

Landesrat Dr. Fritz Baur  
Vorsitzender der BAGüS

Berlin, den 23.09.2004

## **Entbürokratisierung in der Praxis**

### **Welche Möglichkeiten haben die Sozialhilfeträger angesichts leerer Kassen?**

#### **Vortrag anlässlich des Forums „Entbürokratisierung der Pflege“ des VdAB in Berlin**

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

lassen Sie mich an den Beginn meiner Ausführungen ein Zitat von Hans-Georg Gadamer stellen:

„Die Bürokratisierung lähmt alle wirklich kreativen Kräfte, weil sie sie in ein überreglementiertes System mit zu wenig Freiräumen einsperrt. Eben dieses Fehlen von Freiräumen ist der Grund für den Pessimismus der Jugend. Das lähmt die kreativen Kräfte, und die Welt gerät in einen Prozess der Versteinigung. Alles wird geregelt. Nur wer sich anpasst, kommt vorwärts. Und in Zeiten eines kreativen und dadurch auch kulturellen Niedergangs, wie wir ihn in den westlichen Demokratien erleben, wandert die Kultur in rückständige Gebiete, wie es der deutsche Osten lange war, oder die Länder der Dritten Welt.“

Und zur Abrundung noch ein weiteres Zitat:

„Nicht der allmächtige Diktator ist der heutige Feind unserer Freiheit, sondern ein sich selbst lähmendes System bürokratischer Bevormundung, das – ohne finale Absichten zu kennen – steuerungslos die Betonierung aller Lebensverhältnisse bewirkt (Peter Gutjahr-Löser).“

Dies zunächst zur Einstimmung. Ob man die zugegeben pointierten Äußerungen nun teilt oder ablehnt – man wird sich damit auseinandersetzen müssen. Das will ich in der mir zur Verfügung stehenden Zeit versuchen und auch weitergehende Vorschläge entwickeln. Dabei werde ich den Rahmen etwas weiter spannen und das Thema Bürokratie in einen größeren Gesamtzusammenhang stellen.

Mein Ausgangspunkt ist folgende deutsche Grundüberzeugung: „Die Probleme des Zusammenlebens lassen sich vor allem und am besten durch den Erlass von Regelungen lösen!“ – Die Bürger verlangen vom Staat – das heißt immer von der Gesamtheit der jeweils anderen Bürger – die Gewährleistung und Sicherstellung einer Vielzahl von Strukturen und Leistungen – bis hin zu unmöglichen Leistungen wie et-

wa der Bereitstellung produktiver Arbeitsplätze. Auch der Ausgleich widerstreitender Gruppen- und Einzelinteressen wird dem Staat auferlegt. Hören wir dazu Eike von Repkow:

„Wie ungerecht ein Mensch auch immer ist, so vermag er doch meist einzusehen, dass ihm das Recht nützen kann, und wenn er es bekommen kann, bedient er sich dessen mit Fleiß. Doch verdrießt ihn das Recht und dünkt ihm kein gutes Recht, wenn er Nachteile davon hat. Dieses nimmt man überhaupt nur ungern wahr. **Doch Recht, das allen Leuten in gleicher Weise gut gefällt, das vermag keiner zu lehren.**“

Genau da liegt ein Grundproblem: Seit Jahrzehnten wird versucht, Recht und Gesetz so zu schaffen, dass es „allen Leuten in gleicher Weise gut gefällt“. Seit etwa zwei Jahren hat man sich von diesem unmöglichen Unterfangen abgewandt und schon formiert sich erbitterter Widerstand (Hartz IV).

Gleichwohl: Um den genannten Erwartungen gerecht zu werden bedarf es Regelungen in der sich laufend ändernden Welt in wachsender Zahl; und diese Regelungen müssen natürlich angewendet, durchgeführt und für die Vielzahl der Sachverhalte konkretisiert werden. Dazu bedarf es der öffentlichen Verwaltung, also der **Bürokratie – deren Wachstum und Komplexität sich daher parallel zur Gesetzgebungstätigkeit entwickelt.**

Gesetzgebung und Bürokratie sind die untrennbaren Seiten derselben Medaille.

Bürokratie in Struktur und Prozess ist immer Folge gesetzgeberischer Tätigkeit – und zwar im doppelten Sinne: Neues Recht verlangt Durchführer, die Durchführer schaffen sich aber nicht selbst im Sinne etwa einer Jungferzeugung, nein: bekanntlich wird jede Behörde, jede einzelne Beamtenstelle (dito Angestellte) durch Gesetz oder Satzung, d.h. durch politische Organe in dem dafür vorgesehenen Verfahren geschaffen. Bürokratie ist also im doppelten Sinne immer und ausnahmslos Geschöpf der Politik.

Was aber ist eigentlich genau Bürokratie? Der Begriff selbst ist alt – er wurde von dem französischen Physiokraten Vincent de Gournay (1712 bis 1759) geprägt. Seither ist das Wort Bürokratie in die meisten Sprachen eingegangen und bezeichnet die im Absolutismus entwickelte Herrschaft durch hauptberufliche Beamte. Bürokratie ist die Bezeichnung für einen kontinuierlichen Betrieb von Amts- oder Verwaltungsgeschäften im Rahmen regelgebundener Kompetenz und einer institutionell verfestigten Zuordnung von erforderlichen Befehlsgewalten. Die bürokratische Arbeitsordnung besteht in einer auf dem Prinzip der Arbeitsteilung beruhenden Dauerorganisation und einer nach dem Prinzip hierarchischer Über- und Unterordnung organisierten Kommunikation. Die universelle Anwendbarkeit dieser bürokratischen Organisation wird in ihrer Fähigkeit gesehen, durch Angliederung weiterer Kompetenzketten die Organisation sowohl in der Breite wie in der Tiefe weiterzubauen. Dadurch eignet es sich besonders für die Organisation von Massengeschäften und Strukturierung von Großorganisationen (Meiers Enzyklopädisches Lexikon, 9. Auflage Mannheim 1972).

Kennzeichen der Bürokratie und der Disziplin des Verwaltungshandelns sind die unpersönliche Ordnung aufgrund von Normen und Regeln und die Abwägung von Zwecken und Mitteln. Die Vorteile liegen in ihrer technischen Leistungsfähigkeit, d.h. ihrer Berechenbarkeit, Stetigkeit und Verlässlichkeit. Grundlage dieser technischen Leis-

tungsfähigkeit ist das in der Bürokratie konzentrierte Fachwissen. Bürokratische Verwaltung ist Herrschaft aufgrund von Fachwissen (Brockhaus Enzyklopädie 20. Auflage, Leipzig/Mannheim 1996).

Vor allem mit dem Ausbau moderner Wohlfahrtsstaaten wurde Bürokratie zunehmend Verantwortung für die Gestaltung der Lebensverhältnisse übertragen. Die Ursachen der Bürokratisierung sind allgegenwärtig, keine Gesellschaft kann sich ihnen entziehen. Die formalisierte Sachlichkeit, das Fachwissen und die Unpersönlichkeit als Prinzip der Bürokratie und die Tatsache, dass die Funktionsweise von Bürokratie den Bürgern oft undurchsichtig und unverständlich erscheint, sind Ursache für Gefühle der Hilflosigkeit und des Ausgeliefertseins. Die Übersteigerung der Bürokratie zum Bürokratismus ist darüber hinaus mit negativen Merkmalen wie Langsamkeit, Schwerfälligkeit, Pedanterie, fehlender Sensibilität verbunden. Da die Demokratie auf Kontinuität, Stetigkeit, Berechenbarkeit und Regelgebundenheit angelegt ist, kann sie ihre überlegene Leistungsfähigkeit nur bei gleichförmigen Aufgabenstellungen entfalten. Sie ist deshalb wenig flexibel hinsichtlich des dynamischen Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft. Es besteht bei mangelhafter Anpassung der Bürokratie an eine sich verändernde Umwelt die Gefahr einer Erstarrung zum Bürokratismus.

Da es – außer in Sozialutopien – keine Alternative zur Bürokratie in komplexen Gesellschaften gibt, kann die Lösung der Bürokratieproblematik nur in einer Reorganisation der Bürokratie (Entbürokratisierung) sowie in einer Stärkung des Parlaments gegenüber Regierung und Bürokratie gesucht werden.

Letzteres kann die Bürokratie aus sich heraus nicht leisten. Wohl aber kann sie sich reorganisieren. Unter dem Begriff der Verwaltungsmodernisierung geschieht dies seit geraumer Zeit und wird als Daueraufgabe gesehen: Dabei spielen die Stichworte Kundensicht, Verständlichkeit, Erreichbarkeit, Verbindlichkeit, Automatisierung, Transparenz eine große Rolle. **Die ihr vorgegebenen Regeln kann die Bürokratie dagegen nicht ändern.** Dies kann geschehen durch eine Stärkung des Parlaments, dessen Abhängigkeit von Regierung und Bürokratie daher gemindert werden muss. Darin liegt eine der wichtigsten Aufgaben der Zukunft.

Zurück zur Praxis: Gedrängt von dem Anspruch der Bürgerschaft auf Einzelfallgerechtigkeit versucht der Gesetzgeber – insbesondere der Sozialgesetzgeber – alle an ihn herangetragenen Sachverhalte zu regeln, und zwar möglichst besitzstandswahrend, ausgleichend, gerecht. Sowie sich herausstellt – und zwar theoretisch kaum vorhersehbar, also erst in der praktischen Gesetzesanwendung bemerkt –, dass die beschlossenen Vorschriften zu neuen Ungerechtigkeiten führen, löst das erneute Gesetzgebungstätigkeit mit der Folge weiterer Normen aus.

Als Beispiel möge der bisherige Werdegang der Pflegeversicherung (SGB XI) dienen. Das Gesetz wurde am 26. Mai 1994 beschlossen und trat am 01.04.1995 in Kraft. Die erste Änderung erfolgte bereits, bevor das Gesetz in Kraft trat, danach folgten weitere 38 Änderungen. Davon stammten 21 aus den letzten 3 Jahren, 5 davon wurden innerhalb eines Monats, und zwar im Dezember 2003 beschlossen. Die generellen Folgen:

- Die Sozialrechtsordnung wird in sich widersprüchlich (Flickwerk).
- Ein solches Gesetzgebungsgebahren führt zu erhöhter Fehleranfälligkeit wie z.B. falscher Verweise.
- Noch schlimmer: Da die angesprochenen Fachbehörden teils die Sinnhaftigkeit der Vorschriften nicht mehr erkennen, teils sie wegen ihrer Komplexität und nicht selten Widersprüchlichkeit nur schwer anwenden können, werden neue „Aufpasserbehörden“ außerhalb der Linie geschaffen: **Beauftragte!** Beauftragte für Datenschutz, Frauen, Behinderte, Ausländer, Patienten, Kinder, Kultur, Sicherheit, Hygiene, Senioren, Korruption, Zivildienst, Aussiedler, Wehrdienst (oft auf den jeweiligen Ebenen des Bundes, der Länder und der Gemeinden). Beauftragte, setzen ihrerseits neue bürokratische Abläufe in die Welt und produzieren Vorgänge. Sie blähen den Apparat weiter auf.
- Am schlimmsten: Der gewiefteste Fachmann „blickt nicht mehr durch“. Es werden deshalb notwendigerweise neue Spezialabteilungen in den Verwaltungen gebildet, um das erforderliche Spezialwissen erwerben und anwenden zu können.

Also: „Fiat justitia, et pereat mundus“ – es geschehe Recht, und wenn die Welt darüber unterginge. Nun geht zwar die Welt über das überbordende Bürokratie- und Beauftragtenunwesen nicht unter – aber beim untauglichen Versuch, weitestgehende Einzelfallgerechtigkeit herzustellen, leidet die Rechtssicherheit und damit das Vertrauen in die Rechtsordnung. Hören wir dazu Arthur Kaufmann:

„Unser Recht ist infolge der Maßlosigkeit der modernen Gesetzgebung zum Verzweifeln unsicher geworden – ein Hohn auf die Lehre des Rechtspositivismus, nach der die dem Gesetzgeber eingeräumte Omnipotenz gerade um der Rechtssicherheit willen erforderlich sein soll.“

Wenn es nicht nötig ist, ein Gesetz zu machen, ist es nötig, **kein Gesetz** zu machen.“

Soweit, meine Damen und Herren, das unserem Thema vorgelagerte, aber entscheidende Problem des Abhängigkeitsverhältnisses der Bürokratie von der Politik.

Unabhängig von der Verwaltung selbst obliegenden inneren Modernisierung muss die Gesetzgebung Abschied nehmen von dem selbst gesetzten und ständig verfeinerten Anspruch auf Gerechtigkeit in jedem denkbaren Einzelfall. Die Gesetzgebung hat lediglich die Ordnung als Bedingung allgemeiner Wohlfahrt zu setzen, ob diese aber entsteht, hängt von der aktiven Tätigkeit der Menschen ab.

Vor diesem theoretischen Hintergrund ist das Thema „Entbürokratisierung der Pflege“ – also in der Praxis - zu betrachten. Begeben wir uns in die Niederungen, dann geht es vor allen Dingen um eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen und Einzelregelungen auf dem Gebiete des Pflegeversicherungsgesetzes und des Heimgesetzes. Das Sozialhilferecht selbst und als solches spielt in diesem Zusammenhang eine vergleichsweise geringe Rolle, da die Sozialhilfeträger im Rahmen der Leistungen der Hilfe zur Pflege weitestgehend an die Regelungen des Pflegeversicherungsgesetzes und des Heimgesetzes gebunden sind. Das Sozialhilferecht selbst setzt hier keine besonderen Akzente.

Daher zunächst einige Thesen zur Pflegeversicherung:

- Der Nachweis einer wirksamen Leistungs- und Qualitätsvereinbarung nach § 80 a SGB XI ist für eine bessere Pflege nicht erforderlich, da reine Formalismen keine besseren Inhalte hervorzubringen in der Lage sind.
- So lange die Eckpunkte für die Bundesempfehlungen nach § 75 SGB XI nicht durch Verordnung des Bundes festgeschrieben sind, lassen sich Bundesempfehlungen nicht einvernehmlich vereinbaren. Diese Bundesempfehlungen selbst sind aber auch entbehrlich, da kostenwirksame inhaltliche Festlegungen in der Pflege durch solche Empfehlungen kaum getroffen werden können.
- Der Nutzen des § 43 a SGB XI, wonach für pflegebedürftige behinderte Personen in stationären Einrichtungen eine Pauschalleistung in Höhe von 10 % des Tagessatzes erbracht wird, steht nicht mehr in einem vertretbaren Verhältnis zu dem erheblichen Verwaltungsaufwand. Notwendig ist hier die Festlegung, dass die Pflegesachleistung unabhängig davon zu erbringen ist, wo jemand wohnt, betreut und gepflegt wird.
- Der Aufwand des Verfahrens zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit (§ 18 SGB XI in Verbindung mit den Begutachtungsrichtlinien) scheint kaum noch vertretbar zu sein.
- Der Aufbau selbständiger Pflegekassen neben den Krankenkassen hat zu neuen Bürokratien und Streitfeldern geführt. Die Pflegekassen sollten in die jeweiligen Krankenkassen integriert werden.

Einige Thesen zum Heimgesetz:

- Die Heimaufsicht sollte ausschließlich auf die Überwachung der Einhaltung ordnungsrechtlicher Mindeststandards zurückgeführt werden.
- Eine starre Fachkraftquote ist für die Vielzahl der unterschiedlichen Einrichtungen nicht sinnvoll.
- Die Melde- und Anzeigepflichten des Heimgesetzes – insbesondere §§ 11 und 12 Heimgesetz – müssen zur Verminderung des Verfahrensaufwandes deutlich reduziert werden. § 11 Heimgesetz enthält darüber hinaus eine überflüssige sozialpädagogische Anleitung für die tätigen Fachkräfte, § 12 Heimgesetz führt mit der überbordenden Meldepflicht zu einer Vielzahl wachsender Datenfriedhöfe.
- Die Regelungen des § 5 Heimgesetz zum Inhalt des Heimvertrages sind viel zu detailliert, dasselbe gilt für § 7 des Heimgesetzes (Entgeltanpassung).
- Die Mitwirkung der Heimbewohner muss nicht im Rahmen der §§ 1 bis 35 Heimmitwirkungsverordnung bis in die letzte Einzelheit geregelt werden. Darüber hinaus ist fraglich, ob sich die Beteiligung des Heimbeirates an den Vergütungsverhandlungen wirklich bewährt hat.

Die erwähnten Vorschriften müssen von den Sachbearbeitern der Träger, der Heime und der Verwaltungen erkannt, gekannt, angewendet und überprüft werden. Dieses ist fehlerfrei nahezu unmöglich. Darüber hinaus entspringen diese detaillierten Regelungen einem grundlegenden Irrtum des „Legalisten“. So heißt es etwa im Vorwort des Heimgesetzkommentars von Kraher/Richter: „Die bestehende Ungleichheit zwischen Bewohner, Angehörigem oder Betreuer und dem Heimträger kann nicht weggeregelt werden, ebenso wenig das Subordinationsverhältnis zwischen der staatlichen Heimaufsicht und den Heimträgern. Doch kann es gelingen, den ‚Respekt‘ füreinander zu bewahren oder herzustellen.“ Der grundlegende Irrtum liegt darin, dass

das Gesetz Respekt eben nicht schaffen kann, das Gesetz kann nur den Rahmen, innerhalb dessen Respekt entstehen oder gedeihen kann, schaffen.

Bürokratie kann nur reduziert werden durch radikale Reduktion der von ihr anzuwendenden Vorschriften. Es ist generell zu erwägen, ob das (an den Arbeitsplatz gekoppelte) deutsche Sachleistungsprinzip mit seinen als Ausfluss sich laufend beschleunigender Gesetzgebungstätigkeit immer weiter verästelnden Regulierungen die Probleme der Zukunft überhaupt zu bewältigen in der Lage ist. Es ist zu fragen, ob also das Sachleistungsprinzip nicht besser durch ein System von Geldleistungen zu ersetzen ist, um auf diese Weise die Rechtsbeziehungen zwischen Leistungsträger (Kostenträger) und Leistungserbringer auf ein Minimum zu reduzieren. Die Sozialleistungen nachfragende Person tritt dann in den Mittelpunkt des Geschehens, zugleich sollte allerdings in jedem Fall bei jeder sozialen Leistung ein Eigenbeitrag als Interessenquote gefordert werden.

Letztlich wird es dann ausreichen, wenn Heim- und sonstige Aufsichtsbehörden allein die Ordnungsmäßigkeit des Heimbetriebes überprüfen, alles andere aber dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen, die ihrerseits – wie sonst auch – überprüfbar rechtlichen Regelungen unterliegen, so dass Missbräuche ausgeschlossen werden.

Mir ist bewusst, dass dies einigermaßen unkonventionelle Vorstellungen sind, aber: wir stecken in der Sackgasse, vor uns ist der Weg verschlossen – wir müssen umkehren!

Ich danke Ihnen.