



**Manfred Borutta**

Dipl. Pflegewirt, Altenpfleger  
Amt für Altenarbeit  
Kreis Aachen  
Tel.: 02405 447312  
Manboru@aol.com  
www.pflege-regio-aachen.de

# Mit der Bürokratie gegen die Bürokratie

## Die Entbürokratisierungsdebatte in der Altenpflege aus der Perspektive der neueren Systemtheorie nach Niklas Luhmann

Manfred Borutta

*Seit dem Inkrafttreten des SGB XI vor 10 Jahren und in potenziert Form seit dem Inkrafttreten des Pflegequalitätssicherungsgesetzes (PQsG) vor vier Jahren sind die Beschwerden über eine Zunahme an bürokratischen Anforderungen im administrativen Bereich der Pflege immer lauter und deutlicher zu vernehmen. Entbürokratisierung ist eine der Forderungen und ein zentrales Schlagwort des Managements der Pflegeeinrichtungen geworden. Altenpflege und Bürokratie sind offenkundig für viele Leitungskräfte schwer unter einen Hut zu bringen. Im vergangenen Jahr hat die ministerielle Ebene in Berlin das Klagen der Leitungsebene erhört und den ‚Runde Tisch Pflege‘ gebildet, um einen „Beitrag zur Verbesserung der Situation hilfe- und pflegebedürftiger Menschen zu leisten“ (Selbstbeschreibung der beteiligten Ministerien). Eine der vier Arbeitsgruppen des Runden Tisches befasste sich ausschließlich mit dem Thema Entbürokratisierung.*

Was hat es mit dem Vorwurf zunehmender Bürokratie und der Forderung nach Ent-Bürokratisierung in der Pflege auf sich? Was verbirgt sich hinter dieser pauschalen Forderung?

Der folgende Beitrag analysiert aus systemtheoretischer Perspektive die geführte Diskussion, ihre zentralen Aussagen und die Forderungen der Protagonisten. Es wird deutlich, dass die in der Diskussion nicht geleistete analytische Differenzierung sich auf der programmatischen Ebene in den Forderungen und Vorschlägen des Runden Tisches widerspiegelt.

### 1. Lobbyarbeit am regierungsoffiziellen Runden Tisch

Die Anzahl der gesetzlichen Bestimmungen, die es in der institutionellen Altenpflege zu beachten gilt, ist auch für Fachmensen schwer zu überschauen. Eine vollständige Übersicht der gesetzlichen Regelungen liegt bislang nicht vor. T. Klie nennt in einem ersten Versuch insgesamt 980 relevante Rechtsvorschriften vom Grundgesetz über das Haftungsrecht bis zum Sozialrecht (10% dieser Bestimmungen bildet allein das SGB XI ab)<sup>1</sup>. Ebenso fehlt ein objektiver Vergleich mit anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen und ihren Organisationen (z. B. im Bereich der Wirtschaft, der Bildung etc.). Wie umfangreich sind die gesetzlichen und administrativen Anforderungen dort? Sind die bürokratischen Anforderungen an die Pflege exorbitant höher als in anderen Bereichen?

Der „Runde Tisch Pflege“ hat sich dem Klagen des Managements der Pflegeeinrichtungen jedenfalls gestellt und sogar eine eigene Arbeitsgruppe (AG) III zum Thema „Entbürokratisierung der Pflege“ begründet. Der Runde Tisch selbst und seine Arbeitsgruppen sind durch das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und dem Ministerium für Gesundheit und Soziale Sicherheit (BMGS) mit Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden, Ländern und Kommunen, Praxis und Wissenschaft besetzt worden. Die AG III sollte dabei unter Federführung des Deutschen Zentrums für Altersfragen (DZA) Vorschläge zur Entbürokratisierung der Pflege erarbeiten. Folgende Aufträge bildeten die Agenda der AG III:

- a) Identifizierung von Entbürokratisierungspotentialen und -notwendigkeiten
- b) Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung der Schnittstellenprobleme von SGB V und SGB XI
- c) Bewertung der Notwendigkeit bestehender und weiterer gesetzlicher Regelungen
- d) Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung der Koordination und Kommunikation verschiedener Aufsichts- und Prüfinstanzen

**Schlüsselwörter**

Entbürokratisierung  
der Pflege

Systemtheoretische  
Analyse

Runder Tisch Pflege  
Pflegemanagement

## Title

### **With Bureaucracy Against Bureaucracy**

*About the Debate on the Reduction of Bureaucracy in the Geriatric Care System from the Perspective of the New System Theory by Niklas Luhmann*

## Abstract

*Since the commencement of the SGB XI act ten years ago and in strengthened form since the care quality assurance law's (PQsG) commencement four years ago, the complaints about the increase in bureaucratic requirements within the administrative are nursing have increased both in force and in volume. The reduction of bureaucracy has become one of the most important demands and a central catchphrase of the nursing facilities' management. Reconciling nursing with bureaucracy in a fruitful and mutually agreeable way is obviously a rather difficult task. In the past year, the ministerial level in Berlin have answered the complaints of the care-management by constituting a 'round table on nursing' in order to make a „contribution towards the improvement of the situation of people in need of help and care“ (self-description of the ministries involved). One of the four 'round table' working groups was exclusively concerned with the possibilities of reducing bureaucracy. The following contribution analyses the discussion which evolved around this topic, its central statements and the demands of the respective protagonists from a system-theoretical perspective.*

## Keywords

Reducing bureaucracy in nursing

System-theoretical analysis

Round table on nursing

Nursing management

Die AG III hat im März 2005 einen ersten Diskussionszwischenstand (im folgenden DZS) veröffentlicht und im Sommer 2005 ein 10 Punkte umfassendes Eckpunktepapier zur „Entbürokratisierung im Heimrecht“ vorgelegt und seine Ergebnisse am 12. September 2005 vorgestellt<sup>2</sup>.

Runde Tische sind historisch bekannt als regierungsseitig legitimierte Plattformen, an denen sich Regierungsvertreter mit Nicht-Regierungsvertretern (non-gouvernement-organizations) zusammensetzen, um Lösungsvorschläge für grundsätzliche gesellschaftspolitische Fragestellungen zu erarbeiten, die im besonderen Maße eines Konsensprinzips bedürfen. Während es in der innerdeutschen Umbruchphase Anfang der 1990er Jahre darum ging, die Auflösung der ehemaligen DDR bzw. ihre Metamorphose zu einem ostdeutschen Teil der BRD vorzubereiten, erfüllen Runde Tische heute eher die Funktion, relevante Konfliktfelder zwischen den unterschiedlichen Funktionssystemen unserer Gesellschaft zu bearbeiten.

Ob von der Pflege in diesem Kontext jedoch bereits von einem eigenständigen gesellschaftlichen Funktionssystem (wie Politik, Recht, Medizin, etc.) gesprochen werden kann, ist aus dem Blickwinkel der neueren Systemtheorie (noch) nicht abschließend beantwortet. Geht man von den von H. Willke dargelegten Kriterien aus, muss man derzeit wohl eher von einem Quasi-System sprechen. Quasi-Systeme sind u. a. gekennzeichnet durch

- eine geringe Autonomie und Umweltkontrolle,
- hohe Fluktuationmöglichkeiten der Beteiligten,
- eine im Vordergrund stehende einzelne Identität der Beteiligten, nicht jedoch einer emergenten Systemidentität (Willke, 2000).

H.-J. Hohm verweist demgegenüber darauf hin, dass die Pflege durchaus ein eigenes – wenn auch noch sekundäres – Funktionssystem der Gesellschaft darstellt. Die *sekundäre* Ausbildung des Systems begründet Hohm mit der historisch späten Ausdifferenzierung des Systems Pflege innerhalb der funktional differenzierten Gesellschaft (Hohm 2002).

Auf der Programmebene bieten die kommunikativen Schnittmengen zwischen unterschiedlichen Funktionssystemen die Möglichkeit zur Lobbyarbeit. Lobbyarbeit stellt – systemtheoretisch beobachtet – den Versuch einer legitimierten Form der zielgerichteten strukturellen Kopplung zwischen differenten Funktionssystemen dar. Auf der Organisationsebene werden diese Programme auf der Basis von spezifischen Leitdifferenzen der Funktionssysteme bearbeitet.

Der „Runde Tisch Pflege“ stellt insofern einen regierungsseitig legitimierten Rahmen für die Lobbyarbeit der Pflege dar, die hier jedoch – anders als die Lobbyarbeit anderer Funktionssysteme und ihrer Organisationen – hochgradig formalisiert und regelgebunden abläuft. Der „Runde Tisch Pflege“ erfüllt die Funktion eines Katalysators, der die Klagen über administrative Belastungen in der Pflege und in ihren Organisationen vom kommunikativen Rauschen in regierungsunabhängige Informationen zu generieren versucht. Eine Transformationsleistung, die gewährleisten soll, dass aus diesen Informationen in Folge ein system-spezifisches Wissen um die Belange des Pflegesystems und seiner Organisationen in den Ministerien entsteht, welches sich im Anschluss daran in entsprechende Gesetze niederschlagen könnte.

Die Andersartigkeit der Lobbyarbeit im Funktionssystem Pflege manifestiert sich im Vergleich beispielsweise mit der Lobbyarbeit der Medizin. Letztere läuft über gewachsene Netzwerkstrukturen primär informell ab und ist deshalb für Außenstehende nur eingeschränkt beobachtbar. Sie wird öffentlich kaum bis gar nicht wahrgenommen<sup>3</sup>. Lediglich ihre Ergebnisse (politische Entscheidungen) sind öffentlich kommunizierbar.

Auch das folgende Merkmal ist evident: Die Teilnehmer/innen des Runden Tisches Pflege sind i. d. R. von den Ministerien selbst *berufen* worden. Nicht zufällig handelt es sich im Wesentlichen um Personen, die sich aus Sicht der politischen Administration auch in anderen Gremien (Enquete-Kommissionen, etc.) bereits als *passende* Gesprächspartner qualifiziert haben; eine ganz besondere Form des Nepotismus<sup>4</sup>. Angereichert wird die Runde allerdings durch einige „Querdenker“, denen eher eine Alibifunktion zukommt. Eine durch die Ministerien berufene Gruppe von Lobbyisten aus der Medizin oder aus anderen Funktionssystemen wäre in dieser Form wohl kaum denkbar. Die Auswahl der *boundary-role-persons* (H. Stahl, 2000) erfolgt hier nicht fremdbestimmt, sondern durch das fokale System (Ärztevertretungen, etc.) selbst bestimmt.

## 2. Bürokratisierung oder Jurifizierung der Pflege?

Das organisationale Klagen aus den Pflegeeinrichtungen wird durch den „Runden Tisch Pflege“ in der AG III quasi auf die politische Ebene hoch gezoomt.

Das Klagen über „ein Übermaß an Regulierung und Bürokratie in der Pflege“ (DZS) wird nun regierungsunabhängig legitimiert. Die AG III hat sich auftragsgemäß auf die Suche nach der Identifikation „...solcher Vorschriften und Regelungen..., deren Vereinfachung, Veränderung

oder sogar Auflösung zu einer Verringerung unerwünschter Effekte führen [soll]“ gemacht (DZS). Als unerwünschte Effekte in der Pflegeorganisation benennt die AG III „überhöhte Kosten“, „Flexibilitätseinbußen“ und „überlappende Anforderungen“. Beklagt wird zudem eine „mangelnde Überschaubarkeit und Verzahnung“ der unterschiedlichen Dienste und Einrichtungen in der Versorgungskette.

Die wahrgenommenen Defizite mündeten zunächst in 21 Empfehlungen für eine Entbürokratisierung der Pflege. Dabei wenden sich 12 dieser Empfehlungen dem Pflegeleistungsrecht, dem Heimgesetz und anderen Rechtsbestimmungen zu (vgl. Pkt. b und c der Agenda), deren Kompatibilität verbessert werden soll. Bereits hier wird erkennbar, dass das Primärproblem weniger das einer Bürokratisierung als vielmehr das einer *Jurifizierung* der Pflege zu sein scheint (beides ist jedoch inhaltlich nicht unbedingt identisch). Eine Bestätigung findet dies im 10-Punkte-Papier des BMFSFJ zur „Entbürokratisierung des Heimrechts“.

Die substantielle Qualität der Empfehlungen und des 10-Punkte-Papiers wirft die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines Gremiums wie dem „Runden Tisch Pflege“ auf. So wird u. a. – ohne konkrete Nennung eines Adressaten – empfohlen, „im Bereich der Schnittstellenproblematik, Möglichkeiten zur Kooperation und Vernetzung stärker als bisher wahrzunehmen“. Im Bereich des Qualitätsmanagements empfiehlt die AG, „interne mit externen Qualitätsprüfungen zu verbinden“. Derartige Problemsichtweisen und Lösungsvorstellungen sind weder neu noch besonders originell. Kooperation und Vernetzung gehören zu einem modernen Management ebenso selbstverständlich, wie die Verknüpfung interner und externer Qualitätserfordernisse.

Grundsätzliche definitorische Fragestellungen bleiben hingegen völlig ausgeblendet. So wird nicht geklärt, was eigentlich mit Begriffen wie „Ent-Bürokratisierung“, „Flexibilitätseinbußen“, etc. gemeint ist und welche Verantwortung das Funktionssystem Pflege und seine Organisationen, sowie andere Funktionssysteme (Politik) und ihre Organisationen, in diesem Kontext jeweils übernehmen (sollen).

Angesichts des fiskalischen (und medialen) Aufwands, den die beiden Ministerien mit der Etablierung des „Runden Tisches Pflege“ betrieben haben, stellt sich des weiteren die Frage, inwiefern Gremien und Kommissionen wie der „Runde Tisch Pflege“ und ihre diversen Stabsstellen und Gutachter (externe *consults*) der geforderten Ent-Bürokratisierung nicht mit einer neuen Form der Bürokratisierung begegnen und welchen Wert eine derartige Bürokratisierung zum Zwecke der Ent-Bürokratisierung hat?

Im Folgenden soll deshalb zunächst der Frage nachgegangen werden, was sich eigentlich hinter dem viel zitierten Begriff „Ent-Bürokratisierung“ verbirgt. Damit einher geht unweigerlich die Klärung einer weiteren Frage: Mit welchen Differenzierungen arbeiten Gremien wie der „Runde Tisch Pflege“ vornehmlich, um die wahrgenommene hohe Komplexitätsdifferenz zwischen den Pflegeorganisationen (Heime, ambulante Dienste) und ihrer Umwelt (Gesetzgeber, Konkurrenten, Klienten, etc.) bewerkstelligen zu können? Zur Beantwortung dieser Fragen bedienen wir uns des Differenzansatzes der neueren Systemtheorie nach Niklas Luhmann.

### 3. Mit der Bürokratie gegen die Bürokratie?

Für das Verständnis von Begriffen (z. B. „Ent-Bürokratisierung“) ist das Verständnis ihrer Gegenbegriffe (Bürokratie) unabdingbar. Seit seiner erstmaligen Erwähnung durch Vincentz de Gournay im 18. Jhd. ist der Begriff der Bürokratie – abgeleitet aus dem franz. *bureau* (Büro) und dem griech. *kratein* (herrschen) – negativ besetzt. Im Rahmen organisationstheoretischer Ansätze wird der auf M. Weber zurückgehende ‚Bürokratieansatz‘ heute häufig als antiquiert und überholt betrachtet. Für M. Weber besaß Bürokratie eine Unentrinnbarkeit, die man realistischerweise anerkennen müsse (Weber 1980, 330). Die Bürokratie ist in Webers Theorieansatz vornehmlich ein Instrument der Herrschaftssicherung. Dieses Instrument stellte als „legale Herrschaft kraft Satzung“ eine legitime Herrschaftsform (Vorgesetzter-Mitarbeiter-Verhältnis) dar. Die Bürokratie als rational gestalteter Apparat löste demnach die Formen traditioneller Herrschaft (Herr-Diener-Verhältnis) und charismatischer Herrschaft (Führer-Anhänger-Verhältnis) ab.

Die zentralen Merkmale einer Bürokratie sind nach Weber

- unpersönliche bzw. personenunabhängige Ordnung,
- Instanzenzug und
- Aktenmäßigkeit.

Die *unpersönliche Ordnung* ist durch „die zweckrationale Vielzahl abstrakter Regeln entstanden...“ (Bea, Göbel, 44), die eben diese personenunabhängige Ordnung erfordert. Vorgesetzte und nachgeordnete Mitarbeiter sind dieser personenunabhängigen Ordnung unterworfen. Die von der Organisation zu erfüllenden Aufgaben werden nicht personen-, sondern regelgebunden abgewickelt. Der *Instanzenzug* legt in der Amtshierarchie den vertikalen Anweisungs- und Dienstweg fest. Anweisungen verlaufen top-down; Beschwerden

umgekehrt. Die Kommunikation in einer Bürokratie verläuft größtenteils schriftlich (*Aktenmäßigkeit*).

Weber betonte die Vorteile der Bürokratie gegenüber einer eher feudalistischen und ständischen Ordnung: „Wenn die Alternative darin besteht, dass beispielsweise ein charismatischer Führer kraft Eigenwillens Regeln erlässt oder widerruft, Anhänger ohne Rücksicht auf deren fachliche Qualifikation mit Aufgaben betraut, Kompetenzen beliebig erweitert oder beschneidet, dann bedeutet dies für alle Beherrschten einen hohen Grad an Unsicherheit.“ (Bea et al. 2002). Demgegenüber versorgt die Bürokratie die Organisation mit rational gesetzten Regeln, die für Vorgesetzte wie für Mitarbeiter gelten. Dies konnte im Verhältnis zum charismatischen und traditionellen Herrschaftsverständnis natürlich als Fortschritt beobachtet werden. Regelgeleitetes Handeln, spezifisches Fachwissen sowie zuverlässige Ordnung sorgen für ein hohes Maß an Berechenbarkeit und Verlässlichkeit. Ohne dies – so auch N. Luhmann – würde sich die Lehnsherrschaft an die Stelle der formalen Bürokratie setzen (vgl. D. Baecker, 1999). Deshalb formuliert Niklas Luhmann in seiner *inkongruenten Perspektive* (D. Baecker) nicht ohne Grund ein „Lob der Bürokratie“ (Luhmann, 1999).

Andererseits kann die Bürokratie zum „*stahlharten Gehäuse der Hörigkeit*“ (Weber) werden, in welchem sich Mitarbeiter wie Bürger ohnmächtig fühlen. Das Prinzip des formalen Gehorsams lässt „...den Apparat in den Händen eines jeden Herrschers tadellos funktionieren, der sich der Herrschaft über ihn einmal zu bemächtigen gewusst hat.“ (Weber, 1980). Weil der Fachmensch dem Nicht-Fachmenschen stets an Wissen überlegen ist, sei die Kontrolle der Bürokratie schwierig. Dies unterstellend „...verbirgt die Bürokratie ihr Wissen und Tun vor der Kritik, soweit sie irgend kann“ (Weber, 1980).

Nach Weber ist jedoch nicht – wie heute oft unterstellt wird – der Staat der eigentliche „Schrittmacher“ der Bürokratisierung, sondern der „moderne Kapitalismus“ (Weber 1976).

Heute steht nicht mehr der Vergleich mit früheren Herrschaftstypen (Feudalismus, etc.) im Vordergrund, vielmehr muss sich die Bürokratie nun mit anderen Organisationsformen und organisationstheoretischen Ansätzen vergleichen lassen. Hierdurch rücken ihre Nachteile in den Vordergrund der aktuellen Beobachtung. Ihre Vorteile werden oft nicht entsprechend wahrgenommen; sie liegen im *unmarked state* (D. Baecker) der aktuellen gesellschaftlichen Beobachtung. Es ist jedoch kaum bestreitbar, dass „Webers Zeitdiagnose heute noch spürbare Trends erfasst und effektiv dramatisiert“ (Heins, 2004). Die Kernpunkte der Klagen des Managements der Altenpflegeeinrichtungen machen dies aktuell anschaulich.

Die Forderung nach „Ent-Bürokratisierung“ in der Pflege lautet in der Analyse: Mit der Bürokratie gegen die Bürokratie. Dies machen insbesondere die Aussagen in den 10 Eckpunkten zur Entbürokratisierung des Heimrechts deutlich. So will die ministerielle Bundesbehörde in Gesprächen mit den Landesbehörden darauf hinweisen, dass der „Abbau und die Umgestaltung unnötiger Vorschriften“, ein „veränderter Kontrollcharakter“, die „Harmonisierung von Regelungen“, u. a. im Heimrecht erforderlich sei. Diese und andere Sprachregelungen verweisen auf eine eigendynamische Indexikalität: Die Bürokratie des Runden Tisches bewahrt sich nicht nur die bürokratische Sprache, sondern ebenso ihre unumstößlich wirkende Bedeutung für Organisationen; „...denn das System Bürokratie sieht immer nur sich selbst“ (Assheuer, 1997). Es kommt also bestenfalls zu einer Änderung *im* System, aber keineswegs zu einer Veränderung *des* Systems.

## 4. Differenztheoretische Betrachtung

Die am „Runden Tisch Pflege“ diskutierte trivialisierende Differenz Bürokratie vs. „Ent-Bürokratisierung“ stellt sich als eine Form der Beobachtung erster Ordnung heraus, die letztendlich weniger klärt, als sie vorgibt zu klären. Jedenfalls leistet sie keinen Beitrag zum tieferen Verständnis dessen, was hier eigentlich genau voneinander unterschieden werden soll. Diese grundlegende Unterscheidung wäre aber die Basis für entsprechende programmatische Aussagen über Veränderungspotenziale.

### 4.1 Doppelte Intransparenz am Runden Tisch

Im Ergebnis führen derartige semantische Unklarheiten in der Begriffsverwendung immer zu oszillierenden blinden Flecken in der Beobachtung eines Phänomens.

Im blinden Fleck bleiben auch und insbesondere die Teilnehmer/innen des „Runden Tisches Pflege“ selbst. Denn diese bleiben für den interessiert Nachfragenden – trotz aller medialer Präsenz des Konstrukts – nicht sichtbar: „Die Namen der Personen (die den „Runden Tisch Pflege“ bilden, Anm. M.B.) wurden bislang nicht veröffentlicht“<sup>5</sup>, teilt das BMFSFJ auf Anfrage des Autors in einer E-Mail schriftlich mit.

Das Konstrukt des „Runden Tisches“ markiert also eine doppelte Intransparenz: Eine semantische (Was meint Bürokratisierung vs. „Ent-Bürokratisierung“?) und eine auf der Ebene der personal Verantwortlichen (Wer redet da eigentlich von und über „Ent-Bürokratisierung“?). Diese Intransparenz stellt – auf der Grundlage des Weber’schen Verständnisses – ein entscheidendes Indiz für Bürokratie dar, die ja „...ihr Wissen und Tun vor der Kritik verbirgt,

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Vgl. FFG-Studie über Entbürokratisierungspotenziale in stationären Einrichtungen der Altenpflege, Dortmund 2003, 9
- <sup>2</sup> Die Ergebnisse sind im Internet unter [www.dza.de/download/ErgebnisseRunderTisch/Arbeitsgruppell.pdf](http://www.dza.de/download/ErgebnisseRunderTisch/Arbeitsgruppell.pdf) herunterladbar
- <sup>3</sup> So sind z. B. „Zwischenstandsberichte“ aus der Lobbyarbeit der Medizin auf den Internetseiten der Ministerien nicht zu finden.
- <sup>4</sup> Nepotismus stellt eine moderne Form der Bevorzugung von Personen dar, die eine sehr hohe Dichte, Intimität und Dauer von Beziehungen zu den sie Auswählenden auszeichnet.
- <sup>5</sup> Antwort des BMFSFJ vom 19.01.2005 auf die Anfrage des Autors, welche Personen den „Runden Tisch Pflege“ bilden, über welche Qualifikationen diese verfügen und nach welchen Kriterien diese ausgesucht wurden. Es ist einem kritischen Mitglied des „Runden Tisches Pflege“ zu verdanken, dass der Autor die Namen der am „Runden Tisch Pflege“ teilnehmenden Personen kennt.
- <sup>6</sup> G. Deimling versteht darunter „ein Handlungsprinzip, nach dem die Organisation geordnet, gelenkt und geleitet wird“.
- <sup>7</sup> Vgl. hierzu den analytisch hoch relevanten Beitrag von M. Isfort: Prozessuale Pflege – oder die nächste Fahrt geht rückwärts! Die Schwester der Pfleger, 44. Jg. (2005) H. 7
- <sup>8</sup> Der unreflektierte und kostenintensive Hang zur Implementierung von QM-Systemen wie DIN ISO und EFQM in Pflegeeinrichtungen stellt nicht selten ein Indiz mangelnder Leitungsqualifikation dar. Vgl. hierzu: Borutta, M.: Zwischen Marketing und Wertorientierung. Qualitätsmanagement in der Altenpflege. In: Dr. med. Mabuse 28. Jg. (2003) H. 143, S. 48 sowie Friesacher, H.: Foucaults Konzept der Gouvernementalität als Analyseinstrument für die Pflegewissenschaft. Pflege – Die wissenschaftliche Zeitschrift für Pflegeberufe 17. Jg. (2004) S. 364
- <sup>9</sup> Vgl. hierzu auch: Sowarka, D.: Merkmale der Lebensqualität in Pflegeeinrichtungen. In: H. Enzian u. a.: Soziale Gerontologie. Forschung und Praxisentwicklung im Pflegewesen und in der Altenarbeit, Frankfurt a. M., 2000, S. 69 und Borutta, M. u. Giesler, C.: Weiterbildung – nichts für Führungskräfte? Blinde Flecken und tote Winkel. Forum Sozialstation, 28. Jg. (2004) H. 130, S. 12

soweit sie irgend kann“ (s. o.). Der „Runde Tisch Pflege“ stellt insofern ein Paradoxon dar: Er möchte „Ent-Bürokratisierung“ (Was immer das auch sein mag?) und erfüllt seinerseits wesentliche Merkmale einer Bürokratie.

Um die Beobachtung erster Ordnung zugunsten einer Beobachtung zweiter Ordnung, die den oben beschriebenen blinden Fleck kompensiert, aufzulösen, sollen im Folgenden zwei Differenzierungen erörtert werden, die zur weiteren Aufklärung des kritisierten Phänomens ‚Bürokratie‘ beitragen können.

### 4.2 Differenz ‚Bürokratie‘ versus ‚Bürokratismus‘

Während M. Weber Bürokratie noch als eine Herrschaftsform betrachtete und die Organisationslehre heute diese als „einen organisationstheoretischen Ansatz betrachtet, der durch seine Regelgebundenheit gekennzeichnet ist“ (Deimling, 1997)<sup>6</sup>, grenzt H.U. Derlien den Begriff der Bürokratie bewusst von dem des „Bürokratismus“ ab. Bürokratismus bezeichnet er als eine eher „pathologische Einstellung und Verhaltensweise, die sich als ‚Schrebergärtner-Mentalität‘ zeigt: ... der Zaun der Zuständigkeit wird gegen Übergriffe unter Verweis auf geschäftsgangmäßige Lösungen verteidigt, was nicht ausschließt, dass man gleichzeitig selbst versucht, den Zaun heimlich zu versetzen.“ (Derlien, 1998). Die von Weber vorteilhaft herausgestellte ‚Kenntnis wesentlicher Vorgänge‘ mag eine ideale Kontrollgrundlage darstellen, „...in Wirklichkeit dominiert die informale Entscheidungsfindung; tatsächliche Motive und Begründung ... werden säuberlich getrennt, und die Schriftlichkeit dient der Absicherung“ (Derlien, 1998, 42) sowohl der offiziellen Begründung als auch der Vertuschung latenter Motive. Die klassische Bürokratie wandelt sich damit im Bürokratismus zur „organisierten Unverantwortung“ (vgl. U. Beck), nicht zuletzt deshalb, weil alle Beteiligten, mikropolitisch betrachtet, an der Schaffung von Unklarheit interessiert sind.

### 4.3 System-Umwelt-Differenz

Will man den Entscheidungsspielraum und die Entscheidungsregeln von Organisationen verändern – z. B. zum Zwecke einer wie auch immer gearteten „Ent-Bürokratisierung“ – weil sie entweder zu redundant (im Sinne von zu berechenbar) oder zu reichhaltig (im Sinne von zu verschiedenartig) erscheinen, so muss man logischerweise die jeweilige System-Umwelt-Differenz beobachten. Dies allein schon deshalb, weil Organisationen – als soziale (und historische) Systeme – und ihre Umwelt stets durch eine je unterschiedliche Komplexität geprägt sind und damit regelmäßig die Frage aufgeworfen wird, wie diese Komplexitätsdifferenz aus Sicht der Organisation (z. B. eines Pflegeheims) zu bearbeiten ist.

Eine Steigerung der internen Varietät (im Sinne von Verschiedenartigkeit des Entscheidungsverhaltens) bedeutet nach N. Luhmann eine Erweiterung der Spannweite der getroffenen Entscheidungen bzw. Entscheidungsmöglichkeiten; wohingegen eine Steigerung der Redundanz immer „eine strukturelle Einschränkung von Entscheidungszusammenhängen“ zur Folge hat und damit eine „Einschränkung potenzieller Variabilität“ (Luhmann, 1992).

Kommt es zu einer Redundanzhöhung, in dem Entscheidungsstrukturen kondensiert werden (im Sinne der Verdichtung sinnhafter Ereignisse zu erkennbaren und wiederholbaren identischen Einheiten), dann bringt dies immer auch eine Erhöhung der Komplexitätsdifferenz der jeweiligen Organisation zu ihrer Umwelt mit sich. Der Organisation gelingt es dann nur bedingt, mit Veränderungen aus ihrer Umwelt (z. B. neuen rechtlichen Anforderungen, etc.) adäquat zu verfahren. Ihre interne Varietät reicht nicht aus, ihre Strukturen sind zu redundant um mit hinreichender Flexibilität auf neue Anforderungen zu reagieren. Der Vorteil erhöhter Redundanz liegt freilich in einer verbesserten Übersicht, dessen, was in einer Organisation möglich ist bzw. was sie zu leisten im Stande ist. Es genügen einem Beobachter wenige Informationen, um das Entscheidungsverhalten einer Organisation zu erkennen. Heime, die immer die gleichen überschaubaren Angebote vorhalten oder ihre Qualitätsauszeichnungen regelmäßig öffentlichkeitswirksam darstellen, sind leicht zu durchblicken. Dies bedeutet für potenzielle Kunden und andere Organisationen, etc. eine hohe Berechenbarkeit – mit welcher Konsequenz auch immer.

Andererseits kann eine Organisation durch eine Erhöhung ihrer Varietät die Komplexitätsdifferenz zu ihrer Umwelt reduzieren. Der Organisation stehen dann mehrere Möglichkeiten zur Verfügung, auf aktuelle Veränderungen und neue Anforderungen der Umwelt zu reagieren, ohne sich dabei selbst zu überfordern bzw. das eigene Weiterleben zu gefährden.

Es kommt darauf an, diese beiden Pole des Entscheidungsverhaltens in Organisationen so auszubalancieren, dass ihre Autopoiesis (Selbsterhaltung) zukünftig gewährleistet bleibt.

## 5. Was will die Entbürokratisierungs-Diskussion?

Betrachtet man nun vor diesem systemanalytischen Hintergrund die Debatte um die so genannte „Ent-Bürokratisierung“ in der Pflege, dann kommt man zu folgenden Feststellungen:

**Literatur**

Assheuer, T.: Ein Magier der Sachlichkeit – Zum siebzigsten Geburtstag des Soziologen Niklas Luhmann. Die Zeit. Nr. 50 vom 05.12.1997

Baecker, D.: Mit der Hierarchie gegen die Hierarchie. In: Ders.: Organisation als System, Frankfurt a. M. 1999

Bea, F. X. u. Göbel, E.: Organisation, 2. Aufl., Stuttgart 2002

Borutta, M.: Zwischen Marketing und Wertorientierung. Qualitätsmanagement in der Altenpflege. Dr. med. Mabuse 28. Jg. (2003) H. 143, S. 48-51

Borutta, M. und Giesler, C.: Karriereverläufe von Frauen und Männern in der Altenpflege. Eine sozialpsychologische und systemtheoretische Analyse, Wiesbaden 2006

Borutta, M. u. Giesler, C.: Weiterbildung – nichts für Führungskräfte? Blinde Flecken und tote Winkel. Forum Sozialstation 28 Jg. (2004) H. 130, S. 12-16

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Diskussionszwischenstand AG III: [http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung3/Pdf-Anlagen/ag-3-diskussionszwischenstand\\_property=pdf.pdf](http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung3/Pdf-Anlagen/ag-3-diskussionszwischenstand_property=pdf.pdf), BMFSFJ 2005

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Diskussionszwischenstand Runder Tisch AG III: Entbürokratisierung – Diskussionszwischenstand 01.03.2005, BMFSFJ 2005

Deimling, G.: Bürokratisierung in der Altenpflege? Zu den Auswirkungen für das Ethos der Mitarbeiter. Evangelische Impulse. Forum für Gerontologie, Geriatrie, Pflege und Altenarbeit, 19 Jg. (1997) H. 3, S. 13-15

Derlien, H.-U.: Bürokratismus. In: Heinrich, P. u. Schulz zur Wiesch, J. (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, Opladen 1998, S. 42-45

Friesacher, H.: Foucaults Konzept der Gouvernementalität als Analyseinstrument für die Pflegewissenschaft. Pflege – Die wissenschaftliche Zeitschrift für Pflegeberufe 17. Jg. (2004) S. 364-374

Heins, V.: Max Weber zur Einführung. 3. Aufl. Hamburg 2004

Hohm, H.-D.: Das Pflegesystem, seine Organisationen und Karrieren. Systemtheoretische Beobachtungen zur Entstehung eines sekundären Funktionssystems, Freiburg i. B. 2002

Isfort, M.: Prozessuale Pflege – oder die nächste Fahrt geht rückwärts! Die Schwester der

Zunächst handelt es sich in der eigentlichen Forderung nicht um eine "Ent-Bürokratisierung" der Pflege als Funktionssystem, sondern bestenfalls um eine der Organisationen, der Alten- und Pflegeheime, der ambulanten Dienste etc., die Pflege als ihr Geschäft betreiben. Ob die von den Akteuren am „Runden Tisch Pflege“ semantisch gewählte Fokussierung auf das gesamte Funktionssystem Pflege – und eben nicht auf seine Organisationen – eine vorsätzliche Täuschung darstellt oder nur aus sub-optimaler Differenzierung entstanden ist, kann hier unberücksichtigt bleiben. Handlungsfähig sind jedenfalls nicht Funktionssysteme, sondern immer nur (ihre) Organisationen.

Des Weiteren lässt sich im Hinblick auf die gestellten Forderungen wohl präziser von einer „Entjurifizierung“ sprechen. Dies gilt zumindest für einen Großteil der erhobenen Forderungen im Hinblick auf die Pflegedokumentation, die nicht nur pflegefachlichen Ansprüchen, sondern ebenso juristischen und leistungsrechtlichen Anforderungen genügen soll, und damit mit höchst unterschiedlichen Logiken behaftet ist<sup>7</sup>.

Vier der insgesamt fünf Themen des „Ent-Bürokratisierungspapiers“ (DZS) des „Runden Tisches Pflege“ wenden sich an Funktionssysteme in der Umwelt der Pflegeeinrichtungen – vornehmlich an die Funktionssysteme der Politik und des Rechts – und ihre jeweiligen Organisationen als Adressaten; nur eine einzige Empfehlung wendet sich in Teilen – rekursiv – an das eigene Funktionssystem und seinen (Pflege-)Organisationen.

Forderungen nach einer integrierten Versorgung, einer Harmonisierung des Systems öffentlich-rechtlicher Prüfungen, Kritik an der Leistungs- und Qualitätsvereinbarung gem. § 80a SGB XI und an diversen bundesrechtlichen Vorschriften im Leistungs- und Kontrollrecht stellen die vier Bereiche externer Zuschreibung dar. Einzig das Thema Pflegedokumentation verweist im Wesentlichen auf die Regelungen innerhalb der Pflegeorganisationen selbst; nicht jedoch ohne auch hier die Primärverantwortung auf die Funktionssysteme Politik und Recht zu attribuieren, in dem z. B. die „Erstellung übergreifender Leitlinien für eine Pflegedokumentation in Abstimmung mit den Prüfkriterien des MDK“ empfohlen wird. Ein weiteres Indiz für den Versuch, die Bürokratie mit (neuen) bürokratischen Instrumenten zu bekämpfen.

„Ent-Bürokratisierung“ wird also nicht als eine primär eigene Aufgabe der Pflegeorganisationen verstanden. Sie soll vielmehr – mit weiteren bürokratischen Instrumenten – durch andere Funktionssysteme von außen in die Pflegeeinrichtungen hineingetragen werden. Dies kommt einem Hoffen auf einen übergreifenden Heiligen Geist gleich, der über die Einrichtungen kommen möge, um sie vom Übel der Bürokratie zu befreien.

Diese externe Attribution geht zudem mit einer fachlichen Diffusität seitens der Einrichtungsträger einher. In ihrer Expertise für das BMFSFJ zum Thema „Ent-Bürokratisierung“ kommt die Forschungsgesellschaft für Gerontologie e. V. (FFG, 2003) zu dem Ergebnis, dass die von den Führungskräften der Pflegeeinrichtungen formulierte Kritik an den zahlreichen Gesetzen „eher pauschal bleibt“ (FFG, 2003). Die von der FFG durchgeführte mündliche Befragung der Führungskräfte war „durch eine hohe emotionale Beteiligung seitens der Befragten gekennzeichnet, auch wurde das Thema häufig als ‚Ventil‘ genutzt, die Situation in der Altenpflege zu kritisieren.“ (FFG, 2003) Die von den Führungskräften kritisierten Mehrfachprüfungen seien empirisch bislang nicht belegt (FFG, 2003). Darüber hinaus ist in Bezug auf die Pflegedokumentation festzustellen, dass in den Heimen häufig „über das notwendige Maß hinaus (!) dokumentiert“ wird (FFG, 2003).

Wie sehr die externe Suche nach Verantwortlichen zu einem selbstreferenziellen Bummereffekt führt, wird deutlich am eingangs genannten Beispiel einer der Forderungen der AG III des „Runden Tisches Pflege“. Wer die „Verbindung von internen und externen Qualitätsprüfungen“ wünscht, kann dies als Geschäftsführer bzw. Heimleiter relativ kostengünstig realisieren. Die hinter dieser Forderung stehende Kritik an der Komplexitätsdifferenz zwischen Organisation und Umwelt lässt sich leicht minimieren, in dem Heime aufhören, „...ständig zu versuchen, die gesamte Organisation in ein Exzellenz-Drama zu führen“ (Klie, 2003) und – auf Kosten von Sozialversicherungen und ihrer so genannten „Kunden“ – Qualitätsmanagementsysteme wie DIN ISO oder EFQM/TQM (teuer) einzukaufen, die mit Qualität im eigentlichen Sinne des Wortes und insbesondere in Bezug auf die Subjekt-Subjekt-Interaktion zwischen Pflegenden und Pflegebedürftigen reichlich wenig zu tun haben. Derartige QM-Ansätze versprechen nicht selten einen – vermeintlich – positiven Marketingeffekt, dessen Wirkung auf der Akteursebene jedoch in der Regel schnell verdampft<sup>8</sup>.

In ihren Empfehlungen kommen die Gutachter der FFG zu dem Fazit, dass „die Qualität im Heim in einem starken Maß von der Leitung abhängt, so dass die Heimleitung vermehrt in den Blickpunkt genommen werden sollte“ (FFG, 2003). Dies wundert bei genauerer Betrachtung der fachlichen Qualifikation eines großen Teiles der Geschäftsführer und Heimleitungen nicht<sup>9</sup>.

Die aktuelle Diskussion um „Ent-Bürokratisierung“ erinnert denn auch mehr an jene „Schreibergärtner-Mentalität“ (Derlien), bei der der eigene Zaun vor weiteren Übergriffen durch den Rechtsstaat und seine Organe verteidigt werden muss bzw. etwas weiter zum eigenen Vorteil versetzt werden soll.

„Im Gegensatz zum eher zweckrationalen Handeln des Verwaltenden ist das Tun in der Altenpflege eher affektiv und wertrational motiviert. Vermutlich stoßen gerade deshalb

- Pfleger 44 Jg. (2005), H. 7 (Sonderbeilage)
- Klie, T.: Qualitätsmanagement ist ein Spiel, in dem Einfluss und Macht entscheiden. Forum Sozialstation, 27. Jg. (2003) H. 121, S. 16-19
- Luhmann, N.: Funktion und Folgen einer formalen Organisation, 5. Aufl., Berlin, 1999
- Luhmann, N.: Organisation. In: W. Küpper u. G. Ortman: Mikropolitik, 2. Aufl., Opladen 1992, S. 165-185
- Schnabel, E. u. Schönberg, F.: Entbürokratisierungspotenziale in stationären Einrichtungen der Altenpflege. Hrsg.: Forschungsgesellschaft für Gerontologie e.V., Dortmund 2003
- Sowarka, D.: Merkmale der Lebensqualität in Pflegeeinrichtungen. In: Enzian, H. u. a.: Soziale Gerontologie. Forschung und Praxisentwicklung im Pflegewesen und in der Altenarbeit, Frankfurt a. M., 2000
- Stahl, H. K.: Dauerhafte Kunden-Lieferanten-Beziehung und ihre Einordnung in eine systemisch-konstruktivistische Perspektive. In: Hejl, P. M. und Stahl, H. K.: Management und Wirklichkeit. Das Konstruieren von Unternehmen, Märkten und Zukünften, Heidelberg 2000, S. 387-406
- Weber, M.: Gesammelte politische Schriften. Hrsg.: Winckelmann, J., 4. Aufl., Tübingen 1980
- Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Neu-Isenburg 2005
- Willke, H.: Systemtheorie I. Grundlagen, Stuttgart 2000

in der Altenpflege ‚bürokratische‘ Regelungen auf Widerstand“ (FFG, 2003). Altenpflege und Bürokratie sind offenkundig für viele Führungskräfte schwer unter einen Hut zu bringen. Zudem sind in den stationären Einrichtungen Wohnen und Arbeiten als existenzielle Lebensweisen parallel zu denken und zu berücksichtigen. Behördlich geprüft wird mit der Arbeitswelt der Pflegenden de facto immer auch die Lebenswelt der Heimbewohner bzw. Patienten. Eine Tatsache, die gegenüber Handwerks- und anderen Dienstleistungsbetrieben einen Unterschied macht. Dies stellt spezifische Herausforderungen an das Management von Pflegeeinrichtungen (und damit nicht nur an die Prüfinstanzen).

Bürokratie ist heute vor allem eine Folge von rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien und eben nicht mehr ausschließlich ein Herrschaftsprinzip im Sinne M. Webers. Sie ist „...das Ergebnis eines lang anhaltenden und alle Lebensbereiche des Bürgers durchdringenden Verrechtlichungsprozesses in einem demokratischen Staat“ (Deimling, 1997).

Ent-Bürokratisierung kann demzufolge auch Ent-Rechtlichung und Ent-Regelung – im Sinne von Aufhebung bzw. Veränderung kollektiv bindender Regeln – bedeuten. Dies muss nicht unbedingt nachteilig sein. Wer sie fordert, der muss dies jedoch stets mitdenken und der muss eine Antwort geben, auf die Frage, was er anstelle des geltenden Rechts, der vorfindbaren Ordnungen und Regeln setzen möchte. Neoliberale Forderungen verlaufen sich genau an dieser Stelle in sektiererische Verweise auf die „Gesetze des Marktes“. Die unsichtbare Hand der Marktgesetze, die alles global regelt. Nicht der Staat, sondern der Markt soll es mit seinen spezifischen Gesetzen (seiner eigenen Leitdifferenz) regeln. Folgen dieser *invisible hand*-Ideologie sehen wir aktuell am dramatischen Rückgang der Ausbildungsplätze in der Altenpflege, nachdem – durch das bundeseinheitliche Altenpflegegesetz – Ausbildung nicht mehr eine Aufgabe des Funktionssystems Politik, sondern primär der einzelnen Organisationen (Altenheime) in einem unausgereiften Funktionssystem Pflege geworden ist. Die Blindheit der viel beschworenen unsichtbaren Hand der Marktgesetze wird an den Grenzen der jeweiligen Organisationen (Altenheime) erkennbar. Was die Organisation Altenheim für ihre Autopoiesis (Selbsterhaltung) bis auf weiteres nicht braucht, dass wird sie weder selbstreferenziell produzieren noch berücksichtigen; seien dies Auszubildende oder kollektiv bindende Regelungen in Form von Gesetzen und Vorschriften.

## 6. Fazit

Der gesellschaftliche Auftrag an Altenpflegeeinrichtungen ist es, existenzielle Probleme älterer pflegebedürftiger Menschen zu bearbeiten und damit u. a. die Frage nach einem menschenwürdigen Leben trotz Pflegebedürftigkeit adäquat zu beantworten. Die Engführung dieses Auftrags auf die Leitdifferenz Bürokratisierung/Ent-Bürokratisierung ist angesichts der Bedeutsamkeit der Aufgaben nicht nur semantisch, sondern ebenso inhaltlich unzureichend und unprofessionell. Sie wird den Herausforderungen, die die Gesellschaft und ihre unterschiedlichen Funktionssysteme an Pflegeeinrichtungen stellen, nicht gerecht, weil eine Antwort auf die Frage nach den passenden Regeln zur Bearbeitung dieses gesellschaftlichen Auftrags damit noch nicht gegeben wird.

Die Form und die Kernpunkte der geführten Diskussion und ihre diffuse Engführung auf den Code Bürokratie/„Ent-Bürokratisierung“ veranschaulicht darüber hinaus folgendes: Die Trägerstrukturen und das Management der Pflegeeinrichtungen scheinen hochgradig überfordert im Umgang mit der unterschiedlichen Evolution von gesellschaftlichen Teilsystemen und der daraus bedingten, sich ständig verändernden System-Umwelt-Komplexitätsdifferenz. Diese führt zu erheblichen Synchronisierungsproblemen auf Seiten der Pflegeeinrichtungen.

Viele Pflegeeinrichtungen scheinen derzeit noch keine passenden Antworten auf neue gesellschaftliche Herausforderungen an die Pflege alter Menschen unter sich verändernden ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen geben zu können. Sie wollen bzw. können nicht sich selbst, sondern möchten primär ihre Umwelt (und deren Anforderungen) verändern. Der Ruf nach „Ent-Bürokratisierung“ von im System selbst geschaffenen bürokratischen Strukturen lenkt dabei den Blick von Eigenverantwortung auf Fremdverantwortung. Der Fokus der Diskussion wird nach außen gerichtet. Von dort jedoch dürfte kaum geeignete Unterstützung zur Lösung der internen Synchronisations- und Passungsprobleme erfolgen. Innovation entwickelt sich schließlich in der Organisation selbst (oder sie bleibt in ihr brach liegen); sie kann jedenfalls nicht in die Organisation hineingetragen werden. Die Veränderung der Spielregeln muss demzufolge auch in den Organisationen beginnen, nicht außerhalb ihrer selbst. Ein großer Teil der Empfehlungen der AG III des „Runden Tisches Pflege“ tragen insofern eher dazu bei, die eigene Innovationsbereitschaft von Pflegeeinrichtungen und -diensten weiter zu lähmen.

### PrinterNet Community

Sie finden weitere Informationen zu diesem Artikel unter

<http://www.printernet.info/artikel.asp?id=633>