

Vertrauen statt Kontrolle

■ Volker Schirmer

Ist ein Gesetz erst verabschiedet, so wird es auch konsequent angewendet. Eine Rolle spielt dann allerdings vielfach nur noch der Wortlaut, nicht der Sinn des Gesetzes. Ein Grund dafür ist oft die Angst vor eigenen Entscheidungen.

Der politisch beliebte und ständig gehörte Ruf nach Entbürokratisierung des Sozialbereichs und die dort anzutreffende Realität klaffen meilenweit auseinander. Diese Entwicklung gründet auf eine ineinander greifende Kette von Tatbeständen, wobei die jeweils beteiligten Personen oder Institutionen »nur das Beste wollen« aber auf die systemischen Auswirkungen nicht achten oder sie billigend in Kauf nehmen.

1 Den Deutschen haftet anscheinend ein Drang nach •Gerechtigkeit und Genauigkeit an. Es reicht nicht aus, eine allgemeine Regelung festzulegen, die das Gros der zu regelnden Sachverhalte erfasst. Nein, es muss versucht werden, eine Richtlinie zu finden, die auch noch alle denkbaren Sonder- und Ausnahmefälle regelt.

Beispiel: § 76, Abs. 2, Satz 3 SGB XII: »Die Maßnahmenpauschale wird nach Gruppen für Leistungsberechtigte mit vergleichbarem Bedarf kalkuliert.«

Es war – hoffe ich – bei der Verabschiedung dieses Satzes niemandem bewusst welche Fragen dieser kurze Satz nach sich ziehen würde:

- Was sind Gruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf?
- Wie bildet man Gruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf?
- Was ist vergleichbarer Hilfebedarf, was ist überhaupt vergleichbar?
- Wie erfasst man Hilfebedarf?

In ganz Deutschland haben sich Leistungsträger und Leistungserbringer zusammengesetzt, um die durch diesen Satz ausgelöste Problematik in den Griff zu bekommen – mit unterschiedlichen, oft abenteuerlich anmutenden Lösungen, von pragmatisch bis wissenschaftlich fundiert.

Dabei hält man es anscheinend nicht aus, dass man so ein Konstrukt wie »Hilfebedarf« objektiv gar nicht definieren kann. Welche Hilfen ein Mensch wirklich braucht und welche ihm gewährt werden (»ausreichend, wirtschaftlich, zweckmäßig und das Maß des Notwendigen nicht überschreitend«) ist ohne ethischen, sozialen und politischen Kontext überhaupt nicht festzustellen und festzulegen.

Ich mache diese Problematik gerne an einem einfachen Beispiel nachvollziehbar: Es gibt bei allen Trägerverbän-



Volker Schirmer (56) studierte klinische Psychologie und ist seit 1979 Direktor der Dr. Loew, soziale Dienstleistungen GmbH & Co. KG, dem größten deutschen privat-gewerblichen Träger im Bereich der Betreuung von Menschen mit Behinderung mit Sitz im bayerischen Wernberg-Köblitz. Seit dem Jahre 2003 ist Schirmer Mitglied im Bundespräsidium des Bundesverbandes privater Anbieter sozialer Dienste e. V. (bpa), dem größten deutschen Trägerverband privater Einrichtungen und Dienste. E-Mail schirmer.volker@loew.de

den Einrichtungen, die Pferde haben und demzufolge therapeutisches Reiten in Ihrer Konzeption eingebaut haben, den behinderten Menschen tut der Umgang mit den Tieren und das Reiten gut. Bis dahin ist alles in Ordnung. Es erscheint aber schon als wundersame Fügung, dass in diesen Einrichtungen all die behinderten Menschen zusammengefasst sind, die das therapeutische Reiten als Hilfebedarf haben und in all den vielen anderen Einrichtungen kein einziger behinderter Mensch ist, der Bedarf an therapeutischem Reiten hätte.

2. Ist ein Gesetz erst verabschiedet, also vorhanden, so wird es auch konsequent angewendet und befolgt. Die angesprochene Vielzahl von Arbeitsgruppen bestätigt dies eindrucksvoll. Hinzu kommt folgende Gefahr: Je neuer und damit logischerweise unsicherer ein Positionsinhaber bei einer Prüfinstanz (z. B. Heimaufsicht) ist, desto wortgenauer wird die Gesetzesvorlage angewendet und umgesetzt. Der ursprünglich hinter der Formulierung stehende und durchaus nachvollziehbare Sinn tritt in den Hintergrund und wird damit vordergründig nicht mehr sichtbar, spielt keine Rolle mehr. Angewendet wird nur noch der Wortlaut.

3. Es besteht der Irrglaube, tatsächlich vorhandene Fehlentwicklungen und Missstände könnten durch eine Intensivierung von Kontrolle verhindert werden. Wäre diese Annahme richtig, so sollte man sie konsequent zu Ende denken: Am Gipfel einer vollkommenen Entwicklung stände eine hundertprozentige Kontrolle, diese würde damit jeglichem Missstand vorbeugen. Diese Idee hatten schon andere »Staatsmänner«, ganz zu schweigen von erfolgreichen Regisseuren, »Big Brother« wäre nicht weit, erfolgreiche Realisierungen sind mir allerdings unbekannt.

4. Die tatsächliche Übernahme von Verantwortung mit dem damit verbundenen Eingehen von Risiken tritt immer mehr in den Hintergrund. Die Angst vor persönlicher Verantwortung wird dadurch bekämpft, dass alle Risiken durch Regeln abgesichert werden. Alternativ werden zwei Vorgehensweisen zur Risikovermeidung eingesetzt:

- Die Vermeidung von Fehlern wird zur Grundlage von Entscheidungen, es geht weniger darum, ob Entscheidungen zukunftsweisend sind. Es wird lieber keine Entscheidung getroffen, also nichts falsch gemacht, die Entscheidung häufig nach »oben« delegiert. Organisationen neigen dazu, Verantwortung möglichst weit oben anzusiedeln. Entscheidungen sollten aber dort getroffen werden, wo Probleme entstehen und dort, wo zur Problemlösung die meisten Informationen vorhanden sind. Dies ist häufiger weiter unten in der Hierarchie der Fall.
- Sobald etwas schief läuft, erschallt der Ruf nach dem Staat. Es wird nicht ausgehalten, dass etwas passiert ist, wobei tatsächlich jemand Schaden genommen hat. Es muss dafür ein Schuldiger gefunden werden. Es reicht aber nicht aus, ihn persönlich zur Verantwortung zu ziehen. Vielmehr muss sofort versucht werden, durch die Einführung einer neuen, auf diese Situation bezogenen Verordnung eine eventuelle Wiederholung ein für alle Mal zu verhindern.

Beispiel 1: Verschärfung von Brandschutz-Maßnahmen nach Brand im Altenheim.

Beispiel 2: Es ist bekannt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Einrichtungen der Altenpflege oder Behindertenbetreuung zu dem Personenkreis zählen, die sehr stark belastet sind und unter Burn-out-Problemen leiden. In Bayern gab es im Jahre 2005 das Projekt »Arbeits- und Gesundheitsschutz in der stationären Altenpflege – Schwerpunkt: Psychomentele Fehlbelastungen und Möglichkeiten der Prävention«. Das Projekt ist inzwischen abgeschlossen, warten wir auf die Ergebnisse und die daraus

resultierenden oder zu erwartenden neuen Regeln. Abzuwarten bleibt auch, ob die hehre Absicht, nämlich »die Einrichtungen der Altenpflege zu sensibilisieren, psychische Fehlbelastungen in ihrem Verantwortungsbereich zu erkennen und anzugehen« umgesetzt wird oder ob eine neue Auflage mit einer zusätzlichen Bürokratie die »psychomentele Fehlbelastung« – zumindest der Einrichtungsleitung – noch weiter verstärkt.

5. Gesetze werden häufig nicht auf der alleinigen Grundlage des zu regelnden Sachverhaltes verabschiedet, sondern infolge von verschiedenen politischen Zusammenhängen, Kompromissen und Rücksichtnahmen. Zu befürchtendes Beispiel: Um das hart errungene Paket der Föderalismuskommission nicht wieder aufschnüren zu müssen, wechselt die Zuständigkeit für das

»Mit Schwarzarbeit wird auf eigene Faust »entbürokratisiert!«

Heimgesetz vom Bund auf die Länder – mit der Folge einer Zersplitterung in 16 voneinander abweichenden Länderregelungen. Dies hätte fatale Folgen für eine einheitliche Qualität der Pflege in der Bundesrepublik und wäre die Geburtsstunde eines neuen Bürokratie-Monsters.

6. Trotz aller Versuche, Fehlentwicklungen zu verhindern, gibt es leider bei allen Trägerverbänden einzelne Missstände oder schwarze Schafe. Dies soll keinesfalls bagatellisiert werden. Jeder Einzelfall ist ein Fall zu viel und schadet der gesamten Sozialwirtschaft. Aber hilft es wirklich, die große Mehrzahl von ordentlich arbeitenden Einrichtungen mit noch mehr Prüfungen, Kontrollen und Auflagen zu belasten? Besteht nicht viel eher eine ganz andere Gefahr: Immer höhere Hürden sind zwar auf der einen Seite ein Insider-Konkurrenz-Schutz, aber nur dann, wenn versucht wird, die Hürden ordentlich zu überqueren. Wenn es auch die Möglichkeit gibt, um die Hürden außen herum zu laufen ohne sie zu überspringen, sieht es ganz anders aus. Ich spreche hier die massiv zunehmende Schwarzarbeit im Sozialbereich an. Hier wird auf eigene Faust enorm »entbürokratisiert!« →

»Gegenstand einer ›Sofortmaßnahme‹ des Bürokratieabbaus soll es sein, vor allem kleine und mittlere Unternehmen von wachstumshemmender Überregulierung zu befreien.

Wir fordern: Der Leistungs- und Qualitätsnachweis, die Pflegebuchführungsverordnung, der Pflegeheimvergleich sowie der Genehmigungsvorbehalt in der häuslichen Krankenpflege gehören ganz nach oben auf die Streichliste!«

Bernd Meurer, Präsident des Bundesverbandes privater Anbieter sozialer Dienste e. V.

7 Last, but not least neigt jeder dazu, sich und seine Position zu legitimieren. Wer will sich schon gerne selbst abschaffen und wieso sollte diese schlichte Weisheit nicht für Behörden gelten. Was gibt es für eine bessere Legitimation als sich um das Allgemeinwohl verdient zu machen und vermutete Missstände vermeiden zu helfen, noch dazu, wo es sich hier um einen auf Hilfe angewiesenen, vom Leben benachteiligten Personenkreis handelt.

Nur wenn es gelingt, diese Kette von Tendenzen, Unzulänglichkeiten und Fehlentwicklungen aufzubrechen,

»Handle im Auftrag, handle ohne Auftrag, handle gegen den Auftrag, aber handle im Sinne des Unternehmens«

haben wir tatsächlich eine Chance, die von allen geforderte »Entbürokratisierung« in die Realität umzusetzen.

- Es gehört Mut und Verantwortungsbewusstsein dazu:
- Kontrolle durch Vertrauen zu ersetzen,
 - Abläufe ungeregelt zu lassen und Ergebnisse abzuwarten, z. B. durch Prüfung der Ergebnisqualität anstatt Strukturqualität,
 - aktive Übernahme von Verantwortung zu unterstützen anstatt Fehlervermeidung,
 - Risikofreudigkeit zu fördern und nicht Ängstlichkeit (»Handle im Auftrag, handle ohne Auftrag, handle gegen den Auftrag, aber handle im Sinne des Unternehmens« – Doppler/Lauterburg 1994),
 - Gesetze ersatzlos zu streichen,
 - gegen den Strom zu schwimmen,
 - nur Gesetze zu verabschieden, die rein auf Sachverhalte Rücksicht nehmen und nicht auf Lobby und Wiederwahl
 - Entscheidungen mit zu tragen, die die eigene Position gefährden.

Die schwarz-rote Koalition hat sich Entbürokratisierung auf die Fahne geschrieben, insbesondere die Entbürokratisierung des Heimrechts. Sie will Mut machen und das Vertrauen in die Zukunft des Landes stärken. Hoffentlich hat sie selbst den Mut und das Vertrauen! Erst wenn ihr das auch gelungen ist,

kann von einer wirklichen »großen Koalition« die Rede sein. ◆

Von 28 auf über 2.000 Wörter: das Finanzierungssystem der Behinderten- und Altenhilfe

Das Auseinanderklaffen von Absicht und Realität in Bezug auf Entbürokratisierung ist nicht neu. Das Bundeskabinett hatte am 19. März 1970 einen Beschluss gefasst, wonach »die Kodifizierung eines Sozialgesetzbuchs auf der Grundlage der sozialen Wertentscheidungen des Grundgesetzes mit dem Ziel angestrebt wird, das Sozialrecht für die Bevölkerung überschaubarer zu machen und seine Durchführung für die Verwaltung zu vereinfachen«. Zwei Beispiele zur Umsetzung dieser gehegten Absicht:

- Werkstättenmitwirkungsverordnung: Die Mitwirkungsrechte der Beschäftigten in Werkstätten für behindert Menschen war in § 14 der Werkstättenverordnung geregelt, also in einem einzigen Paragraphen. Ergänzt wurde 2001 dieser § 14 von der 41 Paragraphen umfassenden Werkstättenmitwirkungsverordnung – die zu beachtende Rechtsmasse ist auf das 180-fache angewachsen*.
- Finanzierungssystem der Behinderten- und Altenhilfe: Von 1961 bis 1984 basierte dies auf einem einzigen Satz mit 28 Wörtern. Von 1984 bis 1994 galt ein konkretisierter Absatz mit dann 150 Wörtern, um dem Sozialhilfeträger zu ermöglichen, vom Träger der Einrichtung Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verlangen zu können. Zwischen 1994 und 1999 galt eine Übergangsfassung, die sechs Absätze mit 450 Wörtern umfasste. Anfang 1999 bis Ende 2004 trat eine neue Fassung in Kraft, die fünf Paragraphen enthielt mit 16 Absätzen und über 1470 Wörtern. Die Rechtsmasse wurde damit verfünffzigfach, und zwar im Rahmen einer sich beschleunigenden Gesetzgebung. Der zu regelnde Gegenstand hingegen blieb in seinem Wesensgehalt unverändert der gleiche*. Konsequenz fortgesetzt wurde der eingeschlagene Weg in dem heute gültigen SGB XII. Hier sind es jetzt sieben Paragraphen mit 19 Absätzen und über 2.000 Wörtern.

* Nach Dr. Fritz Baur, Zukunft der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Zeitschrift Behindertenrecht 3/2004