

Organisations- pathologische Erwägungen zur Forderung nach Bürokratie-Abbau

Im Gefolge der Beunruhigungen und Verärgerungen mit der Gesundheitsreform, die in den letzten Monaten die gesundheitspolitische Diskussion in der verfassten Ärzteschaft bestimmt haben, hat die Sorge über eine überbordenden Bürokratie eine entscheidende Rolle gespielt. Bürokratische Regulierungen durchziehen alle Lebensbereiche, und je komplexer gesellschaftliche Prozesse werden, um so mehr nehmen Regelungswut, aber auch Regelungserfordernisse zu. Bürokratie ist somit auch eine notwendige Folge der Regulierungserfordernisse moderner Gesellschaften. Unterschiedliche Bürokratietheorien setzen sich mit diesem Phänomen auseinander. Der Soziologe Luhmann (zitiert nach Bruns 1994) entwickelte eine Theorie der „Reduktion von Komplexität“, der zufolge die komplexen Geschehnisse sozialer Beziehungen- und Handlungsmöglichkeiten eingegrenzt werden müssen, um Ausschnitte der Weltgesamtheit für einzelne Gruppen und das Individuum händelbar zu machen. Verwaltung schaffe so bindende Entscheidungen für Teile der Gesellschaft. Alle fordern Bürokratie-Abbau; die

Kanzlerin hat das Thema zu einem Schwerpunkt ihrer Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union gemacht. Ministerien (auch in Sachen) forderten Vorschläge zum Bürokratie-Abbau, und unsere ärztlichen Gremien stimmen natürlich in diesen Chor mit ein. Ein Politiker, der erreichen wollte, dass sich eine Steuererklärung auf einem Bierdeckel unterbringen lasse, verschwand geradezu aus der Spitzenpolitik.

Es wird viel gefordert und thematisiert, aber es geschieht – zumindest merkbar für den einzelnen Bürger – praktisch nichts. Für diesen apostrophierten, naiven Bürger stellt sich nun die Frage, wie der Widerspruch zwischen Wille und Wirklichkeit zu erklären ist. Warum lässt sich Bürokratie-Abbau so schwer realisieren? Gibt es gar Gegenkräfte, die wünschbare Prozesse zum Besseren verhindern? Jedenfalls ist das Thema höchst ambivalent besetzt, weil vermutlich jeder, der in organisatorisch-verwaltenden Strukturen steht, nicht nur Bürokratisches erleidet, sondern auch mehr oder weniger generiert. Es mag etwas mit der Stellung in der Hierarchie eines verwaltenden Systems zu tun haben, dass die Sensibilität für das Wirken im Netz bürokratischer Regulierungsmaßnahmen – je höher man angesiedelt ist – eher abnimmt.

Das Wort Bürokratie kommt vom französischen bureau und dem griechischen Kratos (die Macht) kratein

(herrschen). Auch die Semantik des Wortes „Verwalten“ lässt sich auf dieses Herrschen zurückführen (römisch/valere = bei Kräften sein, Wert sein), noch deutlicher das mittelalterliche Wort „wal“ (stark sein) führte zu walten („seines Amtes walten“), schließlich verwalten. Schon in den Wortstämmen selbst steckt etwas von der Potenz des Phänomens, an dem sich viele die Zähne ausbeißen.

Geschichte der Bürokratie

Die Bürokratie ist fast so alt wie die Geschichte organisierten Zusammenlebens. Die ägyptischen Pharaonen verwalteten ihr Riesenreich genauso wie die chinesischen Kaiser mit einem riesigen bürokratischen Aufwand. Belletristisch (aber sicher nicht überzeichnet) beschreibt Thomas Mann die Phänomene in seiner Josephs-Trilogie.

In der Gegenwart ist bürokratische Struktur ein Phänomen, das nicht etwa auf die hochentwickelten Industrienationen beschränkt ist. Im Gegenteil haben wirtschaftlich eher beschränkte und autoritäre Staatssysteme eine besonders ausgeprägte Neigung, Regulierungen bis in die Intimsphäre des Bürgers hinein zu treffen, wie die Älteren aus der Zeit des 3. Reiches und der kommunistischen Zeit wohl wissen.

Die Absurditäten bürokratischen Handelns sind oft in fast kabarettistischer Weise über die Jahrhunderte bis zur

Gegenwart vielfältig beschrieben (zum Beispiel Zach 2003, Bruns 1995), von Festlegungen, welche Handgriffe beim Telefonieren zu beachten sind bis zur Krümmung von grünen Gurken, Schalleistungspegeln von Rasenmähern (letzteres EU-Vorschriften) sind sie Legion, und auch Nachweise der Zunahme von Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst liegen vielfältig vor. Ein Beispiel aus der Schrift von Zach: „Gauener, Pinsel, Chicaneüre“: „Während 1960 in der Bundesrepublik für 1,3 Millionen Bauern etwa 2.500 Bundesbeamte zuständig waren, seien es 20 Jahre später bei nur noch 0,5 Millionen Landwirten 4.500 Fachbeamte gewesen. Die Zahl der Staatsbediensteten ist in der alten Bundesrepublik von 1950 2,3 Millionen auf 1990 5,5 Millionen gestiegen“ (Bruns, 1995).

Kosten der Bürokratie

Die erdrückende Last bürokratischen Aufwands demonstrieren fast täglich Informationen in der Presse. Zwei Beispiele aus der jüngsten Zeit: In der Leipziger Volkszeitung vom 08.01.2007 beklagt der Chef des Sächsischen Bauverbandes, dass allein die Verwaltungsausgaben in seinem Verband 175 Millionen Euro betragen; 14 Prozent aller Beschäftigten sind in derartige Aufgaben eingebunden. In der gesamten sächsischen Wirtschaft seien 40.000 Mitarbeiter mit den vom Gesetzgeber geforderten Verwaltungsakten beschäftigt; dies seien 8,5 Millionen Arbeitsstunden, in denen keinerlei Wertschöpfung geleistet werde. Im Deutschen Ärzteblatt (Dezember 2006) wird ausgeführt, dass ein Vertragsarzt 600 Informationspflichten zu erfüllen habe, und es sei zu vermuten, dass 1,6 Milliarden Euro Verwaltungsausgaben entstünden. Die Medizin sei durch eine besonders hohe Regelungsdichte zu diesem Aufwand verpflichtet.

Diese exemplarischen Entwicklungen haben natürlich nicht nur bürokratieprozessinterne Gründe, sondern sie sind auch objektiv bedingt durch die Notwendigkeiten einer Industrie- und Informationsgesellschaft. Nichts desto weniger steckt auch Parkin-

sons Gesetz über das Wachstum der Bürokratie im Geschehen (Parkinson, 1980); und soziologische Ansätze einer Bürokratiekritik (Schlarp 1973) reden, bezogen auf bürokratieinterne Prozesse, von einer Politik des „Durchwurstelns“. Die Gesundheitsreform, die die Ärzteschaft gegenwärtig belastet, lassen genau dieses Phänomen erkennen; es wird von chaotischen Abläufen, unprofessionellem Handeln der Ministerialbürokratie, Flickschusterei und vieles mehr gesprochen.

Die Bundesrepublik leistet sich mit 21.000 Richtern sechs mal mehr als Großbritannien, was weniger dem Rechtsfrieden als eher der Verlangsamung der Wirtschaftsprozesse dient, abgesehen von den direkten Kosten (Steingart, 2004). Dieser Autor meint auch, dass sich in Deutschland durch seine politischen Strukturen Bund-Land-Kommune mit unterschiedlichen Interessen eine politisch intendierte Bürokratie habe entwickeln müssen, die in 16 Bundesländern bei 140 Ministerien und 5.500 Referatsleitern eine große Kompromissmaschine in Gang halte. Experten vertreten die Meinung, dass die Zahl der gegenwärtigen Arbeitsgruppen zur Abstimmung zwischen den Ländern mit 1.000 zu beziffern sei. Allein im Verkehrs- und Umweltministerium gäbe es 200 Koordinierungsgruppen (Steingart, S. 168).

Verführung durch Beschleunigung

Eine besondere Rolle in der unendlichen Vermehrung von Regulations-, Erfassungs- und Bearbeitungsmöglichkeiten spielt die Informationstechnologie. Computerisierte Prozesse, die in der Wissenschaft segensreich, riesige Datensätze schnell bearbeiten können, im Detail mithin von großer Bedeutung sein können, sind bezogen auf die menschliche Kommunikation auf die im engeren Sinne lebensweltlichen Prozesse wegen ihrer fast unbegrenzten Möglichkeiten der Datenerfassung von Übel.

Die Beziehung von Bürokratizunahme und Informationstechnologie – von der man annahm, sie reduziere dieselbe – ist nicht so sehr, dass die

Informationstechnologie zu mehr Bürokratie führe, sondern sie verführt zu mehr Bürokratie, da man meint, nun alles nur denkbare erfassen, speichern und gegebenenfalls reproduzieren zu können. Riesige Datenspeicher harren auf diese Weise ihrer Nutzung. Sie kommt nicht zustande, weil der süchtige Prozess das „Mehr – desselben“ sich immer neue Felder des Zusammenlebens sucht, auf dem technologische Eleganz, spielerische Leidenschaft der informatischen Spezialisten und staunende Gutgläubigkeit einer mäßig die Materie durchdringenden Nutzerschaft ihr erstaunliches Treiben sucht und findet. Der Computer mit all seinen Möglichkeiten ist das Sinnbild jener Beschleunigung der Lebensabläufe, die mit Rastlosigkeit Menschen ins burn-out-Syndrom treiben kann. Immer schneller, immer umfassender, immer früher! Das Japanische Erziehungsministerium hat Computerprogramme für Kindergartenkinder ab dem 30. Lebensmonat entwickeln lassen. Wer mit 30 zu den Eliten gehört, muss spätestens mit dem 3. Lebensjahr anfangen. Es gehe ja schließlich um den Wirtschaftsstandort Japans.

Alles unterliegt dem Sachzwang der Beschleunigung (Reheis, 1998). Die Schnelligkeit rechentechnischer Prozesse scheint, wenn ihre Anwendung auf Lebensprozesse trifft, die von Getragenheit, von kontemplativer Innerlichkeit, von Experimentierfreude im Umgang mit Mensch und Materie bestimmt sein müssten, Gefühle eines passiven Gelebtwerdens auszulösen, die in die schon genannten burn-out-Syndrome führen. Dieser Autor meint auch, das kreative Systeme ein sowohl räumlich wie zeitlich wohldefiniertes Milieu für Experimente benötigen, für das Spiel mit den Möglichkeiten, um zu neuen Qualitäten zu kommen. Gesellschaftlicher Zwang zur Beschleunigung der Produktion nimmt in diesem Sinne keine Rücksicht mehr auf individuelle Bewertungen und erzeugt so permanent ungleiche Anerkennungschancen und zerstört die Solidarität. In diesem Zusammenhang ist eine Studie von Brähler et. al. (1980) interes-

sant. Mit einem tiefenpsychologisch orientierten Persönlichkeitsinventar – dem Gießen-Test – mit dessen Hilfe er die Selbstbilder der Deutschen (n = 1500) 1968, 1975 und 1989 ermittelte, stellte er eine Zunahme von Ehrgeiz, Rivalität, aggressiver Selbstbehauptung fest – soziale Rücksichtnahme nahm ab.

Manche Autoren fassen den Computer gar als „Zeitvernichtungsmaschine“ auf (Baier, 2000), da ohne mitgelieferte Zeit mehr Möglichkeiten der Information keinesfalls mehr Information bedeute.

Dass Zeit als Möglichkeit für zwischenmenschliche Kommunikation vernichtet wird, ist kürzlich beispielhaft im Deutschen Ärzteblatt (103; 2897) festgestellt worden: „Die Zeit für das Gespräch mit dem Arzt wird noch kürzer, weil der Arzt sich edv-technisch mit der eGK befassen muss.

Eine interessante Beobachtung als Patient: am längsten wartet man an der Anmeldung oder bei der Sprechstundenhilfe, bis man erfasst ist und die notwendigen Papiere gedruckt sind. Wie einfach waren die Dinge vor 50 Jahren, als der Patient zur Anmeldung kam, seine Tasche gezogen wurde, der Arzt die Einträge machte, das Rezept ausschrieb. Zumindest der bürokratische Akt war unaufwendig.

Wäre der Computer nicht erfunden, wir kämen ganz gut ohne ihn aus, meinte der italienische Philosoph Sergio Benvenuto (1999). Überall dort, wo der Computer unser Aufmerksamkeitspotenzial entlasten sollte, müssen wir dasselbe für die Kommunikation mit ihm einsetzen. Zumindest aber fördert er die (illusionsnäre?) Vorstellung, einst könne der Einsatz von IT bürokratische Prozesse vereinfachen und verbilligen. Jene Hoffnung ist es, die uns Alltagsmenschen immer noch den Mund verbietet, wenn er aufheulen möchte, weil wir selbst in bürokratiefördernde Prozesse eingebunden sind – ja sie sogar selbst generieren.

Nach diesen Lamentationen sei nochmals der Hinweis gestattet, dass es nicht um Bilderstürmerei geht, sondern dass die Bedeutung moderner

Informationsverarbeitung unumstritten ist – sie wird nur zum Problem, wo sie ungebührlich in die direkte Beziehung von Mensch zu Mensch (Arzt und Patient), Mensch zu Institution (Arzt zu Kammer, KV zu Arzt) eingeschaltet ist.

Wenden wir uns im Folgenden der Frage zu, was denn den allgemeinen Bürokratie-Abbau verhindert? Welche Widerstände stehen unserem Bemühen entgegen?

Verwaltung als Selbstzweck

Es sind zunächst einmal die verwaltenden Instanzen selbst, die im Grunde in manchen Bereichen mit dem Bürokratieabbau sich selbst existenziell gefährden würden. Von obersten Landesbehörden bis in die kleinste Kommune hinein kämen möglicherweise viele Menschen mit Ruhegeldanspruch in schwere Bedrängnis. Der Autor Hanika (2005) spricht überspitzt davon: „Der Zweck einer Organisation ist ihre Existenz“. Andererseits darf der prägende Einfluss der Rollenfunktion im verwaltenden Apparat nicht vergessen werden. Der Autor Merton (1968) vermutet, es bilde sich gar eine „bürokratische Persönlichkeit“ aus, insoweit, als die Struktur einen Druck ausübt, sich die Motivation des Betroffenen ändere. Die Befolgung der Regeln – ursprünglich ein Mittel für einen Zweck – wird zum Wert der Lebensführung selbst. Der Akt – könnte man sagen – wird wichtiger als das Ziel des Aktes. Psychopathologisch oder organisationspathologisch gesehen tritt wie bei einem süchtigen

Prozess eine Deduplierung der Akte ein, nicht mehr die zu verwaltende Sache ist wichtig, sondern die Regeltreue der Verwaltung selbst. Die Parallele zur Sucht besteht darin, dass der Süchtige nicht mehr die Lebensfreude, den Genuss, die Beförderung der Kommunikation im Auge hat, sondern nur noch die animalische Befindlichkeit des Rausches selbst.

Die Autoren Bosetzky et al (2002) sprechen in diesem Zusammenhang von „Zielverschiebung“. Die Intention bürokratischen Handelns führe nicht selten vom Primärziel (dem Zweck) weg hin zum Sekundärziel (der Regel). Die Erhaltung bestehender Regeln ist für den strengen Bürokraten das entscheidende Merkmal. Insofern sind bürokratische Strukturen oft keineswegs unpolitisch, weil sie dem Handelnden die Möglichkeiten eigener Wertsetzung nehmen und Loyalität gegenüber dem Vorgesetzten- dem Staat dezidiert fordern.

Der Altvater der Deutschen Soziologie Max Weber hat schon Anfang des 20. Jahrhunderts in seiner Bürokratie-Theorie auf die Beziehung von Macht und Verwaltung hingewiesen. Herrschaft funktioniere im Alltag als Verwaltung (zit. n. Treiber, 1968). Dem folgt Luhmann (2000) mit der Feststellung, dass in den Demokratien die Verwaltungen ermächtigt sind, über die Politik zu kollektivbindenden Entscheidungen zu kommen, die der Bürger zu akzeptieren hat.

In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, dass der Versuch,

kratie schafft. Die Schwierigkeit des Handelns besteht darin, dass der Versuch ein Problem zu lösen, zur Verstärkung des Problems führt, wie das von Watzlawick (2001) für Probleme menschlicher Konfliktlösungsstrategien brillant beschrieben wurde.

Die Quellen unserer eigenen Ambivalenz dem Problem gegenüber resultieren aus verschiedenen Gegebenheiten, zu nennen wären:

- eine zunehmende Verrechtlichung gesellschaftlicher Abläufe führt zu Sicherheitsbedürfnissen, die nach Regeln rufen,
- wir selbst, sofern wir in verwaltende Strukturen eingebunden sind, weben selbst am Netz, das uns gefangen hält,
- der Ruf nach allgemeiner Deregulierung vor allem von Teilen der Wirtschaft und Politik in Zeiten eines zunehmenden Neoliberalismus führt zu Ängsten, dass soziale Sicherheiten, die der Staat mit seinen Gesetzen sichert und kontrolliert, einem Individualismus zum Opfer fällt, zu Lasten der weniger Risikobereiten und Leistungsschwachen der Gesellschaft.

In einem höheren quasi politikwissenschaftlichen Sinne könne man sagen, die Ambivalenz resultiert aus der Macht der „Verwalter“ (im Auftrag des Staates), der Unsicherheit der „Verwalteten“ (sie könnten ohne striktes Regelwerk in eine individualisierte Welt der Risiken geworfen werden – hierin wurzeln wesentliche Aspekte einer allgemeinen Kritik am spätkapitalistischen System) und aus der Existenzsicherung von Millionen im Verwaltungssystem Beschäftigten. Was kann denn nun aber konkret getan werden, dass es zum Bürokratie-Abbau kommt? Zunächst sind Illusionen abzubauen, dass Appelle von Kanzlern oder Staatsministern irgend etwas bewirken könnten oder, dass die Vorschläge immer von Anderen gemacht werden müssten. Bürokratie-Abbau funktioniert nur, wenn jeder Einzelne in seinem Bereich mit Veränderungen anfängt und damit natürlich auch Risiken eingeht, in Konflikte zu geraten und seine Reputation auf der Hierarchieebene damit in Gefahr gerät.



Bürokratie in der ärztlichen Fortbildung

Bürokratie-Abbau ist kein evolutionärer, sondern ein revolutionärer Prozess, bei dem Mut zur Entscheidung gefordert ist. Er muss meine Erachtens top down erfolgen, jeder bottom-up-Versuch endet in Augenauswischerei.

Obenstehende Grafik soll das Problem verdeutlichen. Jeder Einzelne kann in seinem Verantwortungsbereich alles Mögliche an Entbürokratisierung tun, sofern die Effekte und Regeländerungen zunächst übergeordnetes Regelwerk nicht durchbricht – Verwirrung und Chaos wäre die Folge. Der Arzt kann seine Praxisorganisation beeinflussen, der klinische Chef die betriebsinternen Abläufe seiner Klinik, der ärztliche Direktor die des Klinikums.

Die Pyramide (siehe Grafik) ist beispielhaft auf die ärztliche Fortbildung bezogen. In unserer Akademie können wir wirksam werden im Hinblick auf von uns ausgelösten Schriftverkehr, Sitzungsdichte und -länge, direkten unvermittelnden Verkehr mit den Prozessbeteiligten und den Kunden, unseren Ärztinnen und Ärzten. Komplexere Prozesse müssten auf der Ebene der Leitung der Kammer, noch übergeordnetere durch die Gremien der Bundesärztekammer gelöst werden. Am Ende ist der Gesetzgeber gefordert, der zum Beispiel mit dem Gesundheitsmodernisierungsgesetz und jenem § 95 d die gesamte Fortbildung der Ärzteschaft – damals gegen den Rat der ärztlichen Gre-

mien – in eine neue Bürokratiehierarchie erheblichen Ausmaßes hineingetrieben hat. Mit anderen Worten: Je höher ein Entscheidungsträger angesiedelt ist, umso eher kann er entbürokratisierende Entscheidungen treffen bzw. initiieren.

Insofern kann man die Feststellung der Bundeskanzlerin, dass die Regierung die Ratspräsidentschaft der Europäischen Union zur Verminderung von Bürokratie nutzen wolle, mit Zweifeln zwar, aber doch positiv zur Kenntnis nehmen.

Es mag dieser Beitrag in einzelnen Punkten auf Stirnrunzeln und Unmut stoßen, auch vielleicht in unseren Sächsischen Kammerstrukturen selbst. Dies resultiert aber nicht aus irgendwelcher Animosität, sondern aus dem Phänomen, dass wir alle, die wir in verwaltenden Strukturen stecken, hin und her gerissen sind zwischen Pflichtbewusstsein und Irrwitz. Einen Grundwiderspruch kann all unser Bemühen im positiven Sinne kaum auflösen, dass eine kaum auf Leistung orientierbare eher statische Bürokratie auf eine leistungsorientierte dynamische Gesellschaft stößt, wobei erstere ihre Wichtigkeit aus einer von ihr selbst generierten Regeldichte bezieht.

Literatur beim Verfasser

Prof. Dr. med. habil. Otto Bach
Vorsitzender der Sächsischen Akademie für
ärztliche Fort- und Weiterbildung