

5. BÜRGERNÄHE ALS AUFGABE*

Die verbreitete Forderung nach vermehrter Bürgernähe von Politik und Verwaltung scheint von der Grunderfahrung auszugehen, daß der Bereich des öffentlichen Geschehens dem Bürger fremd geworden ist. Wahrscheinlich ist die Fremdheit an sich allerdings nichts neues, in autokratischen Staatsformen (z.B. absolute Monarchie) war sie – wie die schon alte Bürokratiekritik zeigt – nahezu selbstverständlich. Daß heute solche Fremdheit nicht mehr widerspruchslös hingenommen wird, hängt mit einer Tendenz zur fortschreitenden Demokratisierung aller Lebensbereiche zusammen, die sich zu ihrer Legitimation auf grundlegende Merkmale unserer Kultur und unseres Staatswesens berufen kann. Es liegt jedoch nicht nur an steigenden Demokratieansprüchen, sondern auch an realen Veränderungen der öffentlichen Verwaltung, wenn heute das Eigengewicht und die Eigendynamik staatlicher Organisation als dem Bürger fremde Macht stärker ins Bewußtsein treten.

Ausgangspunkt unserer weiteren Überlegungen ist daher die Feststellung, daß öffentliche Verwaltungen nicht etwa nur zufällig oder infolge des Versagens irgendwelcher Beamter, Behördenleiter oder Politiker zur Bürgerferne tendieren, sondern daß eine Tendenz zur Bürgerferne sich aus den 'Konstruktionsprinzipien' der öffentlichen Verwaltung ergibt. Bereits Max WEBER, dem wir die wohl eindringlichsten Analysen moderner Bürokratie verdanken, hat darauf hingewiesen,

„daß die 'Demokratie' als solche trotz und wegen ihrer unvermeidlichen aber ungewollten Förderung der Bürokratisierung Gegnerin der 'Herrschaft' der Bürokratie ist“ (1964: 729).

Mit dem Wiederaufleben der Bürokratiediskussion und der Forderung nach größerer Bürgernähe der Verwaltung ist diese für demokratische Staatswesen konstitutive Spannung erneut ins öffentliche Bewußtsein getreten. Offensichtlich reichen die etablierten Formen demokratisch-parlamentarischer Verwaltungskontrolle nicht mehr aus, um den demokratischen und sozialstaatlichen Anspruch, daß der Staat um seiner Bürger willen da sei, in ausreichendem Maße durchzusetzen. Die Entwicklung scheint dahin zu laufen, daß die Verwaltung immer weniger von den Problemen der Bürger weiß, und daß die Bürger immer weniger fähig sind, mit der Verwaltung zurechtzukommen. Es stellt sich daher für Politik und Verwaltung die Aufgabe, einer Reduktion des Rationalitätsanspruchs moderner Verwaltung auf eine bloß verwaltungsinterne Rationalisierung entgegenzuwirken und nach Mitteln und Wegen zu suchen, um den Nutzen der Verwaltung für die Bürger zu erhöhen. Das bedeutet, daß die Verwaltungen in-stand gesetzt werden müssen, die Probleme der Bürger besser bei der Planung

* Autoren: F.X. KAUFMANN / R. LOHAN / P. SCHÄFER

und der Verwirklichung ihrer Maßnahmen zu berücksichtigen, und daß die Bürger instand gesetzt werden müssen, das Angebot an öffentlichen Leistungen besser zu nutzen. Die vorhandenen Rationalitätspotentiale der Verwaltung müssen stärker zugunsten der Bürger eingesetzt werden, wenn der Anspruch einer sozialen Rationalität des modernen Staatswesens eingelöst werden soll.

Die im Forschungsverbund 'Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt' zusammenarbeitenden Forschungsprojekte haben diese Problemstellung zu ihrem gemeinsamen Bezugsproblem gemacht. Gegenüber der heute gängigen Reduktion des Problems der Bürgernahe auf Fragen der Bürgerfreundlichkeit ging es dabei gerade auch darum, die tieferliegenden Ursachen fehlender Bürgernahe zu verdeutlichen, um dadurch ein wirklichkeitsgerechteres Bild der bestehenden Aufgabe zu zeichnen.

Es wurden vor allem zwei Schwierigkeiten herausgearbeitet, die einer auf Einzelmaßnahmen reduzierten Bearbeitung des Problems entgegenstehen: Die erste läßt sich auf die Formel bringen, *daß Phänomene, die sich als bürgernah oder bürgerfern klassifizieren lassen, aus der Verwaltungsperspektive in peripheren Verwaltungsbereichen auftauchen, während aus der Bürgerperspektive gerade diese peripheren Bereiche als die zentralen erscheinen.* Die Vermittlung öffentlicher Leistungen an den Bürger erfolgt regelmäßig nicht in denjenigen Abteilungen und Stellen, in denen die Entscheidungen über Planung und Organisation dieser Maßnahmen fallen. Einrichtungen, welche Leistungen unmittelbar an die Bürger erbringen, befinden sich häufig nicht am Ort der Verwaltungszentralen und zählen mitunter auch juristisch nicht zum Bereich der öffentlichen Verwaltung, obwohl sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen (z.B. freie Träger der Wohlfahrtspflege). In allen Verwaltungsbereichen werden die Kontakte mit dem Publikum durch untergeordnete Dienststellen wahrgenommen, während die übergeordneten, zentraleren Dienststellen die 'Verwaltung der Verwaltung' betreiben und daher weit seltener und schwächer mit Problemen der Bürgernahe konfrontiert werden. Die für die Bürger unmittelbar wirksame und nützliche Leistung stellt sich aus der Verwaltungsperspektive als das letzte Glied einer langen Kette von Bedingungen und Handlungen dar, die auch unter anderen Gesichtspunkten als ihrer mehr oder weniger vermittelten Einwirkung auf Art und Nutzung der Endleistung für den Bürger zu beurteilen sind. Im Rahmen des Forschungsverbundes wurden daher die rechtlichen, finanziellen, räumlichen, organisatorischen und personellen Faktoren untersucht, von denen letztendlich die Bürgernahe der Leistungsvermittlung abhängt.

Schwierigkeiten ergeben sich zweitens aus dem Umstand, *daß sich Kriterien der Bürgernahe öffentlichen Handelns nur schwer in der Form allgemeingültiger Maximen formulieren lassen.* Wir müssen vielmehr stets den Zweck einer öffentlichen Maßnahme und die spezifischen Eigenarten und Probleme ihres Adressatenkreises, der 'Zielgruppe' kennen, wenn konkrete Empfehlungen formuliert werden sollen. Die Bürgernahe des öffentlichen Handelns ist daher nicht

nach Vorstellungen von einem 'Bürger schlechthin' oder des 'Durchschnittsbürgers' oder der 'Mehrheit aller Stimmberechtigten' zu beurteilen, sondern aufgrund der Kenntnis von Problemen und Eigenarten derjenigen Bürger, welche als Adressaten bestimmter Maßnahmen zu betrachten sind¹. Ebenso wie 'der Bürger' ist 'die Verwaltung' ein Abstraktum; es geht stets um die Verbesserung der konkreten Verwaltungspraxis in konkreten Aufgaben- oder Politikbereichen, deren Schwachstellen mit Bezug auf Bürgernähe sich nur durch entsprechend konkrete situations- und aufgabenbezogene Untersuchungen feststellen lassen. Vorschläge für Einzelmaßnahmen „aus der Praxis für die Praxis“ (vgl. insbesondere GRAMKE 1978; KGST 1979; JOERGER 1979) können im Einzelfall durchaus realisierbar und brauchbar sein; inwieweit sie jedoch in Einzelfällen wirksam sind, läßt sich nur bei Kenntnis der typischen bzw. der im Einzelfall vorhandenen Schwachstellen entscheiden. Ohne eine vorherige Diagnose der Schwachstellen erweisen sich Maßnahmen oft als überflüssig oder als Schnick-Schnack einer bloß scheinbaren Bürgerfreundlichkeit, die zwar zum Ansehen eines Behördenleiters beitragen mögen, aber keine reale Verbesserung der Situation der jeweils Betroffenen im Umgang mit ihrer Verwaltung nach sich ziehen.

Eine dauerhafte Verbesserung der Bürgernähe öffentlicher Leistungen ist also nur zu erwarten, wenn es gelingt, die Probleme der Verwaltungsperipherie in den Verwaltungszentralen zu berücksichtigen oder aber wenn den mit der Leistungsvermittlung befaßten Stellen entsprechende Freiräume und Anreize geboten werden, um Probleme der Bürgernähe situationsgerecht zu lösen.

Gegenstand der folgenden Überlegungen sind also nur solche Bereiche des öffentlichen Handelns, deren Zweck primär (so im Bereich der Leistungsverwaltung) oder konkurrierend (so im Bereich der Ordnungsverwaltung) in der Bearbeitung von unmittelbar die Bürger betreffenden Angelegenheiten besteht. Die Forschungen des Verbundes haben sich auf einen spezifischen Politikbereich, nämlich die örtliche Sozialpolitik bezogen, wo Probleme der Bürgernähe besonders offenkundig sind. Dies ergibt sich aus dem Zweck infrastruktureller Maßnahmen und sozialer Dienste, welche den Kernbereich örtlicher Sozialpolitik ausmachen. Sie sind stets auf die Beeinflussung von als problematisch angesehenen Lebenslagenelementen bestimmter Zielgruppen gerichtet und sind im besonderen Maße auf die Mitwirkung der Leistungsadressaten angewiesen. Örtliche Sozialpolitik kann ihre Ziele nur erreichen, wenn sie bürgernah ist, sie

¹ Es ist beispielsweise relativ unschädlich, wenn das Körperschaftssteuerrecht für den Laien undurchschaubar ist, da die hiervon Betroffenen sich ohnehin eines Steuerberaters bedienen. Es widerspricht jedoch offensichtlich den Geboten der Bürgernähe, wenn das Verfahren der Lohn- und Einkommensbesteuerung vom Steuerpflichtigen nur mit erheblichen Rechtskenntnissen sachgerecht und interessenwährend abgewickelt werden kann.

verfehlt ihren Sinn, wenn sie nicht die Situation, die Probleme und die Handlungsmöglichkeiten ihrer Adressatengruppen systematisch bei der Leistungserbringung berücksichtigt. Wie im Bereich der Leistungsverwaltung überhaupt geht es hier darum, mit dem Leistungsangebot diejenigen Personengruppen zu erreichen, die aufgrund ihrer Bedürfnisse oder Probleme diese Leistungen benötigen, und sie zu einer sachgerechten Mitwirkung bei der Leistungserbringung zu motivieren. Die Effektivität der Leistungsverwaltung ist von den Wirkungen abhängig, welche sie bei den Leistungsadressaten erzielt. In einem anderen Sinne gilt dies allerdings auch für den Bereich der Ordnungsverwaltung: Auch hier können die Ordnungszwecke umso eher erfüllt werden, je mehr es gelingt, die Bürger nicht nur zu einer Duldung der unerläßlichen Eingriffe zu veranlassen, sondern auch ihre verfahrensgerechte Mitwirkung zu erreichen. Deshalb können wir annehmen, daß die Probleme der Bürgernähe in anderen Verwaltungs- und Politikbereichen nicht grundsätzlich von denjenigen der hier untersuchten Beispiele aus dem Bereich örtlicher Sozialpolitik verschieden sind, und daß es deshalb sinnvoll ist, in diesem abschließenden Kapitel einige verallgemeinernde Schlußfolgerungen zu ziehen.

Wie bereits einleitend (Abschn. 1.1.4) ausgeführt, postulieren wir Bürgernähe als viertes Kriterium der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Handelns, neben Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Dadurch sollen bewußt verwaltungsexterne Gesichtspunkte in die politische, richterliche und administrative Beurteilung des Verwaltungshandelns einbezogen werden. Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und die Sachgerechtigkeit politisch-administrativer Lösungen sind also stärker als bisher unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirkungen auf die Adressaten dieser Maßnahmen zu beurteilen, so wie es bereits heute selbstverständlich erscheint, sie unter den Aspekten der Rechtmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit zu betrachten.

Aus dem Umstand, daß in gewissem Umfang Konstruktionsprinzipien öffentlicher Verwaltung (etwa die zur Zentralisierung tendierende Amtshierarchie, die formalisierte Arbeitsteilung, die Aktenförmigkeit des Verwaltungshandelns und die formalistische Unpersönlichkeit des Verfahrens) gleichzeitig Leistungsfähigkeit und tendenzielle Bürgerferne bewirken, läßt sich nicht schließen, daß die Bürgerferne der öffentlichen Verwaltung nur auf Kosten ihrer Leistungsfähigkeit reduziert werden kann. Insoweit die Mitwirkung der Bürger an den Verwaltungsverfahren erforderlich ist, erweist sich die Bürgernähe der Verwaltung gleichzeitig als ein Element der Leistungssteigerung. Das zentrale Problem ist vielmehr, die Leistungspotentiale der öffentlichen Verwaltung stets erneut auf ihre verwaltungsexternen Zwecke hin zu orientieren, um dadurch ihre Leistung, d.h. ihren zweckdienlichen Einsatz, sicherzustellen.

Dem möglichen Einwand, Bürgernähe sei eine viel abstraktere und beliebigeren Vorstellung als etwa Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ist entgegenzuhalten, daß es sich bei diesen Begriffen ebenfalls um sehr abstrakte Gesichts-

punkte handelt. Ihre scheinbare Konkretheit und größere Präzision ergibt sich nur aus dem Umstand, daß für die Kontrolle von Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit besondere Instanzen geschaffen wurden, nämlich die Gerichte und die Rechnungshöfe. Bekanntlich ist auch die Kontrolle der Zweckmäßigkeit öffentlicher Maßnahmen ein bisher institutionell wenig gelöstes Problem, sieht man von der verwaltungsinternen Fachaufsicht ab. Die Frage, auf welche Weise Gesichtspunkte der Bürgernähe im Rahmen der Verwaltungskontrolle zu institutionalisieren sind, ist daher von eminenter praktischer Bedeutung.

5.1 Gesichtspunkte bürgernaheer Verwaltungspraxis

Im folgenden wird anhand einiger Ergebnisse unserer Untersuchungen gezeigt, wie typische Schwachstellen öffentlicher Verwaltung die Wirksamkeit öffentlicher Leistungen beeinträchtigen. Aus diesen Ergebnissen kann nicht auf den Grad fehlender Bürgernähe oder der Wirksamkeit der öffentlichen Verwaltung schlechthin geschlossen werden. Wenn jedoch die Bürgernähe der Verwaltung gesteigert werden soll, so muß zunächst das Bewußtsein und das Diagnosevermögen zur Identifizierung vorhandener Schwachstellen der Verwaltungspraxis gesteigert werden. Die im folgenden entwickelten Gesichtspunkte stellen in praktischer Absicht Suchmuster dar, mit deren Hilfe Phänomene der Bürgerferne in der Verwaltungsperipherie geortet werden können. Sie sollen dazu beitragen, Probleme der Peripherie auch für zentrale Verwaltungseinheiten in anschaulicher und systematischer Form zu präsentieren. Die meisten Projekte haben in ihren Analysen einerseits Phänomene der Bürgerferne bzw. Schwachstellen bürgernaheer Verwaltungshandeln aufgedeckt; sie haben andererseits durch den Nachweis einer hohen Variabilität der untersuchten Phänomene gezeigt, daß die Ergebnisse des Verwaltungshandeln keineswegs so eindeutig festgelegt sind, daß sie sich nicht beeinflussen ließen. Auf jeder Stufe des politisch-administrativen Systems bestehen Handlungsspielräume, die zugunsten von mehr Bürgernähe eingesetzt werden können – oder auch nicht.

Hinter den Hypothesen und Fragestellungen der Forschungsgruppen standen Theorien bzw. theoretische Annahmen, die für den Praktiker zunächst kaum von unmittelbarem Nutzen zu sein scheinen. Da es uns in diesem Kapitel darum geht, die Untersuchungsergebnisse in einer Weise zu präsentieren, die ihren Transfer in praktische Handlungszusammenhänge ermöglicht, mußte ein heuristischer Raster gefunden werden, der sowohl mit dem Problembewußtsein der Praktiker vereinbar ist als auch die Intentionen der Forschungsgruppen berücksichtigt. Wir orientieren uns dabei an acht Dimensionen bürgernaheer Verwaltungspraxis, die wir als *informative, partizipative, räumlich-örtliche, zeitliche, räumlich-bauliche, organisatorische, kommunikative und sachliche Dimensionen* bezeichnen (vgl. KAUFMANN/SCHÄFER 1978). Diese acht Dimensionen eignen sich unseres Erachtens als Gesichtspunkte, unter denen Verwaltungspraktiker die Bürgernähe bestimmter Programme und Maßnahmen zu prüfen

vermögen. Durch die Verknüpfung der Forschungsergebnisse mit diesen Dimensionen versprechen wir uns ihre Veranschaulichung und gleichzeitig Anstöße für praktische Reformen. Naturgemäß handelt es sich um eine Auswahl aus den Untersuchungsergebnissen, eine Gesamtzusammenfassung ist nicht beabsichtigt.

5.1.1 Informationsstand von Politik, Verwaltung und Bürger

Häufig werden Probleme der Bürgerferne von Politik und Verwaltung primär als Informationsprobleme definiert. Einzelne Autoren (z.B. DEUTSCH 1969) neigen sogar dazu, die Probleme politischer Steuerung ausschließlich als Informationsprobleme zu definieren. Auch wenn dies zweifellos eine allzu vereinfachende Problemsicht darstellt, so ist es doch offensichtlich, daß der Verbesserung der Information der Politiker und der Verwaltung über die Probleme der Bürger einerseits und der Information der Bürger über die für sie bestimmten öffentlichen Maßnahmen andererseits erhebliche Bedeutung sowohl auf der Ebene der politischen Planung als auch der Organisation und Vermittlung öffentlicher Leistungen zukommt. Das tendenzielle Auseinanderfallen von politischen bzw. administrativen Aktivitäten und Erwartungen bzw. Problemlagen der Bürger wurde im Rahmen des Forschungsverbundes von mehreren Projekten unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht.

In Abschnitt 3.5 wurde die Frage untersucht, inwieweit die Bürger unterschiedliche Versorgungsniveaus mit Infrastruktureinrichtungen wahrnehmen. Für eine repräsentative Auswahl von Bürgern unterschiedlich versorgter Kommunen konnte nachgewiesen werden, daß die Leistungsanforderungen umso größer sind, je schlechter die Versorgung ist; bei einer guten Versorgung mit bestimmten Einrichtungen wurde auch eine höhere Zufriedenheit mit dem Leistungsangebot registriert. Daraus läßt sich schließen, daß Unterschiede im Leistungsangebot von den Bürgern in ihrer Gesamtheit durchaus wahrgenommen und recht realistisch eingeschätzt werden. Man kann daraus schließen, daß Informationsanstrengungen der Verwaltung über das bestehende Angebot beim überwiegenden Teil der Bürger 'ankommen', und daß Bemühungen, mit den Bürgern über kommunale Projekte in ein konkretes und sachbezogenes Gespräch zu kommen, durchaus Erfolgsaussichten bieten. Hierfür genügt es allerdings nicht, darauf zu vertrauen, daß einmalige amtliche Bekanntmachungen von der Mehrzahl der Bürger gelesen werden oder daß das Angebot formeller Bürgeranhörungen von den Bürgern in ausreichender Breite wahrgenommen wird.

Ein relativ schlechter Informationsstand über die Angebote und Möglichkeiten im Sozialbereich scheint bei den spezifischen Zielgruppen 'Alte' und 'Unterschichtangehörige' vorzuliegen. So vermutete ein großer Teil der befragten Sozialarbeiter und Sachbearbeiter, daß alte Menschen nur in geringem Maße über die ihnen zustehenden Leistungen informiert sind und diese auch in geringerem Umfang, als sie ihnen zustehen, in Anspruch nehmen. Gleichzeitig wurde in zahlreichen Untersuchungen immer wieder ein höheres Zufriedenheits-

niveau älterer Mitbürger mit dem vorhanden Leistungsangebot festgestellt (vgl. Abschnitt 3.4.1 sowie PROGNOSE 1979). Wir müssen also davon ausgehen, daß alte Menschen vorhandene Leistungsangebote weniger leicht wahrnehmen und die ihnen zustehenden Rechte weniger ausschöpfen. Hier scheinen gezielte, zielgruppenspezifische Bemühungen um eine Verbesserung der Information besonders notwendig.

Als ein genereller Indikator für den Informationsfluß zwischen öffentlichen Instanzen und den Bürgern kann der Grad der Übereinstimmung zwischen Bürgern und kommunalen Eliten in der Auffassung kommunalpolitischer Probleme und der Gewichtung kommunaler Aufgabenbereiche betrachtet werden. Bei dem Vergleich von Bürger- und Elitenmeinungen in Abschnitt 2.7 zeigt sich große Übereinstimmung in den Bereichen Umwelt, Bildung und Soziales. Hingegen maßen die Bürger der öffentlichen Sicherheit größere Bedeutung zu als die Eliten, während letztere beispielsweise dem Ausbau von Beratungsstellen und Maßnahmen für die Problemgruppe der Gastarbeiter weit höheres Gewicht zuschrieben. Von Interesse ist dabei, daß die Übereinstimmung zwischen Bürgern und Eliten umso größer ist, je detaillierter nach konkreten Maßnahmen gefragt wurde, ein weiteres Argument dafür, die Informationsanstrengungen nicht primär auf eine allgemeine Öffentlichkeitsarbeit, sondern auf konkrete Probleme und Maßnahmen zu richten. Bemerkenswert ist weiterhin, daß die Übereinstimmung zwischen Bürgern und Eliten mit wachsender Ortsgröße geringer wird. Dies veranschaulicht unsere einleitende These, daß Größenwachstum und Zentralisierung – wie sie beispielsweise durch die Gebietsreform der letzten Jahre gefördert wurden – zur Bürgerferne von Politik und Verwaltung beitragen.

Neben den Problemen der Bürgerinformation sind auch Aspekte der Verwaltungsinformation im Rahmen des Verbundes untersucht worden. Dabei zeigte sich am Beispiel des Förderprogramms von Modelleinrichtungen für die Drogenberatung, daß dieses Programm ohne vorangehende Untersuchungen über Umfang, Struktur, Straffälligkeit o.a.m. der Drogenkonsumenten ins Leben gerufen wurde, und daß auch im Verlauf des Programms keine ergänzenden Maßnahmen getroffen wurden, um den Informationsstand der Bundes- und Landesbehörden über den Problembereich zu verbessern. Aufgrund dieser Informationsdefizite über Struktur und Prozesse des 'Feldes' und die Erfolgsbedingungen der 'an der Drogenfront' operierenden Einrichtungen ist es nicht verwunderlich, daß dem Förderprogramm eine zweckmäßige Konzeption fehlte und daß die erforderlichen flankierenden Maßnahmen, beispielsweise die Einräumung eines Zeugnisverweigerungsrechts für die Drogenberater, nicht getroffen wurden (vgl. Abschnitte 2.5 und 4.4).

Für den Bereich der Sozialhilfe wurde festgestellt, daß in der Verwaltung die dort anfallenden Informationen über Problemlagen und soziale Merkmale ihres Adressatenkreises kaum ausgewertet werden, um sich dadurch ein besseres Bild von den Bedingungen der Wirksamkeit derartiger Maßnahmen zu verschaffen

(vgl. GRUNOW/HEGNER 1978b: 249 f). Es ist zu vermuten, daß es sich hier nicht um einen Einzelfall handelt, sondern daß insgesamt innerhalb der öffentlichen Verwaltung das Berichtswesen ausschließlich an verwaltungsinternen Bedürfnissen ausgerichtet ist und daß die vorhandenen Unterlagen zur möglichen Erfolgskontrolle nicht verwendet werden.

Bei der Erhebung des Angebots an kommunalen Infrastruktureinrichtungen stellte sich heraus, daß die Datenlage in zahlreichen Kommunen teilweise unvollständig oder sogar fehlerhaft war. Häufig werden Bedarfsplanungen ohne ausreichende Kenntnis des vorhandenen Bestandes durchgeführt. Offensichtlich ist es unmöglich, eine problemgerechte Infrastrukturpolitik zu formulieren, so lange es an ausreichenden Kenntnissen der kommunalen Gegebenheiten fehlt. Für qualifizierte Bestandsaufnahmen ist nicht nur ein Infrastrukturraster erforderlich, sondern darüber hinaus sollten auch Daten der amtlichen Statistik (Volkszählung, Wohnungszählung) auf Quartiers- bzw. bei kleinräumigen Analysen auch auf Blockebene vorliegen bzw. ausgewertet werden. Nach der Gebietsreform müßte es möglich sein, für derartige Aufgaben qualifizierte statistische Abteilungen aufzubauen.

5.1.2 Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger

Seit über einem Jahrzehnt werden bereits Möglichkeiten einer verbesserten politischen Partizipation der Bürger erörtert; da zu dieser Thematik bereits zahlreiche Untersuchungen vorliegen, wurde dieser Problembereich nur am Rande in das Untersuchungsprogramm des Verbundes aufgenommen. Es zeigte sich, daß Angehörige der Mittel- und Oberschicht, Bürger mit hohem Bildungsgrad und mittleren Lebensalters sowie männliche Mitbürger den höchsten Grad der politischen Beteiligung aufweisen, wie er in der Teilnahme an Wahlen, Mitarbeit in Parteien, Vereinen und Verbänden, Besuch von Bürgerversammlungen usw. zum Ausdruck kommt (vgl. ARZBERGER et al. 1979). Das gleiche gilt für die Mitarbeit in Bürgerinitiativen – wie dies auch bereits in zahlreichen früheren Untersuchungen festgestellt wurde.

Es sind auch die gleichen Gruppen, die in höherem Maße Forderungen nach einem Ausbau der sozialen Infrastruktur stellen und mit dem gegebenen Angebot unzufriedener sind (vgl. Abschn. 3.4.1, 3.4.2). Wir müssen daher davon ausgehen, daß diejenigen Bevölkerungsgruppen, bei denen die größten bzw. vielfältigsten sozialen Probleme zu vermuten sind, von sich aus am wenigsten befähigt sind, ihre Bedürfnisse politisch zu artikulieren. Für eine örtliche Sozialpolitik, die das Ausmaß sozialer Problemlagen zur Richtschnur ihrer Maßnahmen nehmen will, müssen daher Äquivalente zur politischen Bedürfnisartikulation gefunden werden, um eine angemessene Berücksichtigung dieser Bevölkerungsgruppen in der Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Maßnahmen sicherzustellen.

Als ein mögliches Instrument, mit dessen Hilfe sich Politik und Verwaltung

Aufschluß über verbreitete Problemlagen, Erwartungen und Bedürfnisse der Bürger verschaffen können, werden Methoden der Umfrageforschung empfohlen, die im Rahmen des Verbundes auch zu diesem Zweck eingesetzt wurden. Dabei zeigte sich, daß unter den Befragten ein nicht unerheblicher Anteil war, der keinen Gebrauch von den verschiedenen Formen politischer Partizipation (unter Einschluß der Wahlen) machte. Es scheint also mit Hilfe von Befragungen durchaus möglich, auch an diejenigen Bevölkerungsgruppen heranzukommen, die sich am politischen Geschehen nicht aktiv beteiligen (vgl. ARZBERGER et al. 1978: 238 ff).

Unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe öffentlicher Leistungen sollten jedoch auch diejenigen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger nicht übersehen werden, welche sich im Prozeß der Leistungserbringung selbst ergeben. Diese sind für die unmittelbare Lebenslage der Bürger vermutlich noch bedeutungsvoller als die politischen Partizipationsmöglichkeiten, da es hier unmittelbar um Maßnahmen und Leistungen geht, die auf die Lebenslage des einzelnen einwirken. Im Bereich der örtlichen Sozialpolitik ist die aktive Mitarbeit bzw. Mitverantwortung der betroffenen Bürger Voraussetzung und Bestandteil des Erfolgs getroffener Maßnahmen. Unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe ist zu fragen, was die Verwaltung tut, um die Mitwirkung der Bürger bei der Produktion und Vermittlung sozialer Maßnahmen und Leistungen zu fördern.

Derartige Mitwirkungsmöglichkeiten sind zumeist innerhalb der rechtlichen Verfahren bereits vorgesehen: Wenn Bürger Anträge stellen, Auskunft erfragen oder erteilen, Infrastruktureinrichtungen oder Dienstleistungen in Anspruch nehmen oder Einspruch gegen eine behördliche Maßnahme ergreifen, handelt es sich stets um Akte der Mitwirkung der Bürger an der Erbringung öffentlicher Leistungen. Das Ausmaß, in dem es Bürgern gelingt bzw. erleichtert wird, im Rahmen der vielfältigen Formen der Leistungsvermittlung ihre Bedürfnisse zu artikulieren, ihre Probleme zur Sprache zu bringen und ihre Interessen zu wahren, ist entscheidend für die Wirksamkeit und damit Sachgerechtigkeit des öffentlichen Handelns. In gewissem Sinne ist daher die Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger an den sie betreffenden öffentlichen Maßnahmen ein Kernproblem der Bürgernähe. Die Mitwirkungsmöglichkeiten stehen daher in engem Zusammenhang mit den übrigen, in diesem Abschnitt erörterten Gesichtspunkten.

Das tatsächliche Ausmaß der Mitwirkung läßt sich durch teilnehmende Beobachtung an Kontakten zwischen Verwaltung und Bürger direkt erforschen. Im Rahmen des Außendienstes des Sozialamtes wurde bei der Beobachtung von Hausbesuchen bei Sozialhilfeempfängern festgestellt, daß die Gesprächsführung ganz überwiegend beim Sozialarbeiter liegt und die Klienten vorwiegend passive Verhaltensweisen zeigen. Lediglich bei einem Fünftel der Hausbesuche ließ sich beobachten, daß die Klienten zu einer Darstellung ihrer eigenen Probleme oder

Erfahrungen kamen (vgl. GRUNOW/HEGNER 1978 b: 449 f)¹.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger im unmittelbaren Verwaltungskontakt sind zum einen von der Bereitschaft des Personals abhängig, auf die Anliegen der Bürger einzugehen, sie zu Wort kommen zu lassen und die relevanten Gesichtspunkte ihrer Situation bei der Entscheidung über sie betreffenden Maßnahmen zu berücksichtigen. Diese Bereitschaft des Personals ist jedoch ihrerseits von weiteren Bedingungen, etwa der verfügbaren Zeit, der Gestaltung der Räumlichkeiten und nicht zuletzt seiner organisatorischen Einbindung und den ihm gewährten Freiheitsgraden der Problembearbeitung abhängig. Im Rahmen der Untersuchung des Modellförderprogramms zur Drogenberatung konnte gezeigt werden, daß das Ausmaß der geforderten Verwaltungskontrolle und Rechnungslegung einen wachsenden Zeitanteil des Personals in Anspruch nahm, der dann nicht mehr für die Betreuung der Klienten zur Verfügung stand. Ebenso zeigte sich, daß im Zuge der Abwicklung des Förderprogramms gerade diejenigen Einrichtungen, welche mit unkonventionellen Methoden die Mitwirkung der Drogensüchtigen zu erreichen suchten, eliminiert wurden. Es besteht Grund zur Vermutung, daß die Formen verwaltungsinterner Erfolgskontrolle (z.B. Beurteilung nach der Zahl erledigter Fälle) dazu beitragen, daß das Personal die Mitwirkungsmöglichkeiten ihrer Klientel eher einzuengen als zu erweitern sucht.

Inwieweit die im Rahmen von Verwaltungsverfahren gegebenen Mitwirkungsmöglichkeiten ausreichen, um bei Bevölkerungsgruppen mit einer komplexen, vielfältigen Problembelastung angemessene Hilfe zu leisten, scheint fraglich. Gerade in solchen Fällen kann die erforderliche Aktivierung der Betroffenen unkonventionelle Maßnahmen erfordern, die die Möglichkeiten verwaltungsförmiger Problembearbeitung sprengen. Hier stellt sich die Frage, auf welche Weise durch öffentliche Hilfen Maßnahmen kollektiver Selbsthilfe oder sozialer Aktion (vgl. Abschn. 1.2.3) in einer Weise unterstützt werden können, die ihre Handlungsautonomie nicht einschränkt.

Verallgemeinernd läßt sich hier abschließend festhalten, daß ein Konflikt zwischen dem Anspruch auf zentralisierte Steuerung politisch-administrativer Prozesse und den Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger besteht. So wird seit jeher das Erfordernis der Gemeindeautonomie mit der Überlegung begründet, daß es hier den Bürgern in größerem Umfang möglich sei, an den sie betreffenden Entscheidungen mitzuwirken als auf der Ebene des Landes oder des Bundes. Deshalb wurde der Frage einer Aushöhlung der Gemeindeautonomie durch zweckgebundene Finanzaufweisungen von Bund und Ländern im Rahmen des

1 In einem anderen Projekt wurden Interaktionen im Rahmen von Drogenberatungsstellen beobachtet und in einem dritten Interaktionen zwischen Sachbearbeitern und Antragstellern auf Sozialhilfe mit Hilfe von Videoaufnahmen registriert. Diese Erhebungen sind jedoch noch nicht ausgewertet

Verbundes besondere Beachtung geschenkt (vgl. Abschn. 2.2). Aber auch innerhalb der kommunalen Verwaltung dürfte das Ausmaß an Autonomie, das den für besonders problembelastete Bevölkerungsgruppen zuständigen Ämtern (Sozialamt, Jugendamt) gewährt wird, für deren Bereitschaft und Möglichkeiten entscheidend sein, der schwierigen Aufgabe einer sozialen Aktivierung ihrer Klientel gerecht zu werden.

5.1.3 Räumliche Verteilung leistungserbringender Einrichtungen

Die ursprüngliche Bedeutung von Bürgernähe zielt auf die räumliche Verteilung von Behörden, Einrichtungen und Diensten. Wenn auch Bürgernähe nicht auf die räumliche Nähe reduziert werden kann, so ist doch deren Wichtigkeit nicht zu bestreiten. Das spiegelt sich auch in den Antworten der befragten Sozial- und Sachbearbeiter wider: Die räumliche Nähe wurde von ihnen zu den wichtigsten Komponenten von Bürgernähe gerechnet (vgl. Abschn. 4.2.3).

Die Bedeutung der räumlichen Lage von Infrastruktureinrichtungen wurde in den Abschnitten 3.2 und 3.3 untersucht. Bestimmte Bevölkerungsgruppen, z.B. die Arbeiter, weisen eine ausgeprägte Quartiersbezogenheit ihrer sozialen Aktivitäten auf. Sollen angebotene öffentliche Einrichtungen und Dienste von diesen Gruppen in Anspruch genommen werden, so ist es erforderlich, daß sie im unmittelbaren Umfeld der Nutzergruppen liegen. Für zahlreiche Einrichtungen der sozialen Infrastruktur gilt, daß sie vor allem von solchen Bevölkerungsgruppen benötigt werden, die sich äquivalente Leistungen aufgrund ihres geringen Einkommens, fehlender Bildung oder fehlender Gesundheit auf privatem Wege nicht beschaffen können. Das Sozialstaatspostulat gebietet aber, private Benachteiligungen durch öffentliche Leistungen auszugleichen. Bei einem Vergleich der Infrastrukturausstattung von Arbeiterquartieren und bürgerlichen Quartieren zeigte sich ein sehr differenziertes Bild: Arbeiterquartiere sind mit Arztpraxen, weiterführenden Schulen und Grünanlagen unterdurchschnittlich und mit Einrichtungen der Jugend- und Altenhilfe überdurchschnittlich versorgt. Arbeiterquartiere sind also nur mit kompensatorischen Einrichtungen stärker versorgt, während Einrichtungen der sozialen Chancenzuweisung in geringerem Maße vorhanden sind. Ebenso zeigt sich am Fehlen von Grünanlagen, daß die Wohnqualität dieser Quartiere deutlich schlechter ist. Es ist zu fragen, welches sozialpolitische Konzept hinter einer solchen Verteilung von Infrastruktureinrichtungen sichtbar wird.

Die Folgen dieser ungleichen räumlichen Verteilung öffentlicher Leistungen wurden durch das Nutzungsverhalten und die subjektive Zufriedenheit der Bürger erfaßt. Bei der Quartiersbefragung in Abschnitt 3.3 stellte sich heraus, daß die räumliche Nähe einer Einrichtung in hohem Umfang das Ausmaß der Nutzung bestimmt: Je näher eine Einrichtung bei der Wohnung der Bürger liegt, umso häufiger wird sie genutzt. Auch hier zeigt sich der Einfluß einer unterschiedlichen sozialen Stellung: Arbeiter gehen bei der Wahl einer Einrich-

tung (z.B. des Kindergartens) primär nach dem Kriterium der räumlichen Nähe vor, während Angehörige der Mittelschicht auch andere Kriterien, wie ideelle Ausrichtung, Qualifikation des Personals der Einrichtung usw. in ihre Entscheidung einbeziehen. Auch die subjektive Zufriedenheit der Bürger scheint von der räumlichen Dimension mit beeinflusst zu sein: Die Bewohner mittlerer und kleiner Städte erwiesen sich zufriedener als diejenigen einer Großstadt. Für die Stadtplanung stellt sich damit die Frage, auf welchem Wege in Großstädten dem Wunsch der Bürger nach überschaubaren Größenordnungen des sie betreffenden Lebensbereichs beispielsweise durch die Schaffung von Subzentren Rechnung getragen werden kann (vgl. ARZBERGER et al. 1978: 155 ff; GÖSCHEL et al. 1979: 42 ff).

Neben der räumlichen Lage von Infrastruktureinrichtungen wurde teilweise auch die Lage von Behörden und Behördenstellen miterhoben. Unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe ist zu fragen, inwieweit eine Dekonzentration von Verwaltungsstellen bzw. eine Ausgliederung von Einrichtungen den Bedürfnissen bestimmter Zielgruppen entgegenkommt und welche verwaltungsinternen Schwierigkeiten sich daraus ergeben können. Der hohen Bedeutung, die im Abschnitt 4.2.3 der räumlichen Dekonzentration von den befragten Verwaltungsangehörigen zugeschrieben wird, steht ein tatsächlich nur geringes Ausmaß an Ausgliederung gegenüber: In nur drei von neun Untersuchungskommunen existieren Außenstellen der Abteilung für allgemeine Sozialhilfe. Von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit sozialer Einrichtungen ist deren räumliche Ausgliederung dort, wo die Klienten – aus was für Gründen auch immer – den Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung scheuen. Wie in Abschnitt 4.4 gezeigt wurde, gibt es keine einzige Beratungsstelle, die nicht räumlich und organisatorisch aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert ist, und dies mit gutem Grund: Die Nähe des Drogenbereichs zu kriminalisierten Verhaltensweisen bedingt, daß hier therapeutische Interventionen nur insoweit Erfolg haben können, als die Drogenkranken davon ausgehen können, daß die Inanspruchnahme von Hilfe die Wahrscheinlichkeit einer Strafverfolgung nicht erhöht.

Bei der Entscheidung, welche Leistungsangebote dezentralisiert werden sollten, wird die Notwendigkeit einer Differenzierung nach Zielgruppen und Einrichtungstypen besonders deutlich: Räumliche Nähe hat besonderes Gewicht bei Einrichtungen, die um ihrer Wirksamkeit willen häufig erreichbar sein müssen (Kindergärten, Altentagesstätten, praktischer Arzt) bzw. Einrichtungen, die informelle Treffen und Gruppenbildung im unmittelbaren Lebensumfeld der Bürger ermöglichen sollen, wie etwa Jugendclubs (vgl. GÖSCHEL et al. 1979: 167 ff).

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, daß die Forderung nach einem dezentrierten Angebot von Einrichtungen und Diensten mit der Forderung nach größtmöglicher Leistungsfähigkeit solcher Einrichtungen in Konflikt ge-

raten kann. Eine zu weit gehende Dekonzentration von Verwaltungsstellen kann eine vernünftige Arbeitsorganisation, qualifizierte Stellenbesetzungen oder Urlaubs- bzw. Krankheitsvertretungen erschweren; bestimmte Sportarten erfordern große Sportanlagen, die nicht in beliebiger Menge bereitgestellt werden können; schwierige Operationen, die eine intensive Technologie erfordern, lassen sich nur in spezialisierten Krankenhäusern ausführen. Die Abwägung, ob Effizienzverluste bei räumlicher Dekonzentration in Kauf genommen werden sollen, muß stets unter Berücksichtigung der Zielgruppen bestimmter Einrichtungen und ihrer Möglichkeiten der Inanspruchnahme getroffen werden. Darüber hinaus sollte bei der Standortwahl von Einrichtungen berücksichtigt werden, inwieweit sie geeignet sind, soziale Ungleichheiten abzubauen: Es scheint gerechtfertigt, der stärkeren Quartiersgebundenheit und den geringeren Möglichkeiten der Arbeiterbevölkerung, fehlende öffentliche Angebote durch die Inanspruchnahme privatwirtschaftlicher Angebote zu ersetzen, durch ein überproportionales Angebot öffentlicher Einrichtungen in Arbeiterquartieren Rechnung zu tragen. Wie gezeigt wurde, gilt für zahlreiche Einrichtungen gerade das Gegenteil.

5.1.4 Abstimmung der Zeithorizonte von Behörden und Bürgern

Da Zeit ein knappes Gut ist, sind hinsichtlich der Zeithaushalte von Behörden und Bürgern nicht unerhebliche Konflikte zu erwarten. Die meisten Bürger können aufgrund ihrer alltäglichen Verpflichtungen, beispielsweise im Berufsleben oder in der Kinderpflege, nicht frei über ihre Zeit verfügen. Die meisten öffentlichen Einrichtungen sind jedoch zu eben den gleichen Zeiten geöffnet, zu denen der überwiegende Teil der Bevölkerung einer beruflichen Arbeit nachgeht. Zahlreiche Einrichtungen mit hohem Publikumsverkehr sind zudem aus verwaltungsinternen Gründen nicht einmal während der ganzen Beschäftigungszeit des Personals geöffnet, gelegentlich bestehen Sprechzeiten nur an einem Wochentag (vgl. GRUNOW/HEGNER 1978 b: 470 ff). Umfang und Zeitpunkt der Öffnungszeiten sollten im Hinblick auf eine bestmögliche Nutzung des Angebots soweit als möglich auf die typischen Zeithaushalte der jeweiligen Zielgruppen abgestimmt werden; es sei jedoch nicht verschwiegen, daß dies dem Interesse des öffentlichen Personals entgegenstehen kann. Dennoch wird mit zunehmender Arbeitszeitverkürzung die Frage immer dringlicher, ob nicht durch eine Ausdehnung des Prinzips der gleitenden Arbeitszeit die Zugänglichkeit öffentlicher Einrichtungen auch außerhalb der Kernarbeitszeiten der erwerbstätigen Bevölkerung ermöglicht werden kann.

Beziehungen zwischen der zeitlichen und der räumlich-örtlichen Dimension von Bürgernähe zeigen sich am Problem des Zeitaufwands, den der Bürger zur Erreichung bestimmter Stellen benötigt: Besonders problembelastete Bevölkerungsgruppen sind in der Regel weniger mobil und haben seltener ein Auto. Insoweit sie in unterversorgten Quartieren ansässig sind, ergibt sich für sie eine

doppelte Schlechterstellung: Sie müssen einerseits längere Wege in Kauf nehmen und sind andererseits in erhöhtem Maße auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen, deren Benutzung ohnehin einen größeren Zeitaufwand erfordert (vgl. Abschn. 3.2).

Neben der Abstimmung der Zeithaushalte von Behörden und Bürgern stellen auch die unterschiedlichen Zeitvorstellungen ein Problem dar: Beispielsweise dauert die verwaltungsinterne Bearbeitung von Anträgen in der Regel weit länger, als es für ihre unmittelbare Erledigung erforderlich ist. Dies ergibt sich zum einen aus dem diskontinuierlichen Arbeitsanfall und zum anderen aus dem Kontrollprinzip der Gegenzeichnung bzw. dem Erfordernis des Zusammenwirkens verschiedener Stellen. Aus der Perspektive der Bürger, insbesondere derjenigen, die im Umgang mit Verwaltungen wenig geübt und wenig gewohnt sind, über längere Zeiträume hin zu disponieren (und hierzu infolge ihrer ungünstigeren Lebenslage auch weniger imstande sind), sind diese administrativen Zeiterfordernisse undurchschaubar. Neben möglichen organisatorischen Maßnahmen zur Abkürzung von Bearbeitungszeiten kann durch entsprechende Auskunftserteilung bzw. Benachrichtigung über die voraussichtliche Bearbeitungsdauer die zeitliche Unberechenbarkeit der Verwaltung vermindert werden, wodurch gleichzeitig auch bei den Bürgern Lernprozesse im Umgang mit der Verwaltung (z.B. frühzeitigere Antragstellung) in Gang gesetzt werden können.

Für einen Großteil der Bürgeranliegen mögen derartige Maßnahmen ausreichen. Es ist jedoch nicht zu übersehen, daß in manchen Fällen das Ausmaß des Problemdrucks bestimmten Bürgeranliegen eine Dringlichkeit verleiht, das den Rahmen der üblichen Wartezeiten sprengt. Dies ist offensichtlich bei akuten Krankheiten und Unfällen, denen man schon heute durch entsprechende Notdienste Rechnung zu tragen sucht. Aber auch im Bereich der Sozialhilfe und der verschiedenen Formen des Beratungswesens fallen typischerweise Probleme an, deren Bearbeitung keinen Aufschub erträgt: Bei ernststen Erziehungsschwierigkeiten ist beispielsweise den Eltern mit einer Beratung nach sechsmonatiger Wartezeit in der Regel nicht mehr gedient. Ebenso zeigte sich im Bereich der Drogenberatung das Erfordernis einer häufig an keine Arbeitszeitregelung gebundenen Disponibilität der Berater. Auch außerhalb derartiger Problemfälle muß darauf hingewiesen werden, daß Konflikte zwischen den Problemen der Leistungsadressaten und dem administrativen Stil der Problembearbeiter vor allem dort auftreten, wo bei den Betroffenen komplexe Problemlagen gegeben sind. Häufig ist hier das Zusammenwirken mehrerer Stellen erforderlich, um die Problemlage nachhaltig zu beeinflussen, was wiederum einen erhöhten Zeitaufwand infolge verwaltungsinterner Koordinationserfordernisse bedeutet. Es ist zu prüfen, inwieweit durch entsprechende organisatorische Maßnahmen, beispielsweise durch die Einrichtung eines unter bestimmten Voraussetzungen anzuwendenden Eilverfahrens die entstehenden Diskrepanzen zwischen Dringlichkeit der Probleme und den Zeiterfordernissen der Verwaltung vermindert

werden können.

Wie bereits unter Partizipationsgesichtspunkten erwähnt, kann eine problemgerechte Abwicklung von Publikumskontakten vergleichsweise zeitaufwendig sein; bürgernahes Verwaltungshandeln erfordert Zeit zur Beratung und u.U. auch Zeit zur Begründung von Verwaltungsentscheidungen, die den Erwartungen der Betroffenen nicht entsprechen. In Abschnitt 4.2.4 wurde die Zeitverwendung von Personal mit Publikumskontakt analysiert. Dabei zeigte sich, daß die Kontaktzeit der sogenannten 'erfolgreichen Klienten' überdurchschnittlich lang war. Die bisher erfolgreichen Klienten können auch weiterhin in ausführlichen Gesprächen ihre Anliegen dem Sachbearbeiter vortragen, während die 'erfolglosen Klienten' sich mit einem kürzeren Kontakt begnügen müssen. Es besteht Grund zur Vermutung, daß das Personal geneigt ist, gerade auf die schwierigen Fälle weniger Zeit zu verwenden. Ein Großteil der Befragten in den Sozialämtern gab an, daß sie zu wenig Zeit zum Gespräch mit den Klienten hätten. Sie forderten eine größere Disponibilität ihres Zeithaushaltes durch Reduzierung der Fallzahlen. Die Beobachtung des tatsächlichen Kontaktverhaltens zeigte jedoch, daß in den meisten Fällen durchaus Zeit für eine längere Beratung bestanden hätte. Es hängt im übrigen auch von den verwaltungsinternen Anforderungen ab, wieviel Zeit für die Klienten zur Verfügung steht. Wie in Abschnitt 4.4 gezeigt wurde, nimmt in den Drogenberatungsstellen die für die Arbeit mit den Klienten verfügbare Zeit ab, je mehr eine Einrichtung Kontakte zur Behörde pflegt und deren Anforderungen genügen muß.

Die Folgen überlanger verwaltungsinterner Bearbeitungsfristen wurden ebenfalls am Beispiel des Modellförderungsprogramms zur Drogenberatung deutlich: Vom Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts bis zur Bewilligung an die Träger verging häufig fast ein Jahr, so daß die Einrichtungen das ihnen zustehende Geld erst gegen Ende eines Geschäftsjahres erhielten. So langwierige Bewilligungsverfahren beeinträchtigen erheblich die Planungsmöglichkeiten einer Einrichtung und damit ihre Effektivität (vgl. Abschn. 4.4).

Die geschilderten Beispiele zeigen, daß die Zeitprobleme in engem Zusammenhang mit anderen Dimensionen des Verwaltungshandelns stehen und zumeist nur durch Maßnahmen in diesen Dimensionen vermindert werden können.

5.1.5 Baulich-technische Gestaltung von Behörden und Einrichtungen

Bauliche Merkmale und Qualität der Ausstattung öffentlicher Einrichtungen fallen unmittelbar ins Auge und bestimmen in hohem Maße den ersten Eindruck, den der Bürger von ihnen erhält; sie können anziehend oder abstoßend wirken und daher auch das Ausmaß der Inanspruchnahme beeinflussen. Qualitative Ausstattungsmerkmale der sozialen Infrastruktur beeinflussen die Zufriedenheit und das Forderungsniveau der Bürger, wie die Ergebnisse im Abschnitt 3.5 nahelegen.

Was eine geeignete Ausstattung ist, kann wiederum nur unter Berücksichtigung

von Eigenarten der Zielgruppe entschieden werden. So kann die Zielgruppe der Drogenkranken (Abschn. 4.4) nur erreicht werden, wenn die Einrichtungen, die für sie bereitgestellt werden, keine äußere Ähnlichkeit mit traditionellen Trägern, Maßnahmen oder Angebotsformen aufweisen. Die unkonventionelle Ausstattung der Beratungsstellen und Teestuben ist wie die unkonventionellen Erscheinungsformen der Drogenberater eine Voraussetzung für den Erfolg der Kontaktaufnahme und einer eventuellen Rehabilitation. Drogenberatungsstellen und Einrichtungen mit konventionellen Wartezonen und Behördencharakter sind eine eindeutige Barriere für die Zielgruppe und verhindern bereits die Kontaktaufnahme. Bei Einrichtungen, deren Klientel sich in erheblichem Umfange aus Körperbehinderten zusammensetzt, sind entsprechende bauliche Vorkehrungen unerlässlich. Für sie wie auch insgesamt für alte Menschen und sonstige Gruppen mit verminderter Orientierungsfähigkeit ist es von besonderer Bedeutung, daß Verwaltungsstellen, mit denen sie typischerweise gleichzeitig Kontakt aufnehmen müssen, sich auch in räumlicher Nähe und an vom Haupteingang oder einer zentralen Auskunftsstelle leicht erreichbarem Ort befinden (vgl. GRUNOW/HEGNER 1978 b: 169 ff).

Von nicht unerheblicher Bedeutung für den Eindruck einer Einrichtung sind Wartezonen, welche gerade im Bereich von Sozial-, Gesundheits- und Jugendämtern meist schlechter ausgestattet sind als in anderen Amtsbereichen. Weder ist das Mobiliar für das reine Warten angemessen, noch gibt es geeignete Arbeitsplätze, um Formulare ausfüllen zu können, wie eine Begehung von Sozialämtern zeigte. Von erheblicher Bedeutung für die Wirksamkeit der Maßnahmen ist weiterhin die bauliche Lage und die Ausstattung von Räumlichkeiten, in denen Klienten ihre Probleme darlegen und beraten werden sollen. In zahlreichen Beratungsräumen fanden sich keine Gesprächstische, nicht selten handelte es sich um Durchgangszimmer und oft waren die Räume gleichzeitig mit mehreren Sachbearbeitern bzw. Sozialarbeitern besetzt. Daß hier beispielsweise die Beratung eines Jugendlichen, der sexuelle Probleme hat, nicht gelingen kann, scheint offensichtlich. Ebenso erscheint es unwürdig, etwa alleinstehenden Müttern, die eine Hilfe zum Lebensunterhalt beantragen, unter diesen Bedingungen die Darlegung ihrer Familienverhältnisse zuzumuten. Unzureichende Raumgrößen und mangelhafte Raumaufteilung fanden sich ebenso häufig wie mangelhafte Beleuchtung, Farbgebung und Lücken in der technischen Ausstattung der Arbeitsplätze der Sachbearbeiter in den Sozialverwaltungen (vgl. GRUNOW/HEGNER 1978 b: 171 ff). Die Verbesserung der Arbeitsplätze im Verwaltungsbereich erscheint daher nicht nur ein Gebot der Humanisierung der Arbeit, sondern auch ein Gebot der Bürgernähe. Das geringe Ansehen der Dienststellen mit Publikumskontakt wird besonders deutlich, wenn Quantität und Qualität der Arbeitsräume mit der Ausstattung publikumsferner (und zu meist höher dotierter) Dienstposten verglichen wird.

Erhebliche Ausstattungsunterschiede wurden im Rahmen einer detaillierten

Untersuchung des Ausstattungsniveaus verschiedener Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in Großstädten der Bundesrepublik festgestellt (vgl. GÖSCHEL et al. 1979: 42 ff, 76 ff). Wie in Abschnitt 3.3 gezeigt, sind Einrichtungen und Spielplätze für Kinder, die in 'gehobenen Quartieren' liegen, deutlich besser ausgestattet als solche in Arbeiterquartieren; ähnliches gilt für andere Infrastruktureinrichtungen. Noch immer scheint die Regel zu gelten, daß sich der Ausstattungsgrad öffentlicher Einrichtungen an der sozialen Stellung ihrer Klientel orientiert. Dies mag in einzelnen Hinsichten sinnvoll sein, dokumentiert jedoch überwiegend die ungebrochene Wirksamkeit gesellschaftlicher Vorurteile gegenüber sozial schwächeren Gruppen.

5.1.6 Nutzungsorientierte Organisation

Zu den erst in jüngster Zeit praktisch diskutierten, jedoch mit Bezug auf Bürger Nähe und Bürgerferne besonders nachhaltig wirksamen Dimensionen der Verwaltungspraxis gehört die Organisation der Verwaltung. Dies ist auch derjenige Bereich, wo Verwaltungen den höchsten Autonomiegrad aufweisen, d.h. wie eine Verwaltung organisiert ist, wird meist nur in sehr groben Zügen durch gesetzliche Vorgaben u.ä. festgelegt. Zu fragen ist, inwieweit die Organisationskompetenz der Verwaltung lediglich zur Berücksichtigung verwaltungsinterner Erfordernisse (z.B. zur Rationalisierung oder zur Befriedigung von Wünschen des Personals) dient oder inwieweit hier auch die Nutzungsfreundlichkeit organisatorischer Regelungen mitbedacht wird.

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen in den Sozialverwaltungen (Abschn. 4.2; GRUNOW/HEGNER 1979) belegen eindrucksvoll den Konflikt, der durch die Forderung nach sachgerechter und bedürfnisgerechter Erbringung der Leistungen für die Klientengruppen mit facettenreichen Problemlagen einerseits und durch verwaltungsinterne eigendynamische Prozesse und Interessenlagen andererseits entsteht. Diese Eigendynamik der Organisation bzw. der Interorganisationsbeziehungen ist in erheblichem Umfang für die Bürgerferne der Verwaltung verantwortlich (vgl. Abschn. 1.1).

Ein wesentliches Hindernis für eine nutzungsorientierte Verwaltungsorganisation liegt bereits in den verwaltungsinternen Kriterien der Erfolgskontrolle. Insofern eine solche überhaupt stattfindet, wird die Leistung regelmäßig an der Zahl der erledigten Fälle gemessen; im günstigsten Falle findet eine Wirtschaftlichkeitskontrolle statt, der soziale Nutzen bzw. die sozialen Kosten der Leistungen werden nicht berücksichtigt (vgl. EICHHORN/SIEDENTOPF 1976). Nimmt man die Effektivität als Maßstab des Verwaltungserfolges, so müssen stets die externen Wirkungen des Verwaltungshandelns mitberücksichtigt werden.

Ein wichtiger Gesichtspunkt der Effektivität ist die Art und Weise, wie eine Verwaltung ihre Zielgruppe bestimmt. Die empirischen Untersuchungen in den Sozialverwaltungen belegen, daß die Definition und die Selektion der Ziel-

gruppen von den Sozialverwaltungen in der Weise vorgenommen wird, daß durch eine Steigerung der bearbeiteten Fallzahlen die geleistete Arbeit als effizient dargestellt werden kann. D.h., die Sozialverwaltungen konzentrieren sich auf die 'einfacheren Fälle', während besonders schwierige Fälle wenig bearbeitet bzw. an andere Stellen weiterverwiesen werden. Eine angemessene Zielgruppenbestimmung der Sozialverwaltung müßte von einer Analyse der typischen Problemlagen potentieller Sozialhilfeempfänger ausgehen und daraus die zu befriedigenden Bedürfnisse ableiten (vgl. GRUNOW/HEGNER 1978b: 248 ff). Die durchgeführten Forschungen zeigen, daß die Festlegung und Normierung der Leistungen für die Sozialhilfeempfänger in der Regel nicht durch das Personal im Publikumskontakt, sondern durch vorgesetzte Dienststellen erfolgt. Da diese in der Regel über die Problemlagen der betroffenen Bürger noch weniger informiert sind, ist es nicht verwunderlich, wenn verwaltungsinterne Gesichtspunkte die Leistungsnormierung dominieren. Die Unkenntnis der vorgesetzten Dienststellen über die typischen Probleme der Leistungsadressaten dürfte eine wesentliche Ursache für die bloß verwaltungsinterne Definition von Erfolgsmaßstäben sein. Während unter sozialpolitischen Gesichtspunkten diejenigen Sachbearbeiter oder Sozialarbeiter besondere Anerkennung verdienen, die sich der weniger artikulationsfähigen Klienten annehmen und versuchen, aus umständlichen oder unklaren Darlegungen der Klienten die faktischen Anliegen, Bedürfnisse und Probleme herauszuarbeiten, um auf diese Weise den bedürftigsten Gruppen die gesetzlich garantierten Hilfeansprüche zukommen zu lassen, werden gerade solche Verhaltensweisen verwaltungsintern als mangelnde Effizienz beurteilt. Die geringe Effektivität der Sozialverwaltung beruht also auf einer doppelten Selektivität: Einerseits bewirken die Regeln der Leistungserbringung und die verwaltungsinternen Erfolgsstandards eine Tendenz der Auswahl 'einfacher Fälle', andererseits bewirkt die unterschiedliche Fähigkeit der Hilfebedürftigen, ihre Probleme und Bedürfnisse den für sie zuständigen Behörden in Kenntnis zu bringen, eine Verringerung der 'schwierigen Fälle' (vgl. GRUNOW/HEGNER 1978 b: 384 ff). Diese Selektivität drückt sich in der Zusammensetzung der „erfolgreichen“ Klientel aus: Die Forschungen bestätigen, daß die unproblematischen, d.h. im Verwaltungsverfahren einfach zu bearbeitenden Klienten bzw. Fälle erfolgreicher sind. Klienten mit Problemsyndromen, d.h. mit einer Mehrzahl einander bedingender Einzelprobleme, haben weniger Erfolgsaussichten.

Hierin äußert sich die organisatorische Struktur der Arbeitsteilung: In der Regel erfolgt die Arbeitsteilung nur nach verwaltungsinternen Gesichtspunkten, also beispielsweise nach der Zuordnung bestimmter Leistungen zu bestimmten Gesetzen. Wenn Probleme der Klienten nur durch das Zusammenwirken von Maßnahmen aus verschiedenen Gesetzen (bzw. bereits aus verschiedenen Paragraphen ein- und desselben Gesetzes) gelöst werden können, ist das Zusammenwirken mehrerer Verwaltungsstellen erforderlich. Derartige Stellen sind häufig

auch unterschiedlichen Ämtern zugeordnet und unterliegen damit untereinander nicht abgestimmten Richtlinien. Beispielsweise setzt eine erfolgreiche Sozialhilfe eine enge Zusammenarbeit zwischen den Sachbearbeitern und den Sozialarbeitern des Sozialdienstes voraus. Häufig sind beide jedoch nicht dem gleichen Amt zugeordnet. Eine Durchsicht der Geschäftsverteilungspläne zahlreicher Kommunen erweckt den Eindruck, als ob die Zusammenfassung unterschiedlicher Stellen und Aufgaben in ein- und demselben Geschäftsbereich eher zufälligen Präferenzen der Behördenleiter oder personalpolitischen Einflüssen zuzuschreiben ist als Kriterien der sachlichen Zusammengehörigkeit. Unter Gesichtspunkten der Bürgernähe ist überdies zu fordern, daß derartige Sachgesichtspunkte sich nicht nur an der Gesetzessystematik, sondern auch an relativ einheitlichen Zielgruppen orientieren und ein Zusammenwirken von Stellen, die aufgrund typischer sozialer Problemlagen häufig mit demselben Personenkreis befaßt sind, erleichtern.

Derartige organisatorische Veränderungen scheinen allerdings keine große Aussicht auf Realisierung zu haben, so lange die Einsicht in die Probleme auf die unteren Ebenen der Verwaltungshierarchie beschränkt bleibt. Die Untersuchungen zeigen, daß auf Abteilungsleiterebene stärkere Reserven gegen organisatorische Änderungen vorherrschen als auf der Ebene der Stellenleiter und Sachbearbeiter (Abschn. 4.2.4).

Zur Verringerung der Bürgerferne der Verwaltung ist es jedoch unumgänglich, die Organisationsstruktur einer stets erneuten Überprüfung zu unterwerfen (vgl. JÖRGER 1979: 263), was auf die Dauer den Einsatz von Spezialisten für Organisationsfragen, wie sie in der Privatwirtschaft bereits selbstverständlich sind, unumgänglich machen dürfte. Erfolgreiche Reorganisation setzt jedoch stets die Mitarbeit der betroffenen Ämter und Dienststellen voraus und kann nicht von einer zentralen Stelle allein, beispielsweise dem Hauptamt, durchgeführt werden.

Eine wesentliche Verbesserung der Publikumsorientierung des Personals ließe sich durch eine Veränderung von Qualifikations- und Aufstiegs Gesichtspunkten unter dem Gesichtspunkt der „Fähigkeit im Umgang mit dem Bürger“ erreichen. Als Faustregel für die Einschätzung der gegenwärtigen Verwaltungspraxis kann gelten, daß Dienststellen höher eingestuft werden, je publikumsfernere Aufgaben sie wahrnehmen, und daß unter den Aufgaben mit Publikumskontakt die Bediensteten umso besser gestellt sind, je höher die soziale Stellung ihres Publikums ist. Arbeiten im Kontaktbereich mit dem Publikum sind daher in der Verwaltung wenig angesehen und bieten nur geringe Aufstiegschancen. Die erforderliche juristische Kompetenz wird bei der Stellenbewertung weit höher eingeschätzt als die erforderliche soziale Kompetenz. So lange im Bereich der Bezahlung und der Aufstiegsbeurteilung diejenigen Fähigkeiten des Personals nicht anerkannt werden, welche für seine Bürgernähe entscheidend sind, wird man auch durch moralische Appelle oder Schulungskurse wenig erreichen können.

Die Bearbeitung besonders schwieriger Problemlagen wird bereits heute in der Bundesrepublik häufig nicht durch Verwaltungsstellen selbst vorgenommen, sondern durch organisatorisch ausgegliederte Dienste und Einrichtungen, die teilweise in der Trägerschaft der freien Wohlfahrtspflege stehen. In derartigen Einrichtungen kann man grundsätzlich einen alternativen Organisationstypus zur Bearbeitung sozialer Probleme sehen. Wie am Beispiel von Modelleinrichtungen der Drogenberatung gezeigt wurde, zeichnen sich derartige Beratungsstellen durch eine geringe organisatorische Ausdifferenzierung und Spezialisierung in der Anfangsphase aus. Statt hierarchischen sind hier Teamstrukturen etabliert. Das Maß an Verwaltungstätigkeit wird so gering wie möglich gehalten, und es werden auch keine Klientenakten geführt, um eine Abstempelung der Klienten und eine Verwendung der Akten im Rahmen administrativer oder polizeilicher Ermittlungen zu vermeiden. Das Personal ist offen, lernbereit, unkonventionell und zeichnet sich durch ein starkes Engagement aus. Die Beziehungen der Mitarbeiter untereinander und zu den Klienten sind informell; häufig arbeiten in den Einrichtungen ehemalige Süchtige ehrenamtlich mit und unterstützen durch ihre Hilfe die Kreativität, Motivation und Experimentierfreudigkeit des Personals (vgl. Abschn. 4.4). Unter organisatorischen Gesichtspunkten sind also derartige Einrichtungen geradezu das Gegenteil einer verwaltungsförmigen Organisation, und es besteht Grund zur Annahme, daß gerade hierauf ihre spezifische Effektivität im Bereich der Bearbeitung komplexer sozialer Probleme beruht. Wie in Abschnitt 2.5 und 4.4 gezeigt wurde, lassen sich jedoch derartige Merkmale umso weniger durchhalten, je stärker die Einrichtungen in Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung geraten. Da die Suchtkranken häufig ihrerseits nicht bereit oder fähig sind, ihre Interessen gegenüber öffentlichen Verwaltungsstellen wahrzunehmen, treten hier die Mitarbeiter der Beratungsstellen stellvertretend auf. Dabei müssen sie sich ihrerseits dem administrativen Stil des Umgangs mit der Verwaltung anpassen, was sich als Druck auf eine stärker verwaltungsförmige Strukturierung der internen Ablauf- und Aufbauorganisation der Einrichtungen auswirkt. Das teamartige Gefüge der Beratungsstellen wird durch die steigende Beanspruchung mit Außenkontakten und die damit einhergehende Spezialisierung einzelner Mitarbeiter ebenso gefährdet, wie durch die administrativen Bedingungen des Förderverfahrens.

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß einschneidendere Änderungen der Organisation von Verwaltungen ohne entsprechende politische Unterstützung unwahrscheinlich bleiben. Für die notwendig werdenden Neuorganisationen im Bereich der Sozial- und Gesundheitsverwaltung wäre es dringend erwünscht, daß das politische Gewicht der entsprechenden Fachausschüsse gestärkt wird. Da die Attraktivität der Sozial- und Gesundheitsausschüsse für die politischen Akteure gering ist (vgl. Abschn. 2.6), sollte eine entsprechende Delegation von seiten der Fraktionsvorstände erfolgen. Von erheblicher Bedeutung scheint es insbesondere, daß zwischen dem Haupt- und Finanzausschuß

einerseits und den sozialen Fachausschüssen andererseits ausreichende personelle Überlappung besteht.

5.1.7 Personelle Voraussetzungen der Kommunikation

Am unmittelbarsten erfahrbar wird die Verwaltung für den Bürger im direkten Kontakt, sei er mündlich, schriftlich oder telefonisch. Stets handelt es sich hier um eine kommunikative Situation, d.h. hier muß um des Erfolges der Leistungen willen eine Verständigung erzielt werden zwischen den Repräsentanten der Verwaltung und den Adressaten bestimmter Verwaltungsakte. Dieser Prozeß der Vermittlung öffentlicher Leistungen an den Bürger muß auch aus verwaltungsinterner Perspektive als integraler Bestandteil der Produktion öffentlicher Leistungen gesehen werden, da in ihm die Bürgernähe oder Bürgerferne der Verwaltung für den Bürger am unmittelbarsten erfahrbar wird.

Im Rahmen des Forschungsverbundes wurde vor allem die mündlich-persönliche Kommunikation zwischen Verwaltungspersonal und Bürgern sowie deren Bedingungen untersucht. Ein Großteil dieser Bedingungen ist bereits in den vorangehenden Abschnitten dargestellt worden; hier werden Gesichtspunkte genannt, die bisher nicht zur Sprache kamen. Sie betreffen vor allem die Persönlichkeit und die Verhaltensweisen von Personal und Publikum in ihrem Wechselspiel.

In der öffentlichen Debatte um die Bürgernähe wird der Publikumsverkehr vor allem unter dem Gesichtspunkt größerer Bürgerfreundlichkeit diskutiert. Dabei wird die Auffassung vertreten, es könne durch eine Steigerung bürgerfreundlicher Verhaltensweisen des Personals das Verhältnis des Bürgers zu seinem Staat verbessert werden. Dabei wird unterstellt, daß die Bediensteten durch kurzfristige Schulungskurse in die Lage versetzt werden können, sich durch kurzfristige Schulungskurse in die Lage versetzt werden können, sich bürgerfreundlicher, umgänglicher und insgesamt 'bürgernäher' zu verhalten. Diese Annahmen bildeten den Ausgangspunkt von Untersuchungen, über die in Abschnitt 4.3 berichtet wird. Im Zentrum dieser Untersuchungen standen die Beobachtung und die Erklärung des Verhaltens der Bediensteten in der Interaktionssituation mit unterschiedlichen Bürgern. Dabei zeigte sich, daß die untersuchten Bestimmungsfaktoren, nämlich einerseits Status und Auftreten des Bürgers, sowie andererseits Persönlichkeitseigenschaften, Status und Einstellungen des Bediensteten etwa 30 bis 50 % der Unterschiede der untersuchten Verhaltensdimensionen zu erklären vermögen. Obwohl die übrigen, im vorangehenden erörterten Faktoren (z.B. organisatorische, räumliche) in dieser Untersuchung konstant gehalten wurden und vermutet werden kann, daß auch sie einen Einfluß auf das Verhalten der Bediensteten haben, zeigt sich deutlich, daß den Persönlichkeitseigenschaften und Einstellungen der Bediensteten große Bedeutung für ihre Fähigkeit im Umgang mit dem Publikum zukommt.

Auf der Basis der Untersuchungsergebnisse wird in Abschnitt 4.3 deshalb ein Bündel von Maßnahmen empfohlen, das die komplexen Wechselwirkungen der untersuchten verhaltensbestimmenden Faktoren berücksichtigt und daher

geeignet scheint, die Bürgernähe der mündlichen Kommunikation zwischen Verwaltung und Publikum nachhaltig zu steigern:

- Auswahl und Placierung von Bediensteten für den Publikumsverkehr nach Prüfung und Feststellung ihrer entsprechenden Eignung.
- Verhinderung der Entstehung und Festigung negativer Einstellungen gegenüber dem Publikum und der eigenen Arbeit durch stärkere Anerkennung des Umgangs mit dem Publikum als eigenständiger Kompetenz von Verwaltungsbediensteten und entsprechender spezieller Ausbildung für die Arbeit im Publikumsverkehr bereits während der Vorbereitung auf den Verwaltungsdienst (Lehre, Fachschulen, Fachhochschulen).
- Schaffung materieller und immaterieller Anreize für die Arbeit im Publikumsverkehr (Erhöhung des Prestiges einer Tätigkeit im Publikumsverkehr, Berücksichtigung der sozialen Kompetenz bei der Beförderung usw.).
- Abbau von materiellen und immateriellen 'Kosten', die der Publikumsverkehr verursacht (z.B. Reduzierung des Zeitdrucks, Verhinderung von Warteschlangen u.ä.).
- Entwicklung spezifischer, auf die Bedürfnisse von Bediensteten im Publikumskontakt abgestimmter Schulungsprogramme im Umgang mit Bürgern bzw. bestimmten Gruppen von Bürgern. Derartige Programme sollten nicht nur theoretisches Wissen vermitteln, sondern durch entsprechende praktische Kursteile die Selbstwahrnehmung der Bediensteten in der Interaktionssituation zu steigern suchen.

Unter Mitberücksichtigung von Ergebnissen der Abschnitte 4.2 und 4.3 läßt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit der Schluß ziehen, daß nur durch den kombinierten Einsatz möglichst vieler der angesprochenen Maßnahmen eine nachhaltige Beeinflussung der Bürgernähe der Verwaltungsbediensteten zu erreichen ist. Hierbei geht es nicht nur um die freundliche Behandlung des Publikums – um die Freundlichkeit der Bediensteten scheint es nach den Beobachtungen gar nicht so schlecht bestellt zu sein. Entscheidend ist vielmehr die Entwicklung der Fähigkeit des Personals, auf die Probleme und Anliegen der Bürger entsprechend einzugehen und – gegebenenfalls unter Heranziehung weiterer Stellen – eine der tatsächlichen Problemlage angemessene Lösung zu finden. Wie in Abschnitt 4.2 und 4.3 gezeigt, ist für das Ergebnis der Interaktionsprozesse die soziale Stellung des Bürgers von Bedeutung: Bürger, die ein niedriges Einkommen und einen geringen sozialen Status haben, etwa Arbeiter, Rentner, Arbeitslose und alleinerziehende Elternteile, stehen nicht nur vor größeren Hindernissen, um überhaupt mit der Verwaltung in Kontakt zu kommen, sondern sie sind darüber hinaus auch noch nach der Herstellung des Kontakts in der Interaktionssituation benachteiligt. Die Initiative liegt hier nahezu ausschließlich beim Personal, und die Befragung ähnelt nicht selten einem Verhör.

Wenn man Sachbearbeiter und Sozialarbeiter fragt, worauf die ungenügende Inanspruchnahme öffentlicher Angebote oder der Mißerfolg eines Verwaltungskontakts zurückzuführen sei, so neigen sie dazu, hierfür überwiegend den Bürger verantwortlich zu machen (vgl. Abschn. 4.2). Der Bürger, der nicht in der Lage ist, die ihm gesetzlich zustehenden Leistungen in Anspruch zu nehmen, wird von ihnen wie folgt charakterisiert: Er hat Angst, durch den Empfang von Sozialhilfe sozial gebrandmarkt zu werden; er hat Angst vor den Verfahrensregeln der Verwaltung (z.B. vor Ersatzansprüchen gegenüber Angehörigen) und eine allgemeine psychische Abwehr gegen die Verwaltung. Weitere Hemmnisse sehen die Sachbearbeiter und Sozialarbeiter im organisatorischen und personellen Bereich. Hierzu gehören die Probleme, die durch die Unverständlichkeit von Formularen, den häufigen Personalwechsel in der Sozialverwaltung und den Zeitmangel der Sachbearbeiter entstehen.

Empirische Beobachtungen der Interaktion von Personal und Bürgern zeigen, daß Bürger umso erfolgreicher in der Interaktion sind, je kommunikativer sie sich selbst verhalten; das scheint jüngeren Leuten am leichtesten zu fallen. Die Chance, mit seinem Anliegen zum Erfolg zu kommen, scheint auch größer bei Bürgern, die einer Verwaltung schon aktenmäßig bekannt sind. Die Chancen steigen weiter, wenn eine persönliche Bekanntschaft zum Sachbearbeiter vorliegt. Der erfolgreiche Bürger zeichnet sich dadurch aus, daß er seine Anliegen bereits in einer verwaltungsgerechten Weise vorbringt und fähig ist, die Kontaktsituation mit dem Sachbearbeiter überdurchschnittlich lange auszudehnen.

Der Umgang der Bürger mit den Bediensteten wurde in einem Großteil der Fälle als 'normal' und 'sachlich' qualifiziert. In je etwa einem Achtel aller Fälle wurde entweder ein ängstliches, besorgtes und zurückhaltendes oder ein aggressives bzw. zurückweisendes Verhalten des Publikums beobachtet. Die in Abschnitt 4.3 genauer analysierten Auswirkungen von Gefühlsausbrüchen auf die Seiten des Bürgers auf das Verhalten des Bediensteten traten in den Feldbeobachtungen in 5 % der Fälle auf.

Zusammenfassend läßt sich schließen, daß die Probleme des Umgangs zwischen Bürger und Verwaltung weniger eine Frage guter Manieren oder freundlicher Einstellungen sind, sondern daß es hier um mehr geht, nämlich um die Art und Weise, wie die Anliegen der Bürger wahrgenommen und bearbeitet werden. Ein wichtiges Indiz hierfür ist die Häufigkeit von Hinweisen, welche Verwaltungsbedienstete den Bürgern zur Wahrnehmung ihrer rechtlichen Möglichkeiten geben. Bei der Beobachtung des Personals im Sozialhilfebereich ließen sich derartige Hinweise in weniger als einem Fünftel aller Gespräche feststellen.

5.1.8 Sachgerechtigkeit und Wirksamkeit

Aus den vorangehenden Ausführungen dürfte hinreichend deutlich geworden sein, daß die Bürgernähe der Verwaltung nicht allein unter dem Gesichtspunkt

der Bürgerfreundlichkeit, sondern vor allem unter dem Gesichtspunkt des sachlichen Ergebnisses der Verwaltungstätigkeit für die Bürger zu beurteilen ist. Es geht um die Wirksamkeit, den Nutzen der öffentlichen Maßnahmen und der eingesetzten Mittel – der Umfang der eingesetzten Mittel oder die Zahl der erledigten Fälle allein sind hierfür wenig aussagekräftig. Es ist daher notwendig, daß Verwaltungen die Formen ihrer Erfolgskontrolle durch eine wirkungsorientierte Auswertung ihrer Tätigkeit ergänzen und insgesamt neue Methoden entwickeln, um sich besser über die typischen Problemlagen ihrer Klientel und die Auswirkungen ihres Handelns auf diese Problemlagen zu informieren. Derartige Wirkungsanalysen konnten im Rahmen des Verbundes nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden. Immerhin ist es möglich, aufgrund der vorliegenden Ergebnisse einige zusammenfassende Hinweise auf die Wirksamkeit der örtlichen Sozialpolitik zu geben.

Insgesamt ist für den Sozialbereich seit den siebziger Jahren eine Bedeutungszunahme zu verzeichnen: In Abschnitt 2.2.2 wurde festgestellt, daß der Umfang der Ausgaben für den Bereich 'soziale Angelegenheiten' z.Z. bei einem knappen Fünftel der kommunalen Gesamtausgaben liegt, wobei die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe ca. drei Viertel des Sozialbereiches ausmachen. Die Ausgaben für den Sozialbereich schwanken jedoch zwischen verschiedenen Kommunen erheblich: Dabei zeigt sich, daß die Städte mit überdurchschnittlich hohen Sozialausgaben durchgängig eine dienstleistungsintensive Wirtschaftsstruktur aufweisen, während die Städte, die durch besonders niedrige Sozialausgaben auffallen, der Gruppe der 'Arbeiterstädte' zuzurechnen sind. Diese Arbeiterstädte sind auch mit Altenheimplätzen, Jugendfreizeit- und Bildungsstätten, sowie Kindergartenplätzen schlechter versorgt als die Beamten- und Dienstleistungsstädte, so daß die mangelnde sozialpolitische Aktivität nicht durch einen bereits besseren Versorgungsstand mit Infrastruktureinrichtungen erklärt werden kann.

Diese regionale Disparität setzt sich, wie in Abschnitt 3.2 dokumentiert, auch auf innerörtlicher Ebene fort: Auch hier scheinen typische Arbeiterquartiere mit einem Großteil der chancenzuweisenden und die Wohnqualität bestimmenden Infrastruktureinrichtungen schlechter versorgt als Mittelschichtquartiere. Dabei dürfte die Problembelastung in 'Arbeiterstädten' bzw. 'Arbeiterquartieren' höher sein, da Unterschichtsangehörige wegen mangelnder Kaufkraft und fehlender privater Freizeitmöglichkeiten stärker auf die öffentlichen Infrastrukturangebote angewiesen sind. Der Umfang sozialpolitischer Investitionstätigkeit richtet sich anscheinend weit mehr nach der Finanzkraft einer Stadt oder der politischen Interessenvertretung eines Quartiers bzw. Stadtbezirks als nach der zu vermutenden Problembelastung der dort wohnenden Bürger.

Ebenso zeigte sich, daß ältere Befragte und Angehörige der unteren Schichten Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in geringerem Umfang in Anspruch nehmen. Dies dürfte teilweise ein Resultat des geringeren Angebots in Verbindung

mit einer geringeren Mobilität sein, darüber hinaus ist jedoch zu vermuten, daß diese Gruppen wie auch andere problembelastete Bevölkerungsgruppen von sich aus weniger aktiv werden, um öffentliche Leistungen in Anspruch zu nehmen, und daß sie in dieser Hinsicht auch ein geringeres Forderungsniveau aufweisen als die Mittelschichten (vgl. Abschn. 3.4.2). Daraus kann allerdings nicht auf eine geringere Problembelastung, sondern höchstens auf ein geringeres Anspruchsniveau geschlossen werden. Noch wahrscheinlicher ist der Einfluß einer gewissen Scheu oder gar Angst vor dem Kontakt mit Verwaltungen und öffentlichen Einrichtungen mit verwaltungsähnlichem Charakter (vgl. Abschn. 4.2, 4.4). Eine solche Scheu erscheint insofern nicht unbegründet, als auch festgestellt wurde (vgl. Abschn. 4.2, 4.3), daß Verwaltungsbedienstete im Publikumskontakt gegenüber den sozial schwächeren Teilen ihres Publikums zu einer schnelleren und machtbewußteren 'Abfertigung' neigen.

Faßt man diese im Rahmen verschiedener Projekte gefundenen Ergebnisse zusammen, so ergibt sich ein erstaunlich konsistentes Bild der herrschenden örtlichen Sozialpolitik: Auf der Stufe der Planung, der Organisation und der Vermittlung sozialer Leistungen scheinen gleichsinnig wirksame Faktoren im Spiel zu sein, welche dazu führen, daß die sozialen Leistungen in größerem Umfange den bereits hinsichtlich ihrer privaten Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung begünstigten Bevölkerungsgruppen zufließen als denjenigen Gruppen, bei denen eine besondere Bedürftigkeit nach solchen Leistungen vermutet werden kann. Auch dort, wo die gesetzlichen Bestimmungen von vornherein die Maßnahmen auf die Beeinflussung der Lebenslage besonders bedürftiger Bevölkerungskreise konzentrieren – wie etwa im Bereich der Sozialhilfe – zeigt sich, daß wiederum der vermutlich weniger problembelastete Teil der Anspruchsberechtigten erfolgreicher zum Zuge kommt. Eine Beobachtung, die BETHUSY-HUC (1965: 187) für das gesamtstaatliche System der sozialen Sicherung formuliert hat, scheint auch für den Bereich der örtlichen Sozialpolitik zuzutreffen:

„In der politischen Praxis erfüllen ... die wirtschaftlich und sozial schwächsten Mitglieder einer insgesamt als bedürftig deklarierten Gruppe lediglich die Funktion, die Argumente für die Forderung von Leistungen oder Leistungserhöhungen für alle Gruppenmitglieder zu liefern, die dann aber häufig nur die sozialen Unterschiede zwischen den Gruppenmitgliedern verschärfen.“

Es hat also den Anschein, daß die gesellschaftspolitischen Maximen des Sozialstaatspostulats, der staatlichen Verantwortung für den Ausgleich der Lebensverhältnisse und der Gleichheit vor dem Gesetz in der Wirklichkeit nach wie vor

durch eine Vielzahl von Faktoren behindert werden, die hier aus der Perspektive einer bürgernahen örtlichen Sozialpolitik sichtbar gemacht wurden. Offensichtlich erwies sich gerade diese Perspektive als aufschlußreich, um übergreifende gesellschaftspolitische Sachverhalte deutlicher ins Bewußtsein zu bringen. Schon die alten Römer wußten, daß Gerechtigkeit nichts Statisches oder Seiendes, sondern die ständige und immer wiederkehrende Anstrengung sei, jedem das Seine zu geben. Die auf Recht sich gründende Verwaltung wird auch diesen Maßstab des Rechts gegen sich gelten lassen müssen.

5.2 Zusammenfassende Thesen*

Mit der folgenden Stellungnahme will der Forschungsverbund „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“ über den Bereich seiner unmittelbaren Untersuchungen hinaus zur Diskussion um eine bürgernahe Sozialpolitik beitragen. Dank der uns gewährten Möglichkeiten, als Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und mit unterschiedlichen wissenschaftlichen und politischen Orientierungen während mehrerer Jahre zusammenzuarbeiten, glauben wir, ein Stück gemeinsamen Sachverstandes erworben zu haben, den wir in Empfehlungen und Warnungen umzusetzen uns bemüht haben.

1. Daß der öffentlichen Verwaltung heute der Vorwurf zunehmender Bürgerferne gemacht wird, resultiert aus dem Zusammentreffen von drei Entwicklungstendenzen:

Erstens nimmt die Betroffenheit der Bürger durch staatliche Maßnahmen zu, weil immer weitere Lebensbereiche von der sich ausweitenden Staatstätigkeit berührt werden. Zweitens sind immer weniger Bürger bereit, staatliches Handeln unkritisch zu akzeptieren. Endlich lassen sich reale Entwicklungstendenzen aufweisen, welche dazu führen, daß die öffentliche Verwaltung den Anliegen und Problemen der Bürger immer weniger gerecht werden kann.

2. Bürgernahe ist nicht für alle Bereiche des öffentlichen Handelns gleich wesentlich, sondern vor allem für diejenigen, deren Leistungen unmittelbar die Lebenslage der Bürger betreffen. Hierzu gehört ein nicht unerheblicher Teil der hoheitlichen Verwaltung sowie ein Großteil der Leistungsverwaltung, beide insbesondere in ihren auf der örtlichen Ebene tätigen Ämtern und Dienststellen. Diese unmittelbar bürgerbezogenen Leistungen sind jedoch häufig von überörtlichen (finanziellen, politischen, rechtlichen) Vorgaben abhängig. Ursachen der Bürgerferne bestimmter Maßnahmen entstehen bereits auf diesen vorgelagerten Ebenen, beispielsweise durch ungenügend durchdachte Gesetzes- und Verwaltungsvorschriften sowie bestimmte Formen der Verwaltungskontrolle.

3. Die zentralen Ursachen einer zunehmenden Bürgerferne der öffentlichen Verwaltung liegen in ihrem Größenwachstum, im Zug zur Zentralisierung, in

* Die nachfolgenden Thesen wurden von der Koordinationsstelle des Forschungsverbundes in wiederholter Diskussion mit den Projektgruppen entwickelt. Eine frühere Fassung war Gegenstand einer eingehenden Diskussion mit dem durch das BMFT eingesetzten, aus Vertretern mehrerer Bundes- und Länderministerien, von Kommunen und kommunalen Spitzenverbänden sowie freien Trägern der Wohlfahrtspflege und Wissenschaftlern zusammengesetzten projektbegleitenden Gremiums am 19. Mai 1979. Sie sind auch zur Veröffentlichung unabhängig von diesem Forschungsbericht bestimmt.

der wachsenden Arbeitsteilung und in der durch Recht und Verfahren gesteuerten Form der Problembearbeitung. Diese Faktoren werden gleichzeitig als wesentliche Bedingungen der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung angesehen. Dies gilt jedoch nicht für alle Verwaltungsbereiche in gleichem Maße. Es ist im Einzelfall für die verschiedenen Politikbereiche gesondert zu prüfen, inwieweit die dort anfallenden Probleme durch großräumig wirksame, generalisierende Maßnahmen, durch eine verstärkte Zentralisierung von Kompetenzen und durch einen höheren Grad der Arbeitsteilung tatsächlich effektiver bearbeitet werden können. Häufig erscheinen derartige Entwicklungen nur durch verwaltungsinterne oder politische Interessen veranlaßt, ohne daß sich die behaupteten Gewinne an Leistungsfähigkeit nachweisen lassen. Meistens wird zudem noch gar nicht versucht, die Leistungsfähigkeit durch eine unabhängige *Erfolgskontrolle* und unter Berücksichtigung der politischen Zielsetzungen für bestimmte Verwaltungszweige festzustellen. Die vorherrschende Wirtschaftlichkeitskontrolle mißt den Gesichtspunkten der Zielerreichung nur geringe Bedeutung zu.

4. Wo die *Grenzen* der möglichen Gewinne an Leistungsfähigkeit durch Größenzunahme, Zentralisierung, Spezialisierung und Verfahrensmäßigkeit nicht gesehen werden, führt die Entwicklung letztlich nur zu einer übermäßig bürokratisierten, bürgerfernen und deshalb auch weniger effektiven Verwaltung. Dies ist insbesondere in solchen Aufgabenbereichen der Fall, in denen eine *schematisierende Bearbeitung* nach feststehenden Programmen den Problemen und Anliegen der Bürger nicht gerecht wird und stattdessen Merkmale ihrer spezifischen Situation bei einer sachgerechten Aufgabenerledigung mit zu beachten wären (z.B. Polizei, soziale Dienste). Je stärker *situationsspezifische Gegebenheiten* zu berücksichtigen sind, umso wichtiger ist eine Herabzonung der Zuständigkeiten und eine Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse. Hier könnte sich die spezifische Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung bewähren, doch ist diese nur eine erleichternde und noch keine hinreichende Bedingung für die Bürgernähe des Verwaltungshandelns.
5. Aus der Perspektive eines hoheitlichen Verwaltungsverständnisses erscheint die Bürgernähe leicht als bloß schmückendes Beiwerk einer ansonsten nach anderen Kriterien ablaufenden Politik. Im Bereich unseres Untersuchungsgegenstandes, der örtlichen Sozialpolitik, deren wichtigste Aufgabe die Gestaltung der sozialen Umwelt der Bürger ist, ist die Bürgernähe der Politikverwirklichung eine notwendige Voraussetzung für ihren Erfolg. Nur in dem Maße, wie es gelingt, die Bürger zu einer sachgerechten Mitwirkung im Rahmen der ihnen angebotenen Infrastruktureinrichtungen und sonstigen Leistungen der Daseinsvorsorge zu bewegen, lassen sich die politischen Ziele dieser Maßnahmen verwirklichen. Auch im hoheitlichen Verwaltungsbereich

wird jedoch die Bedeutung *der Mitwirkung des Bürgers bei der Erzielung eines sachgerechten Ergebnisses* häufig unterschätzt. Selbst wenn Maßnahmen zur Erhöhung der Bürgernähe einer Verwaltung zunächst Zeit und Geld kosten, kann daraus noch nicht auf ihre Unwirtschaftlichkeit geschlossen werden. Ein Verwaltungsverständnis, das die Bürger nicht nur als Adressaten von Verwaltungsentscheidungen, sondern als Mitproduzenten jener Wirklichkeit ernst nimmt, die durch Verwaltungsentscheidungen geschaffen werden soll, ist nicht nur bürgernäher, sondern auf die Dauer auch effektiver.

6. Bürgernähe ist mehr als nur Bürgerfreundlichkeit. Auch wenn die unmittelbaren Verwaltungskontakte für den Eindruck des Bürgers von einer Verwaltung (und damit von seinem Staat) sehr wichtig sind, so kann Bürgernähe doch nicht allein an der leichten Zugänglichkeit von Diensträumen, der Höflichkeit der Bediensteten oder der Verständlichkeit schriftlicher Hinweise und Bescheide gemessen werden. Die Bürgernähe einer Verwaltung drückt sich weit mehr im Informationsgrad der Bürger über ihre Rechte und Ansprüche, in der örtlichen Lage der für die Bürger wesentlichen Dienststellen und Einrichtungen, in der Organisationsform der Behörden, sowie im Ausmaß und der Qualität der erbrachten Leistungen aus. *Inhaltliche und formale Aspekte der öffentlichen Leistungserbringung lassen sich aus der Sicht des Bürgers nicht trennen*; im Verfahren wird über den Inhalt entschieden.
7. In einem sehr allgemeinen Sinn bedeutet Bürgernähe von Politik und Verwaltung inhaltlich, daß den Problemen, Anliegen, Bedürfnissen und Interessen der vom öffentlichen Handeln betroffenen Bürger angemessen Rechnung getragen wird. Es geht also darum, dem verwaltungsexternen Gesichtspunkt der spezifischen Eigenarten der Betroffenen politikintern zu größerem Gewicht zu verhelfen. So kann beispielsweise keineswegs vorausgesetzt werden, daß alle Bevölkerungsgruppen zur Artikulation ihrer Probleme und Anliegen in gleichem Maße befähigt sind. Es ist daher für die Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung von entscheidender Bedeutung, inwieweit sowohl auf der Ebene des Gesetzgebers als auch auf allen damit befaßten Verwaltungsebenen eine ausreichende Problemsensibilität für organisationsschwache und wenig konfliktfähige Bevölkerungsgruppen geschaffen werden kann.
8. Bürgernähe bezieht sich nicht auf die Probleme und Bedürfnisse der Bürger allgemein, sondern auf die Probleme der Betroffenen, d.h. der Adressaten der jeweiligen öffentlichen Leistungen oder Eingriffe. Es mag zunächst selbstverständlich scheinen, daß sich öffentliches Handeln stets auf eine angebbare Gruppe von Personen, auf eine Zielgruppe bezieht, etwa Autofahrer, Wohngeldberechtigte, Bauherren, Lohnsteuerzahler, alleinerziehende Elternteile oder Rentner. Nicht mehr selbstverständlich ist es jedoch, daß den spezifischen Eigenarten, den typischen Merkmalen der Lebenslage und der

Handlungsfähigkeit der jeweiligen Adressatengruppen bei der Regelung der öffentlichen Leistungen entsprechend Rechnung getragen wird. Bürgernahe Politik bedeutet somit, von der Fiktion der sozialen Gleichheit in den Grenzen der Rechtsstaatlichkeit abzusehen und im Bereich von Planung, Organisation und Vermittlung öffentlicher Leistungen zwischen *den spezifischen Eigenarten der jeweiligen Ziel- oder Problemgruppen bewußt zu unterscheiden*. Der berechtigte Verwaltungsgrundsatz, daß ohne Ansehen der Person entschieden werden soll, wird in seinen Wirkungen pervers, wenn er als Gebot schematischer Gleichbehandlung aller Bürger mißverstanden wird.

9. Bürgerfern sind Verwaltungen insoweit, als bei der Festlegung ihrer Aufgaben und Ziele, ihrer Organisation, ihrer Arbeitsabläufe, ihrer Personalselektion und ihrer Ergebniskontrolle die Rolle und die Eigenarten ihres Publikums nicht systematisch berücksichtigt werden. Für diejenigen Bürger, die von Berufs wegen häufigen Kontakt mit öffentlichen oder privaten Administrationen und ihrer Arbeitsweise haben, ergeben sich im Regelfall geringere Schwierigkeiten im Umgang mit der Verwaltung als für die übrigen Bevölkerungsgruppen wie Arbeiter, Frauen, Ausländer, Kinder und Jugendliche, Alte, Behinderte. Immer dann, wenn sich die Adressaten eines Politik- oder Verwaltungsbereichs in erheblichem Umfang aus einer oder mehrerer dieser Bevölkerungsgruppen rekrutieren, scheinen Anstrengungen um vermehrte Bürgernähe besonders notwendig und aussichtsreich.
10. Konkrete Empfehlungen zum Abbau der Bürgerferne der Verwaltung sind nur mit Bezug auf konkrete Politikbereiche, Situationen und unter Berücksichtigung der spezifischen Probleme der Zielgruppe möglich. Deshalb verbleiben die folgenden Hinweise auf Gesichtspunkte der Bürgernähe im Grundsätzlichen. Ihren praktischen Nutzen sehen wir im systematischen Vorgehen, denn die Verwaltung neigt auch dann, wenn sie sich mit Bürgernähe befaßt, dazu, nur einzelne Aspekte ihrer Praxis zu verändern.

a) Information:

Inwieweit, wodurch und mit welcher Wirkung werden die Bürger über die sie betreffenden Rechte, Verfahren und sonstigen Verwaltungsgegebenheiten informiert? Sind diese Informationsmittel auf die Aufnahmefähigkeit des Adressatenkreises abgestimmt und geben sie Impulse, sich im Bedarfsfall an die Verwaltung zu wenden? Inwieweit und wodurch informiert sich eine Verwaltung über die spezifischen Eigenarten ihrer Problemgruppen? Welche Hilfsmittel benutzen Rat und Verwaltung größerer Kommunen, um sich über die Problemeinschätzungen, Erwartungen und Prioritäten ihrer Bürger zu informieren?

b) Partizipation:

Welche Vorkehrungen werden getroffen, um die Mitwirkung der Bürger an den sie betreffenden Verwaltungsentscheidungen unter Berücksichtigung ihrer sozialen Voraussetzungen zu erleichtern? Welche Vorkehrungen werden im Rahmen des örtlichen Infrastrukturangebotes getroffen, damit dieses Angebot vor allem denjenigen Personen zukommt, deren private Alternativen der Bedürfnisbefriedigung (durch Kauf oder Selbsthilfe) besonders beschränkt sind?

c) Räumliche Verteilung des Angebots:

Inwieweit wird bei der räumlichen Planung des Angebots öffentlicher Leistungen die unterschiedliche Mobilität der Zielgruppen berücksichtigt? Inwieweit wird geprüft, ob die Versorgung mit sozialen Infrastruktureinrichtungen stadtteilbezogen gesichert ist und ob bei sozialen Diensten für immobile Bevölkerungsgruppen ein quartiernahes Angebot existiert?

d) Zeitliche Spielräume:

Inwieweit sind die Sprech- und Öffnungszeiten dem typischen Tagesablauf der Zielgruppen angepaßt? Inwieweit kann das Personal mit Publikumskontakt seine Zeit so einteilen, daß es den Anliegen seiner Besucher gerecht werden kann? Inwieweit wird das Personal angehalten, gerade denjenigen Personen mehr Zeit zu widmen, die von sich aus weniger befähigt sind, ihre Anliegen sachgerecht zu formulieren? Inwieweit regelt sich die Bearbeitungsdauer von Akten ausschließlich nach verwaltungsinternen Gesichtspunkten oder auch nach der wahrnehmbaren Dringlichkeit für die Betroffenen?

e) Räumlich-bauliche Gegebenheiten:

Wird bei der räumlichen Ausstattung unterschiedlicher Dienststellen die mögliche Vertraulichkeit der Anliegen des Publikums mitberücksichtigt? Inwieweit sind Dienststellen mit Behindertenkontakt auch behindertengerecht zugänglich und eingerichtet? Wo können Kinder als Begleitpersonen während der Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten bleiben? Inwieweit sind die Aufenthaltsbereiche des Publikums so ausgestattet, daß dort typischerweise anfallende Verrichtungen ohne Schwierigkeiten ausgeführt werden können?

f) Organisation:

Wird bei der organisatorischen Zuweisung von Aufgabenbereichen die Zusammengehörigkeit von Aufgaben aus der Sicht von Zielgruppen mit berücksichtigt oder geschieht die Aufteilung ausschließlich unter verwaltungsinternen Gesichtspunkten? Inwieweit werden Art und Umfang des Umgangs mit dem Publikum im Rahmen der Besoldungs- und Aufstiegsrichtlinien als besonderes Qualifikationsmerkmal berücksichtigt? Sind

Befugnisse zur abschließenden Bearbeitung eines Falles lediglich unter Gesichtspunkten der Verwaltungskontrolle oder auch unter Berücksichtigung der Anliegensgerechtigkeit geregelt?

g) Personal:

Inwieweit wird bei der Personalauswahl und beim Personaleinsatz für publikumsbezogene Stellen auch die Fähigkeit zum Umgang mit Angehörigen der Zielgruppen beachtet? Welche langfristig wirksamen Maßnahmen werden getroffen, um das Personal in dieser Hinsicht auszubilden und zu einem entsprechenden Umgang mit dem Publikum zu ermutigen? Inwieweit sind Fragen des Umgangs mit dem Publikum Bestandteil der Verwaltungsbildung? Wird in den Personalbeurteilungsbögen für öffentlich Bedienstete die Kompetenz im Umgang mit dem Bürger berücksichtigt und praktisch anerkannt?

h) Kommunikation:

Was wird getan, um die Kommunikation zwischen einem bestimmten Verwaltungsbereich und den Angehörigen der Zielgruppe zu erleichtern? Inwieweit wird durch die Fixierung längerfristiger Zuständigkeiten ein gewisser Bekanntheitsgrad zwischen einem Sachbearbeiter und 'seinem Publikum' ermöglicht? Was wird gegen die hohe Fluktuation des Personals mit Publikumskontakt getan? Inwieweit wird auf spezifische Kommunikationshemmungen von Publikumsangehörigen, etwa Ungeübtheit des Schriftverkehrs, Rücksicht genommen?

i) Leistung:

Gelten als Leistungskriterien lediglich verwaltungsinterne Gesichtspunkte (z.B. Zahl der erledigten Fälle, Geldaufwand) oder wird versucht, die Wirkungen bestimmter Leistungen bei den Betroffenen festzustellen und zum Maßstab der Leistungsfähigkeit zu nehmen? Welche Formen der Erfolgskontrolle bestehen verwaltungsintern, und inwieweit sind die Erfolgskriterien unter Berücksichtigung der Interessen der Bürger formuliert?

11. Bürgernähe ist eine Daueraufgabe der öffentlichen Verwaltung und nicht durch einmalige Aktionen zu verwirklichen. Es scheint daher erforderlich, auf die erheblichen strukturellen Schwierigkeiten hinzuweisen, die innerhalb der Verwaltung einer Durchsetzung von Postulaten der Bürgernähe entgegenstehen: Höhere Flexibilität gegenüber den Anliegen und Erwartungen der Bürger macht in vielen Fällen die Führungsaufgabe innerhalb der Verwaltung schwieriger. Es ist daher nicht verwunderlich, daß Abteilungsleiter Postulaten der Bürgernähe skeptischer gegenüberstehen als das Personal im unmittelbaren Publikumskontakt. In mancherlei Hinsicht dürfte auch das Interesse des Personalrats einer verstärkten Berücksichtigung von

Bürgerinteressen entgegenstehen (z.B. bei Arbeitszeitregelungen). Die typischen Formen der Verwaltungskontrolle berücksichtigen die Perspektive der Betroffenen überhaupt nicht und fixieren das Bewußtsein der Sachbearbeiter auf verwaltungsinterne Anforderungen. Stellen mit Publikumskontakt sind in der Regel schlechter eingestuft und bieten geringere Aufstiegsmöglichkeiten als Stellen im inneren Verwaltungsdienst. Daher wird auch die Fachaufsicht häufig von Beamten wahrgenommen, die selbst nur wenig oder keine Erfahrung im Umgang mit den spezifischen Zielgruppen ihres Verwaltungszweiges haben. Die Chancen, daß die Organisation und Personal öffentlicher Verwaltungen von sich aus den Bezug zu den durch sie betroffenen Bürgern und ihrer Lebenssituation aufrechterhalten, müssen daher unter den gegenwärtigen Bedingungen skeptisch beurteilt werden.

12. Wenn dieser Zustand geändert werden soll, scheint es erforderlich, Bürgernähe neben Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit als weiteres Kriterium der Leistungsfähigkeit des Verwaltungshandelns öffentlich anzuerkennen und praktisch durchzusetzen. Bürgernähe ist zunächst als unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht zu verankern und in Verbindung mit den jeweiligen Gesetzeszwecken auszulegen. Ähnlich wie der Erfolg staatlicher Wirtschaftspolitik durch das 'magische Viereck' von Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und Außenhandelsgleichgewicht bestimmt wird, sollte auch der Erfolg des Verwaltungshandelns als Optimierungsproblem des 'magischen Vierecks' Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Bürgernähe bestimmt werden. Auf diese Weise wird die Bedeutung der übrigen Kriterien nicht in Frage gestellt, jedoch auch ihrer Durchsetzung auf Kosten der Bürgerinteressen eine Grenze gesetzt.
13. Wird Bürgernähe als Kriterium des öffentlichen Handelns akzeptiert, stellt sich die Frage, wer der *Anwalt für die Durchsetzung dieses Kriteriums* ist. Die Rechtmäßigkeit wird von Aufsichtsbehörden und Gerichten, die Wirtschaftlichkeit von den Rechnungshöfen, die Zweckmäßigkeit von den für die Fachaufsicht zuständigen Behörden kontrolliert. In der Konsequenz des Prinzips repräsentativer Demokratie läge es, diese Aufgabe dem Parlament zuzuweisen, doch wäre dieses hiermit offensichtlich überfordert. In gewisser Hinsicht stellt sich das Problem gerade deshalb, weil die parlamentarische Kontrolle unvermeidlicherweise zu summarisch geworden ist. Bürgerinitiativen und andere Formen der Interessenartikulation von Bürgern (z.B. durch Rechtsmittel, Petitionen u.a.m.) vermögen zwar ihre Einzelinteressen u.U. nachdrücklich zu Gehör bringen, doch ist dieser Weg für die meist wenig verwaltungsgewandten und durchsetzungsschwachen Adressatengruppen der örtlichen Sozialpolitik nicht gangbar. Sowohl in den Fachausschüssen des Rates und des Parlaments als auch in zuständigen

Ämtern und Ressorts finden sich dagegen in der Regel durchaus sachkundige und engagierte Personen, die sich inhaltlich zum Anwalt jeweiliger sozialpolitischer Zielgruppen zu machen suchen. Ihre bürgernahe Fachkompetenz kommt jedoch im Zuge politischer und administrativer Willensbildungsprozesse häufig deshalb nicht zum Zuge, weil sie nicht in den Zentren der politischen Macht (z.B. Hauptamt, Organisations- und Personalamt, Kämmerei bzw. Finanzausschuß) sitzen. Eine Stärkung der Bürgernähe der Verwaltung setzt eine stärkere *Verknüpfung von Aufgaben- und Finanzplanung* voraus; es ist problematisch, wenn der Kämmerer ohne Anhörung der Amtsleiter, der Finanzausschuß des Rates ohne Anhörung der Sachausschüsse durch Kürzungen die Fachplanungen inhaltlich verändern. *Entsprechende Anhörungsrechte sowie festgelegte Formen periodischer Unterrichtung und Mitsprache, welche die Kommuniaktion 'von unten nach oben' stärken, dürften auch der Bürgernähe der Verwaltung förderlich sein.* Inwieweit die Einrichtung spezieller Instanzen zur Wahrung von Bürgerinteressen gegenüber der Verwaltung (z.B. Ombudsmann) einen Beitrag zur Problemlösung darstellen, bleibe dahingestellt. Wichtiger erscheint es, daß Gesichtspunkte der Bürgernähe zunächst von den bereits bestehenden Instanzen der Verwaltungskontrolle stärker berücksichtigt werden. Hierzu könnte die stärkere Einführung von Maßnahmen der Erfolgskontrolle im Sinne einer *Wirkungskontrolle öffentlicher Leistungen* wesentlich beitragen.

14. Häufig werden Forderungen nach mehr Bürgernähe unter Hinweis auf die Knappheit der finanziellen Mittel abgelehnt. Eine solche Haltung zeugt entweder von Unwilligkeit zur Verwaltungsreform oder von Phantasielosigkeit. Es geht nach unserer Auffassung nicht darum, neue Institutionen oder Stellen zu schaffen, sondern die *vorhandenen Ressourcen der Verwaltung stärker im Interesse der Bürgernähe einzusetzen.* Auch wenn die finanziellen Mittel objektiv begrenzt sind, ist dies kein Grund, nicht über problemgerechtere Arbeitsansätze der Verwaltung nachzudenken, die sich mit gleichem Mitteleinsatz verwirklichen lassen. *Die Vermehrung von Planstellen ist kein Heilmittel der Bürgerferne, sondern u.U. sogar eine Mitursache (vgl. These 3.).*
15. Da jede Form öffentlichen Handelns an Recht und Verfahren gebunden ist, sind die Möglichkeiten eines Eingehens der öffentlichen Verwaltung auf die Interessen und Anliegen der Bürger notwendigerweise begrenzt. Wenn die Problemlagen der Bürger vielfältig und komplex sind, wie dies insbesondere im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe nicht selten vorkommt, werden strukturelle Grenzen administrativer Problembearbeitung sichtbar, die mit den bisher angedeuteten Maßnahmen nicht überwunden werden können. *Wo tatsächlich 'unbürokratische Hilfe' erforderlich ist, kann das Postulat der Bürgernähe eine bewußte Begrenzung des öffentlichen Kon-*

trollanspruchs erforderlich machen, um nicht durch verwaltungsmäßige Kontrollmaßnahmen Initiativen sozialer Aktion und der Hilfe zur Selbsthilfe zu ersticken. Der Umfang, in welchem Maßnahmen der örtlichen Sozialpolitik von freien Trägern der Wohlfahrtspflege und Formen der Selbsthilfe mit öffentlicher Unterstützung wahrgenommen werden, zeigt, daß in der Praxis die Grenzen staatlicher Leistungsfähigkeit grundsätzlich erkannt werden. Die Vergabebedingungen öffentlicher Mittel zwingen jedoch freie Träger und Selbsthilfegruppen in stärkerem Umfange, als es ihrer Aufgabe zuträglich ist, selbst einen verwaltungsförmigen Charakter anzunehmen oder aber auf öffentliche Hilfe zu verzichten. Damit verlieren sie tendenziell ihre Fähigkeit, die schwierigsten sozialen Probleme – etwa im Bereich gefährdeter Jugendlicher oder geistig Behinderter – angemessen zu bearbeiten. Es dürfte sich auf die Dauer nicht nur als effektiver, sondern auch als wirtschaftlicher erweisen, wenn hier öffentliche Maßnahmen stärker auf die Unterstützung der Selbstorganisationen von Betroffenen und anderen Formen der Selbsthilfe (z.B. Familienhilfe) gerichtet werden. Derartige Unterstützungen können jedoch nur erfolgreich sein, wenn die öffentliche Hand bereit ist, hier auch ein begrenztes Risiko der Zweckentfremdung öffentlicher Mittel in Kauf zu nehmen. Die herrschenden Formen der Verwaltungskontrolle durch vom Rechnungshof kontrollierbare Formen der Rechnungslegung sind derartigen Problemen unangemessen.