

# Vortrag am 15.02.2006

## 2. Klausursitzung des Sonderausschusses zur Überprüfung von Normen und Standards **Bürokratieabbau in Brandenburg: Gesellschaftliche Aspekte und wirksame Instrumente**

### **Bürokratie als Ursache sozialer Exklusion**

Referent: Andreas Kaczynski,  
Landesgeschäftsführer Paritätischer Wohlfahrtsverband

---

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Landesregierung hat bereits vor fast zwei Jahren die Überprüfung bürokratischer Regelungen zu einem ihrer Hauptanliegen gemacht. Im Koalitionsvertrag ist unter Punkt 4.2 zu lesen:

*„Die Koalitionspartner wollen den Normenbestand des Landes Brandenburg drastisch abbauen(...)“.*

Brandenburg verfügt immerhin über mehr als 900 Gesetze und ca. 2600 Verwaltungsvorschriften. Bürokratieabbau ist auch ein zentrales Thema für die jetzige Bundesregierung, wie ein Blick in die jüngste Koalitionsvereinbarung beweist. Und in den Medien wird das „Holländische Modell“ gepriesen, dass jede Gesetzesvorlage darauf überprüft, welche bürokratischen Folgewirkungen und vor allem -kosten damit impliziert sind.

„Bürokratieabbau“ hat also gute Chancen zu einem der meist gebrauchten Begriffe des Jahres zu avancieren. Obgleich das Thema zurzeit en vogue ist, es also jedem Politiker gut zu Gesicht steht, wenn er nicht zuletzt mit Verweis auf die Regelungswut der Brüsseler Behörden Bürokratieabbau fordert, so steckt dahinter doch ein sehr ernstes Thema für jede Bürgerin und jeden Bürger. Kennt doch jeder von uns Verordnungen und Regelungen, deren bürokratische Genialität sich nur schwer erschließt und Bescheide, die sich einer derart kryptischen Sprache bedienen, dass sie selbst dem juristisch geschulten Laien Schweiß auf die Stirn treiben.

Es ist daher zu begrüßen, wenn sich der „Sonderausschuss zur Überprüfung von Normen und Standards“ nicht nur mit dem Abbau von Investitionshindernissen und bürokratischen Regelungen, die das Wirtschaftsleben erschweren, auseinandersetzt, sondern auch die gesellschaftlichen Implikationen einer unverständlichen und umständlichen Bürokratie in den Blick nimmt.

Nun bin ich kein Verwaltungsfachmann und auch kein Jurist. Ich bin Geschäftsführer eines Wohlfahrtsverbands, eines Dachverbands, dessen 350 Mitglieder täglich in unzähligen Gesprächen und Beratungen die Erfahrung machen, dass Menschen in psychologischen Drucksituationen oder mit einem geringen Bildungsgrad die gesetzlichen und bürokratischen Regelungen nicht mehr verstehen können, die ursprünglich zu ihrer Unterstützung geschaffen wurden. Selbst geschulten Beraterinnen und Beratern fällt es zunehmend schwerer, die individuellen Bedarfe der Betroffenen in jedem Falle sachgerecht zu bedienen. Was dies in Bezug auf gesellschaftliche Teilhabe oder soziale Exklusion bedeutet, hier einige Beispiele:

Seit Einführung von „Hartz IV“ kommen in die Einrichtungen und Beschäftigungsprojekte des Arbeitslosenverbandes Brandenburg monatlich über 25 000 Beratung und Hilfe suchende Frauen und Männer. Sie schildern ihre Probleme und Notlagen, häufig fühlen sie sich allein gelassen und von der Gesellschaft ausgegrenzt. Sie müssen damit leben, dass Behörden hoffnungslos überfordert sind, dass man sie von einer Stelle zur anderen schickt, dass ihre Unterlagen nicht gefunden werden und, dass sie zur „Sache“ gemacht werden, obwohl man sie eigentlich fordern und fördern will.

1. Nicht selten sind Arbeitslosengeld II – Bescheide fehlerhaft. Wehe dem, der auf eine Neuberechnung warten muss. Die Korrektur kann sich monatelang hinziehen, in der sich der Antragsteller mit Abschlagszahlungen weit unter dem Existenzminimum durchschlagen muss, ständig befürchtend, dass er zusätzlich zwangsgeräumt wird.
2. Gleiches gilt für die Beantragung von Einmalleistungen, wie Schwangerschaftsbekleidung und Säuglingserstaussattung, die nicht selten Monate nach der Geburt bewilligt werden. Vielleicht helfen sie dann beim nächsten Kind?!
3. Ausgrenzung erfahren insbesondere Kinder sozial schwacher Familien, wenn Zuschüsse für Schulmaterialien, Wandertage und Klassenreisen gar nicht oder wieder viel zu spät bewilligt werden.
4. Und besonders ärgerlich sind Gesprächseinladungen zum Arbeitsvermittler, die ausschließlich einer besseren Statistik dienen, jedoch fast nie in einem Arbeitsangebot münden. So werden immer neu Erwartungen geweckt und Enttäuschungen provoziert. Auch diese Form der „Bürgerverwaltung“ hat etwas Diskriminierendes.

Nicht nur ALG II – Empfängern werden bürokratische Hürden gebaut. Auch andere, benachteiligte Bevölkerungsgruppen leiden unter zuviel Bürokratie.  
Hier zwei Beispiele aus der Eingliederungshilfe:

- Schwerbehindertenausweis  
Selbst bei erwiesener, dauerhafter Behinderung (Kleinwuchs, Querschnittslähmung, Verlust von Gliedmaßen) wird der Schwerbehindertenausweis nur für eine begrenzte Zeit ausgestellt. Er muss jedes Mal neu verlängert werden, was ein amtärztliches Attest erfordert.
- Gutachten in Betreuungsangelegenheiten  
In Fragen der Betreuung behinderter Menschen muss neben dem Urteil eines Facharztes immer auch noch ein Gutachten des Gesundheitsamtes eingeholt werden, was dann die Diagnose des Facharztes bestätigt.

Neben einem „zuviel an Verwaltung“ machen insbesondere monatelange Verwaltungswege zu schaffen. Ich habe meine Verwaltung einmal gebeten, drei exemplarische „Bürokratiehürden“ zu benennen, die Wohlfahrtsverbände wie Unternehmen überwinden müssen. Hier sind sie:

1. Ein altes Kita-Gebäude soll abgerissen, ein neues gebaut werden.  
2-3 Trägervertreter sitzen in mehreren Absprachen mit der Stadt zusammen mit

- 2 Dezernenten
- 5 Amtsleitern
- 5 Sachbearbeitern

Die einzigen, die das ganze Vorhaben (Abriss im Rahmen des Städteumbaus) im Blick haben sind die Trägervertreter. Entschieden wird häufig nichts, weil kein Dezernent sich für die Sache endverantwortlich fühlt. Der Träger bekommt zahlreiche Fragen nicht beantwortet, weil keiner der Teilnehmer aus der öffentlichen Verwaltung die Verantwortung für Aussagen übernehmen will, die diese festlegen würden. Außerdem scheint die Kommunikation zwischen den Verwaltungsteilen völlig unklar. Das Projekt scheitert oder wird so lange „voran“ getrieben bis der Träger entnervt aufgibt. Dieser bleibt zum guten Schluss, neben unzähligen umsonst investierten Arbeitsstunden, auch noch auf den Vorplanungskosten sitzen.

Dabei wäre das Problem allein damit zu lösen, dass auf der kommunalen Seite klare Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen benannt werden.

2. Bei Übernahme einer kommunalen Einrichtung in freie Trägerschaft geht es immer auch um eine auskömmliche Kalkulation der Arbeit. Versuchen sie aber mal, die bisherigen Kosten für die Einrichtung – etwa ein Begegnungszentrum – von der Verwaltung zu erfahren. Diese ist in der Regel nicht in der Lage Ihnen eine „Hausnummer“, geschweige denn eine belastbare Kostenberechnung vorzulegen. Obgleich die Kommune die Einrichtung privatisieren will, müssen sie sich selbst auf den Weg durch die Institutionen (Soziales, Haushalt, Immobilienverwaltung) machen, um aus vielen Teilinformationen ein ungefähres Bild dessen zu erhalten, auf was sie sich einlassen sollen.

Ähnliche Probleme gibt es auch bei ganz praktischen Fragen, wie dem „Mitnehmen“ der bisherigen Telefonnummer zum neuen Träger und/oder Standort. In Potsdam sah sich die Verwaltung außerstande, diesen Auftrag zu bearbeiten. Schließlich übernahm ein genervter Sozialarbeiter diesen klassischen Verwaltungsjob.

3. Verwaltung und Kosten stehen häufig in keinem sinnvollen Verhältnis zu beantragten Mitteln. Ein „klassisches“ Beispiel sind Förderungen bis zu einer Höhe von etwa 3.000 €. Selbst für derart „überschaubare“ Beträge werden umfangreiche Anträge und Verwendungsnachweise verlangt, die nicht nur beim Träger, sondern auch in der öffentlichen Verwaltung erhebliche Kosten verursachen. Eine Festbetragsfinanzierung bei gleichzeitiger Beschränkung auf einen einfachen Verwendungsnachweis würde erhebliche Ressourcen sparen.

Verwaltungskosten werden auch dadurch produziert, dass es häufig keine einheitlichen Verfahrensstandards gibt, die für alle Kreise gleichermaßen gelten.

Im bereits zitierten Koalitionsvertrag von 2004 heißt es auch:

*„(...) kommunale Standards flexibilisieren.“*

Ich habe mich gefragt, was damit gemeint sein könnte. Und ich werde den Verdacht nicht los, dass hier der wiederholten „Erfindung des Rades“ das Wort geredet wird. Ich weiß, wovon ich spreche!

- Trotz wiederholter Versuche ist es bis heute nicht gelungen landeseinheitliche Standards beispielsweise zur Berechnung von Tagessätzen in der Kinder- und Jugendhilfe einzuführen. Die zugrunde gelegten Arbeitstage pro Jahr variieren von Kreis zu Kreis zwischen 200 und 220, als ob das Jahr in der Prignitz schneller zu Ende ginge als in Cottbus. Gleiches gilt übrigens für die Anzahl der prognostizierten Krankheitstage.
- Ausgesprochen kreativ und für jede überregional tätige Institution eine echte Zumutung sind die von Gebietskörperschaft zu Gebietskörperschaft völlig unterschiedlichen Formulare, Antrags- und Abrechnungsmodalitäten. Der eine möchte es nur auf „Originalpapier“, der andere versucht sich bereits in einer Onlineversion, die aber nicht am Bildschirm bearbeitbar ist. Einige lieben es akribisch und hoch detailliert, andere erwarten schlüssige Zusammenfassungen. Obgleich auf den gleichen, gesetzlichen Grundlagen basierend wird unendlich viel Mühe in das eigene Formularwesen gesteckt, das natürlich immer viel besser und aussagekräftiger sein soll, als das der Kolleginnen und Kollegen aus dem Nachbarkreis.

Aber vielleicht ist mit der „Flexibilisierung“ gerade nicht Willkür sondern der etwas „elastischere“ Umgang mit allzu formalistischen Vorgaben gemeint. Dies wiederum kann ich nur begrüßen, denn zahlreiche Verwaltungen zeichnen sich durch eine geradezu ängstliche und im vorausseilenden Gehorsam „ermessensfreie“ Arbeitsweise aus.

Zusammenfassend ist festzuhalten:

Wenn es stimmt, dass Gesetze für den Menschen gemacht sind und nicht zur Beschäftigung von Juristen und Verwaltungsfachleuten, dann gibt es zwei Verpflichtungen:

1. Gesetze und Verordnungen müssen grundsätzlich auf ihre Verständlichkeit auch für den Laien überprüft werden. Konkurrierende und missverständliche Regelungen sind konsequent abzuschaffen bzw. zu überarbeiten.
2. Selbst der ambitionierteste Gesetzgeber wird ob der häufig notwendigen Ein-Eindeutigkeit bürokratischer Regelungen Schwierigkeiten haben, den ersten Anspruch voll einzulösen. Deshalb ist sicher zu stellen, dass öffentliche Behörden und Institutionen ihrer Beratungspflicht nachkommen und den Rat und Hilfe suchenden Bürger umfassend über seine Rechte und Möglichkeiten aufklären.

Zur ersten Verpflichtung findet sich in der Koalitionsvereinbarung ein ambitioniertes Vorhaben. Dort steht:

*„Es ist eine zentrale Normenprüfstelle einzurichten. Bürger, Unternehmen und Institutionen können sich mit Anregungen und Beschwerden an diese Prüfstelle wenden.“*

Dieses Vorhaben ist sicherlich zu begrüßen, sollte es denn Wirklichkeit werden. Die Diskussion dazu ist ja, wie erst jüngst der Presse zu entnehmen war, noch nicht beendet. Aber eine verbindliche Prüfstelle für neue Gesetze und Verordnungen reicht meines Erachtens eben nicht aus. Immerhin existiert schon eine „Leitstelle Bürokratieabbau“, an die sich genervte Bürger bereits heute wenden können. Wichtiger für den Alltag des Einzelnen aber ist es, ob er zu den bestehenden Regelungen adäquat aufgeklärt und beraten wird. Eine Sozialarbeiterin berichtete mir kürzlich aus ihrer Praxis:

*„Vordrucke und Formulare werden häufig inhaltlich nicht verstanden. Das führt zu fehlerhaftem Ausfüllen und zwangsläufig falscher Berechnung. Hier würden umfangreiche Beratungsangebote im Vorfeld Abhilfe schaffen.“*

Obleich eine Beratungsverpflichtung bereits in zahlreichen Gesetzen verankert ist (bspw. §§ 13 - 15 SGB I<sup>1</sup> oder § 8 SGB XII<sup>2</sup>), liegt mitunter die Vermutung nahe, dass den örtlichen Verwaltungsvertretern gar nicht daran gelegen ist, allzu intensiv über Rechte und Anspruchsgrundlagen aufzuklären, die dann in der Folge zu finanziellen Forderungen bspw. gegenüber dem Sozialhilfeträger führen würden. Auch hiervon können unsere Beratungsstellen „ein Lied singen“, wie Menschen mitunter bewusst im Unklaren gelassen oder gar falsch beraten werden.

Ich möchte deshalb an dieser Stelle - in Ergänzung zur Normenprüfstelle - ein eigenes „Gesetz zur Beratungspflicht“ vorschlagen. Es könnte ähnlich wie das 1998 eingeführte „Akteneinsichtsgesetz“ jeder Bürgerin und jedem Bürger sein Recht auf angemessene Beratung zu gesetzlichen und verwaltungstechnischen Regelungen vor Augen führen und sichern helfen.

Diese Beratungspflicht muss nicht ausschließlich von ohnehin überlasteten Ämtern ausgefüllt werden, sondern kann mitunter besser von unabhängigen Beratungsstellen wahrgenommen werden. Auch dazu hat die bereits zitierte Sozialarbeiterin eine klare Position:

*„Das nicht korrekte Ausfüllen von Formularen durch den Bürger ist auch der Tatsache geschuldet, dass man großzügig die Förderung von unabhängigen Beratungsstellen gestrichen hat. Die Bürger haben somit keine Möglichkeiten ihre Rechte wahrzunehmen und werden erneut durch Informationsdefizite ausgegrenzt.“*

Trotz tiefer Einschnitte in die Beratungsstruktur nehmen die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege in ihren Schuldnerberatungen, Migrationserstberatungen, Suchtberatungen, Schwangerschafts- und Erziehungsberatungen sowie den allgemeinen Lebensberatungen diese Aufgabe einer bürgernahen Aufklärung zu Rechten (und Pflichten) des Einzelnen wahr. Eine kooperative Zusammenarbeit mit der Verwaltung ist in vielen Fällen möglich, aber längst keine Selbstverständlichkeit.

Im Sinne jedes Rat suchenden Bürgers unterstützen wir deshalb ausdrücklich alle Bemühungen um einen nachhaltigen Bürokratieabbau und wünschen dem „Sonderausschuss zur Überprüfung von Normen und Standards“ in diesem Sinne viel Erfolg!

---

<sup>1</sup> § 13 SGB I: Die Leistungsträger, ihre Verbände und die sonstigen in diesem Gesetzbuch genannten öffentlichrechtlichen Vereinigungen sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bevölkerung über die Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch aufzuklären.

§ 14 SGB I: Jeder hat Anspruch auf Beratung über seine Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch. Zuständig für die Beratung sind die Leistungsträger, denen gegenüber die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind.

§ 15 SGB I: (1) Die nach Landesrecht zuständigen Stellen, die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung sind verpflichtet, über alle sozialen Angelegenheiten nach diesem Gesetzbuch Auskünfte zu erteilen.

(2) Die Auskunftspflicht erstreckt sich auf die Benennung der für die Sozialleistungen zuständigen Leistungsträger sowie auf alle Sach- und Rechtsfragen, die für die Auskunftsuchenden von Bedeutung sein können und zu deren Beantwortung die Auskunftsstelle imstande ist.

(3) Die Auskunftsstellen sind verpflichtet, untereinander und mit den anderen Leistungsträgern mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, eine möglichst umfassende Auskunftserteilung durch eine Stelle sicherzustellen.

(4) Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung können über Möglichkeiten zum Aufbau einer nach § 10a oder Abschnitt XI des Einkommensteuergesetzes geförderten zusätzlichen Altersvorsorge Auskünfte erteilen, soweit sie dazu im Stande sind.

<sup>2</sup> „Die Sozialhilfe umfasst (...) die jeweils gebotene Beratung und Unterstützung.“