stets ging es um Formen der kollektiven Selbsthilfe, wie sie etwa in Hilfskassen auf Gegenseitigkeit, in den Gewerkschaften oder neuerdings in den Gruppen 'anonymer Alkoholiker' praktiziert wird. In den Formen kollektiver Selbsthilfe verwirklicht sich eine elementare Solidarität, welche am Ursprung zahlreicher sozialpolitischer Einrichtungen stand, die im Laufe der Zeit ebenfalls unter den Regulierungsanspruch des

Staates kamen⁷. Das 'ordnungspolitische Problem' der Sozialpolitik ist also ein anderes, als dasjenige der Wirtschaftspolitik: Es geht hier nicht um das Verhältnis von öffentlicher Versorgung zu Marktversorgung, sondern um das Verhältnis von öffentlicher Versorgung zu Selbstversorgung⁸.

Dabei sind dem Selbstversorgungsprinzip allerdings nicht nur die innerhalb der privaten Haushalte erbrachten Leistungen zuzuordnen, sondern auch Formen der kollektiven Selbsthilfe, oder weiter gefaßt der *sozialen Aktion*.

Hierunter werden Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenslage benachteiligter Personen und Gruppen im Rahmen einfach organisierter Sozialsysteme verstanden. Soziale Aktionen werden von Personen getragen, die für ihre Tätigkeit allenfalls eine „Aufwandsentschädigung, aber nie ein festes Gehalt beziehen, die nicht haupt-, sondern nebenamtlich tätig sind und somit nur einen Teil ihrer 'Arbeitskraft' bereitstellen, die vor Übernahme ihrer Tätigkeit nicht notwendigerweise spezifische formale Ausbildungsniveaus (Qualifikationen) nachweisen müssen und deren Kooperation mit anderen Personen nicht so weit spezifiziert und formalisiert ist, daß sich präzise Anweisungen für den Ein- oder Austritt in das Kooperationsystem und für die Verknüpfung von Verhaltensmotivation und Verhaltensweisen finden ließen“ (HEGNER/SCHMIDT 1977: 545). Beispielhaft erwähnt seien etwa Laienaktionen zur sozialen Integration geistig Behinderter oder feministische Gruppen, welche sich um mißhandelte Frauen kümmern; auch die Ordensbewegungen im Kranken- und Schuldienst lassen sich in ihren ursprünglichen Formen der sozialen Aktion zurechnen, während sie heute überwiegend in der Form organisierter sozialer Dienste tätig werden. Elemente sozialer Aktion finden sich auch im Prinzip der Selbstverwaltung innerhalb vorhandener sozialpolitischer Träger oder sozialer Dienste und im Bereich der Bürgerinitiativen (vgl. PANKOKE u.a. 1975; BOGS u.a. o.J.; HEGNER 1978).

Historisch gesehen gaben kollektive Selbsthilfe und soziale Aktion immer wieder wesentliche Impulse für die Sozialpolitik. Dabei ist allerdings die Beobachtung zu machen, daß sich diese Initiativen zunehmend formal organisierten, und zwar vor allem unter dem Einfluß staatlicher Maßnahmen und im Hinblick auf staatliche Hilfen. So müssen sich auch heute Selbsthilfegruppen (z.B. 'Kinderläden') oder soziale Aktionen (z.B. 'Frauenhäuser') in die Rechtsform eines Vereins kleiden und einem Wohlfahrtsverband (meist dem DPWV) beitreten, wenn sie öffentliche Mittel in Anspruch nehmen wollen. Häufig geht der staatliche Regulierungsanspruch dann noch weiter, insofern die Mittelvergabe mit Auflagen verbunden wird. Gegenüber manchen Äußerungsformen sozialer

7 Vgl. etwa zur Geschichte der Krankenversicherung TENNSTEDT o.J., sowie RODENSTEIN 1978.

8 Deshalb geht auch die Diskussion um die 'Privatisierung' sozialer Dienste am Problem vorbei, wenn darunter eine Überführung in den marktwirtschaftlichen Bereich verstanden wird.

Aktion – etwa im Bereich der Jugendhilfe – wird überdies der Staat bereits aus ordnungspolizeilichen Gründen tätig und nötigt ihnen häufig Organisationsformen oder auch Verhaltensweisen auf, die ihren ursprünglichen Intentionen nur noch teilweise entsprechen.

Die wenigen Beispiele mögen genügen, um zu verdeutlichen, daß selbst auf dem gegenwärtigen Leistungsniveau wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen soziale Probleme neu entdeckt und in Formen sozialer Aktion bearbeitet werden, lange bevor eine öffentliche Problembearbeitung einsetzt. In ordnungspolitischer Perspektive ist zu fragen, ob der Staat nicht häufig besser daran täte, private Formen individueller und kollektiver Selbsthilfe durch flankierende Maßnahmen (z.B. Raumangebote, Beratung, ergänzende Dienstleistungen oder pauschalierte Aufwandsentschädigungen) zu unterstützen, anstatt sie einem System öffentlicher Förderbedingungen und Kontrolle zu unterwerfen oder sie gar durch öffentliche Einrichtungen tendenziell zu ersetzen. Dies ist auch für bereits bestehende öffentliche Angebote zu prüfen, wenn deren Effektivität fragwürdig erscheint. Die hier zu erörternde 'Privatisierung' kann allerdings keine Überführung in marktmäßige Versorgungsformen bedeuten; sie muß vielmehr darauf abzielen, bestehende bzw. neue Formen der Selbstversorgung zu fördern.

Wie bereits einleitend angedeutet, wurden diese grundsätzlichen sozialpolitischen Optionen dem Forschungsverbund erst in einem fortgeschrittenen Stadium seiner Arbeit deutlich. Entsprechende Fragestellungen sind daher in die Untersuchungsansätze noch kaum eingegangen und müssen späteren Forschungen überlassen bleiben. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf die Erörterung herkömmlicher Formen sozialpolitischer Intervention.

1.3 Gestaltung der sozialen Infrastruktur als Kernbereich örtlicher Sozialpolitik

Wir haben nunmehr den Forschungsgegenstand des Verbundes „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ zu präzisieren. Wie bereits angedeutet, umfaßt er nicht den Gesamtbereich der Sozialpolitik, sondern nur diejenigen sozialen Leistungen, die auch im örtlichen Sinne 'bürgernah' angeboten werden. Hierfür scheint sich in der Bundesrepublik der Terminus 'soziale Infrastruktur' einzubürgern. Der Städtebaubericht der Bundesregierung nennt soziale Infrastruktur *„die öffentlichen und privaten Einrichtungen und Dienste der Daseinsvorsorge in den Bereichen Bildung, Kultur, Freizeit und Erholung, Gesundheit und Sozialwesen, wie teilweise auch haushaltsorientierte Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen“* (BMBAU 1975: 40). Diese Umschreibung verdeutlicht, daß zur sozialen Infrastruktur nicht nur öffentliche, sondern auch private Einrichtungen gehören, deren Angebot jedoch in der Regel von öffentlichen Vorgaben abhängig ist. Im folgenden soll die sozialpolitische Bedeutung dieser Einrichtungen herausgearbeitet werden.

1.3.1 Wachstum und Wandel der sozialpolitischen Leistungsstruktur in der Bundesrepublik

Unter dem Einfluß unmittelbarer materieller Not der Nicht-Erwerbstätigen und im Zwiespalt zwischen Konsum und Investitionserfordernissen wurde Sozialpolitik in den ersten Legislaturperioden der Bundesrepublik überwiegend als *Einkommenssicherungspolitik* betrieben. Der Ausbau der Alterssicherung, die Einführung des Familienlastenausgleichs und des Rechtsanspruchs auf Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe, die Sicherung von Kranken- und Arbeitslosengeld sowie später die Einführung der Lohnfortzahlung sind Marksteine dieser Entwicklung. Seit dem Ende der 60er Jahre ist jedoch eine *Umorientierung* der Sozialpolitik in breiter Front zu beobachten: Bahnbrechend wirkte das Arbeitsförderungsgesetz von 1969, welches die Arbeitsverwaltung aus einem vorrangig auf die Gewährung von Geldleistungen orientierten Institut auf die Erbringung arbeitsmarktpolitischer *Dienstleistungen* (Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Förderung der beruflichen Bildung und Umschulung) umorientierte. Als Symptom der Neuorientierung der Sozialpolitik kann das in jener Zeit aufkommende Postulat der *'Lebensqualität'* gelten: Gefordert wurde nunmehr eine qualitative Beeinflussung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung, insbesondere im Bereich der sozialen Infrastruktur. Die zunehmende Priorität zunächst der Bildungspolitik, dann der Gesundheitspolitik und zuletzt der Jugend- und Familienpolitik verdeutlichen den Trend, der etwa auf Formeln wie „von der reaktiven zur aktiven Sozialpolitik“ (WIDMAIER 1970) oder „von der Einkommensstrategie zur Dienstleistungsstrategie“ (BADURA/GROSS 1977) oder vielleicht am präzisesten „von der redistributiven zur investiven Sozialpolitik“ gebracht werden kann.

Dieser Gewichtsverlagerung entsprechen weitere Verschiebungen: Maßnahmen der Einkommenssicherung lassen sich grundsätzlich zentral administrieren, während die Erbringung von Dienstleistungen in der Regel auf die Präsenz der Begünstigten angewiesen ist (vgl. Abschnitt 1.2.2). Dem entspricht tendenziell auch die Kompetenzverteilung: Maßnahmen der Einkommenssicherung fallen nahezu ausschließlich in die Kompetenz des Bundes, während die Regelung der Dienstleistungen überwiegend Ländersache bzw. teilweise 'Gemeinschaftsaufgaben' sind. In weiten Bereichen delegiert das Landesrecht zudem die Aufgaben an die Gemeinden bzw. Kreise, soweit diese nicht bestimmte Dienste aus originärer Kompetenz erbringen. Noch deutlicher ist die Verschiebung bei der Erbringung der Leistungen: Nahezu alle öffentlichen Dienstleistungen werden heute auf der örtlichen Ebene angeboten, so daß wir zunehmend das Entstehen einer kommunalen oder *örtlichen Sozialpolitik* beobachten können.

Einen Überblick über Entwicklung und Wandlungen der sozialen Leistungen

in der Bundesrepublik bieten die vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung herausgegebenen Sozialberichte¹. Sie enthalten unter anderem statistische Übersichten über die sozialen Leistungen in der Bundesrepublik, soweit sie in das Sozialbudget der Bundesregierung Eingang finden. Wie zu zeigen sein wird, sind diese Daten zur genaueren Beantwortung der hier interessierenden Fragen zwar noch recht unbefriedigend, doch lassen sich bereits hieraus wesentliche Tendenzen ablesen.

Die zunehmende Bedeutung der Sozialpolitik für die Lebenslage der Bevölkerung in der Bundesrepublik läßt sich zunächst an der Sozialleistungsquote, d.h. dem Verhältnis der Summe aller Sozialleistungen gemäß Sozialbudget zum Bruttosozialprodukt, ablesen. Während die Sozialleistungsquote von 1969 (21.8 %) bis 1975 (29.2%) stark anstieg, zeigt die Prognose bis 1982 wiederum einen Rückgang bis 26.8 % (SOZIALBERICHT 1978: 165). Dabei ist zu berücksichtigen, daß das revidierte Sozialbudget 1978 infolge der gewandelten Einschätzung der wirtschaftlichen Wachstumsperspektiven deutlich restriktivere Annahmen macht als das Sozialbudget 1975. Dies kommt in unseren Tabellen 1 und 2 im Vergleich der Prognose für 1979 (aus dem Sozialbudget 1975) mit der Prognose für 1982 (aus dem Sozialbudget 1978) zum Ausdruck.

In unserem Zusammenhang interessiert vor allem die globale und funktions-spezifische Zunahme des Anteils der *Sachleistungen* (SL) sowie der *allgemeinen Dienste und Leistungen* (ALD)² zu Lasten der Einkommensleistungen (EL) (Tab. 01/1.3). Hierin dokumentiert sich die einleitend erwähnte Verschiebung des sozialpolitischen Schwergewichts von der Einkommensübertragung zur Gewährung von Sach- und Dienstleistungen, also zur Produktion öffentlicher Güter. Während jedoch die Einkommensleistungen auch im Sozialbudget 1982 deutlich höher sind als 1979, ist für die Sachleistungen sogar ein absoluter Rückgang einkalkuliert, so daß sich der prognostizierte Trend nicht über 1979 hinaus fortsetzt (Tab. 02/1.3); dementsprechend sinkt auch der relative Anteil der Sach- und Dienstleistungen von 1979 bis 1982 wieder ab (Tab. 01/1.3).

Betrachtet man die Entwicklung des Sozialbudgets nach *Funktionsgruppen*, so erweist sich das Gewicht der Sach- und Dienstleistungen über den ganzen

1 Ähnliche Tendenzen, wie sie im folgenden für die Bundesrepublik geschildert werden, lassen sich auch in anderen Ländern beobachten, doch existiert bisher kaum zusammenfassendes Material. Einen ersten Überblick bieten FLORA et al. 1977.

2 Unter der Rubrik 'Sachleistungen' werden Waren und Dienstleistungen zusammengefaßt, die einzelnen Personen zurechenbar sind; unter die Rubrik 'allgemeine Dienste und Leistungen' fallen Zuschüsse, Maßnahmen sowie Kosten des inneren Dienstes der Leistungsträger, welche einzelnen Personen nicht zurechenbar sind. Zu den Definitionen des Sozialbudgets vgl. SOZIALBERICHT 1978: 148 ff.

Tabelle 01/1.3: Zusammensetzung des Sozialbudgets nach Leistungsarten und ausgewählten Funktionsgruppen

Funktionsgruppe	Leistungsarten	1969 IST %	1973 IST %	1976 IST %	1979 SOLL %	1982 SOLL %
Sozialbudget insgesamt	EL	78.9	75.3	73.3	70.8	73.3
	SL	16.2	19.3	21.4	24.0	21.1
	ADL	4.9	5.4	5.3	5.2	5.6
Familie	EL	94.6	92.3	91.4	89.8	90.9
	SL	2.8	3.9	4.3	5.6	4.3
	ADL	2.6	3.8	4.3	4.6	4.8
Gesundheit	EL	41.1	39.2	31.8	31.9	32.3
	SL	50.9	53.1	60.9	61.7	59.8
	ADL	8.0	7.7	7.3	6.4	7.9
Beschäftigung	EL	64.3	68.5	77.6	74.3	74.8
	SL	10.4	11.4	5.8	8.6	6.2
	ADL	25.3	20.5	16.6	17.1	19.0
Alter und Hinterbliebene	EL	95.7	95.3	95.6	95.6	96.5
	SL	1.1	1.2	1.1	1.2	1.0
	ADL	3.2	3.5	3.3	3.2	2.5
Allgemeine Lebenshilfe	EL	41.1	49.9	37.2	27.5	28.0
	SL	41.5	32.6	43.7	53.1	43.0
	ADL	17.4	17.5	19.1	19.4	23.0

EL = Einkommensleistungen
 SL = Sachleistungen
 ADL = Allgemeine Dienstleistungen

Quelle: Sozialberichte 1976 und 1978

Zeitraum hinweg als besonders stark in den Bereichen 'Gesundheit' und 'allgemeine Lebenshilfen' (Tab. 1). Hier ist – nach dem im Jahre 1969 durch das Arbeitsförderungsgesetz umstrukturierten Bereich 'Beschäftigung' – auch die Zunahme besonders stark. Deutlich schlägt sich die „Politik innerer Reformen“ durch überproportionale Wachstumsraten im Zeitraum 1969/73 nieder. Betrachtet man das Jahrzehnt 1969/79 im Zusammenhang, so zeigt sich, daß die Einkommensleistungen nur unwesentlich stärker als das Bruttosozialprodukt angestiegen sind, während die Sach- und Dienstleistungen ein doppelt so hohes Wachstum (+ 306 %) wie das Bruttosozialprodukt (+ 153 %) aufweisen (Tab. 2).

Was die *Finanzierung* der Leistungen angeht, so halten sich die Strukturverschiebungen in relativ engen Grenzen. Immerhin fällt eine kontinuierliche Zunahme des Finanzierungsanteils der Gemeinden und der privaten Haushalte auf, während der Finanzierungsanteil von Unternehmungen, Bund und Ländern tendenziell sinkt (vgl. SOZIALBERICHT 1978: 174). Die Zunahme der örtlichen Sozialpolitik schlägt sich somit in abgeschwächtem Maße auch im Finanzierungsmodus nieder.

Die Zahlen des Sozialbudgets geben das Ausmaß der uns hier interessierenden langfristigen sozialen Wandlungen allerdings erst in sehr unvollkommener Weise wieder. Das Sozialbudget erfaßt die sozialen Leistungen lediglich unter dem Aspekt der öffentlichen Finanzierung und dient vor allem als Hilfsmittel der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes und der Länder. Dementsprechend sind beispielsweise die Leistungen der freien Träger sowie ein erheblicher Teil der Sozialinvestitionen im Sozialbudget nicht enthalten. Ebenso fehlt das ganze Bildungswesen. Das Sozialbudget ist weit aussagekräftiger für die Versorgung der Bevölkerung mit Transfereinkommen als für den Bereich der Versorgung mit Einrichtungen der sozialen Infrastruktur.

1.3.2 Sozialpolitik durch sozialökologische Intervention

Das Problem bürgernaher Sozialpolitik läßt sich zur Frage verdichten, wie es dem Staat gelingen kann, angesichts einer Vielzahl unterschiedlicher sozialer Problemlagen und beschränkter politischer, finanzieller, administrativer und personeller Mittel seine verfügbaren Ressourcen so einzusetzen, daß die Lebensbedingungen der Bevölkerung in möglichst effektiver und nachhaltiger Weise verbessert werden.

Ohne auf die vielfältigen Bestimmungsversuche von Funktionen, Zielen und Leistungen der Sozialpolitik einzutreten, sei an dieser Stelle unser eigener Ansatz kurz skizziert: Wir betrachten Sozialpolitik in diesem Bericht nicht unter dem Gesichtspunkt ihrer möglichen gesamtgesellschaftlichen *Funktionen*,

Tabelle 02/1.3: Entwicklung der Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen nach ausgewählten Funktionsgruppen

	Anteil an der Gesamtheit u. Dienstleistungen 1969 %	1969		1969/73		1973/76		1976/79		1979/82	
		in Mio. DM	= Index 100	Index 1973	ϕjähr. Wachstum %	Index 1976	ϕjähr. Wachstum %	Index 1979	ϕjähr. Wachstum %	Index 1982	ϕjähr. Wachstum %
Brutto-Sozialprodukt Sozialbudget		597.700		154	+13.5	188	+9.7	253	+11.8	280	+4.6
Einkommensleistung insges.		153.587		164	+16.1	230	+17.8	294	+12.3	331	+5.6
		121.138		157	+14.3	214	+12.1	264	+7.8	308	+5.5
Sach- u. Dienstleistungen insges. (SL + ADL)	100.0	32.419		193	+23.2	292	+17.2	406	+13.0	418	+0.9
Sachleistungen (SL)	76.6	24.855		197	+24.1	305	+18.4	436	+14.4	432	-0.3
Allgemeine Dienste u. Leistungen (ADL)	23.3	7.564		181	+20.4	250	+12.8	307	+7.6	372	+7.0
Davon:											
... Familie	2.6	839		181	+20.2	265	+15.4	440	+22.0	401	-3.0
	2.5	795		189	+22.3	280	+16.0	385	+12.5	477	+8.0
... Gesundheit	68.3	22.194		197	+24.2	311	+19.2	444	+14.2	440	-0.3
	10.8	3.514		180	+20.1	232	+9.6	292	+8.5	367	+8.5
... Beschäftigung	1.0	332		298	+49.5	330	+3.6	494	+16.6	480	-1.0
	2.5	805		222	+30.6	387	+24.6	405	+1.4	608	+16.6
... Alte und Hinterbliebene	2.1	680		171	+17.7	222	+2.8	304	+12.4	296	-0.9
	5.9	1.908		170	+17.5	230	+11.8	290	+8.6	269	-2.4
... Allgemeine Lebenshilfe	0.9	299		164	+16.0	250	+17.4	342	+12.2	466	+12.0
	0.4	125		211	+27.8	261	+7.8	300	+5.0	521	+24.5
Teilsomme	97.0*										

* Die restlichen 3 % entfallen auf die übrigen Rubriken des Sozialbudgets

Quelle: Sozialbericht '78

sondern unter dem Gesichtspunkt ihrer möglichen *Leistungen*³. Die Leistungen der Sozialpolitik lassen sich verschieden systematisieren, beispielsweise unter den Aspekten des Schutzes (vor Ausbeutung, Gesundheitsschädigung usw.) der Einkommenssicherung und der Versorgung mit sozialen Sach- und Dienstleistungen. In jedem Falle ist die Hauptwirkung der sozialpolitischen Leistungen auf die Beeinflussung der Arbeits- und Lebensverhältnisse der Bevölkerung oder – formaler – die *Lebenslagen* bestimmter Bevölkerungsgruppen gerichtet. NAHNSEN definiert im Anschluß an G. WEISSER (1956: 635) Lebenslage als „den Spielraum, den die gesellschaftlichen Umstände dem Einzelnen zur Entfaltung und Befriedigung seiner wichtigen Interessen bieten. Sie (d.h. die Lebenslage, A.d.V.) stellt damit den Gesamtbegriff der sozialen Chancen des Einzelnen dar.“ (NAHNSEN 1975: 148). Die Brauchbarkeit dieses Begriffes zur Konkretisierung einer bürgernahen Sozialpolitik ergibt sich aus dem Umstand, daß er die Perspektive der Betroffenen in einer überindividuell gültigen Weise einfängt⁴.

Betrachtet man das sozialpolitische Eingreifen des Staates unter dem Gesichtspunkt der verfügbaren Mittel zur Beeinflussung der Lebenslage der Bevölkerung, so lassen sich im wesentlichen drei Interventionsformen unterscheiden:

1. Der Staat kann die Lebenslage bestimmter Bevölkerungsgruppen durch die Veränderung ihres rechtlichen Status, d.h. die Einräumung bestimmter Rechte gegenüber Dritten zu verbessern suchen, wie dies beispielsweise im Arbeits- und Mietrecht geschieht (*rechtliche* Interventionsform).

3 Wir unterscheiden im Anschluß an LUHMANN (z.B. 1977: 54 ff) zwischen der *Funktion* als Beziehung eines sozialen Systems zum übergreifenden (Gesellschafts-)system und *Leistung* als Beziehung eines sozialen Systems zu anderen Systemen in der Umwelt des Bezugssystems. Die gesellschaftliche Funktion der Sozialpolitik läßt sich beispielsweise als Stabilisierung der bestehenden Produktionsverhältnisse interpretieren; ihre Leistung bezieht sich dagegen auf die Beeinflussung der Arbeits- und Lebensverhältnisse der Bevölkerung. Diese Leistung kann zudem die beabsichtigte *Hauptwirkung* in unterschiedlichen Graden erreichen und zudem *Nebenwirkungen* erzeugen, welche politisch erwünscht oder unerwünscht sein können. An der fehlenden Unterscheidung dieser Sachverhalte krankten zahlreiche ältere und neuere Diskussionen über Wert oder Unwert der Sozialpolitik.

4 Der Begriff der Lebenslage rekurriert weder auf die Publikumperspektive noch auf die Verwaltungsperspektive, sondern auf einen prinzipiell objektivierbaren Begriff des (Handlungs-)Spielraums, dessen Ermöglichung ein operables Ziel öffentlicher Leistungen sein kann und dessen Ausnutzung das Ins-Spiel-Bringen individueller Gesichtspunkte gestattet. Durch die Entwicklung von Merkmalen der Lebenslage lassen sich verallgemeinerungsfähige Gesichtspunkte zur Konkretisierung sozialpolitischer Interessen finden, welche sowohl als Standard der Bedarfsnormierung wie auch als allgemeine Kriterien zur Beurteilung der Leistungserbringung tauglich erscheinen.

2. Der Staat kann durch direkte Zuwendungen oder differenzielle Entlastungen die wirtschaftliche Lage von Zielgruppen unmittelbar zu beeinflussen suchen; aus volkswirtschaftlicher Perspektive handelt es sich hier um Maßnahmen der Einkommensumverteilung (*ökonomische Interventionsform*).
3. Der Staat kann durch gezielte Beeinflussung der sozialen Umwelt, beispielsweise durch Stadtplanung, Wohnungsbau oder das Angebot von Dienstleistungen unmittelbar die Lebensverhältnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen zu beeinflussen suchen (*sozialökologische Interventionsform*)⁵.

Rechtliche und ökonomische Interventionen sind in der Bundesrepublik weitgehend Domäne der *überörtlichen* Sozialpolitik, insbesondere derjenigen des Bundes. Ihre Instrumente eignen sich auch durchaus für einen zentralen Einsatz, insoweit als generelle Regelungen effektiver sind als situationsspezifische Flexibilität. Ökologische Interventionen dagegen beziehen sich stets auf eine bestimmte Umwelt, sie lassen sich nur unter Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten 'vor Ort' gezielt einsetzen, so daß hier einer zentralen Planung und Steuerung enge Grenzen gesetzt sind.

Die unter dem Begriff der sozialökologischen Interventionsform zusammengefaßten öffentlichen Maßnahmen unterscheiden sich somit von der herkömmlichen Sozialpolitik, die sich vor allem rechtlicher und redistributiver Maßnahmen bediente, in mehrfacher Hinsicht:

Es handelt sich um Maßnahmen zur Herstellung eines *Versorgungsangebots* mit bestimmten Einrichtungen. Die sozialpolitische Intention realisiert sich dabei in der Ermäßigung oder im völligen Wegfall direkter Kosten für bestimmte, als berechtigt definierte Zielgruppen bei der Inanspruchnahme von Einrichtungen. Zum mindesten die Finanzierung der Versorgung erfolgt somit ganz oder teilweise aus *öffentlichen* Mitteln, während die Trägerschaft entweder öffentlich oder privat sein kann.

Das Versorgungsangebot ist sodann örtlich gebunden, d.h. die Leistung kann nicht – wie z.B. eine Rentenzahlung – von einer zentralen Stelle geleistet werden, sondern die potentiellen Inanspruchnehmer der Einrichtungen müssen in der Regel zu ihnen kommen, um Nutznießer der angebotenen Leistung zu werden. *Das Wirksamwerden des öffentlichen Angebots ist also entscheidend an die Bedingung geknüpft, daß das Angebot Bestandteil des sozialökologischen Umfeldes des Leistungsadressaten wird.*

Ein *bürgernahes* Angebot der öffentlichen Einrichtungen und sozialen Dienstleistungen ist zwar eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung ihrer sozialpolitischen Wirksamkeit. Entscheidend ist vielmehr, daß sie

5 Zur Entwicklung dieser Interventionsformen vgl. KAUFMANN et al. 1978: 33 ff, 156 - 183.

im Bedarfsfalle tatsächlich in Anspruch genommen werden und daß die Nutzung für die Betroffenen dazu beiträgt, ihre Probleme zu lösen. Dies ist von einer hier nicht zu entwickelnden Vielfalt von Faktoren abhängig (vgl. WIRTH 1978). In einem sehr allgemeinen Sinne geht es dabei jedoch stets darum, die problemadäquate *Mitwirkung der Betroffenen* sicherzustellen. Die Einrichtungen müssen also nicht nur im räumlichen Sinne bürgernah sein, sondern *um ihrer Wirkung willen* auch in einem weit umfassenderen Sinne: Ihr Angebot muß bekannt sein (informative Dimension von Bürgernähe), ihre Öffnungszeiten müssen an den disponiblen Zeiten der Klienten orientiert sein (zeitliche Dimension), das Personal muß im mündlichen und schriftlichen Kontakt auf die Verständigungsmöglichkeiten mit den Klienten achten (kommunikative Dimension) und sein Handeln an den tatsächlichen Problemen des Klienten ausrichten (sachliche Dimension der Bürgernähe)⁶. Damit dürfte deutlicher werden, weshalb im Bereich der örtlichen Sozialpolitik dem Postulat der Bürgernähe besondere Bedeutung zukommt und daß es sich um eine zwar komplexe, aber keineswegs unbestimmte Vorstellung handelt. Es dürfte weiterhin klar geworden sein, daß hier das Postulat der Bürgernähe nicht im Gegensatz zur Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung steht, sofern man unter Leistungsfähigkeit nicht bloße Wirtschaftlichkeit, sondern gleichzeitig Wirksamkeit versteht. Die Berücksichtigung des Postulats der Bürgernähe führt hier überhaupt erst zu einem angemessenen Begriff der Leistungsfähigkeit oder Effektivität der sozialen Einrichtung.

Aus den genannten Gründen muß im Bereich der ökologischen Interventionsform die *Leistungserbringung dezentralisiert* organisiert werden. Eine administrative Dezentralisierung der Problembearbeitung erscheint überall dort erforderlich, wo die Berücksichtigung spezifischer Situationsgegebenheiten für den Erfolg einer Maßnahme notwendig ist⁷.

Hieraus ergeben sich spezifische *Grenzen eines staatlichen Steuerungs- und Kontrollanspruchs*, während bei den beiden anderen Interventionsformen ein weit höherer Grad an generalisierter Regelung möglich ist. Deshalb kommt hier auch der ordnungspolitischen Frage nach den Grenzen staatlicher Eingriffe besondere Bedeutung zu (vgl. 1.2).

6 Zur Dimensionierung des Begriffs Bürgernähe vgl. KAUFMANN/SCHÄFER 1978: 633 f.

7 Das trifft in Ausnahmefällen auch bei finanziellen Hilfen zu, etwa bei der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt, deren Administration typischerweise auf kommunaler Ebene erfolgt und daher ebenfalls in unsere Betrachtungen einzubeziehen ist.

1.3.3 Zur Versorgung mit Leistungen der sozialen Infrastruktur

Als zusammenfassenden Begriff für die öffentlichen Einrichtungen, die der ökologischen Interventionsform staatlicher Sozialpolitik zuzurechnen sind, haben wir oben die Bezeichnungen *soziale Infrastruktur gewählt*⁸. Gegenüber der technischen Infrastruktur, deren Inanspruchnahme dominant als Bedienung oder Benutzung technischer Apparaturen (z.B. Telefone, öffentliche Verkehrsmittel, Entsorgungsanlagen) in Erscheinung tritt, zeichnet sich die soziale Infrastruktur durch den kommunikativen Charakter ihrer Inanspruchnahme aus; soziale Infrastrukturleistungen sind in ihrer Wirkung in hohem Umfang von sozialen Faktoren abhängig – sowohl auf seiten der Bürger wie auf seiten des Personals. Der noch relativ neue Terminus der sozialen Infrastruktur scheint an die Stelle der unwesentlich älteren, z.B. in den §§ 5 und 9 Bundesbaugesetz verwendeten Begriffe „Wohnfolge-“ bzw. „Gemeinbedarfseinrichtungen“ zu treten. Hinter diesem Wechsel der Nomenklatur stehen aber bedeutsame Veränderungen hinsichtlich des Umfangs und der Zielrichtungen staatlicher Aktivität. Waren „Wohnfolgeeinrichtungen“ gerade in der Phase der Neugründung großer städtischer Wohnsiedlungen eher nachrangige Objekte der Stadt- bzw. kommunalen Bauplanung, so wurden 'soziale Infrastruktureinrichtungen' in dem Maße zu einem Teil des sozialpolitischen Instrumentariums, als sich die Sozialpolitik von der Fixierung auf Probleme des Arbeitsverhältnisses und der Einkommensumverteilung löste und die Gestaltung des Reproduktionsbereichs im Sinne einer staatlichen 'Daseinsvorsorge' unter dem Leitwert der *Lebensqualität* zum Programm erhob.

Wie bereits erwähnt, ist die amtliche Statistik in diesem Bereich noch äußerst unvollkommen. Sie beschränkt sich im wesentlichen auf Finanzdaten, welche den öffentlichen Aufwand für bestimmte Formen der Versorgung wiedergeben. Während im Bereich der Einkommensumverteilung die Finanzdaten grundsätzlich eine adäquate Rekonstruktion der Wirksamkeit von Umverteilungsvorgängen ermöglichen⁹, läßt sich die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie die Verteilung und Nutzung dieser Leistungen in Finanzdaten nicht angemessen beschreiben und erklären. Wir können an dieser Stelle nur den Typus der hier benötigten Daten andeuten:

8 Zum Begriff der Infrastruktur – insbesondere der sozialen Infrastruktur – vgl. STOHLER 1965; FREY 1972; GÜTHER 1977; BRINCKMANN et al. 1977; HELMER 1978.

9 Allerdings ergeben sich auch hier charakteristische Zurechnungsschwierigkeiten. Die Einkommensverteilungsprobleme in der Bundesrepublik werden gegenwärtig vor allem durch die Arbeiten der SPES-Gruppe und den daran anschließenden Sonderforschungsbereich „Mikroanalytische Daten der Gesellschaftspolitik“ empirisch untersucht und theoretisch erklärt.

1. *Versorgungsdaten*, welche es gestatten, die Angebotsmenge in Beziehung zur Größe der Zielgruppen zu setzen. So belief sich beispielsweise der Versorgungsgrad mit Kindergartenplätzen in Nordrhein-Westfalen 1971 auf 39,1 %, während heute der durch das Kindergartengesetz von NRW (§ 6 Abs. 2) anvisierte Versorgungsgrad von 75 % nahezu erreicht zu sein scheint. Die Krankenhausbettendichte in der Bundesrepublik ist von 104,6 (1960) auf 115,6 (1976) Betten je 10 000 Einwohner gestiegen (DATEN DES GESUNDHEITSWESEN 1977: 240).
2. *Inanspruchnahmedaten*: Gesucht ist hier nicht nur die Intensität der Nutzung von Einrichtungen, sondern ebenso der Anteil der Inanspruchnehmer an einer bestimmten Zielgruppe. So zeigt sich beispielsweise eine deutliche Zunahme der Bildungsbeteiligung der 17- bis 21-jährigen und insgesamt eine Erhöhung der von weiterführenden allgemeinbildenden Schulen Erfassten (vgl. GESELLSCHAFTLICHE DATEN 1977: 75 ff).
3. *Personaldaten*: Sie sind vor allem in Verbindung mit Versorgungs- und Inanspruchnahmedaten aussagekräftig. So läßt sich die Intensivierung der gesundheitlichen Betreuung etwa an der Arztdichte ablesen, welche in der Bundesrepublik von 13,6 (1952) auf 19,3 (1975) zugenommen hat; es entfallen somit auf einen Arzt im statistischen Durchschnitt nur noch 519 Einwohner gegenüber 735 im Jahre 1952 (GESELLSCHAFTLICHE DATEN 1977: 47). Ebenso ist die Krankenhaus-Bettenzahl pro Arzt deutlich gesunken: von 18,9 Betten im Jahre 1960 auf 12,3 Betten im Jahre 1974 (DATEN DES GESUNDHEITSWESENS 1977: 241). Verbessert hat sich auch die Relation von Lehrern zu Schülern (GESELLSCHAFTLICHE DATEN 1977: 74 f), wobei hier (und in Zukunft vermehrt!) der Einfluß des Geburtenrückgangs zu Buche schlägt.

Diese sehr sporadischen Beispiele aus der amtlichen Statistik bestätigen den zu Beginn dieses Abschnitts angedeuteten Trend einer wachsenden Bedeutung von Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen für die Lebenslage der Bevölkerung. Wir können davon ausgehen, daß immer mehr soziale Einrichtungen einem immer größeren Benutzerkreis angeboten werden, so daß immer größere Anteile potentieller Zielgruppen versorgt werden können. Gleichzeitig dürfte in weiteren Bereichen die Intensität der Dienstleistungen durch eine Verbesserung der Personalausstattung zunehmen. Obwohl eine Fülle von Daten bei verschiedenen Einrichtungen und Trägern vorliegen, sind sie bisher noch kaum systematisch gesammelt und geordnet, Anfänge finden sich im Bereich der Sozialplanung auf kommunaler Ebene. Völlig im unklaren sind wir über den Umfang des Zusammentreffens mehrerer sozialer Leistungen bei einzelnen Personen und Haushalten, also das, was G. MACKENROTH (1952) im Bereich der Geldtransfers als „*die Verflechtung der Sozialleistungen*“ bezeichnet hat.

Die Untersuchung der Realtransfers bewegt sich noch im Bereich erster Schätzungen (vgl. HENKE 1975, ASAM 1978, HELMER 1978)¹⁰.

Im Rahmen des Forschungsverbundes wurden eine Reihe von Vorarbeiten geleistet, um den Typus der bei den Verwaltungen verfügbaren Daten zu erkunden und die Datenlage für die Untersuchungsgebiete zu verbessern. Hier wurde eine *Forschungslücke* diagnostiziert, die auch von seiten der Praxis immer wieder unterstrichen wird: Eine elementare Voraussetzung für eine rationale Politik im Bereich der sozialen Infrastrukturleistungen ist die Verbesserung der statistischen Erfassung dieses Bereichs.

Die Untersuchungen des Forschungsverbundes konzentrierten sich auf Einrichtungen der sozialen Infrastruktur. Um eine Vorstellung von der Vielfalt der Maßnahmen und Einrichtungen zu geben, die in der Perspektive ökologischer Intervention oder „Bürgernaher Gestaltung der sozialen Umwelt“ von Bedeutung sind, gibt Schaubild 01/1.3 einen Überblick über die von drei Projekten des Forschungsverbunds in Betracht gezogenen Einrichtungen. Der Vergleich der Systematik läßt Gemeinsamkeiten, aber auch charakteristische Unterschiede erkennen, die sich aus den unterschiedlichen Erkenntnisinteressen der Projekte ergeben. Das Karlsruher Projekt hat die Systematik der kommunalen Haushaltspläne übernommen, das Frankfurter Projekt entwickelte seine Systematik selbst unter dem Gesichtspunkt von Bürgererwartungen, die Einrichtungen des Göttinger Projektes wurden unter dem Gesichtspunkt einer Beschreibung quartierlicher Infrastrukturausstattung zusammengestellt. Zwar ist die Reichweite der drei Systematiken unterschiedlich, doch läßt sich ein deutlicher Schwerpunkt in den Bereichen Bildung, Kultur – Freizeit, Soziales, Gesundheit und Wohnumwelt erkennen, welche auch in etwa den Bereich dessen abdecken, was einleitend unter dem Terminus soziale Infrastruktur verstanden wurde.

¹⁰ Eine umfassende Schätzung hat sich die Transfer-Enquete-Kommission vorgenommen. In ihrem ersten Zwischenbericht (1979) geht sie jedoch nur auf die Struktur der Rentenbezüge ein.

Schaubild 01/1.3:

Übersicht über die im Rahmen des Forschungsverbundes „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ berücksichtigten Infrastrukturbereiche und -einrichtungen*

Projekt 'Kommunale Finanzpolitik' (Karlsruhe)	Projekt 'Bürgererwartungen' (Frankfurt)	Projekt 'Infrastrukturdisparitäten' (Göttingen)
<p><u>Öffentliche Sicherheit und Ordnung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Polizei - Öffentliche Ordnung - Wehr-(dienst) Pflichtigen-Erfassung - Zivilschutz - Amt für Verteidigungs-lasten <p><u>Schulen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Volks- und Hilfs-schulen - Mittelschulen - höhere Schulen - Berufsschulen (Pflichtfortbildung) - Berufsfachschulen - Fachschulen - sonstiges Schulwesen <p><u>Kultur</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Wissenschaftspflege: Hochschule - sonstige wissenschaft-lichen Einrichtungen - Theater und Konzerte - sonstige Kunstpflege - Volksbildung - Heimatpflege - Kirchen 	<p><u>Öffentliche Sicherheit</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Polizei - Strafgefangenenhilfe - Unterstützung sozial schwacher Gruppen - Strafrechtsverschär-fung <p><u>Schultypen und Fortbildungseinrichtungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vorschulen - Grund- und Haupt-schule - Realschulbereich - Gymnasialbereich - Sonderschulen - Berufsschulen - Volkshochschulen - Berufsförderungseinrichtungen <p><u>Freizeit</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Theater, Konzerte - Sportplätze/Sport-hallen - Kinos - Lokale, Restaurants - Schwimmbäder - Jugendhäuser/ Jugendzentren - Volksfeste - Naherholungsgebiete - Veranstaltungs- und Versammlungsräume 	<p><u>Öffentliche Sicherheit</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Amtsstelle der Stadt-verwaltung <p><u>Schultypen und Fortbildungseinrichtungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vorklasse - Grundschule - Hauptschule - Sonderschule - Orientierungsstufe - Realschule - Gymnasium - Abendgymnasien <p><u>Freizeit</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Einrichtungen der Erwachsenenbildung - Öffentl. Bibliothek - Sportplatz - Sporthalle - Freibad - Hallenbad - Kino - Kulturzentrum - Diskothek - Kegelbahn - Cafe - Gaststätten

Projekt 'Kommunale Finanzpolitik' (Karlsruhe)	Projekt 'Bürgererwartungen' (Frankfurt)	Projekt 'Infrastrukturdisparitäten' (Göttingen)
<u>Soziale Angelegenheiten</u> <ul style="list-style-type: none"> - Sozialhilfe und sonst. soziale Leistungen - Einrichtungen der Sozialhilfe - Kriegsofopferfürsorge - Jugendhilfe - Einrichtungen der Jugendhilfe - Förderung der freien Wohlfahrts- pflege und der freien Jugendhilfe - sonstige soziale Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kindergärten - Kinderspielplätze - Ehe- und Familienberatung - Erziehungsberatung - Altenwohnheime - Altentagesstätten - Hilfe bei der Führung des Haus- halts bei Krankheit im Alter - Sozialhilfe/Fürsorge 	<u>Soziales</u> <ul style="list-style-type: none"> - Beratungsstelle - Kinderkrippe - Kindergarten - Kinderhort - Kinderladen - Jugendzentrum - Altentagesstätte - Altenheim - Altenwohnungen
<u>Gesundheitspflege</u> <ul style="list-style-type: none"> - Anstalten für Nerven- und Geistesranke - Sonstige Einrichtungen des Gesund- heitswesens - Leibesübungen - Einrichtungen der Leibesübungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Krankenhäuser - Apotheken - Allgemeinärztliche Versorgung - Fachärztliche Versorgung - Gesundheits- beratung 	<u>Gesundheit</u> <ul style="list-style-type: none"> - Praktischer Arzt - Internist - Kinderarzt - Frauenarzt - sonst. Facharzt - Zahnarzt - Sozialstation - Medizinisches Bad - Apotheke
<u>Bau- und Wohnungswesen</u> <ul style="list-style-type: none"> - Städtebau u. -Planung, Vermessungs- wesen, Katasteramt - Hochbau- und Maschinenbau - Wohnungsraumbewirtschaftung, Wohnungsaufsicht 	<ul style="list-style-type: none"> - Fußgängerzonen - Straßenbeleuchtung - Einkaufsmöglichkeiten - Verschönerung der Stadt - Telefonzellen 	<u>Wohnen und Wohnumwelt</u> <ul style="list-style-type: none"> - Grünflächen - Kleingartenanlage - Spielplatz - Bolzplatz

Projekt 'Kommunale Finanzpolitik' (Karlsruhe)	Projekt 'Bürgererwartungen' (Frankfurt)	Projekt 'Infrastrukturdisparitäten' (Göttingen)
<ul style="list-style-type: none"> - Wohnungsbau und Wohnsiedlung - Straßen, Wege, Brücken und sonstiger Tiefbau - Wasserläufe, Wasserbau - Trümmerbeseitigung und -verwertung - Bauhöfe 	<ul style="list-style-type: none"> - Grünzonen / Parkanlagen - Straßencafes - Kinderspielplätze - Öffentl. Toiletten - Bänke und Sitzplätze in der Stadt, Ruheplätze - Müll- u. Abwasserbeseitigung <p><u>Verkehr</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Parkplätze - Busse u. Straßenbahnen - Fahrradwege - Stadtumgehungsstraßen - Bus- u. Bahnverbindungen im Umland - Geschwindigkeitsbeschränkungen im Stadtbereich <p><u>Umweltschutz</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmen gegen Verunreinigung der Luft - Bekämpfung des Lärms - Maßnahmen gegen Verunreinigung der Gewässer - Verhinderung einer Zerstörung der Landschaft und des Stadtbildes 	

*) Dieses Schaubild gibt einen extensiven Überblick; natürlich konnten nur Teilbereiche gründlicher untersucht werden. Die drei in der Tabelle nicht aufgeführten Projekte konzentrieren sich auf Einzelbereiche, nämlich Beratungsstellen für Drogenkonsumenten (Projekt 'Modelleinrichtungen', Bielefeld), Hilfen für Alte und geistig Behinderte (Projekt 'Kommunale Sozialverwaltung', Bielefeld) und Leistungen der Sozialhilfe (Projekt 'Der menschliche Faktor', Gießen).

1.4 Zusammenfassung und Überleitung

Soll Bürgernähe ernst genommen werden, muß dieser Begriff in seiner Beliebigkeit eingegrenzt werden. Ziel dieses ersten Kapitels war es, den Bedeutungskontext der Forderung nach Bürgernähe sowie spezifische Eigenarten örtlicher Sozialpolitik näher zu bestimmen, um auf diese Weise den Leser in den umgreifenden Zusammenhang einzuführen, innerhalb dessen die Ergebnisse der einzelnen Projekte des Forschungsverbundes hier interpretiert werden.

Wir gehen davon aus, daß das Postulat nach Bürgernähe die Wirkungen des öffentlichen Handelns auf die betroffenen Bürger thematisiert. Ähnlich wie die Forderung nach Bürgerpartizipation bezieht die Forderung nach Bürgernähe ihre Legitimation aus dem demokratischen Grundverständnis unseres Staateswesens, demzufolge der Staat um der Bürger willen da ist – und nicht umgekehrt. Während sich Partizipationsforderungen eher auf Prozesse der Entscheidungsvorbereitung (Policy-input) beziehen, richtet sich das Postulat der Bürgernähe vor allem auf die *Politikverwirklichung* (Policy-output): Politische Programme – in der Regel Gesetze – sollen von der Verwaltung so in die Praxis umgesetzt werden, daß sie den legitimen Interessen der von ihnen betroffenen Bürger entsprechen.

Bürgernähe ist ein *relationaler* Begriff, d.h. das Postulat richtet sich stets auf die Beziehungen zwischen Bürger und öffentlichem Handeln. Die beiden Seiten dieser Relation stellen jedoch keinen monolithischen Block dar, da es weder *den* Bürger (der sog. statistische 'Durchschnittsbürger') noch *das* öffentliche Handeln (in der Bevölkerung häufig als '*der* Staat' oder '*die* Beamten' bezeichnet) gibt. Zum einen muß zwischen einer Vielfalt von Bürgern und Bürgergruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Interessen und unterschiedlichen Voraussetzungen beim Umgang mit den öffentlichen Instanzen unterschieden werden, z.B. pflegebedürftige alte Menschen, alleinstehende alte Arbeiterfrauen, psychisch Kranke, jugendliche Drogenkonsumenten, Sozialhilfeempfänger. Zum anderen erschöpft sich das Verhältnis des Bürgers zu den öffentlichen Instanzen nicht im unmittelbaren (mündlichen oder schriftlichen) Verwaltungskontakt: die Bürgernähe oder Bürgerferne des öffentlichen Handelns hängt auch von politischen und administrativen Maßnahmen der Politikverwirklichung auf den dem Bürgerkontakt vorgelagerten Ebenen ab, d.h. von den Prozessen der Planung und Organisation öffentlicher Leistungen, wie z.B. finanzpolitische Entscheidungen, Planung von Infrastrukturangeboten oder Organisation der sozialen Dienste.

Man kann daher die Bürgernähe des öffentlichen Handelns nicht 'mit einem Schlag' wissenschaftlich untersuchen oder praktisch verbessern, sondern muß die Differenziertheit des Verwaltungshandelns einerseits und der Bürgerbedürfnisse andererseits bereits im Ansatz mitbedenken. Gemeinsamer Gegenstand unserer Untersuchungen ist daher nicht die Bürgernähe des gesamten öffent-

lichen Handelns, sondern eines bestimmten Politik- bzw. Verwaltungsbereichs, von dem angenommen wird, daß für ihn die praktische Bedeutung von Bürgernähe groß ist: nämlich die örtliche Sozialpolitik. Je nach Erkenntnisinteresse und Untersuchungsansatz wurde dabei von den einzelnen Projekten entweder der Gesamtbereich örtlicher Sozialpolitik oder mehr oder weniger große Teilbereiche untersucht. Dementsprechend liegen Untersuchungsergebnisse von unterschiedlicher Komplexität und unterschiedlichem Allgemeingrad vor, was bei einer zusammenfassenden Interpretation Schwierigkeiten bereitet. Es wird angestrebt, diese Ergebnisse auf einem Niveau mittlerer Verallgemeinerung, eben dem der örtlichen Sozialpolitik, zu präsentieren.

Die Leistungen der örtlichen Sozialpolitik sind darauf gerichtet, die Lebenslage der Bürger in spezifischer Weise zu beeinflussen. Bürgernähe sind diese Leistungen dann, wenn sie dieses Ziel erreichen, d.h., wenn sie nach Inhalt, Umfang und Art und Weise geeignet sind, die spezifischen Probleme der Bürger zu mildern oder zu beseitigen. Das Postulat der Bürgernähe thematisiert demnach nicht die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung oder die Rechtmäßigkeit des Verfahrens, sondern das Ergebnis der Verwaltungstätigkeit in seinen Wirkungen auf die Lebenslage der Bürger.

Mit dieser Interpretation scheint das Postulat der Bürgernähe dem nahezu-kommen, was in der Verwaltungssprache mit dem Begriff der *Sachgerechtigkeit* des Verwaltungshandelns gemeint ist. Hiervon wird von Verwaltungspraktikern dann häufig die *Bürgerfreundlichkeit* unterschieden und Bürgernähe mit dieser gleichgesetzt¹. Hier wird dagegen die Auffassung vertreten, daß das Postulat der Bürgernähe sowohl Gesichtspunkte der Bürgerfreundlichkeit als auch solche der Nützlichkeit für den Bürger umfaßt.

Wie aus vielen Bürgerbefragungen und dem faktischen Gebrauch des Begriffs 'Bürgernähe' hervorgeht, bezieht sich die Unzufriedenheit mit der Bürgerferne des öffentlichen Handelns nicht nur auf die Umstände des Verwaltungskontakts, sondern auch auf das sachliche Ergebnis der Verwaltungstätigkeit. Die Unterscheidung von formellen und materiellen Aspekten der Verwaltungstätigkeit geht an der Perspektive des Bürgers vorbei, der das Verwaltungshandeln stets gleichzeitig als Verfahren und Ergebnis erlebt. Auch die Tatsache, daß die Bürgernähe des Verwaltungshandelns ihrerseits von einer Vielzahl rechtlicher, finanzieller, organisatorischer und personeller Bedingungen abhängig ist, macht offenkundig, daß das Postulat der Bürgernähe nicht auf die Bürgerfreundlichkeit im Verwaltungskontakt zu reduzieren ist.

¹ Vgl. beispielsweise SCHLEBERGER in LAUX (Hg.), 1978: 102; HAPPE 1978.

Aber auch das Kriterium der Sachgerechtigkeit kann nicht mit Bürgernähe gleichgesetzt werden. Was sachgerecht ist, wird nach herrschender Auffassung von der Verwaltung allein bestimmt. Sie ist dabei vor allem an geltendes Recht gebunden, weshalb Sachgerechtigkeit häufig als Ausschöpfung der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten – also als *Rechtmäßigkeit* definiert wird. Insoweit darüber hinaus *Zweckmäßigkeit*serwägungen angestellt werden, richten sich auch diese primär nach verwaltungsinternen Gesichtspunkten. Nach der hier vertretenen Auffassung wird Verwaltungshandeln erst dann bürgernah, wenn neben den verwaltungsinternen Gesichtspunkten der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der spezifischen Situation und der Perspektive der Bürger, ihren Anliegen, Erwartungen und Bedürfnissen Rechnung getragen wird.

Es ist verständlich, daß die Verwaltungspraxis es lieber sähe, wenn man die Kriterien der Bürgernähe auf solche der Bürgerfreundlichkeit zurückschrauben würde. Wie die Ergebnisse auch dieses Berichts zeigen, würde damit jedoch nur eine Scheinlösung der Probleme erreicht und einem bloß *symbolischen Gebrauch von Politik* (vgl. EDELMANN 1976) Vorschub geleistet.

Wie bereits in der ersten Fassung des Bezugsrahmens des Forschungsverbundes (KAUFMANN/SCHÄFER 1977: 11 f) ausführlicher dargestellt, müssen für die Entwicklung dieses anspruchsvolleren Konzeptes von Bürgernähe die Problemlagen der Bürger einerseits und die Bedingungen des auf sie bezogenen Verwaltungshandelns andererseits miteinander in Beziehung gesetzt werden. Diese doppelte Beziehung durchzieht den ganzen folgenden Bericht mit unterschiedlichen Akzentsetzungen, deshalb scheint es sinnvoll, sie an dieser Stelle kurz systematisch einzuführen.

Wir können davon ausgehen, daß öffentliche Leistungen einen bestimmten Nutzen stiften sollen. Nützlich erweisen sie sich insoweit, als sie zur Lösung der Probleme bestimmter Bürger oder Bürgergruppen beitragen. Öffentliche Leistungen richten sich in der Regel an bestimmte Adressatengruppen und werden damit legitimiert, daß sie bei diesen vermutete Problemlagen beeinflussen sollen. Derartige Adressatengruppen seien im folgenden als Zielgruppen bezeichnet. Eine Zielgruppe öffentlichen Handelns liegt dann vor, wenn die Lebenslage einer bestimmten Bevölkerungsgruppe dahingehend definiert wird, daß eine sozialpolitische Intervention erwünscht erscheint. In der Regel wird bereits auf der Ebene der Gesetzgebung entschieden, wer Nutzer bestimmter Leistungen sein soll: meinungsbildende Kräfte einer Gesellschaft definieren soziale Probleme, d.h., sie charakterisieren einen Sachverhalt oder Elemente der Lebenslage bestimmter Bürger als defizitär und setzen kollektive Aktionen zur Lösung dieses Defizits durch. Zielgruppen entstehen also als Resultat eines politisch-administrativen Definitionsprozesses und stellen ein wesentliches Element

politischer Programme dar². Der Begriff der Zielgruppe bildet für uns den allgemeinen Rahmen, innerhalb dessen das Postulat der Bürgernähe konkretisiert werden kann, weil diese politischen Definitionen der Bedürftigkeit oder Betroffenheit erst eine konkrete Relation von bestimmten Verwaltungseinheiten einerseits und bestimmten Gruppen von Bürgern andererseits ermöglichen.

Bürgernahes Verwaltungshandeln muß als problem- und zielorientiertes Handeln verstanden werden. Der Erfolg solchen Handelns richtet sich nach seinen Wirkungen, d.h. nach seinem Nutzen, den es für Angehörige der Zielgruppe stiftet. Für sozialpolitische Leistungen besteht die beabsichtigte Wirkung zunächst in ihrer Inanspruchnahme durch diejenigen Bürger, welche auf sie zur Verbesserung ihrer Lebenslage in besonderem Maße angewiesen sind; darüber hinaus ist jedoch damit zu rechnen, daß auch die Art und Weise der Erbringung der Leistungen unterschiedliche Wirkungen bei den Adressaten zu erzeugen vermag.

Im Rahmen der gesetzlichen Regelungen besitzt die örtliche Verwaltung einen nicht unerheblichen Spielraum, um die Zielgruppen bestimmter Ämter oder Verwaltungszweige einzugrenzen oder umzudefinieren. Die unterschiedlichen Organisationsmöglichkeiten sozialer Dienste auf kommunaler Ebene können hierfür als Beispiel dienen. Stets jedoch ist öffentliches Handeln implizit oder explizit an Vorstellungen über seinen Adressatenkreis orientiert. Gegenüber der naheliegenden Vermutung, daß eine Verwaltung in der Regel ihre Zielgruppe und deren Problemlagen im Einzelfall kennt, muß betont werden, daß gerade bei relativ situationsspezifischen Problemlagen im örtlichen Bereich mit einer ständigen Veränderung der Zusammensetzung der Zielgruppe und mit Veränderungen ihrer Problemlagen zu rechnen ist, so daß auch eine ständige Überprüfung der Wirksamkeit eingesetzter Maßnahmen erforderlich wird. Je nach dem Wandel der Lebensverhältnisse oder der Vorstellung über soziale Probleme können sich neue Zielgruppen herausbilden, wie zuletzt etwa die

2 Zur Bestimmung von Zielgruppen wird i.d.R. auf die rechtlich normierten Bedingungen der Anspruchsberechtigung rekuriert. In manchen Fällen knüpft dabei die rechtliche Regelung unmittelbar an Sozialmerkmale, wie Alter, Geschlecht, Familienstand, Einkommensverhältnisse u.ä. an. In anderen Fällen wird die Problemlage oder der Grund einer angenommenen Bedürftigkeit unmittelbar namhaft gemacht. Die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen bilden den allgemeinen Rahmen der Zielgruppenbestimmung; im Prozeß der Gesetzesverwirklichung durch die Verwaltung werden in der Regel zusätzliche Präzisierungen eingeführt, welche auch zu Zielgruppenverschiebungen führen können. Ob und inwieweit die jeweilige Bestimmung von Zielgruppen den tatsächlichen Problemlagen angemessen ist, läßt sich im Einzelfalle problematisieren und auch im Verwaltungsverfahren selbst feststellen. Der hier verwendete Zielgruppenbegriff ist also nicht normativ in dem Sinne, daß er die Zielgruppendefinition bereits als richtig voraussetzt.

Drogenkonsumenten, die alleinstehenden Frauen mit Kindern oder die pflegebedürftigen alten Menschen. Aber auch längst definierte Zielgruppen können sich in ihrer Zusammensetzung verändern, wie etwa die Zunahme des Anteils der Arbeitslosen an den Sozialhilfeberechtigten zeigt. Dementsprechend müssen sich auch die Strategien der Problembearbeitung (z.B. das Zusammenwirken unterschiedlicher öffentlicher Stellen) verändern, wenn dem Postulat der Bürgernähe Genüge getan werden soll.

Auch wenn auf den ersten Blick das Ausmaß der Bürgernähe einer Verwaltung im unmittelbaren Kontakt zwischen dem Personal und den Zielgruppenangehörigen sich manifestiert, so wäre es doch eine verkürzte Perspektive, wenn man die Probleme der Bürgernähe nur an dieser Stelle festmachen wollte. Zweifellos ist für den Nutzen, den der einzelne Bürger aus dem öffentlichen Leistungsangebot ziehen kann, dieser unmittelbare Kontakt entscheidend. Der Bürger selbst orientiert sich vor allem an den unmittelbaren Erfahrungen beim Umgang mit dem öffentlichen Personal. Die Beziehung zwischen Interaktionsverhalten der Bediensteten und dem Eindruck von Bürgernähe der Interaktion bei den Bürgern wird in Abschnitt 4.3 dieses Berichtes untersucht. Ihm liegen empirische Analysen derjenigen Verhaltensweisen von Bediensteten im Umgang mit Bürgern zugrunde, die in der unmittelbaren Kontaktsituation zum Eindruck von Bürgernähe oder Bürgerferne führen können. In analytisch-experimenteller Vorgehensweise wurden Auswirkungen von Persönlichkeit und Einstellungen der Bediensteten sowie von Schichtzugehörigkeit und Verhalten des Bürgers auf das Verhalten der Bediensteten sowie der Eindruck, den dieses Verhalten bei den Bürgern hervorruft, untersucht.

Diese Kommunikationssituation ist jedoch ihrerseits von rechtlichen und organisatorischen Bedingungen abhängig. Das Personal im Publikumskontakt kann nur insoweit auf die Anliegen seiner Klienten eingehen, als es hierzu aufgrund seiner behördeninternen Aufgabenzuweisungen ermächtigt ist. Die organisatorischen Gegebenheiten der Verwaltungsgliederung stellen gegenüber den rechtlich möglichen Handlungsspielräumen stets eine bestimmte Verengung dar. Eine klientengerechte Sozialverwaltung erfordert eine situations- und problemspezifische Vermittlung sozialer Leistungen; dieser Notwendigkeit steht jedoch die verwaltungsinterne Forderung nach einer weitgehenden rechtlichen Normierung und Systematisierung und einer arbeitsteiligen Problembearbeitung entgegen. Die Diskrepanz zwischen den Anliegen sozialer Problemgruppen und dem verwaltungsintern definierten Anlaß des Tätigwerdens wird in Abschnitt 4.2 untersucht. Auf der Grundlage einer Befragung von Sozialarbeitern und

Sachbearbeitern im Sozialdienst wird der Frage nachgegangen, ob den Hilfesuchenden entsprechend ihren Problemlagen die ihnen nach Gesetz zustehenden Hilfen zuteilwerden, und wenn nicht, welche organisationsstrukturellen Barrieren hierfür verantwortlich sind.

Aus der Einsicht in die begrenzte Problemverarbeitungskapazität bürokratisch organisierter Verwaltungen im Falle besonders komplexer Problemlagen wird in neuerer Zeit zunehmend versucht, derartige Probleme durch Ausgliederung spezieller sozialer Dienste oder durch Unterstützung kollektiver Selbsthilfeformen zu bearbeiten. Am Beispiel von Modelleinrichtungen der Jugend- und Drogenberatung wird in Abschnitt 4.4 untersucht, welche zusätzlichen Handlungsspielräume derartige Einrichtungen besitzen und inwieweit diese wiederum durch spezifische Einflüsse ihrer bürokratischen Umweltsektoren eingeschränkt werden. Das Personal derartiger Einrichtungen ist in hohem Maße mit widersprüchlichen Anforderungen konfrontiert: von seiten seiner Klienten, des Trägers der Einrichtungen, den Förderern oder auch den Ämtern und Behörden, mit denen sie im Hinblick auf die Lösung der Probleme ihrer Klienten zusammenarbeiten müssen. Diese Untersuchung ist besonders aufschlußreich im Hinblick auf das in Abschnitt 1.2 skizzierte sozialpolitische Problem des Verhältnisses von staatlichen Eingriffen und gesellschaftlichen Selbsthilfepotentialen.

Von Bedeutung für die sozialpolitische Wirksamkeit örtlicher Leistungsangebote ist neben den personellen, organisatorischen und rechtlichen Bedingungen auch die sachliche und räumliche Verteilung des Angebots. Die problemgerechte Verteilung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen ist eine wesentliche Bedingung der durch das Sozialstaatspostulat geforderten Chancengleichheit aller Bürger. Der Zusammenhang zwischen der räumlichen Verteilung von sozialen Infrastruktureinrichtungen und der Lebenslage sowie dem Nutzungsverhalten der Bürger bilden Gegenstand der Abschnitte 3.2 und 3.3. Noch immer scheint es disparitäre Versorgungslagen zwischen verschiedenen Stadtquartieren zu geben; es wird ermittelt, welche Bevölkerungsgruppen von dieser Unterversorgung besonders betroffen sind, und wie sie in ihrem Nutzungsverhalten darauf reagieren.

Dem Gesamtangebot kommunaler Infrastrukturleistungen umfaßt eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgabenbereiche. Es stellt sich die Frage, inwieweit kommunalpolitische Prioritätensetzungen den Erwartungen und Wünschen der Bürger entsprechen. In den Abschnitten 3.4 und 3.5 wird durch eine repräsentative Bürgerbefragung geklärt, wie zufrieden bzw. unzufrieden die Bürger mit den vorhandenen Angeboten sind und welche zusätzlichen Einrichtungen und Dienste sie fordern.

Kommunalpolitisches Handeln ist seinerseits eingebunden in Entscheidungen der Länder und des Bundes, wie sie sich in Gesetzen, Haushaltsplänen, politischen Entscheidungen, Planungsvorhaben etc. niederschlagen. Diese überörtlichen Vorgaben stellen einerseits Bedingungen des Wirksamwerdens kommunaler Politik dar, sie können sich jedoch andererseits auch als Restriktionen auf die kommunale Autonomie auswirken. In den Abschnitten 2.2 und 2.3 wird der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen analysiert. Vonseiten der Kommunen wird immer wieder die Klage vorgebracht, daß sie trotz guten Willens die gewünschten Projekte wegen fehlender Finanzmittel nicht realisieren können, und daß die örtliche Sozialpolitik durch Entscheidungen auf Länderebene mitbestimmt wird. Aber nicht nur die überörtliche Finanzpolitik, auch die inhaltliche Programmatik überörtlicher Politik greift in die kommunale Handlungsautonomie ein. Welche negativen Auswirkungen die Förderpraxis im Rahmen vertikaler Politikverflechtung haben kann, wird im Abschnitt 2.5 am Beispiel eines Modellförderprogramms des Bundes geschildert.

Neben diesen überörtlichen Restriktionen einer bürgernahen Sozialpolitik sind jedoch weitere auf der örtlichen Ebene zu vermuten. Hierzu gehören zunächst die vorhandenen Baustrukturen im örtlichen Raum, die häufig eine bürgernahe Sozialplanung beeinträchtigen. In Abschnitt 2.4 wird dargestellt, inwieweit die zu Stein gewordenen Entscheidungen früherer Perioden sich in der Gegenwart als Restriktionen auswirken. Weitere Restriktionen bürgernaher Sozialpolitik ergeben sich aus organisatorischen Barrieren, die im Rahmen der kommunalen Organisationshoheit selbst zu verantworten sind. Inwieweit die bestehende Politiksegmentierung und Verwaltungsfragmentierung die Leistungsfähigkeit örtlicher Sozialpolitik zu beeinträchtigen vermögen, wird in Abschnitt 2.6 am Beispiel der kommunalen Sozialbehörden gezeigt. Endlich ist zu vermuten, daß auch politische Interessenkämpfe und die selektive Problemwahrnehmung durch kommunale Eliten eine Restriktion örtlicher Sozialpolitik darstellen. Wie groß die Diskrepanz zwischen den Prioritäten der Eliten und denjenigen der Bürger für wichtige kommunale Aufgabenbereiche ist, wird in Abschnitt 2.7 für Kommunen unterschiedlicher Größenordnung ermittelt.

Die bisherige Hinführung zu den in den folgenden Kapiteln bearbeiteten Fragestellungen sollte zeigen, in welchem Umfange Kontaktsituationen zwischen Verwaltung und Bürger ihrerseits von einer Vielzahl von Vorgaben abhängig sind, die auf unterschiedlichen Stufen des politischen Prozesses der Bearbeitung sozialer Probleme wirksam werden. Es wäre also kurzschlüssig, wenn man die Bürgernähe der Verwaltung nur durch Erleichterungen des unmittelbaren Kontakts zwischen problembelasteten Bürgern und publikumsbezogenen

Stellen verbessern wollte. Es ist das wesentliche Anliegen dieses Bandes, auf die Interdependenz, d.h. die vielfältigen Zusammenhänge zwischen der Planung, der Organisation und der Vermittlung sozialer Leistungen auf der örtlichen Ebene hinzuweisen. Zum Verständnis dieser Zusammenhänge schien es uns zweckmäßiger, die folgende Darstellung mit der Analyse der allgemeinen Bedingungen örtlicher Sozialpolitik zu beginnen (Kap. 2) und im Anschluß daran die für die Planung des örtlichen Infrastrukturangebots relevanten Erwartungen und Verhaltensweisen der Bürger zu untersuchen (Kap. 3). Erst in Kap. 4 werden dann die für den Bürgerkontakt unmittelbar wirksamen Faktoren einer näheren Untersuchung unterzogen.

Während der Aufbau der Kapitel 1 bis 4 primär an den Erfordernissen einer wissenschaftlichen Problemanalyse ausgerichtet ist, wird in Kap. 5 versucht, den Ertrag der Untersuchungen unter Gesichtspunkten zusammenzufassen, die eine leichtere Aufnahme der Ergebnisse durch die Praxis erhoffen lassen.