

Wer in diesem Sommer auf der Suche nach einer „Mission“ war, dem konnte geholfen werden. Das Pop-up-Bürokratiemuseum der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“, einer Tochter des Arbeitgeberverbands Gesamtmetall, hatte eine: „Die Bürokratie endlich dort zu platzieren, wo sie hingehört – im Museum.“

Ein Besuch im „neuesten Museum Deutschlands“, das in Berlin seine Pforten geöffnet hatte, versprach „einen tieferen Einblick in die deutsche bürokratische Seele“. Das Humor-Angebot der Ausstellung reichte von einem als Sexdomina inszenierten „Daddy Staat“ mit von der Decke baumelnden Folter-Paragrafenzeichen über symbolisch zu zerstörende, von der Wirtschaft ungeliebte Normen, die als Bürokratie-Konfetti mit nach Hause genommen werden konnten, bis zum unvermeidlichen Faxgeräte-Scherz.

Hinter alledem stecken gut gepflegte Ressentiments und diskussionswürdige politische Einschätzungen, immer aber auch Fragen an Recht und Rechtsstaat und damit an die Gesellschaft, in der wir leben. Wie über sie debattiert wird, sagt einiges aus über die demokratischen und rechtsstaatlichen Bewusstseinslagen von Politik und Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung. In Zeiten, in denen die Diffamierung von Verwaltungen unter dem Vorwand „wahrer“ Demokratie und „wahrer“ Freiheit zum Instrument der Attacke auf den Rechtsstaat werden kann, lohnt ein Blick auf die hinter mancher Bürokratierhetorik verborgene Rechtskritik.

Geprägt wurde das Wort Bürokratie im absolutistischen Frankreich des 18. Jahrhunderts. Bureaucracie oder auch bureaumanie war der Begriff, mit dem der adelige Wirtschaftsbeamte Vincent de Gournay wirtschaftspolitische Regulierungsversuche seiner Zeit verspottete. Laissez-faire lautete seine Gegendevis. Als Bürokratie kam das Wort nach Deutschland, wurde allmählich umgeprägt und im Umfeld der Revolutionen von 1848 zu einer Chiffre liberaler und frühdemokratischer Kritik am monarchischen Obrigkeitsstaat. Bürokratie bezeichnete damals Beamtenherrschaft, willkürliche, nicht nachvollziehbare Entscheidungen, Bürgerferne, Schriftlichkeit statt naher Mündlichkeit, Formalität statt Einzelfallentscheidung und manchmal auch die Verdrängung gesellschaftlicher Selbstregulierung, etwa der Kirchen, welche die Schulpolitik oder die Familienangelegenheiten für sich beanspruchten.

Schon 1846 konnte Robert von Mohl analysierend feststellen, dass die unterschiedlichsten Gruppen ihre Eigeninteressen hinter dem – negativ gemeinten – Schlagwort Bürokratie versammeln konnten. Diese Gemengelage sollte sich über die Zeiten fortsetzen. Konservativ-ständische Kritik der Moderne, links-emanzipative Herrschaftskritik und wirtschaftsliberale Regulierungskritik markieren Unerwünschtes mit dem Schlagwort Bürokratie: ein gemeinsames Wort, aber durchaus keine gemeinsamen Anliegen. Die Funktion jener Bürokratiebehauptungen war kritisch, kämpferisch, nicht selten ressentimentgeladen.

Die weitere Geschichte ist, grob verkürzend, geprägt von mindestens vier Komplikationen: Max Weber, Rechtsstaat, Diktatur und Demokratie. Max Weber hat das Wort Bürokratie nicht nur umgeprägt zum wissenschaftlichen Beschreibungsbegriff für die rationale rechtsstaatliche Verwaltung seiner Zeit. Der Soziologe nutzte, anknüpfend an Überlegungen anderer Forscher, Bürokratie zudem als soziologischen Grundbegriff für jegliche Organisation, gerade auch die gesellschaftlich-privaten, etwa der Wirtschaft. Auch in deren „Unternehmungen“ spielen die bureaux mit ihren „Privatbeamten“ (Angestellten) und ihren vereinheitlichenden Verfahren eine immer größere Rolle. Uniformität der Massen löste, so scheint es in der kulturbezogenen Verlustgeschichte, großbürgerliche Individualität ab.

Das stählerne Gehäuse der Hörigkeit war bei Weber nicht zuerst die staatliche Verwaltung, sondern die (Selbst-)Organisation der modernen kapitalistischen Wirtschaft. Bürokratie konnte jetzt also zugleich ein Stigmawort sein und ein eher positiv-deskriptives Synonym für regelgebundene, schriftliche und damit nachvollziehbare, an gleichheitssichernde Verfahren gebundene Verwaltung. Verwaltet wurde durch Berufsbeamte, die, so die Theorie, nach Leistung und Eignung ausgewählt wurden, nicht nach Geburt oder Geld. „Bürokratisierung“ schließlich wurde als allgemeine, weiterhin negativ konnotierte Entwicklungstendenz der modernen Gesellschaft insgesamt erkannt. Diese bedarf der Organisation und kann dem Organisiertwerden nicht entrienen.

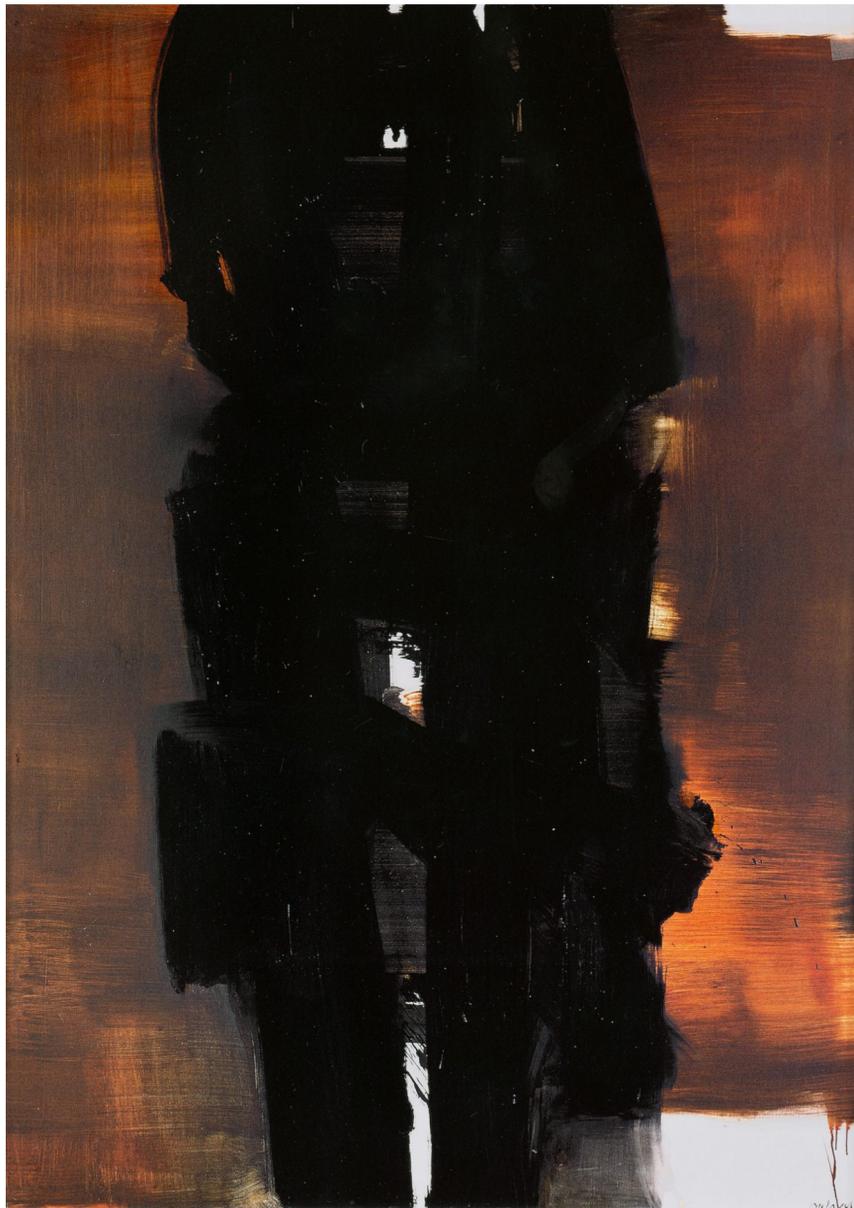
Der formale Rechtsstaat des frühen 20. Jahrhunderts wiederum bedeutete die Begrenzung der Willkür obrigkeitstaatlicher „Bürokraten“, indem er sie an Gesetze und Verfahren band. Das aber führte, verbunden mit der Expansion staatlicher Tätigkeitsfelder, zu mehr Recht, mehr Formalität, mehr Schriftlichkeit und Verfahren – und damit zu neuen negativen Bürokratie-Empfindungen. Denn auch im rechtsstaatlichen Modus ist und bleibt Verwaltung „Herrschaft im Alltag“.

Erfahrungen mit autoritären Systemen im Deutschland des 20. Jahrhunderts fügten der Geschichte der Wahrnehmung von Bürokratie weitere Verschlingungen bei. Die nationalsozialistische „Bewegung“ gerierte sich ausdrücklich als „antibürokratisch“. Ressentiments wurden genutzt, um Institutionen des ver-

Stigmawort Bürokratie

Die Diffamierung von Verwaltung unter dem Vorwand „wahrer“ Demokratie und „wahrer“ Freiheit ist wohlfeil. Doch weder sind die Motive der Bürokratiekritik immer lauter noch deren Ergebnisse besser als die vermeintlichen Missstände.

Von Professor Dr. Pascale Cancik



hassten bürgerlich-liberalen Rechtsstaates abzuschaffen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde ebenjener angeblich antibürokratische Umbau zur totalitären Verwaltung ohne begrenzendes Recht und Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie schließlich zur menschenfeindlichen Unterdrückungs-, Verfolgungs- und Vernichtungsorganisation als besondere Ausformung und Folge spezifisch deutscher moderner Bürokratietradition bewertet, prominent von dem Soziologen Zygmunt Bauman. Unabhängig davon, ob man diese Analyse teilt: Dem Bild der furchtbaren, totalitären Bürokratie kann man sich kaum entziehen, ebenso wenig den Bildern der „banal-bösen“ Verwaltungsbeamten, die angeblich nur ihre Pflicht getan haben.

Nicht zuletzt diese Erfahrung der „furchtbaren Bürokratie“ wurde zu einem Gründungsmotiv der Deutschen Demokratischen Republik. Sie positionierte sich aber nicht nur gegen Faschismus und Nationalsozialismus, sondern stilisierte sich als sozialistische Alternative zu bürgerlichem „Bürokratismus“ und „Formalismus“. Von ihren (exil-)sozialistischen Kritikern wie von westlichen Beobachtern sollte die DDR dennoch als typische Bürokratie markiert werden: die Kaderverwaltung, die Parteibürokraten, die Hierarchie, die lebensfremde Förmlichkeit.

Bleibt schließlich die Demokratie als ehemaliges Gegenüber der Bürokratie. Wenn Letztere im 19. Jahrhundert gleichsam als Gegenkonzept imaginiert wurde, das durch den sich etablierenden demokratischen Rechtsstaat überwunden würde, was konnte das Wort in einem sich etablierenden demokratischen Rechtsstaat noch aussagen? Der Blick auf die Sprachpraktiken der neueren Zeit zeigt:

Markierungen von etwas als Bürokratie oder bürokratisch bezeichnen zumindest im medial-politischen Diskurs weiterhin das irgendwie Ungewollte, das Pathologische, das Dysfunktionale.

Man darf einen Moment lang staunen, wie das Wort Bürokratie über so viele Systemwechsel hinweg weiterlebt. Bedingungen dafür sind die Unbestimmtheit und Offenheit des Begriffs, seine ursprüngliche kritische Konnotation sowie spezifische Problemlagen von Staat und Herrschaft, Verwaltung und Recht. Sie machen das semantische Potential der Chiffre Bürokratie auf Dauer attraktiv.

Mit dem Wort Bureaokratisierung begann im frühen 20. Jahrhundert auch die gegenwartsprägende Rhetorik der Entbürokratisierung. Markant wird sie seit den Siebzigerjahren. Die CDU unter Generalsekretär Heiner Geißler entdeckte das parteipolitische Potential dieses Begrifflichkeit für den Kampf gegen tatsächliche oder vermeintliche Fesseln, die der Gesellschaft durch sozialdemokratische Reformen und steigende Staatsausgaben angelegt wurden. In Verengung des früheren Kritikpotentials wurde Bürokratie nun zunehmend mit wirtschaftsbezogener Regulierung gleichgesetzt.

Recht geriet, mehr oder weniger sichtbar, in das Zentrum der Debatte, Überregulierung lautete das Schlagwort. Entbürokratisierung wurde nun zur Devise des „schlanken Staates“, der auf Privatisierung und Deregulierung setzte. Begriffliche Klärungsversuche von wissenschaftlicher Seite, die sich gegen die verunklarnde Bürokratierhetorik richteten,

blieben erfolglos. Vielmehr übernahmen alle Parteien nach und nach neu-alte Bürokratiendiagnosen, markierten damit aber unterschiedliche Probleme.

Es folgte eine Institutionalisierung der Bürokratiekritik, die notwendig im verwaltungstechnischen Modus agieren muss – eine staatliche Bürokratieabbaubürokratie, wenn man im Sprachbild bleiben will. Nach der Wiedervereinigung ging es zwar auch um Personalabbau in den Verwaltungen, Rechtsbereinigung und -vereinfachung aber standen im Zentrum. Etwaige Erfolge beim „Einsparen“ von Recht sind indessen öffentlich kaum vermittelbar, weil jenes Recht wenig sichtbar ist. Vor allem aber treten Einsparungen hinter neuen Regelungen zurück, als gäbe es eine Art Rebound-Effekt der besseren Rechtsetzung. Nicht wenige neue Regelungen sind Folge der entbürokratisierend gemeinten Privatisierung, der Deregulierung oder neuer rechtlicher Steuerungsinstrumente. Sie führen zu Reregulierung, vor allem, wenn und weil der Staat das Funktionieren der Leistungen, die in den Bereichen Post, Telekommunikation und Verkehr nun von Privaten erbracht werden, weiterhin gewährleisten muss. Das Versprechen des „weniger Recht“ scheint unerfüllbar, wenn gesellschaftliche Erwartungen nicht enttäuscht und politische Steuerungswünsche nicht brüskiert werden sollen.

Eine Reaktion auf die Misserfolge der ersten Institutionalisierungsphase des Bürokratieabbaus ist eine Institution mit dem bemerkenswerten Namen „Nationaler Normenkontrollrat“ (NKR). Das Expertengremium wurde 2006 beim Bundeskanzleramt angesiedelt, seit 2022 gehört es zum Bundesministerium der Justiz. Es ist als unabhängig ausgewiesen.

Die mittlerweile zehn Mitglieder werden offenbar informell parteipolitisch und fachlich (Recht, Verwaltung, Wirtschaft, Politikwissenschaft, neuerdings eine NGO) quotiert. Aufgabe des NKR war zunächst die Überprüfung von Gesetzentwürfen der Regierung auf die sogenannten Bürokratiekosten. Diese Wortprägung stammt aus den Achtzigerjahren und bezeichnet die Aufwendungen von Unternehmen für die Erfüllung von Informations- und Dokumentationspflichten gegenüber den Verwaltungen.

Nur fünf Jahre nach seiner Gründung wurden die Aufgaben des NKR und sein Mitarbeiterstab erweitert. Offenbar war aufgefallen, dass die Engführung auf Unternehmenskosten die Kosten für die Gesellschaft und die Verwaltungen ausblendet. Fortan sollte der Erfüllungsaufwand für alle in den Blick genommen werden. Außerdem sollte der Rat Bürokratieabbau und eine „bessere Rechtsetzung“ unterstützen.

Das Wort Bürokratieabbau wandelte sich damit zum Gesetzesbegriff. Zugleich bestätigt die Entwicklung des NKR die organisationssoziologische Beobachtung, dass Organisationen ihre Daseinsberechtigung durch Erweiterung ihrer Aufgabenkreise und damit verbundenes Wachstum beweisen. Weiterhin nicht geprüft werden die Kosten, die ohne die jeweilige Regelung entstanden sind oder entstünden – eine Gesamtbilanz von Kosten und Nutzen gibt es also nicht. Insgesamt scheint sich die Tätigkeit des NKR auf Vorschläge zur Vereinfachung bestimmter, überkomplex gewordener Regelungsregime zu verlagern, etwa des Sozialleistungssystems.

In historischer Perspektive erscheint der NKR als Produkt einer zweiten Phase der staatlichen Institutionalisierung der Entbürokratisierung. Er steht für einen Lernprozess, in dem die kommissionsgeprägte Entbürokratisierung als erfolglos wahrgenommen wurde. Eine unabhängige Gegeninstitution sollte – so die politikwissenschaftliche Entbürokratisierungsforschung – die Generalisten gegenüber den Spezialisten stärken, da Letztere zur Einsparung von Recht nicht (mehr) geeignet schienen. Zu ergänzen wäre, dass ebjenige Politikwissenschaft die früheren, nun als unzureichend markierten Bürokratieabbaukonzepte mitentwickelt hatte. Der NKR ist demnach als Verstärker für das gegenfachliche, politische Interesse an Vereinfachung konzipiert, während ihm gesetzlich die Aufgabe scheinbar unpolitischer Prüfung zugewiesen ist. Nicht einfach.

Seit einigen Jahren konzentriert sich der NKR zunehmend auf die Begleitung der Digitalisierung der Verwaltung. Diese Tätigkeit beruhte zunächst auf einer erweiternden Auslegung des Mandats, seit Mitte 2022 findet sich eine schmale Erwähnung des Digitalen im NKR-Gesetz. Diese Entwicklung ist insofern schlüssig, als Digitalisierung vielen als perfekte Entbürokratisierungsmaßnahme gilt. Wer einmal das stählerne Gehäuse eines digitalen Formulars kennengelernt oder sich im Labyrinth der Onlineantragstellung verlaufen hat, wird das nicht bestreiten. Es gibt sehr gute Gründe für die Digitalisierung. Weniger „bürokratisch“ werden Verwaltung oder Recht dadurch eher nicht.

Noch schlimmer als die deutsche Bürokratie ist in der medial-politischen Arena nur die Bürokratie der anderen, die europäische, die genau genommen unsere ganz eigene Bürokratie ist. Vor Europawahlen wird schon einmal die Abschaffung von tausend Verordnungen versprochen; welche genau, bleibt auch in den Folgejahren ungeklärt. Auch in der EU ist die Bürokratiefrage also vor allem auf Recht bezogen.

Die Kommission reagiert seit zwei Jahrzehnten mit Bürokratieabbauverfahren; weniger wurde die Bürokratie dadurch eher nicht. Seit 2014 existiert ein Pendant zum Normenkontrollrat auf Ebene der EU: der bei der Kommission angesiedelte Ausschuss für Regulierungskontrolle. Er verkörpert das europäische Aktionsfeld, das sprachlich von „administrative burden reduction“ (Stoiber-Kommission) über „better regulation“ zum „Regulatory Fitness Test (ReFit)“ mutiert ist. Dahinter verbirgt sich eine „Eignungsprüfung“ für Rechtsetzungsvorhaben. Sie kann zur Rücknahme durch die Kommission führen, so geschehen mit dem Entwurf einer Bodenschutzrahmenrichtlinie. Zehn Jahre nach deren Rücknahme wird abermals eine europaweite Regulierung in Betracht gezogen. Die Überregulierungsdebatte hat schon jetzt zu Abschwächungen des Entwurfs geführt. Das Ziel Bodengesundheit wurde hintangestellt, stattdessen auf vage Pflichten der Bodennutzer und aufwendiges Dauermonitoring der Böden gesetzt. Das bessere Wissen über den Zustand der Böden soll dann zu besserem Umgang mit denselben führen. Für diese vage Hoffnung ist der Regelungstext ausgesprochen lang und komplex, irgendwie auch: bürokratisch.

Eine typische Maßnahme der auf Recht bezogenen Entbürokratisierung ist die Rücknahme derjenigen Regelungen, die es Verwaltungen ermöglichen sollen, die Einhaltung des Rechts durch die Adressaten zu kontrollieren. Beispiele sind die drei sogenannten Bürokratieentlastungsgesetze, die seit 2015 insbesondere die mittelständische Wirtschaft entlasten sollten. Zentral waren jeweils Änderungen von Buchhaltungs-, Register-, Steuernachweis- und anderen Dokumentationspflichten. Das 4. Bürokratieentlastungsgesetz, das am Donnerstag vom Bundestag verabschiedet wurde, entlastet jedenfalls dem Titel nach erstmals auch die Bürger. Zu den von der Wirtschaft erwünschten und im Gesetz aufgeführten Änderungen gehört die Verkürzung der Pflicht zur Aufbewahrung von steuerrelevanten Unterlagen von zehn auf nun acht Jahre.

Als Folge dieser Verkürzung werden, nach Angaben der Regierung, Mindereinnahmen von 200 Millionen Euro im Jahr erwartet, weil etwaige Steuerhinterziehung nur noch für kürzere Zeit erkannt werden kann. Der Kostenersparnis für die Wirtschaft stehen also Einnahmeausfälle der öffentlichen Hand gegenüber. Dieser Zielkonflikt spricht nicht für oder gegen die Entlastungsregelung. Er verdeutlicht aber, dass der Abbau von Kosten der Bürokratie für die einen auch den Nutzen von Bürokratie für die anderen abbauen kann. In der öffentlichen Debatte spielt das eher selten eine Rolle.

Unter dem Motto Bürokratieentlastung werden derzeit auch Beschleunigungsregelungen für umweltrelevante Genehmigungsverfahren geführt. Im Zeichen der Energie- und der Mobilitätswende wird der Zeitknappheit, die über Jahrzehnte durch Untätigkeit aufgebaut wurde, durch die Verkürzung von Bearbeitungsfristen für die Verwaltungen, durch Begrenzung von Umweltprüfungen und der Beteiligung der Öffentlichkeit, durch Genehmigungsfiktionen sowie die Verkürzung des verwaltungsgerichtlichen Instanzenzuges begegnet. Die Rahmung dieser Beschleunigung als Entbürokratisierung fügt der an Wendungen nicht gerade armen Geschichte des Bürokratiebegriffs eine weitere Umdrehung zu. Die Bürgerbeteiligung, einst in emanzipativer Abkehr von obrigkeitstaatlichen, hierarchisch-bürokratischen Traditionen entwickelt, mutiert so unversehens zu Bürokratie.

Die von Politikern und Politikerinnen in Gummistiefeln versprochene unbürokratische Hilfe ist ein weiteres Beispiel für verunklarnde Rhetorik. Offenbar geht es um die Vergabe öffentlicher Gelder ohne zeitraubende Bindung an Regeln und Verfahren durch Personen, denen jenes Geld nicht gehört. Dieses Vorgehen kann in Notlagen erforderlich sein. Aber es hat eigene Kosten, gewissermaßen Unbürokratie-Kosten. So werden unbürokratisch ausgeschüttete „Corona-Soforthilfen“ seit 2021 in großem Ausmaß zurückgefordert. Die Beispiele ließen sich vermehren. Der dann naheliegenden und oft wohlfeilen Versuchung zur Skandalisierung sollte man nicht nachgeben. In nüchternen Überlegungen über gute (Verwaltungs-)Politik aber müssen alle Kostenarten berücksichtigt werden. Andernfalls wird aus demokratischen Diskursen über Regelungsinhalte, materielle Schutzstandards und Kontrollmöglichkeiten ein reiner Ablenkungsdiskurs.

Teile des modernen, mittlerweile weitgehend europäisierten Verwaltungsrechts sind in den vergangenen Jahrzehnten zu einem Hauptgegenstand der mit dem Stigmawort Bürokratie belegten Rechts- und Verwaltungskritik geworden. Kommt jene Kritik vonseiten der Wirtschaft, betrifft sie häufig Regelungen über Datenschutz, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz, Produktionsschutz (Lieferkettengesetz) oder zur Sicherung der Steuereinnahmen. Anderes Recht hingegen, das andere Adressaten als kafkaeske Herrschaftsunterworfenheit erfahren, etwa im Migrations- oder Sozialbereich, wird seltener negativ-bürokratisch markiert. Ungleiche Thematisierungsmacht wird so auch im Entbürokratisierungsdiskurs sichtbar. Nicht zuletzt weisen die Verwaltungen vor Ort immer wieder auf die Kosten der Rechtsumsetzung hin. Sie werden mit hochkomplexem Recht und immer aufwendigeren Planungsaufgaben belastet, ohne dass ihre Vollzugserfahrungen bei der Konzeption jenes Rechts ausreichend berücksichtigt würden. Auch jene Verwaltungen sind in diesem Sinne bürokratiegeplagt.

Viele Bemühungen um bessere Rechtsetzung, Abschätzung von Gesetzesfolgen und Digitalisierung sind notwendig, in Deutschland wie in der EU. Sie sollten nicht mit dem unerfüllbaren Versprechen des Unbürokratischen verbunden werden. Verwaltung und Verwaltungsrecht zu überprüfen ist eine Normalität im demokratischen Rechtsstaat wie im europäischen Verbund. Dafür ist es hilfreich zu verstehen, welches Recht sich hinter dem wenig attraktiven Wort Verwaltungsrecht verbirgt. Es regelt etwa das Aussehen der Städte, die Wasserver- und Abwasserentsorgung, die Bildung in Schulen und Hochschulen, politische Äußerungsmöglichkeiten, die Luftqualität, die soziale Sicherung, die Kulturförderung, die Lebensmittelqualität, die Kinderversorgung, die öffentliche Gesundheit, die Datensicherheit, die digitale Wirtschaft, die Mobilität und so fort. Anders formuliert: Wir verhandeln gerade auch im Verwaltungsrecht und seiner Wirklichkeit im Alltag, wie wir als Gesellschaft miteinander leben wollen.

Jüngst werden weitere Aufgaben immer deutlicher: die Bewältigung von Katastrophen und die Rationierung von Ressourcen. Diese Aufgaben werden in unseren Gesellschaften nicht zuletzt von Verwaltungen bearbeitet. Schon aus pragmatischen Gründen also ist eine kluge, nicht allzu polit-rhetorisch aufgeladene Verwaltungsrechtspolitik sinnvoll. Sie verlangt von allen Akteuren mehr als einen Besuch im Entbürokratisierungskasperletheater.



Die Verfasserin lehrt Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Universität Osnabrück.

Pierre Soulages, Peinture 202 x 143 cm, 31 décembre 1964 © VG Bild-Kunst, Bonn 2024