

Über den Zusammenhang von systemischen Dysfunktionalitäten und gesellschaftlichen Individualisierungsprozessen

Vortrag anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Christophorus-Werkes in Lingen am 28.10.2025

Dr. Michael Bartels, Vorsteher, Unternehmensgruppe Pommersche Diakonie, Greifswald

Sehr geehrter Herr Dr. Höltermann, lieber Herr Kerk, lieber Herr Surmann, sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst einmal einen ganz herzlichen Dank für die Einladung zum heutigen Abend. Bevor ich in mein Thema einsteige, möchte ich dem Christophorus-Werk zu seinem 60-jährigen Jubiläum sehr herzlich gratulieren. Unternehmen wie das Christophorus-Werk erscheinen oft als Institutionen in dem verzweigten System des Sozialstaates und der Sozialwirtschaft auf Ewigkeit verankert zu sein: Es braucht sie, und es wird sie immer geben. Wir wissen, dass es diese Garantie nicht gibt und dass in den zurückliegenden Jahren sogar mehr und mehr soziale Unternehmen in Schieflage oder gar in Insolvenz geraten sind. Von daher ist jedes weitere Jahr des Bestehens nicht nur ein Eintrag in die Chronik des Unternehmens, sondern ein Beitrag dafür, das soziale Miteinander innerhalb unserer Gesellschaft zu fördern, zu stärken und manchmal auch „nur“ aufrechtzuerhalten. Um sich dies zu verdeutlichen, kommt jedes Jubiläum gerade recht.

Ich will vor meinem biografischen und beruflichen Erfahrungshintergrund das etwas sperrige Thema des Vortrags – nämlich den Zusammenhang von systemischen Dysfunktionalitäten und gesellschaftlichen Individualisierungsprozessen – aufnehmen. Im *ersten Teil* des Beitrags soll es um systemische Dysfunktionalitäten gehen, im *zweiten Teil* um Herausforderungen, die mit der zunehmenden Individualisierung innerhalb der Gesellschaft verbunden sind, und *abschließend* um thesenartige Positionen, die sich für mich aus dem Zusammenhang von Dysfunktionalitäten und Individualisierungsprozessen ergeben.

I Das Problemfeld systemischer Dysfunktionalitäten

Wir beschäftigen uns im Brüsseler Kreis, einem bundesweiten Zusammenschluss von Sozialunternehmen aus dem Bereich der Caritas und der Diakonie, bereits seit etlichen Jahren mit den problematischen Aspekten von Bürokratisierung und Dysfunktionalität. Ohne hier an dieser Stelle viel Zeit in stichhaltige Definitionen dieser Begriffe investieren zu können, möchte ich als „Faustformel“ folgende Begriffsdeutung anbieten: Dysfunktionalitäten treten überall da auf, wo etwas nicht so funktioniert wie gedacht oder gewollt. Ursache dafür kann natürlich überbordende Bürokratie sein (Dysfunktionalität ist insofern ein Oberbegriff von Überbürokratisierung), aber genauso können auch fehlende finanzielle und/oder personelle Ressourcen ganze Systeme lahmlegen.

Der Oberbegriff (systemische) Dysfunktionalität ist also durchgängig negativ belegt. Bürokratisierung hingegen ist gegenwärtig zwar ein regelrechtes Unwort, in dem aber ein sinnvoller und notwendiger Kern steckt. Die Bürokratisierung resultiert in ihren Anfängen und grundsätzlich aus einem berechtigten Anliegen, das eng im Zusammenhang mit demokratischen Verhältnissen liegt. Bürokratie soll gewährleisten, dass Bürgerinnen und Bürger, die vor dem Gesetz gleich sind, diese Gleichheit und Verlässlichkeit im Alltag durch klare Regeln und deren Umsetzung erleben können.¹ Insofern ist Bürokratisierung nicht per se ein Problem, sondern die Auswüchse einer *Überbürokratisierung* sind es. Und wenn die Bürokratisierung aus dem Ruder läuft, hat das negative Rückwirkung auf die Funktionalität der Demokratie und auf ihre Akzeptanz.

Das Problem ist nur: Soviel auch gegen die im Sog der Überbürokratisierung entstandene Regelungswut geredet, geschrieben und gehandelt wird, scheint sie doch unaufhaltsam immer weiter voranzugehen. Es ist wie bei einem Geist aus der Flasche, den man nicht mehr einfangen kann. Zumindest hat sich wohl die

¹ „Das Zusammenleben in einer Gesellschaft, die auf dem Prinzip des Rechtsstaates basiert, ist fundamental auf klare Regeln angewiesen. Dies unterscheidet uns grundlegend von anderen Herrschaftsformen. In einem Rechtsstaat können sich Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen darauf verlassen, dass sie vor dem Gesetz gleich sind – ungeachtet ihrer unternehmerischen Ideen, ihrer Religion oder ihrer politischen Überzeugung. Die Umsetzung dieses Prinzips im täglichen Leben ist letztlich die Aufgabe von Bürokratie. Sie soll gewährleisten, dass diese Gleichheit und Verlässlichkeit im Alltag gelebt werden kann.“ Kaweh Mansoori (Wirtschaftsminister Hessen), in: Senate, Magazin des Senats der Wirtschaft, 2/25, S. 22

Erkenntnis durchgesetzt, dass es wenig hilft, Kommissare einzusetzen, die wie mit der Machete durch den Dschungel der Gesetze und Regelungen gehen sollen, um notwendige Schneisen zu schlagen. Auch die Normenkontrollräte haben das Übel bisher nicht spürbar eindämmen können. Seit 2015 wird im politischen Geschäft der Bundesrepublik die OIOO-Regel („One-in-one-out“) verfolgt, d. h. jede neue gesetzliche Vorgabe, die die Wirtschaft mit neuen Belastungen belegt, muss durch den Abbau bestehender Belastungen ausgeglichen werden. Angeblich wurde durch die Bundesregierung im Zeitraum von Januar 2015 bis Dezember 2018 dieses Ziel sogar übererfüllt. Denn tatsächlich wurde in dieser Zeit – so eine Veröffentlichung der Bundesregierung – „one in three out“ realisiert.²

Trotz solcher Erfolgsmeldungen haben die meisten von uns wahrscheinlich das Gefühl, dass es über die Jahre immer mehr geworden ist mit den regulierenden Vorgaben. Die damit verbundene Lähmung in Abläufen und Prozessen hat die Funktionalität des Staates so weit gedrosselt, dass sich schließlich die Frage nach dessen Handlungsfähigkeit generell stellte bzw. stellt. Im Jahr 2024 wurde durch vier Personen – Julia Jäkel, Thomas de Maizière, Peer Steinbrück und Andreas Voßkuhle – die „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ ins Leben gerufen, die im ersten Halbjahr 2025 eine beachtliche Analyse der staatlichen Dysfunktionalitäten erstellt und mit ihrer Expertise konkrete Vorschläge zur Veränderung in den Diskussionsprozess der Bildung der Bundesregierung im Frühjahr 2025 eingebracht hat.³ Zahlreiche dieser Vorschläge (wenn auch nicht alle) sind tatsächlich in den Koalitionsvertrag, der unter der Überschrift „Verantwortung für Deutschland“ steht, eingegangen.⁴ Ja, Entbürokratisierung, Bürokratieabbau usw. ziehen sich als Begriffe unübersehbar wie ein roter Faden fast inflationär durch den Koalitionsvertrag.⁵

Doch bei aller Expertise, die für die schrittweise Umsetzung bereits vorhanden ist oder erst noch erforderlich wird, schält sich nach Einschätzung der Initiative ein Problem immer stärker heraus, das grundsätzlicher kaum sein könnte: Die Korrelation zwischen Dysfunktionalität bzw. Bürokratisierung und Vertrauen. Je mehr Bürokratie sich ausbreitet, desto mehr kann dies als mangelndes Zutrauen des Staates in seine Bürger*innen aufgefasst werden; als Versuch, alles zu reglementieren und in eine „Perfektionismusfalle“ zu geraten.⁶ Lähmung ist die Folge, Aktivitäten werden ausgebremst, Verantwortliche ziehen sich auf vermeintlich sicheres Terrain zurück. Die Gefahr, die in dieser Übersteigerung der Bürokratie liegt und die als Erosion des Vertrauens und schließlich der Demokratie benannt werden kann, wird mittlerweile auch in der Politik erkannt: „Seit Jahren schwindet das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit und Problemlösungskompetenz öffentlicher Institutionen. Wir haben diesen Weckruf gehört und einen Reformplan entwickelt. Wir wollen einen funktionierenden, handlungsfähigen Staat.“, so steht es im Koalitionsvertrag.⁷

Ich möchte an dieser Stelle konstatieren, dass die oft genannte Vertrauenskrise in unserem Land sozusagen eine doppelte Vertrauenskrise ist: Zum einen verlieren, wie gerade gehört, die Bürger*innen mehr und mehr das Vertrauen in den Staat. Zum anderen baut der Staat anscheinend seinerseits auch das Vertrauen in die Bürger*innen ab und ersetzt dieses durch den Ausbau technokratischer Verfahrensregeln. Wenn das stimmt, dann haben wir wirklich eine gewaltige Aufgabe vor uns. Dann geht es nicht nur darum, die Gesetze besser zu machen, Prozesse zu optimieren, Verfahrenseffizienzen zu generieren oder bspw. eine überfällige Reform des Föderalismus einzuleiten, dann sind wir bei den prägenden Haltungen und kulturellen Mustern,

² Bundeskanzleramt (Hg.), Bessere Werkzeuge für besseres Recht. Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2018, Berlin 2019, S. 14

³ vgl. Jäkel, Julia; de Maizière, Thomas; Steinbrück, Peer; Voßkuhle, Andreas, Initiativen für einen handlungsfähigen Staat Abschlussbericht, Freiburg im Breisgau 2025, https://www.ghst.de/fileadmin/images/01_Bilddatenbank_Webseite/Demokratie_staerken/Initiative_f%C3%BCr_einen_handlungsf%C3%A4higen_Staat/Abschlussbericht/Abschlussbericht_neu.pdf, aufgerufen am 04.09.2025

⁴ Vgl. Verantwortung für Deutschland Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 21. Legislaturperiode, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf, aufgerufen am 23.10.2025

⁵ Die Begriffe Entbürokratisierung, Bürokratierückbau und Bürokratieabbau werden im Koalitionsvertrag an 25 Stellen verwendet. Vgl. Koalitionsvertrag 2025

⁶ „Wer es jedem und allen recht machen und bei jeder Reform ein Höchstmaß an Einzelfallgerechtigkeit gewährleisten möchte, tappt unweigerlich in die Perfektionismusfalle. Das Ergebnis sind kaum lesbare, überkomplexe Gesetzestexte mit einem riesigen Vollzugsaufwand.“ Initiative für einen handlungsfähigen Staat, S. 26

⁷ Koalitionsvertrag 2025, S. 2

die das Zusammenleben in unserer Gesellschaft elementar betreffen. Die Herausforderung lautet dann (ich zitiere dazu den hessischen Wirtschaftsminister Kaweh Mansoori): „Es ist ... ein kultureller Wandel, vor dem wir stehen.“ Und er fügt hinzu: „Viele in der Verwaltung sind eine andere Kultur gewöhnt.“⁸ Und nicht nur dort. Es muss einen Kulturwandel geben – und das in einer Zeit, in der die Dialogkultur in der Gesellschaft angeknackst oder gar vergiftet zu sein scheint. Über Kulturen wird viel und teils kontrovers diskutiert. Aber eines scheint klar zu sein: Kulturen sind nur sehr schwer und langfristig veränderbar.

Soweit erst einmal zum großen bundesdeutschen Kontext unseres Themas, das alle Bereiche der Politik, des öffentlichen und des privaten Lebens durchzieht. In dieses Problemfeld sind wir als Sozialunternehmen, ob uns das gefällt oder nicht, in zweifacher Weise involviert:

- Zum einen versuchen wir die *allgemeinen* Vorgaben, die für jede und jeden genauso gelten wie für Organisationen und Unternehmen, so gut es geht, zu erfüllen: Wir reichen, wenn es gefordert wird, Bauanträge in 13-facher Ausfertigung ein, wir führen Energieaudits durch, folgen dem neuesten Stand des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, erstellen ganze Bücher von Gefährdungsbeurteilungen und und und...⁹
- Neben den allgemeinen Vorgaben befassen wir uns mit *speziellen* Vorgaben, die nur für die Branche oder die jeweilige Leistungserbringung gelten. Diesen speziellen Verquickungen möchte ich mich nun im zweiten Teil stärker zuwenden und werde mich dazu auf das Ziel einer individualisierten, d. h. an den Bedarfen der Individuen orientierten Leistungserbringung fokussieren.

II Die Herausforderung der Individualisierung

Systemische Dysfunktionalitäten habe ich als *Problemfeld* bezeichnet, die Individualisierung von Lebensentwürfen und eine gelingende Selbstverwirklichung sind in der Gesellschaft dagegen weit verbreitete, von vielen akzeptierte und sogar eingeforderte *Ideale*.¹⁰ Ich bezeichne Individualisierung hier jedoch ganz bewusst als eine *Herausforderung* – und zwar für jede und jeden Einzelne*n ebenso wie für die gesamte Gesellschaft. Worin besteht diese Herausforderung?

1. Individualisierung als „Staufalle“

Bei der Individualisierung stehen die je eigenen Bedarfe und Interessen im Vordergrund. Wie weit sind diese berechtigt und umsetzbar? Das ist eine Frage, die nicht nur bestimmte Personengruppen (z. B. Menschen mit Beeinträchtigungen) innerhalb der Gesellschaft betrifft, sondern jede und jeden Einzelnen und die nicht selten in ihrer Zuspitzung in ethische Problemstellungen einmündet. Es gab Zeiten, da war jeder Anzug, den sich ein Bürger schneiden ließ, eine Maßanfertigung. Aber irgendwann wurde das zu teuer und

⁸ Kaweh Mansoori (Wirtschaftsminister Hessen), in: Senate, Magazin des Senats der Wirtschaft, 2/25, S. 24

⁹ Ein besonders eindrückliches Beispiel für diesen allgemeinen Wahnsinn hat mir vor kurzem unser Käser geschildert (ein Mitarbeiter, der seit vielen Jahren hoch engagiert ist für die behinderten Mitarbeiter in seinem Arbeitsbereich und der für sein Produkt, unseren Ostseeländer-Käse, „brennt“): Eine einschlägige EU-Verordnung zur mikrobiologischen Untersuchung in Lebensmitteln gibt vor, dass immer fünf Proben einzureichen sind. Anscheinend wird aber kein Unterschied gemacht, ob es sich um die Produktion aus einem „Riesenbottich“ eines Konzerns handelt, oder um die Erzeugnisse, die in kleiner Stückzahl manufakturartig hergestellt werden – wie bei uns. Das führt dann dazu, dass alle fünf Proben aus ein und demselben Käselaib entnommen werden müssen, obwohl die ja nun wirklich keine unterschiedlichen Ergebnisse aufweisen dürften. Der Käse ist dann sichtbar beeinträchtigt. Der Käser versteht die Welt nicht mehr. Was für ein Käse!

¹⁰ Es ist ein für unser christliches Menschenbild elementarer Gedanke, dass wir von Gott als je einzelne Menschen geschaffen wurden und unser Sinn des Lebens weitgehend damit verbunden ist, unsere eigene Persönlichkeit mit allen Gaben und Fähigkeiten zu entfalten. Das verstehen wir auch als unser Menschenrecht, obwohl (oder auch weil) wir wissen, dass vielen Menschen in der Vergangenheit, der Gegenwart und auch in Zukunft dieses Recht zur Entfaltung und Gestaltung der individuellen Prägung vorübergehend oder dauerhaft vorenthalten wird. Es ist, historisch betrachtet, ein gewaltiger Akt der Emanzipation, dass Menschen sich ihr Recht auf Individualität über Jahrhunderte regelrecht erstritten haben. Die Individualisierungsprozesse innerhalb der Gesellschaft (und übrigens auch nicht unwesentlich innerhalb der Religion) sind der wichtigste Paradigmenwechsel der Menschheitsgeschichte seit gut 1000 Jahren. In diesem großen Kontext ist Individualisierung so etwas wie eine Vision, bei deren Umsetzung natürlich auch problematische Aspekte eine Rolle spielen können.

zu aufwändig. Die industrielle Produktion konnte schneller und billiger fertigen. Heute ist Standard, sich nach genormten Konfektionsgrößen einzukleiden. Ich kenne niemanden, der sich darüber beklagt, dies würde den individuellen Bedürfnissen nicht ausreichend gerecht werden.

Dieses Prinzip der vorgefertigten Lösung „von der Stange“ würden wir niemals hinnehmen, wenn es z. B. um individuell gefertigte Prothesen oder Zahnersatz geht. Hier gilt das Individualisierungsprinzip ohne Widerspruch, aber letztlich doch in Abhängigkeit der Wirtschaftlichkeit. In der medizinischen Behandlung ist dieses Problem virulent: Wer erhält welche Behandlung, welche Medikamente zu welchem Preis? Immer unter der Voraussetzung, dass alle Bürger*innen gleich sind. Auch Bildungsangebote individualisieren sich mehr und mehr. Ist es konsequent und erwartbar, dass Schüler*innen immer weniger gemeinsame Stundenpläne und dafür individualisierte Lernprogramme haben? Sind unsere Arbeitszeitmodelle immer weniger durchgängig anwendbar, weil jede und jeder Mitarbeiter*in nach individuellen Regelungen einer Work-Life-Balance sucht und wir zukünftig nicht einmal mehr eine Vergleichbarkeit bei den Stellenbeschreibungen erreichen?

Die Individualisierung ist ein riesiges „Fass“, das wir aufmachen, ein Paradigma aus einer Wunschvorstellung, die nicht durchgängig oder vielleicht gar nicht beherrschbar ist. Es müsste dann so viele Lösungen, Verfahren und Besonderheiten geben, wie es Bürger*innen gibt. Das überfordert die Anpassungsfähigkeit aller Systeme bei weitem, denn die sind in der Regel auf vergleichbare Normen und Standardvorgaben eingestellt. Die Individualisierung der Lebensverhältnisse wird damit zu einer Staufalle, an der sich alle einfädeln müssen. Bezüglich der sozialen Leistungsangebote und Leistungserbringung bedeutet dies: *Eine zunehmende (gewünschte und gewollte) Individualisierung (der persönlichen Lebensgestaltung, der gesetzlichen Ansprüche, der Leistungserbringung etc.) innerhalb der Gesellschaft führt permanent zur Überforderung der gesellschaftlichen Systeme und Strukturen und damit zu Dysfunktionalitäten.*

2. Individualisierung als „Zwang zum Selbst“

Noch größer ist die Herausforderung, auf die der Soziologe Ulrich Beck (1944-2015) bereits vor Jahren hingewiesen hat – nämlich, dass wir im 21. Jahrhundert in einer Zeit leben, in der die „Vision vom Selbst“ übergeht in den „Zwang zum Selbst“.¹¹ Der Mensch wird ein „zur Wahlfreiheit verdammt Inszenator seines Lebenslaufes“. ¹² D. h. Menschen müssen in der Lage dazu sein, ein Selbst zu entwickeln und als Individuum in der Gesellschaft bestehen zu können. Individualisierung kann für den oder die Einzelne eine Verheißung sein, ruft zugleich aber vielfältige Überforderungen hervor.

3. Die Standardisierung von Lebenslagen

Wir müssen bis hierhin also registrieren, dass Dysfunktionalitäten auch aus einem ideologischen Denken heraus entstehen – konkret, dass das in der Gesellschaft zumindest latent vorhandene Individualisierungsgebot die Beteiligten vor (fast) unlösbare Herausforderungen stellt:

- Die Überforderung entsteht überall da in der Gesellschaft bzw. im Staat, wo Kapazitäten vorgehalten und variable Lösungen entwickelt werden müssen. Es fehlen dafür die Menschen, die Finanzen, das konzeptionelle Know-how und die technischen Lösungen – sei es durch Digitalisierung oder durch KI.
- Die andere Überforderung betrifft die einzelnen Personen in der Gesellschaft, die sich immer weniger oder schlechter orientieren können, die ihren eigenen zwar Weg gehen könnten, aber oft große Mühe damit haben oder an dieser Anforderung gar scheitern.

Aus diesem Dilemma hat sich geradezu zwangsläufig etwas ergeben, was ich nicht eigentlich als „Lösung“ bezeichnen würde, sondern faktisch als Kompensation der beidseitigen Überforderung durch das Individualisierungsparadigma: Die so genannte Standardisierung der Lebenslagen. Ich zitiere hierzu noch einmal Ulrich Beck, der gemeint hat, dass wir eine „Gleichzeitigkeit von Individualisierung und Standardisierung“

¹¹ Vgl. Ulrich Beck, Elisabeth Beck-Gernsheim, Das ganz normale Chaos der Liebe, Berlin 2005, S. 59

¹² Ebd.

erleben.¹³ Dahinter steht die Erkenntnis, dass die Kleinteiligkeit der Individualisierung nur durch die Normierung von Institutionen oder des Marktes aufgefangen werden kann.

Steuerung durch den Markt: Wie ist das zu verstehen? Die Standardisierung der Lebenslagen reicht bis in unser Privatleben: Jede und jeder lebt seine Freizeit, seinen Urlaub individuell, aber viele finden sich in dieser Individualität gemeinsam auf dem Deck eines Kreuzfahrtschiffes wieder. Hotspots bestimmen das Reiseverhalten vieler Menschen. Viele richten sich individuell in der Wohnung ein, aber viele bauen dieselben Möbel der Marke mit den vier Buchstaben auf. Viele Menschen bevorzugen das standardisierte Angebot und Ambiente der Systemgastronomie. Marken entwickeln Kräfte, Status, Prestige und Exklusivität, für die wir unsere Individualität auch bereit sind, abzugeben und uns eher fremdbestimmt zu definieren.

Normierung durch Institutionen: Was Standardisierung von Lebenslagen in Bezug auf staatliche Leistungen bedeuten kann, wird durch die Initiative für einen handlungsfähigen Staat wie folgt beschrieben: „Die bislang vorherrschende Ansicht, insbesondere jeden Einzelfall besonders zu behandeln, verursacht nicht nur extrem hohe Verwaltungskosten, sondern führt auch zu Konflikten und zeitlichen Verzögerungen, ohne jedoch evident gerechtere Ergebnisse hervorzubringen.“¹⁴ Und weiter: „Es ist daher entscheidend, den Zugang zu berechtigten Ansprüchen so einfach wie möglich zu gestalten. Dazu zählt auch, die Regelleistungen so weit wie möglich zu typisieren und zu pauschalieren..., um einen einfachen Vollzug sicherzustellen. ... Das Pauschalieren hat einen Preis: Der Anspruch auf Einzelfallgerechtigkeit muss dahinter zurücktreten.“¹⁵

An diesem Punkt scheiden sich wahrscheinlich die Geister – und zwar quer durch die Bank: in der Politik, auf Seiten der Leistungsträger ebenso wie der der Leistungserbringer sowie der Leistungsberechtigten. Zu sehr scheint die Forderung, die (quasi unerreichbare) Einzelfallgerechtigkeit aufzugeben und stattdessen vielmehr auf Typisierungen und Pauschalierungen von Leistungen und Refinanzierungen zu setzen, in stärkstem Kontrast zu der gerade erst durch das BTHG als Paradigma herausgestellten Personenzentrierung zu stehen. Ich will diesen Punkt nutzen, um abschließend aus der Problembeschreibung überzugehen in Positionen, die ich an der Schnittstelle von Individualisierungsprozessen und systemischen Dysfunktionalitäten einnehmen würde.

III An der Schnittstelle von Individualisierungsprozessen und Dysfunktionalitäten

1. Funktionale Rollendifferenzierung der Akteure im Sozialstaat

Zunächst einmal würde ich Einzelfallgerechtigkeit nicht im engeren Sinne als einen Rechtsbegriff verstehen, sondern im weiteren Sinne von: dem Einzelnen oder der Einzelnen gerecht werden. Das ist dann ja so etwas wie ein Synonym zur Individualisierung. Und ich würde behaupten, dass es dem oder der Einzelnen ziemlich egal ist, an welcher Stelle genau der gesetzlichen Regelungen und der Leistungssysteme der Einzelfall verankert ist. Entscheidend ist die *Erfahrung* der Einzelfallgerechtigkeit – und zwar *im praktischen Lebensvollzug* an 365 Tagen im Jahr. Wenn man Menschen in ihrem individuellen Lebensumfeld wirklich gerecht werden will, dann muss man so dicht wie möglich an die Lebenspraxis heran. Dann braucht es m. E. ein gestaffeltes System, in dem (1) Rechte den Rahmen sichern und (2) auf dem Verwaltungsweg die

¹³ Vgl. Ebd.

¹⁴ Initiative für einen handlungsfähigen Staat, S. 34f.

¹⁵ a.a.O., S. 119f.; Differenzierend wird durch die Autoren hinzugefügt: „Ausgenommen von solchen Pauschalierungen bleiben alle sogenannten individuellen Mehrbedarfe, also zusätzliche Leistungen oder Unterstützungsmaßnahmen, die auf die individuellen Bedürfnisse einer Person oder einer Familie zugeschnitten sind.“ Ebd.

Deutlich wird, dass das hohe Ideal der Individualisierung der Lebensverhältnisse und der Leistungserbringung nicht unreflektiert zum alleinigen Maßstab innerhalb der Gesellschaft und speziell der Leistungserbringungssysteme gemacht werden darf. Die Individualisierung muss mit den sozialen Gegebenheiten und Beziehungen der Menschen ausbalanciert sein, sonst entwickeln wir uns zu so genannten Singularitäten. Erst aus dem Kontext der jeweiligen Sozialisierung ergeben sich Angemessenheit und Beziehungsgestaltung. Im Leitbild des Christophorus-Werkes ist genau dies enthalten. Dort heißt es: „Wir wollen ... die Voraussetzung dafür schaffen, dass Menschen mit Unterstützungsbedarf in jedem Lebensalter und in jeder Lebensphase diejenigen Hilfen erhalten, *die sie in ihrer Individualität zur Teilhabe an der Gesellschaft benötigen.*“ (Leitbild Christophorus-Werk Lingen) Individualität wird ausgerichtet auf die Teilhabe an der Gesellschaft. Nur in dieser Kopplung entsteht wirklich eine sinnvolle Perspektive.

grundsätzlichen Leistungsansprüche und die Finanzierung gesichert werden, sowie (3) die individuelle Ausrichtung der Leistung *als ein Beziehungsgeschehen vor Ort* gestaltet wird.¹⁶ In diesem System ist auch der Gedanke von Typisierungen und Pauschalierungen enthalten, aber der wesentliche Aspekt ist die *Staffelung* des Systems. Ich wage noch einmal den Vergleich zum Maßanzug: Der Leistungsträger würde demgemäß das Modell von der Stange zur Verfügung stellen, der Leistungserbringer nimmt dann die individuelle Maßanpassung vor.¹⁷

Diese notwendige Rollendifferenzierung muss m. E. bei der Gestaltung der Sozialgesetze und der sozialen Dienstleistungserbringung viel stärker gegeben sein und entspricht dem, was in langer Tradition der Sinn des in unserem Land bewährten sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses gewesen ist. Ich bin skeptisch, ob die eingetretenen Dysfunktionalitäten des BTHG durch „Reparaturen“ oder Entbürokratisierungsversuche aufgelöst werden können.¹⁸ Für mich besteht sozusagen ein Webfehler im „Design“ dieses Gesetzes. Genau da muss man ansetzen, um aus den Dysfunktionalitäten herauszukommen. Und erst recht dafür sorgen, dass ähnliche Bürokratieschübe nicht in andere Gesetzesvorhaben übertragen werden (z. B. in die Novellierung des SGB VIII).

Es geht also um eine sinnvolle Rollenteilung der Akteure im Sozialstaat – eine Rollenteilung, die einerseits die Einzelfallgerechtigkeit nicht aufhebt, sondern an ihren richtigen Platz verlagert (oder belässt) und die andererseits Pauschalierungen und Typisierungen ermöglicht, um die Funktionalität zu gewährleisten. Eine ausgewogene Rollendifferenzierung setzt natürlich voraus, dass Pauschalierungen keine Mogelpackung zu Lasten der Leistungserbringer und Leistungsberechtigten sind. Dieser kritische Einwand bezieht sich nicht nur auf die Leistungsträger. Auch die Leistungsanbieter (insbesondere Komplexeinrichtungen) müssen sich selbstkritisch fragen, ob sie in früheren Zeiten des „Anstaltswesens“ dem eigenen Auftrag, Menschen in ihrer Individualität gerecht zu werden, ausreichend nachgekommen sind.

2. Aufbau einer neuen Vertrauenskultur als Subsidiarität 2.0

Spätestens an dieser Stelle kommen wir wieder auf die Vertrauensfrage zurück. Wie eingangs schon dargestellt, darf der Staat Vertrauen nicht nur bei Bürger*innen *einfordern*, sondern muss es ihnen ebenso *entgegenbringen*. Vertrauen kann überhaupt nur dann wachsen, wenn es quasi *als Vorschuss gegeben* wird. Das erfordert eine kulturelle Veränderung in der Gesetzgebung und auf allen Ebenen der Verwaltung. Vielleicht meinen manche, es gäbe Wichtigeres und Drängenderes, als sich auf Verwaltungs- und Behörden-ebene mit dem Anliegen einer verbesserten Organisationskultur zu befassen, aber ich glaube, dass es ohne kontinuierliche Beschäftigung mit dieser Herausforderung sehr schwer werden wird, Dysfunktionalitäten zu beheben – weil sich bspw. die personelle Fluktuation oder der anscheinend überdurchschnittlich hohe Krankenstand im öffentlichen Bereich lähmend auswirken.

¹⁶ Dieser Ansatz wird bspw. im Rahmen von Trägerbudgets (vgl. Hamburg) realisiert.

¹⁷ Das SGB IX hat mit seinen Vorgaben zur Durchführung von Gesamtplanungen demgegenüber bewusst eine markante Verschiebung der Einzelfallorientierung auf die Verwaltungsebene mit sich gebracht, die m. E. zwangsläufig in Dysfunktionalitäten einmündet: Zum einen fehlen auch Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes immer noch die Ressourcen dafür, diesen Teil des Gesetzes in den zuständigen Behörden umzusetzen. Zum anderen kann es nicht gelingen, Individualisierungsprozesse wesentlich durch Verwaltungsakte, u. a. durch ein fein abgezirkeltes Maß an Fachleistungsstunden, zu steuern. Die Vielfalt unserer Sozialgesetzbücher zeigt demgegenüber, dass es völlig unterschiedliche Ansätze gibt, Individualität zu ermöglichen bzw. zu sichern. Als Beispiel möchte ich auf die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) in den Berufsbildungswerken hinweisen. Hier werden von der Arbeitsverwaltung die Kosten für die jeweilige Maßnahme übernommen. Das individuelle Setting (im Sinne der „Einzelfallgerechtigkeit“) liegt zu 100% in den Berufsbildungswerken einschließlich multiprofessioneller Begleitung der Teilnehmenden und Durchführung von Assessments zur Eignungsabklärung. Am Ende dieses konsequent am Teilnehmenden orientierten Prozesses wird festgestellt, ob eine Ausbildung stattfinden kann/soll und in welchem Beruf.

¹⁸ Im Koalitionsvertrag heißt es dazu: „Gemeinsam mit den Ländern und Kommunen werden wir auf Grundlage der Evaluationen zum Bundesteilhabegesetz dessen Umsetzung und Ausgestaltung beraten. Wir werden eventuelle Änderungsbedarfe unter anderem zum Bürokratieabbau identifizieren und prüfen dabei Pauschalierungen.“ Koalitionsvertrag 2025, S. 21

Und zu dieser Vertrauenskultur gehört dann, sich glaubhaft und authentisch von einem überhöhten Steuerungsideal staatlicher Instanzen zu verabschieden, d. h. Institutionen, Verbänden und Unternehmen permanent ganz genau auf die Finger schauen zu wollen (z. B. Wirksamkeitskontrollen auszuweiten, Leistungsquittungen anzufordern etc.). Stattdessen geht es darum, den Akteuren innerhalb der Gesellschaft wieder zuzutrauen, komplexe Probleme zu lösen – nicht nur auf dem Weg des Marktes bzw. der Privatisierung.¹⁹

Das Vertrauen des Staates in seine Bürger*innen und Akteur*innen ist eine flächendeckende Aufgabe, die für jede und jeden Einzelnen erfahrbar sein muss. Ein größerer und wirksamerer Hebel wäre es aber, wenn das Vertrauen wieder vermehrt Institutionen, Verbänden und Unternehmen entgegengebracht wird. Zurzeit erleben wir, dass die Zahl der Schiedsstellenverfahren im Kontext von Kostensatzverhandlungen rasant angestiegen ist und die Gefahr aufwändiger und langwieriger Auseinandersetzungen vor dem Sozialgericht (die übrigens eine eigene Dysfunktionalität aufweisen) immer größer wird. Das sind Eskalationsstufen, deren Anfänge meist schon in einer nicht gelingenden Kommunikation zwischen den Partnern im System liegen. Aus der Perspektive der Sozialwirtschaft können wir konkret auf die jahrzehntelange Tradition der Subsidiarität verweisen, die im Großen und Ganzen Ausdruck einer vertrauensvollen Partnerschaft zwischen staatlichen Leistungsträgern und gemeinnützigen Leistungserbringern gewesen ist. Echte Partnerschaft auf Augenhöhe ist im Rahmen des bisherigen sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses wieder dringend notwendig. Das wäre dann für mich eine Subsidiarität 2.0, die zum Abbau von Dysfunktionalitäten beiträgt.

3. Von der Entbürokratisierungsdebatte zur Handlungsfähigkeit

Bürokratisierung/Entbürokratisierung sind Schlagworte, die seit Jahrzehnten im politischen Diskurs auftauchen. Passiert (im Sinne hilfreicher Veränderungen) ist in all den Jahren (gefühl) wenig. Ich glaube, das liegt daran, dass der Begriff und das Wesen der Bürokratie lange Zeit nur sehr oberflächlich durchdrungen wurden. Das hat sich in den letzten Jahren, seitdem die Demokratie von manchen Kräften kritisiert und sogar in Frage gestellt wird, grundlegend verändert. Es ist klar geworden, dass mit diesem Thema ein Nerv in der Akzeptanz unseres politischen Systems getroffen ist. Jetzt geht es m. E. darum, die allgemeinen Debatten um Bürokratisierung konstruktiv zu überwinden. Ich bin der Meinung, dass die Initiative für einen handlungsfähigen Staat hierzu einen wichtigen Beitrag geleistet hat. Deshalb habe ich im Laufe meines Vortrags auch immer wieder auf die Veröffentlichung dieser Initiative Bezug genommen. Der Worte sind vorerst genug gewechselt, jetzt müssen Nägel mit Köpfen gemacht werden. Ich würde der Einschätzung der Initiative sofort zustimmen, dass dieses Land ein anderes Land wäre, würde nur die Hälfte der Vorschläge und Vorhaben umgesetzt.²⁰ In dieser Hinsicht ist der Koalitionsvertrag – unabhängig von parteipolitischen Präferenzen, die wir alle haben mögen – eine höchst ambitionierte und qualitätsvolle Grundlage. Deshalb hier nur noch eine kurze ausschnittshaften Aufzählung einiger Themen, deren Umsetzung uns das Leben vor Ort und in der großen Gesellschaft wahrscheinlich erleichtern würden:

- Schaffung einer digitalen Identität für alle Bürgerinnen und Bürger, u. a. zur Vereinfachung von Antragsverfahren,²¹
- Einrichtung einer zentralen Plattform für Verwaltungsleistungen (One-Stop-Shop)²²
- Vereinheitlichung der Einkommensbegriffs nach den Bestimmungen der Sozialgesetzbücher,²³

¹⁹ Auch hierzu hat sich die Initiative für einen handlungsfähigen Staat geäußert: „Ein handlungsfähiger Staat begegnet Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen mit einem Vertrauensvorschuss. Ein handlungsfähiger Staat kann mehr Vertrauen wagen. Vertrauen darauf, dass sich die meisten an die Regeln halten. ... Wer bei sich alles in Ordnung hält, wird entlastet. Wer dieses Vertrauen missbraucht, wird härter als heute sanktioniert. Das ist fair und gerecht.“ Initiative für einen handlungsfähigen Staat, S. 134

²⁰ a.a.O., S. 149

²¹ a.a.O., S. 56

²² Koalitionsvertrag 2025, S. 56

²³ Vgl. Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Referentenentwurf eines Vierten Gesetzes zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie (Viertes Bürokratieentlastungsgesetz) vom 30.01.2024, https://www.deutscher-verein.de/fileadmin/user_upload/dv/pdfs/Empfehlungen_Stellungnahmen/2024/dv-4-24_buerokratieentlastungsgesetz.pdf, aufgerufen am 23.10.2025, S. 6

- bundesweit einheitliche Bedarfsfeststellungsverfahren,
- Umsetzung von Genehmigungs- bzw. Zustimmungsfiktionen.²⁴

Über diese einzelnen Ansatzpunkte hinaus, muss immer der Gesamtzusammenhang der Dysfunktionalitäten im Blick bleiben. Es ist wie bei jedem „richtigen“ Problem: Es hilft nicht, allein auf die Symptome zu schauen, man muss tiefer eintauchen und die Ursachen ausfindig machen bzw. in andere Richtung beeinflussen. Deshalb an dieser Stelle noch eine abschließende Zusammenfassung der drei genannten Positionen:

4. Die Komplexität systemsicher Dysfunktionalitäten bewältigen

Einzelne Dysfunktionalitäten können je für sich betrachtet mit mehr oder weniger großem Aufwand behoben werden. *Systemische* Dysfunktionalitäten sind durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet. Mit meinen drei Positionen wollte ich genau diese Komplexität abbilden:

- Funktionalität steht in Abhängigkeit zur Materie bzw. den Inhalten, die verfahrenstechnisch zu managen sind. Sie erfordert die Arbeitsteilung eines gut eingespielten „Räderwerks“ der Akteure. Das Beispiel der Individualisierung zeigt, dass Funktionalität auch durch Ideologisierung bedroht sein kann.
- Die Haltungen von Personen, Institutionen, Parteien und Organisationen haben spürbaren Einfluss auf die Funktionalität der Systeme. Die Vertrauenskultur ist wahrscheinlich die größte Herausforderung im Kontext von Politik, Verwaltung und Gesellschaft.
- Die Beeinflussung der Systeme braucht viele einzelne Schritte und Maßnahmen, mit deren Umsetzung auch für die Öffentlichkeit sichtbar wird, dass erforderliche Anpassungen der Systeme tatsächlich erreichbar sind.

Diese Komplexität aus kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen gilt es zu bewältigen. Ich habe die Erwartung – angesichts des Ernstes der politischen Lage – dass die Politik, insbesondere die Regierung, die selbst gestellten Aufgaben und Vorhaben entschieden angeht und umsetzt. Auch wenn hoher Handlungsdruck besteht, müssen die politischen Akteure genügend Zeit dafür haben, die komplexen Probleme zu bewältigen. Genau in diese Aufgabe mit langfristiger Wirkung sollte die meiste Zeit und Kraft investiert werden.

Es klingt wie eine Verheißung, wenn im Koalitionsvertrag zu lesen ist: „Wir setzen eine Kommission zur Sozialstaatsreform gemeinsam mit Ländern und Kommunen mit dem Auftrag zur Modernisierung und Entbürokratisierung im Sinne der Bürgerinnen und Bürger und der Verwaltungen ein, die innerhalb des vierten Quartals 2025 ein Ergebnis präsentiert.“²⁵

Viertes Quartal 2025? Das ist ja schon bald – oder eigentlich schon jetzt! Vielleicht befassen sich, während wir hier zusammenkommen, anderswo zeitgleich Arbeitsgruppen mit der Sozialstaatsreform. Wir dürfen gespannt sein – auf die Ergebnisse und die Umsetzung.

²⁴ „Seit vielen Jahren führt die Regelung über die Genehmigungsfiktion ein Schattendasein in den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern, weil diese Fiktion jeweils spezialgesetzlich angeordnet werden muss. Daher soll diese Fiktion in Zukunft gelten, sofern sie nicht spezialgesetzlich ausgeschlossen ist.“ Koalitionsvertrag 2025, S. 11

²⁵ Der vollständige Wortlaut im Koalitionsvertrag zur Einsetzung der Kommission lautet: „Die Komplexität von Zuständigkeiten und Schnittstellen in unserem Sozialstaat erfordert jedoch eine grundsätzliche Betrachtung und Reform. Wir setzen eine Kommission zur Sozialstaatsreform gemeinsam mit Ländern und Kommunen mit dem Auftrag zur Modernisierung und Entbürokratisierung im Sinne der Bürgerinnen und Bürger und der Verwaltungen ein, die innerhalb des vierten Quartals 2025 ein Ergebnis präsentiert. Die Kommission soll Empfehlungen entwickeln, wie unter anderem eine massive Rechtsvereinfachung, ein rascherer Vollzug, erhöhte Transparenz, die Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs und die Zusammenlegung von Sozialleistungen erreicht werden können. Hierzu gehört auch die Möglichkeit der Pauschalierung von Leistungen. Ziel sind bürgerfreundlichere Leistungen aus einer Hand. Das soziale Schutzniveau wollen wir bewahren. Die Kommission soll auf diesem Wege die Wirksamkeit und Effizienz sozialstaatlicher Leistungen prüfen.“ Koalitionsvertrag 2025, S. 15