

THESEN

Bürokratie oder die Verlogenheit des Systems



VON CORNELIA RUNDT

Cornelia Rundt studierte Betriebswirtschaftslehre in Münster und ist seit 1997 hauptamtlicher Vorstand des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Niedersachsen e. V.

Internet

<http://www.paritaetischer.de>

Staatliche Bürokratie entsteht zum einen durch ein Kontrollwirrwarr mit Doppel- und Mehrfachprüfungen desselben Tatbestands, zum anderen durch das Zuständigkeitswirrwarr der Kostenträger und Aufsichtsbehörden. Mit fünf Schritten könnten die Bürokratiekosten in Deutschland auf ein Bruchteil der bisherigen Ausgaben zurückgefahren werden.

»Überbordende Bürokratie« ist der allgemeine Stoßseufzer der Sozialbranche. Es handelt sich um ein Problem, das sich allen politischen Bekundungen und Bildungen von Arbeitskreisen zum Trotz seit Jahren zuspitzt. Lassen Sie mich einige Beispiele nennen:

1. Der Medizinische Dienst der Krankenkassen (MDK) hat die Zahl seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb von fünf Jahren verzehnfacht. Eine Steigerung der Qualität der Pflege ist für die pflegebedürftigen Menschen in diesem Zeitraum nicht zu erkennen. Vielmehr bestimmen ungesetzlich lange Wartezeiten auf die Einstufungsbescheide des MDK und Pflege im Minutentakt die Wahrnehmung der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen. Die Pflegerinnen und Pfleger fühlen sich einer unerträglichen Arbeitsverdichtung insbesondere auch durch ausufernde Dokumentationspflichten ausgeliefert.

2. Was den Medizinischen Dienst der Pflegekassen die hausinterne Bürokratisierung kostet, mag man erahnen, wenn im Falle von Wiederholungsprüfungen der MDK eine Gebühr von 119 Euro je Fachkraftstunde in Rechnung stellt, während die Pflegekassen in Vergütungsverhandlungen den Anbietern von Einrichtungen und Diensten lediglich eine Refinanzierung von 17 Euro Personalkosten pro Leistungsstunde einer Fachkraft diktiert.

3. Trotz Pauschalierung der Verwaltungskosten auf einen prozentualen Anteil der Fördersumme verlangt ein Zuwendungsgeber nicht nur konkrete Personalkostennachweise, sondern darüber hinaus förmliche Qualifikationsnachweise aller beschäftigten Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter (nicht etwa nur der konkret mit dem Projekt und den darin betreuten Menschen befassten Fachkräfte) in Form von teils Jahrzehnte alten Diplomen, IHK-Abschlüssen u. Ä. Beschäftigungsnachweise und qualifizierte Arbeitgeberzeugnisse werden als nicht anerkennungsfähig abgelehnt. Bei von den Tarifsystemen des öffentlichen Dienstes abweichenden Vergütungssystemen müssen trotz Pauschalierung und damit unumstößlicher Deckelung der Personalkosten komplexe Vergleichsrechnungen vorgelegt werden.

4. Die letzte Änderung des SGB XI sieht die jährliche Qualitätsprüfung aller Pflegeeinrichtungen vor. Das bedeutet nach eigenen Angaben der Kassen ein jährliches Finanzvolumen von circa 80 Millionen Euro. Wie steht es hier mit der Kosten-Nutzen-Relation? Ist der Aufwand der Vollprüfungen im Lichte der quantitativ und qualitativ relativ geringen nachgewiesenen Qualitätsmängel gerechtfertigt oder wäre eine Mischung aus ebenfalls gesetzlich vorgegebenem professionellem Qualitätsmanagement in den Einrichtungen, das ebenfalls mit jährlichen Kosten von mindestens 50.000 Euro pro Einrichtung zu Buche schlägt und zusätzlichen MDK-Prüfungen bei Abweichungen von einem eindeutig zu definierenden Standard nicht sinnvoller? Die beim MDK eingesparten Mittel könnten zielgerichteter und bewohnerorientierter zur Qualitätsentwicklung in den Einrichtungen Verwendung finden.

5. Auch die öffentliche Hand selber, beispielsweise der Städte- und Gemeindebund auf Bundes- und Landesebene beklagt die kostspielige deutsche Regelungswut, die angesichts wegbrechender Einnahmen nicht mehr akzeptabel sei. In einem Forderungskatalog verlangt der kommunale Spitzenverband einen umfangreichen Bürokratie- und Standardabbau. Allein die jährlichen Berichtspflichten an Bund, Länder und die Europäische Union würden bei den Kommunen pro Jahr mit bundesweit 400 Millionen Euro und acht Millionen Arbeitsstunden an Zusatzbelastungen zu Buche schlagen. Der Verband schlägt u. a. pau-

schalisierte Unterkunftskosten für Hartz IV-Bezieher vor. Das hätte weniger Klagen vor den Sozialgerichten und mehr Geld und Zeit zur eigentlichen Sachbearbeitung zur Folge. Bei den Baustandards für kommunale Einrichtungen seien ebenfalls Lockerungen denkbar. So werde beispielsweise der vom Bund beschlossene Ausbau der Kindergärten unnötig erschwert, wenn bestehende Räumlichkeiten nicht bis ins Letzte der penibel formulierten Norm entsprächen. Eine reiche Fundgrube zur Entbürokratisierung gebe es zudem im Beamtenrecht oder im Steuerrecht.

»Kontrollbürokratie ist eine Überlebenschance für Behörden«

Zusätzlich fordert der Städte- und Gemeindebund eine neue Klausel im Zivilrecht, die die Gerichte verpflichtet, zunächst die Kosten zu berücksichtigen, bevor sie zusätzliche Standards einführen. Nötig sei zudem eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Folgenabschätzung von Gesetzen und zum Bürokratieabbau, heißt es. (Zitiert aus »rundblick« 2010/076 vom 21.4.2010). Man mag der Argumentation der Kommunalen Spitzenverbände nicht in allen Punkten folgen, dennoch wird auch hier die Not der Bürokraten evident.

6. Zu hinterfragen ist sicherlich das Misstrauen staatlicher Kontrollorgane untereinander. So verlangt beispielsweise die Agentur für Arbeit die Zertifizierung staatlich anerkannter Berufsfachschulen, wenn diese Klienten der Agentur beschulen wollen. Die Zertifizierungskosten sind bekanntermaßen nicht unerheblich (mindestens 30.000 Euro für den externen Zertifizierer zuzüglich der internen Personalkosten für die Freistellung von Mitarbeitenden zur Umsetzung der Audits etc.) Die Kosten der staatlichen Anerkennung und der Überprüfung der Zulassung kommen noch dazu.

Sind diese Beispiele übertrieben und lediglich Einzelfälle? Nein, sie sind die Spitze des Eisbergs. Wie konnte es dann dazu kommen, dass bürokratische Auflagen und Vorgaben der Zuwendungs- und Kostenträger so aus dem Ruder gelaufen sind?

Zum einen gibt das Kontrollwirrwarr mit Doppel- und Mehrfachprüfungen desselben Tatbestands, zum anderen das Zuständigkeitswirrwarr der Kostenträger und Aufsichtsbehörden. Jede Behörde hat eigene Qualitätsvorgaben und Prüfmethoden

entwickelt. Sie hat eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingestellt und geschult und glaubt so autonomes Handeln und letztlich ihre Existenzberechtigung bewiesen zu haben – ein nicht unwichtiges Unterfangen in einer Zeit, in der auch die Existenz von Behörden und die Zahl der notwendigen Mitarbeiterschaft zumindest oberflächlich politisch hinterfragt wird.

Bürokratie, insbesondere Kontrollbürokratie ist also die Chance von Behörden, die knappen staatlichen Ressourcen in den eigenen Reihen zu halten, statt sie an andere Behörden abzugeben oder gar der Bevölke-

rung zugutekommen zu lassen, zu deren Schutz angeblich die Bürokratie aufgebaut und immer weiter ausgebaut wird.

Es gibt noch eine weitere Erklärung: Bürokratische Kontrollwut mit dem Ziel, eine Mindestqualität sicher zu stellen, um die Bevölkerung in scheinbarer Versorgungssicherheit zu wiegen, ist dann nötig, wenn ein reiner Preiswettbewerb statt eines Qualitätswettbewerbs herrscht, wenn also der »Käufer« der Dienstleistung, also ein öffentlich-rechtlichen Kostenträger, nicht etwa die versorgten Menschen und ihre Angehörigen selber, sondern ausschließlich den Preis zum Maßstab seiner Kaufentscheidung macht. Dies ist bei großer mengenmäßiger Nachfrage durch einen Nachfrage-Monopolisten und bei für diese Nachfrage zu geringen zur Verfügung stehenden Ressourcen regelmäßig der Fall. Dabei ist eine Möglichkeit, eine rein preisbestimmte Kaufentscheidung auszuüben und den wirklich billigsten Jakob zu finden, die Ausschreibung sozialer Dienstleistungen.

Verstärkend wirkt, dass – wir kennen das aus dem wirtschaftlichen Niedergang des Ostblocks – die sozialistische Verteilung knapper Ressourcen bei vorgegeblicher Suche nach größtmöglicher Verteilungsgerechtigkeit eben zum größtmöglichen Bürokratieschub führt. Das sind starke Worte, die jedoch für zunehmende staatliche Lenkung unseres Gesundheits- und Sozialsystems nicht zu stark gewählt sind. Einheitskasse, Einheitsmindestversorgung der Bevölkerung, pauschalisierte Standardleistungen, individuelle Mehrleistung nur für Selbstzahler, sinkende Beteiligung der Arbeitgeber – das sind die jährlich enger zu gezurrten Eckdaten eines Gesundheits- und Sozialsystems, in dem wir seit Jahren festge-

fahren sind. Von der bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung haben wir uns dabei schon meilenweit entfernt. Der medizinische, pflegerische und medizintechnische Fortschritt kommt nur noch mit politisch gewolltem Timelag bei Kassenpatienten und sonstigen Empfängern von Transferleistungen an. Eine solche Leistungs- und Ressourcenverknappung mit sozial ungerechtem und intransparentem Verteilungssystem mit euphemistischer politischer Rhetorik führt zwangsläufig zu Verteilungskämpfen, Politikverdrossenheit und letztlich sozialen Unruhen.

Was wir tun müssen – fünf Vorschläge

Was also bleibt angesichts der aufgezählten Beispiele und der beschriebenen Situation zu tun?

1. Der wichtigste Schritt zum Bürokratieabbau ist eine politische Entscheidung darüber, welches Gesundheits- und Sozialsystem in Deutschland und letztlich in Europa gewollt wird. Soll es wirklich ein staatliches Gesundheits- und Sozialsystem mit der logischerweise systemimmanenten Rationierung von Sozial- und Gesundheitsleistungen geben?

2. Die politisch Verantwortlichen werden nicht umhin können, klare Ziele der Ergebnisqualität sozialer Dienstleistungen zu definieren. Also: Welche sozialen Leistungen mit welchem Standard sollen die Menschen in Deutschland und in Europa erhalten? Die Politikerinnen und Politiker werden nicht umhin kommen, diese Ziele und Standards nicht nur festzulegen, sondern, was offensichtlich noch viel schwieriger ist, sie auch zu verantworten.

3. Danach müssen eindeutige behördliche Zuständigkeiten beschlossen und umgesetzt sowie die dafür notwendigen Mittel bereitgestellt werden.

4. Ist Zieldefinition, Standarddefinition und eindeutige Zuständigkeitszuschreibung gelungen, müssen die notwendigen Ressourcen zur Erreichung dieser Ziele und Standards ohne Wenn und Aber und ohne Haushaltsvorbehalte den Menschen oder (im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis) den sozialen Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden. Es muss also schlicht genügend Geld in das System.

5. Danach ist es ein Klacks, Ziel- und Standardabweichungen mit geringem Aufwand und bei klar abgegrenzten Zuständigkeiten zu überprüfen auf. Hierfür sollte nur ein Bruchteil der bisherigen Bürokratiekosten erforderlich sein. ♦