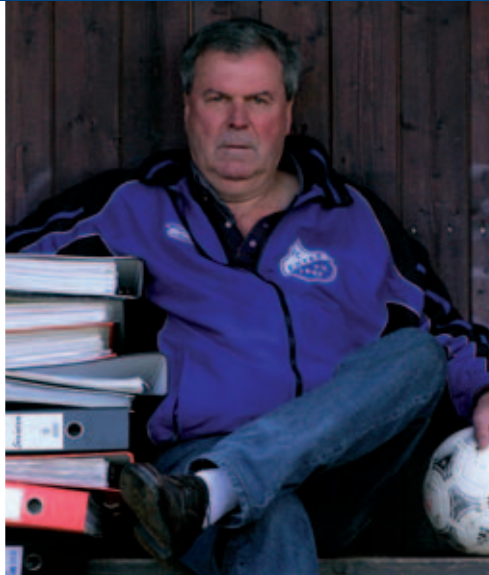


# Alltag zwischen Aktendeckeln



Stefanie Schmidt, 29, ist Mutter eines schwerstbehinderten Siebenjährigen. Im Alltag kämpft sie nicht nur gegen die Tücken der Krankheit, sondern auch gegen Verordnungen, Vorschriften und Kleingedrucktes.



Der ehrenamtliche Vorsitzende eines Amateur-Fußballclubs, Peter Lange, 59, hat härtere Widersacher als die Gegner auf dem Platz: Ämter, Paragraphen und Regelwerke bremsen seinen FC aus.



Von Anträgen und Behördendeutsch lässt sich die Grundschullehrerin Renate Linhorst, 48, bei der Betreuung ihres gebrechlichen Schwiegervaters nicht schrecken: Sie macht das Beste aus unserem bürokratischen Gesundheitssystem.

## Drei Menschen, drei Leben mit Bürokratie.

Und viele gangbare Wege, um Millionen Bürger vom Papierkrieg zu entlasten.

Diese drei Hauptpersonen deutscher Alltagsgeschichten stehen in der vorliegenden Broschüre im Mittelpunkt: ihre Hoffnungen und Frustrationen, ihre Mühen und Lebensstrategien. Es sind normale Menschen, deren Tag auch nur 24 Stunden hat und die diese begrenzte Zeit eigentlich wie jeder andere dem Beruf, der Familie und der Erholung widmen möchten. Doch durch Zufälle, familiäre Bande oder Schicksalsschläge wurden sie in Lebenssituationen gebracht, die nicht nur ein Höchstmaß an menschlichem Engagement von ihnen verlangen – sondern auch im Übermaß die Fähigkeit, bürokratischen Aufwand zu bewältigen. Als hätten sie nicht genug mit dem alltäglichen Papierkrieg, mit dem jeder Bürger zu kämpfen hat: Steuererklärungen, Anträge, Urkunden, Beglaubigungen, Zeugnisse, Erbschaften oder Arbeitsverträge. Und die Anforderungen sind dabei oft so hoch, dass das Leben allein schon dadurch viel an Lebensqualität zu verlieren droht.

## Berechnungsverfahren nach angepasstem Standardkosten-Modell

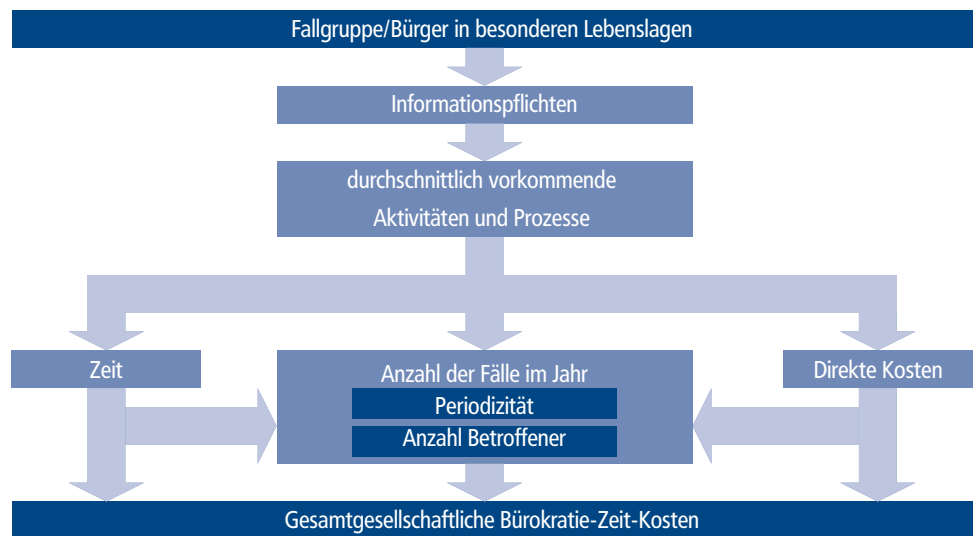


Abbildung 1

| BertelsmannStiftung

### Drei von vielen

Diese Überfrachtung mit Bürokratie trifft Millionen Bundesbürger, denn Millionen sind in ähnlichen Lagen wie die genannten drei: etwa als pflegende Angehörige älterer Menschen, als Eltern behinderter Kinder oder auch als ehrenamtliche Funktionäre in Sportvereinen. So gibt es in Deutschland allein in Fußballclubs rund 26.000 ehrenamtliche Vorstände und ein Vielfaches dieser Zahl, wenn man alle Sportarten zusammenrechnet. Es gibt 162.000 schwerbehinderte Kinder, und es leben 1,2 Millionen pflegebedürftige alte Menschen nebst Angehörigen im Land, die ambulant versorgt werden. Damit ist die Auswahl unserer drei „Botschafter des Alltags in besonderen Lebenssituationen“ typisch für das, was viele in ihrem Alltag mit Ämtern und Institutionen erleben: Sie empfinden Deutschlands obrigkeitliche Institutionen als überbürokratisiert.

Das ist übrigens nicht dasselbe wie überreguliert: Es geht hier nicht um die Frage, ob persönliche oder unternehmerische Freiheiten in unserem Land zu kurz kommen oder ob Märkte nicht funktionieren, weil der Staat vielleicht zu oft mit wettbewerbsfeindlichen Maßnahmen in ihre Regelungsmechanismen eingreift. Es geht auch nicht darum, ob mehr Arbeit, Kreativität oder Wohlstand ermöglicht würde, wenn in unserem Wirtschaftssystem mehr direkte Konkurrenz zwischen den Anbietern herrschen würde: Überbürokratisierung bedeutet im Unterschied zu Überregulierung, dass ein großer Teil der Bürger in seinem gesamten Alltag das Empfinden hat, zu viel mit Anträgen, Behördengängen und Kleingedrucktem befasst zu sein. Das Gefühl, „der Staat“ – sei es das Finanzamt, die Stadtverwaltung, die Krankenkasse oder sonst eine Verwaltungsinstitution – raube einem durch unermüdliche Informations- und Legitimationsforderungen Zeit und Geld im Übermaß: Das ist das Phänomen der Überbürokratisierung.

Natürlich muss der Rechtsstaat über viele Lebensfakten seiner Bürger Bescheid wissen. Sonst wäre eine ausgleichende und möglichst gerechte Gesetzgebung nicht

möglich, würde die Herrschaft des Rechts zur Willkürherrschaft, zu einem Nehmen und Geben nach Gutdünken. Auch nimmt die große Mehrheit der Staatsdiener und Verwaltungsbeamten ihre Aufgaben gegenüber der Gesellschaft sehr verantwortungsvoll wahr. Doch Menschen in besonders fordernden Lebenssituationen sollte der Staat nicht auch noch durch ein Übermaß an Informationsansprüchen zusätzlich schwächen. Er selbst profitiert schließlich mit am meisten von einer Mäßigung: Bürger, die nicht überfordert werden, machen bereitwilligere und zutreffendere Angaben, denn sie stehen mit dem Staat weniger „auf Kriegsfuß“. In diesem Spannungsfeld hat sich die Bertelsmann Stiftung dem Versuch verschrieben zu ermitteln, wodurch möglicherweise vermeidbare Bürokratie entsteht, welche Zeit- und Geldkosten durch sie verursacht werden und wie dieser Aufwand reduziert werden könnte, ohne berechtigte Informationsinteressen des Staates zu torpedieren. Diese Broschüre ist also dem Bürokratieabbau gewidmet.

### Das Messverfahren

Zur Messung der Zeit- und Geldbelastung durch Bürokratie dient ein in ganz Europa zunehmend erfolgreich eingesetztes Berechnungsverfahren: das so genannte Standardkosten-Modell. Das Modell ist ursprünglich für Wirtschaftsbetriebe entwickelt worden. Es erfasst systematisch beispielsweise alle Informationspflichten, die ein Unternehmen

gegenüber staatlichen Stellen hat, die notwendigen Wege zur Erfüllung dieser Pflichten sowie den Zeit- und Geldaufwand dafür im Einzelfall und im Durchschnitt aller Betriebe. In Deutschland etwa wurde es bislang bereits eingesetzt, um zu ermitteln, welche bürokratischen Belastungen Unternehmen durch Gesetze und Verordnungen entstehen. Dabei ergeben sich viele unnötige Mehrfachbelastungen und hohe finanzielle Milliardenbeträge, die bei vereinfachten Informationsverfahren jährlich als Sparpotenzial anfallen. Auch zur Vorhersage der Bürokratie-Wirkung neuer geplanter Gesetze lässt sich das Standardkosten-Verfahren anwenden – der Normenkontrollrat überprüft jedes Gesetzesvorhaben auf die Möglichkeiten zur Verminderung von Bürokratiekosten, bevor es dem Kabinett vorgelegt wird.

Doch das Standardkosten-Modell lässt sich auch abwandeln, um statt der Bürokratiebelastung der Wirtschaft diejenige von Bürgern wie Stefanie Schmidt, Peter Lange oder Renate Linhorst zu analysieren. Im hierfür abgewandelten Berechnungsverfahren geht es dann darum, die Zeit zu messen, die jeder einzelne Bürger aufwenden muss, um staatlich auferlegte Bürokratie zu erfüllen. Dabei zeigen sich häufig erhebliche, unnötige Zeitfresser. Auch kleine Kostenfaktoren – Portoausgaben, Benzinkosten für Fahrten zu Behörden, Beglaubigungs- oder Notargebühren – summieren sich über die Masse der Millionen Einzelfälle zu ein-

drucksvollen Einsparpotenzialen. Wie das Berechnungs-Schema des angepassten Standardkosten-Verfahrens funktioniert zeigt Abbildung 1.

Um nach diesem Schema Zeit- und Geldaufwand für eine einzelne Informationspflicht gegenüber dem Staat zu ermitteln, wird beispielsweise der Antrag auf Kurzzeitpflege für ein schwerbehindertes Kind ausgewählt. Dann wird ermittelt, welche Aktivitäten und Prozesse hierfür notwendig sind: sich informieren, einen Antrag besorgen, das Material lesen, eine geeignete Einrichtung aussuchen und vor Ort besichtigen,

### Erstaunliche Ergebnisse

Die so ermittelten Ergebnisse sind teilweise erstaunlich, und sie sind mancherorts Anlass gewesen, ernsthafte Ansätze zur Bürokratie-Verminderung zu entwickeln. In den Niederlanden etwa konnte die zeitliche Belastung für ältere Bürger um 51 Prozent gesenkt werden; ihre damit verbundenen finanziellen Aufwendungen sanken um 63 Prozent. Für Empfänger von Sozialleistungen ergaben sich Einsparmöglichkeiten von 23 Prozent Zeit und elf Prozent Kosten. Auch für chronisch Kranke, Behinderte, Pflegebedürftige und Menschen in Ehren-

durchschlagen werden könnten und müssten, um „den Wald vor lauter Bäumen“ wieder zu sehen; wir werden Abkürzungen zum jeweiligen Ziel zeigen und nicht zuletzt begründete Hoffnung wecken: Hoffnung auf eine spürbare und nachhaltige Entlastung vieler Bürger. Denn unser Projekt „Entbürokratisierung im Alltag“ hat von Anfang an die betroffenen staatlichen Organe bis hin zu Ministerien und Bundestagsparteien mit ins Boot geholt, um statt Polemik konstruktive Zusammenarbeit zu produzieren. Fachkundige Experten verschiedener Interessengruppen haben in einem Projektbeirat die Ergebnisse der Standardkosten-Messungen analysiert, ihre Allgemeingültigkeit abgewogen und zusammen mit Betroffenen Verbesserungsmöglichkeiten diskutiert. Auch diese sehr konkreten Vorschläge und die Reaktionen der Verwaltungsstellen darauf werden Sie in unserer Broschüre wiederfinden. Denn wir wollen niemanden an den Pranger stellen, sondern im Gegenteil auf Phantasie und guten Willen aller Beteiligten bauen.

Begleiten Sie nun unsere drei „Alltags-Helden“ durch die Bürokratie-Labyrinth ihrer besonderen Lebenslagen. Keine Sorge: Bislang haben sie noch immer einen Ausweg gefunden. Doch die Wege könnten einfacher, bequemer und effizienter sein – zugunsten der Familien, der Volkswirtschaft und der Lebensfreude. Wenn Sie in unseren Geschichten ein Stück weit Ihr eigenes Leben erkennen: Setzen Sie zusammen mit uns auf weniger Bürokratie im Alltag.

## Informationspflicht Antrag auf Kurzzeitpflege



Abbildung 2

| BertelsmannStiftung

den Antrag entsprechend ausfüllen und absenden. Nun wird die Zeit geschätzt, die dafür im Durchschnitt benötigt wird: 60 Minuten für das Aussuchen der Einrichtung, ebenfalls 60 für deren Besichtigung, 15 Minuten für die übrigen genannten Aktionen – macht in der Summe 135 Minuten. Als direkt resultierende Kosten werden hier zur Vereinfachung nur 2 Euro für Porto, Kopien und Versandmaterial berücksichtigt. Diese Zeit- und Geldbeträge multiplizieren die Anwender des Berechnungsmodells nun mit der bekannten Anzahl solcher Fälle in einem Jahr, nämlich 80.778. Nach diesem Schema werden dann auch alle weiteren Informationspflichten von Eltern schwerbehinderter Kinder bewertet – eine lange Liste.

ämtern waren die entsprechenden Werte zum Teil ganz erheblich. Für Deutschland hat nun die Bertelsmann Stiftung erstmals mit dem angepassten Standardkosten-Modell untersuchen lassen, wie die eingangs genannten drei Personengruppen bürokratisch belastet werden – und wie sie entlastet werden könnten.

Ohne den Ergebnissen allzu sehr vorzugreifen: Auch hier treten erstaunliche Phänomene und Zahlen zutage. Vor allem beeindruckt der durch vermeidbare Bürokratie verursachte Zeitaufwand. Nicht weil Zeit im Volksmund Geld ist, sondern weil sie als Lebens-Zeit auch ein gutes Stück Lebensqualität bedeutet. Am Beispiel unserer drei „Helden des Alltags“ werden wir Sie in dieser Broschüre auf die verschlungenen Pfade im Bürokratie-Dschungel führen; wir werden die „Informations-Knoten“ zeigen, die



## Stefanie Schmidt. Eine Mutter pflegt Akten.

Die Eltern eines schwerstbehinderten Jungen kämpfen nicht nur gegen die Tücken der Krankheit, sondern auch gegen Verordnungen, Vorschriften und Kleingedrucktes.



Der Rollstuhl ist brandneu, speziell angefertigt für die Körperkonturen des siebenjährigen Niklas. Und freundlich gestaltet: Auf den Rad-Blenden prangen grüne Dinosaurier und in großer Schrift der Name „Niklas“. Unter dem Sitz überwacht ein Monitor die wichtigsten Lebensfunktionen, hinten ist eine Halterung für eine Sauerstoffflasche. Denn Niklas ist schwer epilepsiekrank. Er ist wie ein Säugling, muss gewickelt und kann nur noch über eine Sonde ernährt werden. Niklas leidet unter dem Lennox-Gastaut-Syndrom, verursacht durch ärztliche Fehler während der Geburt, die zu irreparablen Sauerstoffmangel führten. Die Anfälle können jederzeit kommen, dann muss er oft Notfallmedikamente erhalten. Dazu kommt der labile Allgemeinzustand, ein halbes Dutzend Lungenentzündungen in einem Jahr, viele Klinikaufenthalte. Der Junge ist rund um die Uhr schwerstpflegebedürftig, aber er ist wenigstens zuhause. Niklas hat zwei jüngere Schwestern, beide gesund, und auch die lassen ihn spüren: Ihr Bruder gehört voll zur Familie.

Stefanie Schmidt, 29, und ihr Mann aus Rüthen im Sauerland haben gelernt, um ihren Sohn zu kämpfen – nicht nur gesundheitlich, auch im Umgang mit Behörden und Institutionen. Die gelernte Erzieherin hat ihren Beruf aufgegeben. Immer da sein, das ist ihr Lebensprinzip geworden. Nur nachts dürfen die Eltern ausspannen: Dann hält ein professioneller Pflegedienst Wache am Bett. In der Familie ist Stefanie Schmidt zur Spezialistin für Papierverarbeitung geworden. Denn die bürokratischen Gefechte begannen, als Niklas zwei Jahre alt war. Es hieß lapidar, er sei „noch nicht in dem Alter, um in die höchste Pflegestufe III eingruppiert zu werden“ – mit entsprechenden Geldleistungen für häusliche Pflege durch die Eltern. Das Einstufungsverfahren zog sich elend lange hin; erst nach Widerspruch schickte der Medizinische Dienst der Krankenkasse einen zweiten ärztlichen Gutachter, diesmal einen Kinderarzt statt der zunächst involvierten Allgemeinmedizinerin. „Und der“, sagt Schmidt, „gewährte endlich die Stufe III.“

*„Es gibt doch Eltern, auch Alleinerziehende, die wirklich allein vor diesem Problem stehen und nicht die Kraft haben, so viele Formulare auszufüllen.“*

Oft passen gesetzliche Definitionen oder Verfahren ganz einfach nicht zu einer extremen Lebenslage wie der von Familie Schmidt. 2007 wurde Niklas schulpflichtig, und das örtliche Schulamt verlangte einen Vorstellungstermin – für die Regel-Grundschule. Es dauerte rund ein Vierteljahr, bis alle zuständigen Behörden zugestimmt hatten, dass Niklas in der Sehbehinderten- und Blindenschule in Paderborn eingeschult werden konnte. Dort hatte er bereits den Kindergarten besucht, eine Notfallklinik ist fünf Minuten entfernt. Am Ende, nach unendlicher Informationssuche und Ämtertelefonaten, war die eigentliche Anhörung dann ein Witz: „Das Gutachten dauerte fünf Minuten“, erinnert sich Schmidt, „und dann fuhren wir wieder nach Hause“. Niklas durfte nach Paderborn.

Allerdings kann Niklas auch den Besuch der Behindertenschule nicht ohne eine „Integrationshelferin“ bewältigen, die ihn schon auf dem Transport betreut und dazu auch medizinisch ausgebildet ist. Eine erneute Schlacht mit dem Kreisgesundheitsamt drohte, „aber das Amt hat dann Gott sei Dank nach Aktenlage entschieden, so dass wir ihn nicht noch einmal vorstellen mussten“. Nur: Seither streitet sich der Kreis Soest mit der Krankenkasse, wer für die Finanzierung der Integrationshelferin zuständig ist. Auch größere Anschaffungen von Hilfsmitteln, wie etwa Niklas' rund 9000 Euro teurem Rollstuhl, sind mit ausufernden Antrags- und Bestellverfahren ver-



## „Zwei Jahre bürokratischer Kampf.“ Ein Interview

bunden. Der Medizinische Dienst verlangte, für den Rollstuhl erst das Angebot eines zweiten Herstellers einzuholen, um die günstigste Firma zu ermitteln. Grundsätzlich akzeptieren die Schmidts, dass Kontrollen und Überprüfungen zur Einhaltung von Kosteneffizienz im Gesundheitswesen nötig sind. Doch im Gegenzug wünscht sich Niklas' Mutter bessere und verständlichere Informationen von zentralen Anlaufstellen: „Es gibt doch einige Eltern, auch viele Alleinerziehende, die wirklich allein vor diesem Problem stehen und nicht die Kraft haben, so viele Antragsformulare auszufüllen. Wenn ich damals nicht einige Eltern kennen gelernt hätte, die mir weitergeholfen haben, dann wären wir heute noch nicht so weit.“

Was würden die Schmidts machen, wenn sie sich ein wenig Bürokratie ersparen könnten? Die Antwort von Stefanie Schmidt kommt wie aus der Pistole geschossen: „Die Zeit einfach der Familie widmen. Wenn unser Niklas versorgt ist. Denn ich denke, die anderen beiden Kinder kommen einfach zu kurz. Man kann ihnen nicht sagen: Wir fahren jetzt mal zum Schwimmen. Wir können nicht vorherplanen. Wir müssen von Tag zu Tag weitersehen, und selbst das ist schon schwierig.“

*„Gewonnene Zeit würde ich der Familie widmen. Denn die anderen beiden Kinder kommen einfach zu kurz.“*

**Frau Schmidt, als Sie nach der Geburt wussten, wie Niklas' Zustand ist: Hätten Sie gedacht, dass derartig viel Bürokratie auf Sie zukommen würde?**

Nein, überhaupt nicht. Man muss mit der Zeit hineinwachsen. Es ist aber schwer: Man hat viel Zeitaufwand nur für diese ganzen Antragsformulare und so weiter.

**Wie lange hat es gedauert, bis die für ihren Sohn passende Pflegestufe von der Pflegekasse festgestellt war?**

Etwa zwei Jahre.

**Zwei Jahre bürokratischer Kampf.**

Kampf, genau. Immer wieder erneute Formulare.

**Wie viele verschiedene Stellen sind das, mit denen Sie sprechen müssen?**

Hauptsächlich ist es die Krankenkasse, dann gibt es den Landschaftsverband, den Kinderarzt sehr häufig, der muss Rezepte schreiben und Anträge ausfüllen. Die Pflegeversicherung macht einen Großteil aus, der uns im Moment unwahrscheinlich beschäftigt: Es müssen immer wieder neue Antragsformulare ausgefüllt werden aufgrund der Zwölf-Stunden-Pflege. Dann wird vierteljährlich der Medizinische Dienst vorbeikommen, wird das wieder begutachten, ob die Pflege auch gesichert ist. Das muss dann wieder zur Krankenkasse, die Krankenkasse gibt dann wieder Rückmeldung, ob

es genehmigt ist. Und dann brauchen wir wieder ein neues Antragsformular, das dann der Kinderarzt wiederum ausfüllt, wodurch die Pflege gesichert wird. Das geht dann wiederum zur Krankenkasse, und die müssen es dann genehmigen.

**Wie viele Aktenordner füllt das bei Ihnen inzwischen?**

Einen Aktenschrank. Dahinten der Schrank, der ist komplett nur für Niklas' Ordner.

**Gibt es Punkte in Ihrem Alltag, wo Sie sagen: Ich kann jetzt nicht noch ein Formular sehen?**

Den Punkt hatten wir jetzt im Juli und August wegen der Krankenschwester für die Zwölf-Stunden-Pflege. Da fuhr selbst der Pflegedienst bis zur Hauptgeschäftsstelle der Krankenkasse, um abzuklären, wie das finanziert wird. Wir wurden immer wieder mit einbezogen: Die Kasse rief an, der Pflegedienst rief an, ich hatte da täglich über Stunden mit irgendwelchen Behörden zu tun. Und dann sagte ich: Ich kann nicht mehr! Ich bin einfach am Ende! Ich sagte dann zu der Krankenkasse: Für Sie wäre es doch das Sinnvollste, das Kind würde die Augen zumachen, dann hätten Sie keine Kosten mehr zu tragen. Das wollten sie natürlich auch nicht hören, es sei ja nicht so gemeint gewesen. Ich sagte: So fühlen wir uns aber mittlerweile. Man ist nur noch dabei, mit Behörden zu diskutieren!





## Fallgruppe 1

# Eltern schwerbehinderter Kinder: Aufwand und Probleme

## Ergebnisse der Bürokratiekosten-Studie

Rund 162.000 schwerbehinderte Kinder in Deutschland müssen von ihren Eltern gepflegt werden – so wie Stefanie Schmidt es tut. Unsere Berechnungen nach dem Standardkosten-Modell ergaben, dass die Eltern zusammengenommen 6,4 Millionen Stunden im Jahr mit der Erfüllung bürokratischer Pflichten verbringen, die sich allein aus ihrer besonderen Situation ergeben. Dabei entstehen ihnen Kosten in Höhe von 2,6 Millionen Euro. (Die Geldsummen-Berechnung beinhaltet für alle unsere drei Fallgruppen fast ausschließlich unmittelbare Barzahlungen, etwa von Porto oder Fotokopien.) Der Zeitaufwand beläuft sich pro Betroffenen auf bis zu rund 40 Stunden oder eine ganze Arbeitswoche pro Jahr. Diese Zeit fehlt für die Betreuung ihrer pflegebedürftigen Kinder.

Stattdessen wird sie gebraucht, um bis zu 23 verschiedene Informationspflichten gegenüber Ämtern und Institutionen zu erfüllen. Alle Pflichten wurden im Zuge der Studie einzeln identifiziert und in ihren Zeit- und Kostenwirkungen eingeschätzt. Darunter sind auch so außergewöhnliche Vorgänge wie „Antrag auf Wohnumfeldverbesserung“ oder „Antrag auf Kfz-Steuerminderung“; Bürokratie, die sich jedoch aus der Sonder-situation ergibt und auf viele Betroffene zukommt. Wir schildern hier nur die zeit- und kostenintensivsten Informationspflichten:

- Der größte Zeitaufwand besteht nicht in einer gesetzlichen Pflicht, sondern in der Notwendigkeit, ständig aktuelle Informationen über Gesetzes- oder Verfahrensänderungen einholen zu müssen: 1,9 Millionen Stunden sind dafür im Jahresdurchschnitt notwendig.
- 1,2 Millionen bzw. 900.000 Stunden Aufwand verursachen Anträge auf nicht-technische bzw. technische Hilfsmittel – vor allem, weil solche Anträge häufig bei wiederkehrendem Bedarf erneuert und auch neu vom Arzt befürwortet werden müssen. Gerade das Antragsverfahren für technische Hilfsmittel – wie Prothesen, Rollstühle oder Hebegeräte – ist mit 485.000 Euro besonders kostenintensiv.
- Anträge auf die steuerliche Geltendmachung von außergewöhnlichen Belastungen sind ebenfalls aufwändig: Sie schlagen mit 320.000 Stunden und 102.000 Euro pro Jahr zu Buche.
- Eine Sonderbelastung bürokratischer Art ist die Beantragung eines Integrationshelfers, die 470.000 Stunden und 78.000 Euro jährlich kostet.

Es zeigt sich, dass zwei Problembereiche die Eltern behinderter Kinder besonders belasten: das Fehlen wichtiger Informationen und kompetenter Anlaufstellen in der Nähe einerseits, andererseits gesetzliche Regelungen, die der jeweiligen besonderen Lage „bürgerfreundlich“ gerecht werden. Aus Unkenntnis der Verwaltungspraxis werden Anträge auf Pflege oft zu früh gestellt; so manche Leistungsansprüche sind den Betroffenen oft gar nicht bekannt. Immer wieder ärgerlich ist der Umstand, dass bei bleibenden Behinderungen Leistungen und Hilfsmittel ständig neu beantragt werden müssen, obwohl die Ausgangslage sich nicht geändert hat. Auch ist etwa Stefanie Schmidts Erfahrung mit ihrem Sohn Niklas kein Einzelfall: Kinder mit längst erwiesenen Behinderungen und fehlender Eignung für die Regelschule erhalten eine Vorladung zur Einschulungsuntersuchung an der örtlichen Grundschule. Eltern wie Stefanie Schmidt wenden deshalb lange Wege und viel Zeit auf, um im Behörden- und Vorschriftendschungel allen Anforderungen zu entsprechen – wie unsere Grafik (Abbildung 3) verdeutlicht.



### Statement Karin Evers-Meyer

Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen

„Als Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen begrüße ich es, dass die Bertelsmann-Stiftung im Rahmen ihrer Erhebungen zur Bürokratieentlastung die besondere Lebenslage von Eltern eines behinderten Kindes ins Visier genommen hat.“

Die Ergebnisse der Messung zeigen, dass die Belastung der Eltern mit Bürokratie immer noch erheblich ist. Dabei hat der Bundesgesetzgeber in den vergangenen Jahren bereits wichtige gesetzliche Grundlagen dafür geschaffen, um den Betroffenen einen schnellen und möglichst unbürokratischen Leistungszugang zu verschaffen. Durch das Sozialgesetzbuch Neun (SGB IX) beispielsweise werden die Rehabilitationsträger zur Kooperation und besseren Koordinierung ihrer Leistungen verpflichtet. Die Gemeinsamen Servicestellen der Rehabilitationsträger haben den gesetzlichen Auftrag zu trägerübergreifender Beratung und Unterstützung der Betroffenen. Die neue Leistungsform des Persönlichen Budgets sieht vor, dass bei Leistungen mehrerer Träger nur noch ein Leistungsträger Ansprechpartner ist. Offensichtlich sind die vorhandenen Instrumentarien immer noch zu wenig bekannt.

Wir brauchen daher eine weitere Qualifizierung und bessere Vernetzung aller Akteure, um den hohen Informations- und Beratungsbedarf der betroffenen Eltern zu decken. Denn gerade bei Kindern mit Behinderungen werden die Eltern je nach Lebensalter des Kindes vor immer neue Fragen gestellt. Dabei sind nicht nur die Kranken- und Pflegeversicherung betroffen, es geht z.B. auch um Fragen des Kindergarten- und Schulbesuchs, der beruflichen Bildung, der Wohnsituation, der Mobilität und Freizeitgestaltung usw.

Die Ergebnisse der Bertelsmann-Studie belegen, dass die betroffenen Eltern unsere volle Unterstützung brauchen, um die besonderen Herausforderungen ihres Alltags zu meistern. Ich möchte daher an alle Akteure appellieren, sich dies immer wieder aufs Neue bewusst zu machen und den Betroffenen alle mögliche Hilfe zuteil werden zu lassen.“

## Informationspflichten/Auswahl – Bürokratiebelastung Angehörige eines behinderten Kindes

	Allg. Information und Beratung	Antrag nicht-technische Pflegehilfsmittel	Antrag Sonderausgaben (Steuererklärung)	Antrag technische Hilfsmittel	Antrag Integrationshelfer
<b>Aktivität</b>	Ständige Information und Gespräche mit Beratungsstellen, Ärzten etc. notwendig	Arztbesuch (1,5 Std.)	Informieren, Belege sammeln, Fahrtenbuch führen (6 Std.); Antrag ausfüllen (0,3 Std.), versenden	Beratung (2 Std.); Besuch Kinderarzt/Rezept (1,5 Std.); Kostenvorsch. (0,25 Std.); Bescheid Krankenkasse	Suche nach Integrationshelfer; Bescheinigung der Schule einholen; Gesamtaufwand: 12 Std.
<b>Häufigkeit / Jahr</b>	1	10	1	3	1
<b>Anmerkungen</b>	kaum Anlaufstellen, Informationen fehlen; Hauptproblem: Unklarheiten wg. Kostenübernahme	–	–	ständig hoher Aufwand auch für kleinste Anschaffungen; Gutachter kann ggf. entscheiden	Finanzierungs-/ Zuständigkeitsproblem: Kostenträger schwer zu ermitteln: Kreis oder Krankenkasse
<b>Stunden/Jahr x</b>	12,00	15	6,3	11,25	12
<b>Fälle =</b>	161.555	80.778	51.181	80.778	39.200
<b>Gesamtstunden</b>	1.938.660	1.211.663	324.144	908.747	470.400
<b>Kosten (Euro)</b>	–	–	102.361	484.665	78.400

Abbildung 3

## Vereinfachungsvorschläge

Drei zentrale Ansatzpunkte einer spürbaren Entbürokratisierung des Alltags wurden im Rahmen der Studie identifiziert.

### Der Zwang zu ständiger Information und Beratung,

der die Eltern schwerbehinderter Kinder zusammen genommen rund 1,9 Millionen Stunden pro Jahr kostet, könnte durch bessere und aktuellere Angebote erleichtert werden. Vorgeschlagen wurden

- ein bundesweites Infoportal im Internet,
- eine unabhängige Patientenberatung ähnlich den Verbraucherberatungen,
- einheitliche Formularvordrucke der Pflegekassen,
- die bessere Einbindung der Ärzte.

Falls es zur Schaffung von Pflegestützpunkten und zum Einsatz von Pflegebegleitern kommt, besteht dadurch eine zusätzliche Chance zur Verbesserung des Informationsflusses.

Wo einige dieser Lösungen bereits existieren, sind sie offenbar noch zu wenig bekannt. Obwohl die Kosten dieser Maßnahmen und die Honorarfragen der einzubindenden Ärzte teilweise ungeklärt sind,

wird das Einsparpotenzial hier auf 50 Prozent oder 950.000 Stunden geschätzt – Zeit, die für Betreuung und Fürsorge zur Verfügung stünde.

### Anträge auf nicht-technische Pflegehilfsmittel

erfordern heute regelmäßige Arztbesuche und regelmäßig erneut ausgefüllte Formulare, was etwa 1,2 Millionen Stunden jährlich an Zeit kostet. Wären ärztliche Verordnungen hier längerfristig ohne Neu-Prüfung gültig, könnten 50 Prozent oder 600.000 Stunden gespart werden – Voraussetzung ist allerdings ein Bewusstseinswandel bei den Ärzten. Quartals- oder Halbjahresrezepte wären eine Herausforderung sowohl für die Ärzteschaft (Honorierung) als auch für die Pflegekassen (Kontroll-Ansprüche und Kosteneffizienz).

### Der Antrag auf Geltendmachung von außergewöhnlichen Belastungen

im Rahmen der Einkommensteuererklärung erfordert das Sammeln von Einzelbelegen oder das Führen von Fahrtenbüchern, was in der Summe etwa 320.000 Stunden im Jahr

erfordert. Würde hier der Pauschbetrag erhöht und so auf Einzelbelege verzichtet, ließen sich 75 Prozent an Bürokratiezeit sparen: 240.000 Stunden Zeitgewinn, allerdings mit der Folge von Steuerausfällen für die öffentlichen Kassen.

In der Summe aller drei Ansätze würde sich ein Einsparvolumen an Zeitaufwand von rund 1,8 Millionen Stunden oder 28 Prozent ergeben – über ein Viertel mehr Zeit für die eigentliche Kinderbetreuung in der schwierigen Lebenssituation der Schwerbehinderung.

1,8 Millionen Stunden  
oder 28 Prozent Zeit-  
ersparnis sind möglich

## Peter Lange. Ein Fußballer sieht rot.

Der ehrenamtliche Vorsitzende des Amateurvereins FC Exter hat härtere Widersacher als die Gegner auf dem Platz: Ämter, Paragraphen und Regelwerke bremsen den FC aus.

Eine der Attraktionen des Dorfes Exter, das zur Stadt Vlotho in Westfalen gehört, ist sein Fußball-Club. Gegründet 1947, ist der FC Exter im Sommer völlig überraschend in die Bezirksklasse aufgestiegen, was als „Wunder von Exter“ ebenso rauschend gefeiert wurde wie die Hallenkreismeisterschaft kurz zuvor. Im Vereinsheim können die Vitrinen die Pokale kaum fassen, die von einem regen Austausch mit Amateurmanschaften aus ganz Europa künden. Für dieses pralle Vereinsleben ist Peter Lange mitverantwortlich. Der 59-Jährige kam 1962 als Jugendspieler in den Verein und ist heute ehrenamtlicher Erster Vorsitzender. Die Leidenschaft für den Fußball spricht noch immer aus jeder seiner Gesten und Erzählungen.

Doch über die Jahre hat sich Lange immer weniger mit dem Rasensport und immer mehr mit Akten und Regularien befassen müssen. Der FC Exter hat als gemeinnütziger e.V. ein schmales Budget: Rund 30.000 Euro im Jahr kommen über Eintrittsgelder, Werbung, Spenden und Beiträge der rund 300 Mitglieder zusammen. Das Finanzamt wirft strenge Blicke auf die Abrechnungen, die Lange und sein Kassenwart aus gutem Grund seit Jahren einem professionellen Steuerberater übergeben. „Ich bin im Steuerrecht überfordert“, gibt der FC-Vorsitzende zu. Bei vier oder fünf verschiedenen Steuerarten mit Bezug zum Vereins-Haushalt komme man schnell in Teufels Küche. Lange

sitzenden wählen lässt, dass es diesen Paragraphen gibt, dann würde sich keiner mehr zur Verfügung stellen“ schwant Lange.

Geplagt wird er auch noch von einem ganz anderen Bürokratie-Apparat: dem Deutschen Fußball-Bund. Haarklein steht Woche für Woche in dessen „Offiziellen Mitteilungen“, für welche Übertretungen welche Amateurclubs mit wie viel Euro Strafe belegt wurden. Lange zitiert aus den aktuel-

eine tauchen hier ebenso oft auf wie der FC. Lange: „Mich ärgert jedes Mal, wenn ich die Offiziellen Mitteilungen sehe, und der Verein bekommt fünf Euro Strafe auferlegt, weil ein Komma vergessen wurde.“

Auch das Vereinsrecht stellt Langes Geduld bisweilen auf harte Proben. Als während einer Jahreshauptversammlung des FC die Wahl eines Fußball-Obmanns nachträglich in die Tagesordnung aufgenommen wur-



*„Wenn alle wüssten, dass es diesen Paragraphen gibt, dann würde sich keiner mehr zur Verfügung stellen.“*

hat es am eigenen Leib erfahren: Als es vor einiger Zeit versehentlich fehlerhafte Buchungen gab, musste er als Clubchef mal eben einen vierstelligen Betrag ans Finanzamt überweisen – aus der eigenen Tasche, denn trotz Ehrenamt ist er steuerrechtlich persönlich für die FC-Finzen haftbar. „Wenn derjenige wüsste, der sich zum Vor-

len Listen: „Der Spielbericht war nicht korrekt ausgefüllt – fünf Euro. Keine Kopie des Spielberichts an den Sachbearbeiter – 20 Euro. Da hat einer vergessen, das Spielergebnis rechtzeitig dem ‚DFBnet‘ zu melden, der ist dann mit 15 Euro belastet worden. Und so geht das weiter.“ Die Liste ließe sich fast endlos verlängern, und viele andere Ver-

de, bekam der Vorsitzende hinterher Post vom Amtsgericht: „Das hatte nicht auf der Tagesordnung in der Einladung gestanden. Wenn jemand vorher gewusst hätte, dass ein Obmann gewählt wird, hätte der ja kandidieren können. Wir mussten also 200 neue Einladungen schreiben, eintüten, frankieren, wegschicken, eine neue Versammlung abhalten, den Mann noch mal wählen, der Erste Vorsitzende und sein Vize mussten nach Vlotho, um das beim Notar beglaubigen zu lassen – und dann war es gut.“



## „Ich will nicht sagen: Daran scheitern wir – aber es geht bergab.“ Ein Interview

*„Es geht unheimlich viel Zeit verloren, in der ich lieber mit den Kindern trainieren würde. Man hängt ja nur noch über Ordnern.“*

Kein Wunder, dass der Verein wenigstens einmal im Jahr bloß Spaß haben will: beim zehntägigen Sportfest im Sommer mit Turnier, Kinderolympiade und Bier-Ausschank. Aber dafür braucht man in Deutschland eine Schankgestattung, und die will beantragt werden. Dann tritt das Ordnungsamt auf den Plan, gerne auch mal das Veterinäramt, die Hygiene wird geprüft, die Technik kontrolliert – und natürlich werden Gebühren kassiert. „Und dann wird einem vorgeschrieben: Du kannst da draußen einen Bierwagen hinstellen, aber du darfst keine Sitzplätze haben. Aber es wird ja erst gemütlich, wenn da Zeltplatzgarnituren stehen“, klagt der Vereinschef. Doch da kennt das Ordnungsamt weder Gemütlichkeit noch Pardon.

Mit Grausen denkt der langjährige Vorsitzende daran, wer nach seiner Zeit einmal den Durchblick durch all den Papierkram wahren soll. „Wenn hier einer mit Null anfängt, der hat keine Chance. Was da im Alltag anfällt, das macht einem zu schaffen. Da komme ich für Vereinsarbeit auf viele Stunden in der Woche. Durch diesen ganzen bürokratischen Aufwand geht uns unheimlich viel Zeit verloren, in der ich lieber auf dem Platz wäre und mit den Kindern Training machen würde“, sagt Peter Lange: „Man hängt ja nur noch hier über Ordnern, Akten, Regularien und Vorschriften.“

**Herr Lange, schildern Sie doch mal, wie Ihr FC Exter im Sommer in die Bezirksklasse aufgestiegen ist!**

Bis zum Entscheidungsspiel waren wir nicht einmal Tabellenführer gewesen. Dann haben wir nach der Verlängerung im Elfmeterschießen 5:4 gewonnen, weil unser Torwart einen gehalten hat, und wir haben alle fünf versenkt. Da kann man sich ausrechnen, was das für eine Sause gewesen ist. Das hat mehrere Tage gedauert. Das war wirklich wunderschön.

**Trotz aller Bürokratie ist so etwas noch möglich?**

Ja, natürlich, es ist möglich. Aber man sieht ja hier die Aktenordner. Ich will nicht sagen: Daran scheitern wir – aber es geht bergab. Man findet einfach nicht die Leute, die das noch bewältigen können und wollen, die sich dafür die Zeit nehmen.

**Wer ist für Sie der größere Brocken: das Finanzamt oder der DFB?**

Oh, das ist sehr schwer! Der DFB verlangt unwahrscheinlich viel, aber man kann, natürlich auf eigene Kosten und in seiner Freizeit, an Schulungen teilnehmen. Die Arbeit für das Finanzamt ist fast gar nicht mehr zu leisten. Wir haben zum Glück einen Kassenwart, der das über 20 Jahre macht, aber die Steuersachen geben wir alle dem Steuerberater. Wir bereiten das zwar vor, heften Belege ab, aber dann macht der Steuerberater seine Arbeit und kassiert Gebühren dafür. Das Geld ist dann schon wieder von dem 30.000-Euro-Etat des Clubs weg.

**Ihr Kassenwart muss sich schwarz ärgern!**

Der Kassierer allein hat einen ganzen Schrank voll Akten. Es ist viel Platz nötig, um die Akten der letzten Jahre unterzubringen. Dort gibt es immer reichlich Arbeit: abheften, kontrollieren, Rechnungen schreiben, Spendenquittungen, Trainer hat sein Geld bekommen, Lohnsteuer, geringfügige Beschäftigung – und was es heutzutage alles so gibt. Das ist nicht einfach, das sind Stunden und Tage. Aber die Arbeit sieht man natürlich nicht, weil viel von zuhause aus gemacht wird.

**Kann man sagen, dass so ein ehrenamtlicher Sportvereinsvorstand heute schon genauso viel Bürokratie zu erfüllen hat wie ein Wirtschaftsunternehmen?**

Ich würde fast sagen: Mehr!



## Fallgruppe 2

# Ehrenamtliche Sportfunktionäre: Aufwand und Probleme

## Ergebnisse der Bürokratiekosten-Studie

Unsere Untersuchung geht von 26.000 Menschen in Deutschland aus, die das gleiche Amt innehaben wie der Vorsitzende des FC Exter, Peter Lange. Zusammengerechnet nach dem Standardkosten-Verfahren verwenden die 26.000 Fußballfunktionäre jährlich 13,2 Millionen Stunden und 12,2 Millionen Euro auf die Bearbeitung bürokratischer Aufgaben. Das sind pro Betroffenen 510 Stunden und 470 Euro im Jahr. Oder in anderen Worten: Ein ehrenamtlicher Vorstand im Fußballverein verbringt monatlich mehr als eine komplette Arbeitswoche (42 Stunden) mit Bürokratie – unbezahlt und „freiwillig“.

Dabei muss er bis zu 23 verschiedene Informationspflichten erfüllen, die für unsere Studie wiederum einzeln ermittelt und in ihren Zeit- und Kostenwirkungen eingeschätzt wurden. An dieser Stelle erwähnen wir auch in dieser Fallgruppe nur jene Pflichten, die am zeit- oder kostenintensivsten sind:

- Funktionäre wie Peter Lange müssen als Vorstände laut Vereinsrecht des BGB Rechenschaft gegenüber den Mitgliedern ablegen. Das verschlingt allein elf Millionen Stunden pro Jahr.
- 1,3 Millionen Stunden im Jahr werden

der Pflicht zur ordnungsgemäßen Buchführung geopfert.

- Die höchsten Kosten verursachen die unumgänglichen Steuerberater, die 7,8 Millionen Euro für den Durchblick durch die Steuerangelegenheiten der Vereine bekommen. Diese Zahl ergibt sich, wenn 20 Prozent der Vereine einen Steuerberater beauftragen.
- Rund zwei Millionen Euro Kosten entstehen für ordnungsgemäße Einladungen zu Versammlungen und für Notare, wenn Änderungen in der Satzung oder im Vorstand beurkundet werden müssen.
- Etwa 1,3 Millionen Euro kostet allein die Logistik, alle Akten jahrelang aufbewahren zu müssen.
- Und 830.000 Euro lassen es sich die Vereine kosten, für ihre Feiern und Feste Schankgestattungen einzuholen.

Wo also „hakt“ es im Umgang mit den bürokratischen Pflichten? Die Inanspruchnahme der teuren Steuerberater zeigt das erste Problem: Ehrenamtler sind, wie viele andere Bürger auch, mit unserer Steuer- und Lohngesetzgebung oft überfordert. Obwohl nicht dafür ausgebildet oder budgetiert, müssen sie ihre Vereine ebenso korrekt und

nachprüfbar führen wie kleine Wirtschaftsunternehmen – und das in ihrer Freizeit. Zwar ist die Rechenschaftspflicht gegenüber den Mitgliedern nicht zu beanstanden, aber problematisch ist die persönliche Haftung der Vorstände auch bei einfacher Fahrlässigkeit. Das kann – siehe Peter Lange – schnell zu bedrohlichen Zahlungsforderungen führen, die im Regelfall nicht durch Versicherungen abgefangen werden. Risikoberheiten Nachwuchs für solche Führungspositionen zu finden, wird daher immer schwieriger. Nicht zuletzt ist das traditionelle Vereinsleben bedroht: Vereinsfeste sind inzwischen derartig aufwändigen Genehmigungs- und Überprüfungsverfahren unterworfen, dass sich immer weniger Vereine überhaupt noch auf den Aufwand einlassen, Jahresfeste zu organisieren. Die Konfrontation mit Lebensmittelhygienevorschriften, GEMA-Gebühren, Schankgestattungen und steuerlichen Sonderbehandlungen erstickt manches Vereinsfest im Keim. Denn ehrenamtliche Vereinsvorsitzende wie Peter Lange müssen sich viele verschlungene Wege durch die Bürokratie bahnen, wie die Grafik auf Seite 11 verdeutlicht.





## Informationspflichten/Auswahl – Bürokratiebelastung ehrenamtlich Tätiger im Sport (Bereich Amateurfußball)

	Rechenschaftspflicht Vorstand	Änderungen im Vereinsregister	Umsatzsteuer-voranmeldung	Steuerberatungskosten	Schankgestattung
<b>Aktivität</b>	Büro/Korrespondenz; Informationen und Belege sammeln, verwalten und aufbereiten	Versammlungen, Einladungen, Satzungsrecht, Notartermine; Einarbeitung Satzungsrecht	Belege sichten und auswerten; Erklärung ausfüllen, Bescheid prüfen	Unterlagen sammeln und Steuerberater beauftragen	Informieren, Antrag ausfüllen, absenden, Bescheid prüfen, archivieren
<b>Häufigkeit/ Jahr</b>	1	0,5 (alle 2 Jahre eine Änderung)	4	1	3
<b>Anmerkungen</b>	50 € fiktive Büroraum-miete/Jahr; Haftung der Ehrenamtler	aufwändige Einarbeitung; Detailkenntnisse notwendig	Anmeldung digital; Bescheid Papier	Steuerberatungskosten 1.500 €/Jahr (für 20% der Vereine)	Einzelschankgestattung (Gebühr 30 € plus 2 € Porto)
<b>Stunden/Jahr x</b>	432 pro Verein	1,88	1,50	–	0,75
<b>Fälle =</b>	25.869	25.869	25.869	5.174	8.623
<b>Gesamtstunden</b>	11.175.408	48.504	38.804	–	6.467
<b>Kosten (Euro)</b>	1.293.450	2.017.006	–	7.760.700	827.808

Abbildung 4

### Statement Dr. Michael Vesper

Deutscher Olympischer Sportbund

„Die zahlreichen gesetzlichen Vorschriften auf verschiedenen Ebenen sowie deren ständige Novellierungen – insbesondere im Steuer- und Sozialversicherungsrecht – belasten unsere gemeinnützigen Sportvereine und deren ehrenamtliche Funktionsträgerinnen und Funktionsträger sehr stark. Wir halten es für dringend geboten, Vorschläge zum Abbau überflüssiger Bürokratie zu erarbeiten und umzusetzen.

Die gewonnenen zeitlichen und finanziellen Ressourcen können gesellschaftlich gewinnbringender im Sportbetrieb (z.B. für Integrationsmaßnahmen oder im Gesundheitsbereich) eingesetzt werden.“

## Vereinfachungsvorschläge

Die Diskussion der Fallgruppen-Ergebnisse mit Betroffenen und Experten im Zuge der Studie ergab vier Haupt-Ansätze, um ehrenamtliche Sportfunktionäre von unnötiger Bürokratie zu entlasten:

### Die vierteljährliche Umsatzsteuer-voranmeldung,

die allein 38.000 Stunden im Jahr verschlingt, sollte für Amateursportvereine (Fußball) wegfallen – 100 Prozent Bürokratieaufwandersparnis, 38.000 Stunden mehr Zeit für sportliche und soziale Aktivitäten des Vereins.

### Bessere Informationsmedien

Zusätzlich befürwortet der Projektbeirat bessere Informationsmedien über das Steuerrecht für Vereine, insbesondere verständliche Informationsportale im Internet.

### Schankgestattungen für Einzelveranstaltungen,

die bei einem Drittel der Vereine mit rund 6.500 Stunden und 828.000 Euro zu Buche schlagen, könnten pro Verfahren gleich für

drei Veranstaltungen im Jahr gewährt werden – 67 Prozent Einsparvolumen und 555.000 Euro, die für andere Zwecke verfügbar wären.

### Die Anmeldung von Änderungen in Vorstand oder Satzung

(49.000 Stunden im Jahr, zwei Millionen Euro Kosten) könnte statt beim Notar kostenfrei beim zuständigen Amtsgericht erfolgen. Das würde pro Jahr geschätzte 20 Prozent oder 400.000 Euro sparen. Zusammen mit den 555.000 Euro aus den Mehrfach-Schankgestattungen ergibt sich eine mögliche Kostenersparnis von fast einer Million Euro.

Kosteneinsparungen von einer Million Euro sind möglich



## Renate Linhorst. Eine Angehörige packt zu.

Von Anträgen und Behördendeutsch lässt sich die Grundschullehrerin, die ihren gebrechlichen Schwiegervater betreut, nicht schrecken: Sie findet die richtige Sprache.

An einem malerischen Hohlweg steht ein Bauernhaus, weit über 100 Jahre alt. Teils aus Fachwerk, teils aus Bruchsteinen gemauert, diese seltene Kombination hat dem Hof in Werther bei Bielefeld Denkmalschutz-Status eingebracht. Doch der Bauernhof ist alles andere als ein totes Denkmal. Hier leben und arbeiten drei Generationen unter einem Dach: Großeltern, Sohn und Schwiegertochter sowie drei Enkelkinder – dazu der Hofhund Don, ein Mischling aus Collie und Schäferhund. Zu tun gibt es reichlich: Gerade wird die Apfel- und Kartoffelernte eingefahren, ansonsten ist der Hof auf Schweinemast spezialisiert. Langeweile kennt Renate Linhorst, die Schwiegertochter, nur aus dem Wörterbuch: Sie arbeitet vormittags als Grundschullehrerin, sie packt auf dem Hof mit an – und sie hilft bei der Pflege ihres Schwiegervaters, Gustav Linhorst, 86. Der gebrechliche alte Herr wohnt mit seiner Frau im Parterre, Sohn und Schwiegertochter im ersten Stock.

*„Es wäre schöner, wenn die Kassen den pflegenden Angehörigen von sich aus mitteilen, dass ein Qualitätssicherungsbesuch vereinbart werden muss.“*

Die beiden Frauen haben sich die Arbeit geteilt: Während Renate Linhorst sich überwiegend um den Papierkrieg und Telefonate mit Behörden und Kassen kümmert, kann sich ihre Schwiegermutter ganz der seelischen und körperlichen Betreuung ihres Mannes widmen – soweit es ihre Kräfte noch zulassen. Denn Gustav Linhorst ist recht groß und schwer, auch wenn er im Rollstuhl nicht so wirkt. Geistig ist der Patriarch des Hofes noch völlig klar, kann

aber nicht mehr sprechen oder alleine aus dem Sessel aufstehen. Zudem leidet er an der Parkinsonschen Krankheit, muss gefüttert und gewaschen werden.

Renate Linhorst hat alle bürokratischen Mühen durchlaufen, die mit der Betreuung älterer Angehöriger verbunden sind. So war es im Sommer 2007 notwendig, bei der Pflegekasse einen Höherstufungsantrag für ihren Schwiegervater zu stellen. Die Mitarbeiterin-

ren zu können. Das hat lange gedauert, bis es da war. Dann war das Ding mal kaputt, und es hat ganz lange gedauert, bis wir Ersatz bekamen. Das hätten wir auch durchaus selber gelöst, hätten das hingebacht oder umgetauscht. Das wollten die nicht und haben uns wochenlang vertröstet. Inzwischen kam der Winter, und da wollte mein Schwiegervater auch nicht mehr draußen herumgefahren werden. Das war ein bisschen schade.“



nen der Diakonie, die seit einiger Zeit vormittags nach ihm schauen, hatten dazu geraten. Auch die komplizierte Vorrichtung, mit deren Hilfe auch die Schwiegermutter ihren Mann noch aus dem Sessel in den Rollstuhl hieven kann, musste über den Arzt beantragt werden, der die Verordnung ausstellte. Diese Papiere leitet Linhorst der Kranken- bzw. Pflegekasse weiter, und die wiederum beauftragt ein Sanitätshaus, das Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen. „Wir hatten da schon mal Schwierigkeiten mit einer Schiebehilfe“, erzählt die Lehrerin: „Wir hatten für einen Rollstuhl eine elektrische Schiebehilfe gehabt, um Vater draußen ein wenig herumfah-

Manch einer, der alleine steht, würde über eine Häufung solcher Widrigkeiten verzweifeln, wenn er rund um die Uhr für einen hilflosen Menschen da sein muss. Da sind Renate Linhorst und ihre Schwiegermutter in mehrfacher Hinsicht in einer viel privilegierten Position: Erstens hat die Lehrerin das Talent, sprachgewandt und stets freundlich mit Behörden und Institutionen zu verhandeln – was ihr auf der anderen Seite der Schreibtische viel Wohlwollen einbringt. Zweitens tauschen sich die drei Generationen auf dem Hof über alles aus, niemand muss mit Frustrationen allein klarkommen. Drittens hat sich selbst in dem 10.000-Ein-



wohner-Städtchen Werther eine Pflegeberatungsstelle mit unterstützenden Informationen gefunden. Und viertens ist es offenbar ein Glück, bei einer Kranken- und Pflegekasse für Landwirte versichert zu sein: „Die Landwirte werden immer weniger“, erklärt Linhorst, „da kommen auch weniger Fälle auf einen Sachbearbeiter, man kennt sich nach kurzer Zeit persönlich.“

So war es auch nie ein Problem, den so genannten Qualitätssicherungsbesuch der Pflegekasse zu bewältigen: Solange die beiden Frauen noch ohne Unterstützung durch die Diakonie alleine pflegten, kam in regelmäßigen Abständen ein Gutachter, der die Qualität ihrer Versorgung einschätzte. „Unmöglich“ fand es Linhorst aber, als sie hörte, dass viele pflegende Angehörige erst durch nachträglichen Ärger mit den Kassen davon erfahren, dass sie solche Besuche selbst veranlassen müssen: „Es wäre eigentlich schöner, wenn die sich von sich aus melden.“ Renate Linhorst hat solchen Ärger mit der Pflege immer vom Hof fernhalten können: „Das ist eigentlich eine ganz reibungslose Geschichte.“ Wenn auch nur für Menschen wie sie.

*„Bis wir Ersatz für unsere kaputte Schiebehilfe bekamen, dauerte es sehr lange. Inzwischen war Winter, und da wollte Vater auch nicht mehr nach draußen geschoben werden.“*

## „Meine Güte, Sie hätten doch erst eine Verordnung holen müssen!“

### Ein Interview

**Frau Linhorst, Sie legen bei der Pflege Ihres Schwiegervaters viel Eigeninitiative an den Tag. Ziehen die zuständigen Kassen da mit Ihnen an einem Strang?**

Einmal haben wir einen Fehler gemacht. Da haben wir gedacht: In Eigenhilfe montieren wir mal solche Bügelgriffe neben die Toilette im Badezimmer. Das war nötig, denn mein Schwiegervater fiel seitlich fast von der Toilette. Aber die Bügel gab es nicht im Baumarkt, sondern wir mussten sie im Fachhandel beschaffen, und dort waren sie unerwartet teuer. Da fragten wir die Krankenkasse und die Pflegekasse, ob man uns das bezuschussen kann. Sie sagten: Meine Güte, Sie hätten doch erst eine Verordnung holen müssen! Sie waren aber so kulant und akzeptierten die Verordnung im Nachhinein, weil der Arzt natürlich sagte: Das ist nötig. Da waren die sehr entgegenkommend, das hätten sie nicht machen müssen.

**Ist es für Sie verwirrend, dass für manches die Krankenkasse zuständig ist und für anderes die Pflegekasse?**

Wenn die einen sagen: Das ist nicht unsere Zuständigkeit, wenden Sie sich an die Krankenkasse, dann macht man das eben, und dann geht das in der Regel auch durch. Nur: Es ist manchmal nervig, das alles so durchzufechten. Und die Zahlung des Pflegegeldes ist ein bisschen undurchsichtig: was für die häusliche Pflege meiner Schwiegermutter letztlich noch übrig bleibt von dem, was die Pflegekasse zahlt. Die Pflegeleistungen der Diakonie werden davon abgezogen, und was noch

übrigbleibt, das kann man nicht so richtig kalkulieren. Da gibt es keine richtigen Abrechnungen drüber, und das ist auch etwas, was so ein bisschen nervt.

**Haben Sie mal das Problem gehabt, manche Hilfsmittel in gewissen Zeiträumen immer wieder neu beantragen zu müssen, obwohl bei alten Menschen eigentlich klar ist: Der Bedarf besteht nach wie vor?**

(Schwiegermutter:) Die Gymnastik für ihn! Obwohl das ein Regelfall für ihn war. Der Arzt war erst manchmal ein wenig störrisch, da bin ich auch mal ärgerlich geworden und habe gesagt: So geht's ja nicht, er ist ja nun mal krank! Seitdem haben wir keine Schwierigkeiten mehr.

**Ihre Schwiegertochter hat aber auch Talent im Umgang mit dem Gesundheitssystem, oder?**

(Schwiegermutter:) Sie hat ein sehr freundliches Wesen und kann gut mit Kassen umgehen. Sie ruft da an, und dann haut alles hin. Also ein bisschen Freundlichkeit und Menschlichkeit ist angesagt. Ich würde da steifer sein. Sie ist redengewandter, weil sie auch Lehrerin ist.

(Renate Linhorst:) Wie man in den Wald hineinruft, schallt es heraus. Wenn Sie von jemandem etwas wollen, ist es klar: Wenn ich ihn da freundlich anspreche, ist es in der Regel so, dass er entgegenkommend reagiert.

(Schwiegermutter:) Dann flötet die geradezu ins Telefon! Ich bin da nüchterner und sachlicher. Das kann sie besser.



## Fallgruppe 3

## Pflegende Angehörige älterer Menschen: Aufwand und Probleme

### Ergebnisse der Bürokratiekosten-Studie

Unsere Studie listet 22 unterschiedliche Informationspflichten auf, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen oder administrativer Regelungen zu erfüllen sind. Viele der Einzelpflichten ähneln denen der Betroffenen in Fallgruppe 1, die als Eltern schwerbehinderte Kinder betreuen. Die zeit- bzw. kostenintensivsten bürokratischen Pflichten für Angehörige pflegebedürftiger Älterer im Überblick:

- Die Beantragung nicht-technischer Pflegehilfsmittel verschlingt 11,8 Millionen Stunden jährlich.
- Rund sieben Millionen Stunden benötigen die Angehörigen, um sich über die Pflegesituation informieren und beraten zu lassen.
- Etwa 2,4 Millionen Stunden, aber auch mindestens 640.000 Euro an direkten Kosten verursacht allein der zentral wichtige Antrag auf Pflegeversicherung. Noch

einmal dieselben Werte ergeben sich im Bedarfsfall für den Höherstufungsantrag im dreigliedrigen Pflegestufenschema.

- Spitzenreiter bei den direkten Kosten mit jeweils etwa 2,4 Millionen Euro sind die Anträge auf technische Hilfsmittel, Kurzzeit- und Verhinderungspflege.

Im Zentrum der Probleme steht wie bei der anderen Gruppe pflegender Angehöriger auch die fehlende Zugänglichkeit von Informationen. Das bewirkt oft Unsicherheit über Anforderungen und Lösungsmöglichkeiten. Potenziell besonders schwerwiegende Konsequenzen hat das im Betreuungsrecht, wo nur wenige Angehörige die bedeutsamen Unterschiede zwischen „gesetzlicher Vertretung“, „Betreuungsverfügung“ und „Vorsorgevollmacht“ kennen. Wiederum sind die gesetzlichen Regelungen häufig nicht genau passend für die spezielle Pflegesituation, so dass Hilfsmittel oft trotz weiter bestehender Be-

dürftigkeit mehrfach erneut beantragt werden und durch Arztbesuche autorisiert werden müssen. Eine Ausnahmestellung unter den Problemfällen hat der so genannte Qualitätssicherungsbesuch durch die Pflegedienste, ohne dessen positive Einschätzung vor Ort in der Familie kein weiterer Anspruch auf Pflegegeld gewährt wird. Kaum bekannt ist vielen, dass sie als Angehörige diesen Besuch selbst veranlassen müssen, während die Pflegekasse von sich aus keine Initiative ergreift. Negative Bescheide auf Pflegeversicherungsanträge sind oft nicht vollständig nachvollziehbar, weil ihnen nicht unaufgefordert das entsprechende medizinische Gutachten zur Begründung beigelegt wird. Das zieht dann wieder neue, verschlungene Wege der Informationsbeschaffung und Verwaltungstätigkeit für Menschen wie Renate Linhorst nach sich, wie unsere Grafik (Abbildung 5) verdeutlicht.

### Informationspflichten/Auswahl – Bürokratiebelastung Angehörige einer älteren pflegebedürftigen Person

	Information und Qualifikation	Antrag Pflegeversicherung	Antrag technische Hilfsmittel (Notruf)	Antrag nicht-techn. Pflegehilfsmittel	Qualitätssicherungsbesuch
Aktivität	0,5 Stunden pro Monat	Information/Arzt (1,5 Std.); Antrag/Bescheid bearbeiten (1,0 Std.); Termin MDK (0,75 Std.)	Vorinformation (1 Std.); Antrag besorgen u. ausfüllen (0,58 Std.);	Arzttermin, Rezept abholen (1 Std.);	Telefonische Besuchsvereinbarung (0,25 Std.); Besuch (0,5 Std.)
Häufigkeit / Jahr	1	1	1	10	2–4
Anmerkungen	–	Lange Rückmeldung des MDK; Pflegeberatungsstellen wenig bekannt	z. T. falsche Pflegemittel bei Beauftragung durch Pflegekasse (nicht bedarfsgerecht)	Bedarf länger und wiederholend, Rezepte jedoch nur einzelfallspezifisch	Häufigkeit abhängig von Pflegestufe
Stunden/Jahr x	6,00	3,25	1,58	10,00	1,62
Fälle =	1.180.051	727.558	590.026	1.180.051	1.180.051
Gesamtstunden	7.080.306	2.364.565	934.207	11.800.510	1.915.223
Kosten (Euro)	–	1.455.117	1.180.051	–	–

Abbildung 5





## Statement Elisabeth Fix

Deutscher Caritasverband e.V.

Die Ergebnisse des Projektes zeigen, dass Bürger vielfältig von Bürokratiekosten entlastet werden können. Gerade behinderte und pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen, die aufgrund ihrer Lebenssituation ohnehin mehr belastet sind als andere Bürger, sehen sich häufig einem Dschungel von unnötigen Vorschriften gegenüber.

Ein Beispiel hierfür ist die Begrenzung der Erstverordnung für häusliche Krankenpflege auf 14 Tage. Diese Regelung gilt auch für chronisch kranke Patienten und führt dazu, dass diese Patienten, wie z.B. Diabetiker mit intensiver Insulintherapie oder Menschen mit chronischen Wunden, immer wieder erneut Rezepte einholen müssen. Dies fordert den Betroffenen hohe Organisationskosten ab und führt darüber hinaus bei den Kassen zu einem erhöhten Verwaltungs-

aufwand. Die Liste solcher Beispiele ist beliebig verlängerbar. Betroffene, Verbände und die Politik müssen gemeinsam daran arbeiten, die Regelungen und Vorschriften auf ein für eine gute und bürgernahe Verwaltung erforderliches Maß zu begrenzen. Wir unterstützen die Bundesregierung in ihrem Bestreben, das Standardkosten-Modell konsequent auf alle gesetzgeberischen Verfahren anzuwenden. Das Projekt der Bertelsmann-Stiftung zeigt richtige Wege auf und leistet somit einen guten Beitrag dazu.

## Vereinfachungsvorschläge

In unserer dritten Fallgruppe gibt es prinzipiell vier Ansätze, um das Bürokratie-Dickicht deutlich auszudünnen. Diese folgenden Schwerpunkte basieren auf der Auswertung der genannten Problembereiche mit Betroffenen und Fachleuten.

### Der wiederkehrende Antrag auf nicht-technische Pflegehilfsmittel,

der viele regelmäßige Arztbesuche und damit 11,8 Millionen Stunden im Jahr verbraucht, könnte durch Rezepte mit längerer Gültigkeit häufig entfallen. Dazu müssten aber Honorarfragen der Ärzte und Kontrollansprüche der Pflegekassen gelöst werden. Dann würde sich ein Einsparvolumen von geschätzten 50 Prozent oder 5,9 Millionen Stunden ergeben, die der Fürsorge für die Angehörigen gewidmet werden könnten.

### Die ständig notwendige Information und Qualifikation

zum richtigen Umgang mit der Pflegesituation verschlingen rund 7,1 Millionen Stunden jährlich.

- Bundesweit einheitliche und erreichbare Informationsmedien und Formularvordrucke und

- eine besser eingebundene Ärzteschaft, zählen zu den konkreten Lösungsvorschlägen aus dem Beirat.

Auch in dieser Fallgruppe gilt: Einige dieser Hilfen gibt es bereits, doch ihre Bekanntheit bzw. Nutzbarkeit lässt zu wünschen übrig. Das Einsparvolumen: 33 Prozent oder 2,3 Millionen Stunden.

### Veranlassung, Vereinbarung und Durchführung des „Qualitätssicherungsbesuchs“

benötigen 1,9 Millionen Stunden. Würden die Pflegekassen die Angehörigen regelmäßig von sich aus an die Durchführung der Besuche erinnern und in Kooperation mit den Angehörigen für die Durchführung sorgen, könnte allein dies 20 Prozent Einsparvolumen oder 380.000 eingesparte Bürokratiestunden im Jahr bedeuten.

### Der Komplex „Antrag auf Pflegeversicherung“ und „Widerspruch bei ablehnenden Bescheiden“

verschlingt rund 1,2 Millionen Stunden im Jahr. Würden ablehnende Bescheide immer gleich mit einem beigefügten Gutachten begründet, schlugen fünf Prozent Einsparvolumen zu Buche – das entspräche 60.000

Stunden mehr an tatsächlicher Betreuungszeit. Zur Diskussion gestellt wurde von einigen Fachleuten, dass das obligatorische Versenden der Gutachten wiederum hohe Kosten bei den Kassen verursachen würde und die Medizinersprache der Texte nicht der allgemeinen Verständlichkeit diene.

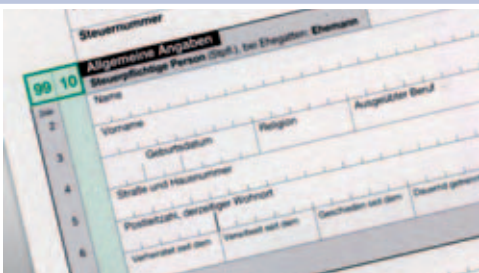
Insgesamt ergeben die vier Ansätze eine Bürokratie-Zeit-Entlastung von 8,5 Millionen Stunden pro Jahr oder 23 Prozent in der Fallgruppe der Angehörigen pflegebedürftiger Älterer.

## Bürokratie-Zeit-Entlastung von 8,5 Millionen Stunden pro Jahr oder 23 Prozent

## Statement Dr. Wolfgang Schäuble

Bundesminister des Innern

Die größte Bürgerbewegung unseres Landes ist der Sport, für den über 2,5 Mio. Menschen in Vereinen und Verbänden als Übungsleiter, Betreuer oder als Vorstandsmitglieder ehrenamtlich tätig sind. Der Sport bietet attraktive Möglichkeiten sinnvoller Freizeitgestaltung für Erwachsene, Jugendliche und Kinder gleichermaßen und fördert die soziale Integration. Die Studie zeigt, dass die Bedingungen für ehrenamtliche Tätigkeiten im Sport verbesserungsfähig sind. Wir sollten die in dieser Studie gewonnenen Erkenntnisse nutzen und die Vorschläge zur Stärkung des Ehrenamts im Sport nach Kräften unterstützen.



## Statement Kurt Beck

Ministerpräsident Rheinland-Pfalz

„Ich begrüße den Ansatz, Überlegungen voranzutreiben, wie das Standardkosten-Modell auch zur Identifizierung von Informationspflichten und daraus resultierenden Kosten bei Bürgerinnen und Bürgern genutzt werden könnte. Gerade Menschen, die sich vielleicht im privaten Umfeld in belasteten Lebenssituationen befinden oder die sich neben ihrer beruflichen Tätigkeit zusätzlich ehrenamtlich engagieren, sollten keinen bürokratischen Belastungen ausgesetzt sein, die vermeidbar wären.“

Die Bundesregierung hat auf ihrer Klausurtagung in Schloss Meseberg am 23./24. August 2007 beschlossen, dass nach der Fokussierung der Standardkostenmessung auf den Bereich der Wirtschaft nunmehr die Identifizierung und Messung der Bürokratielasten bei den Bürgern beginnen solle. Ich begrüße es sehr, dass die Bertelsmann Stiftung hierzu auch einen Beitrag leisten möchte.“

## Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Agenda Moderne Regulierung  
Frank Frick, Projektleiter  
Frank.Frick@Bertelsmann.de  
05241/81 81 253  
www.moderne-regulierung.de