

»Everyone complains about bureaucracy«

Zur Beschwerlichkeit gegenwärtiger Verwaltungskritik

Burkhardt Wolf

Bürokratien geben Anlass zur Beschwerde. Wenn David Graebers (hier titelgebender) Befund zutrifft, dass von dieser Klage kaum jemand auszunehmen ist, mag das zunächst strukturelle Gründe haben. »Die Bürokratie« nämlich ist, wie heutige Psychoanalytiker behaupten, das oder der große Andere, der uns nicht nur verwaltet, anweist oder auch bedient, sondern allererst als Subjekte konstituiert. Erst in der verwalteten Welt der »Daseinsfürsorge« können Bürger auf den Gedanken verfallen, der Staat sei ihretwegen da und sie selbst seien ursprünglicher als die Macht. Wie Ben Kafka sagt, sind wir deshalb alle in ein (*per definitionem* unerfüllbares) Begehren des großen A, des Amts oder bürokratisch Anderen verstrickt: »The story of ›bureaucracy‹ – all of our jokes, anecdotes, complaints, even our occasional stories of triumph – is a story of this desire that is not reducible to a need or demand. It is the story of how paperwork, even when it works, fails us. We never get what we want.«¹ Zeitgenössische Verwaltungen (solche des Staats, aber auch der Wirtschaft) bestätigen diese Diagnose insofern, als sie unseren Beschwerden nicht nur abzuhelpen behaupten, sondern diese regelrecht einfordern. Was hierbei verworfen wird, ist freilich weniger »die Bürokratie« mit ihren Umständlichkeiten und Ärgernissen als vielmehr deren politische Kritik. Genau deshalb hat man, was die heutige Symbiose von Verwaltung und Beschwerde angeht, von einer »postdemokratischen« Tausch-

1 Ben Kafka: *The Demon of Writing. Powers and Failures of Paperwork*, New York 2012, S. 78.

beziehung gesprochen: von einem Austausch zwischen ›Experten‹ und ›hysterisierten‹ Subjekten.²

Was ›die Bürokratie‹ angeht, betrachten Kulturanthropologen weniger die psychostrukturelle Seite unseres Unbehagens als vielmehr die Seite der konkreten Verwaltungsstrukturen und ihrer ›Affordanzen‹: Die gegenwärtige Administration, schreibt David Graeber, sei aus der ›alptrauhaften‹ Fusion überkommener, weil autoritärer und rigider Bürokratien mit den neuen und hyperflexiblen Machtarrangements des neoliberalen Managements hervorgegangen. Gerade keine ›entbürokratisierte‹ Welt habe uns die Verbindung von Behördlichem und Betrieblichem, von Staat und Kapital beschert, sondern lediglich eine solche dauernder Selbstverwaltung, endlosen Paperworks und, nicht zuletzt, programmatischer Verdummung.³ Gute Zeiten herrschen vielleicht für individuell motivierte und in diesem Rahmen verwaltungsfähige, ja verwaltungsstimulierende Beschwerden, schlechte jedoch sicher für jede fundamentale Verwaltungskritik. Denn solche Kritik scheint gegenstandslos, insofern sie gerade das angreift, was sich *als Institution* verflüchtigt hat, *als Verfahrensproblem* aber nunmehr in den eigenen Händen liegt. Dass ›Bürokratien‹ alten Zuschnitts weitgehend verschwunden sind; dass deren Bearbeitungsprozesse immer häufiger den verwalteten Subjekten selbst übertragen sind; und dass die Behörden individuelle Beschwerden nicht nur abwiegeln, sondern oftmals geradezu verlangen – dies erklärt vielleicht die Beschwerlichkeit heutiger Verwaltungskritik.

2 Vgl. hierzu, mit Rekurs auf Jacques Lacan, Geoff Boucher: Bureaucratic Speech Acts and the University Discourse: Lacan's Theory of Modernity, in: Justin Clemens and Russell Grigg (Hg.): Jacques Lacan and the Other Side of Psychoanalysis. Reflections on Seminar XVI, Durham/London 2006, S. 274–291.

3 Vgl. David Graeber: The Utopia of Rules. On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy, Brooklyn/London 2015, S. 6. – Zur *stupidity* als administrativer Herrschaftstechnik im Sinne struktureller Gewalt, die jede ›außerbürokratische‹ Perspektive ausschließt, vgl. ebd., S. 57, 59, 66, 81.

1. Bittschrift und Beschwerde

Ehe es überhaupt zu regelrechten Beschwerden über die Verwaltung und im Gegenzug zu ordentlich verwalteten Beschwerden kommen konnte, musste sich historisch eine einheitlich aufgebaute und normgeleitet operierende Verwaltung herausbilden. Bis zur Frühneuzeit gab es im Fürstenstaat (insbesondere des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation) unterhalb der Ebene der Kabinette und höheren Kollegialverwaltungen nur eine größtenteils wildwüchsige, zudem willkürlich und wenig »aktenmäßig« agierende Administration. Der hauptsächliche Parteienverkehr war hier lokalen Obrigkeiten übertragen, die eher gegeneinander- als zusammenwirkten. Schon dadurch entstanden etliche Beschwerlichkeiten, etwa für den grenzüberschreitenden Handel, die als solche zu Beschwerde- oder Bittschriften Anlass gaben, welche wiederum den zuständigen Autoritäten oder Souveränen oftmals nicht zu Gehör kamen, sei es aufgrund verschlungener Amtswege, sei es durch einfache Unterschlagung. Inwiefern diese Lage der Dinge empörungsträchtig und, im schlimmsten Fall, dazu angetan war, Gewalt und Rebellion zu provozieren, hat Heinrich von Kleists *Michael Kohlhaas* ausgemalt. Dieser 1808 und 1810 publizierte Erzählung hat man immer wieder attestiert, einen prototypisch »bürokratiekritischen« Fall zu schildern, obwohl sie im mittleren 16. Jahrhundert angesiedelt ist, als es »Bürokratien«, dem Begriff wie der Sache nach, noch gar nicht gab. Wohl aber führt Kleists Novelle den etymologischen und systematischen Zusammenhang zwischen der »Beschwerlichkeit«, dem symptomatischen »Graviertsein« durch einen gewissen, hier administrativen Missstand einerseits, der »Beschwerde«, dem »Gravamen« oder »Klagpunkt« andererseits, plastisch vor Augen; und worum sich ihre Handlung dreht, ist die Wirkungslosigkeit administrativ noch kaum formalisierter Beschwerden, denen als letztes Mittel nur die »Supplik« blieb: das Gesuch oder die Bittschrift als demütige Adresse an den Souverän in der Hoffnung auf dessen Gnadenerweis.

Was zur verlässlichen Wirksamkeit des Supplizierens nötig schien, war ein System geregelter Artikulation: Beschwerden sollten nicht mehr durch persönliches Erscheinen und auch nicht mehr durch die persön-

liche Übergabe eines schriftlich niedergelegten ›Klagpunkts‹ ergehen, sondern auf dem reinen Schriftweg. Anders als beim persönlichen Auftritt mit seinen zufälligen und wechselhaften Umständen wurden sie damit schauplatzresistent und ermöglichten es zudem, die fragliche Beschwerne in aller ›Deutlichkeit‹ (und damit: in aller ›Gründlichkeit‹, ›Klarheit‹ und ›Kürze‹) darzulegen. Beschwerden sollten als demütige Gnadengesuche oder Bittschriften samt bestimmter rhetorischer Codes und Formeln verfasst sein. Diese ihre Anlage diene der rituell-affektiven Regulierung jener Situationen, die (wie im Fall Kohlhaas) leicht zur Empörung im doppelten Wortsinn führen konnten; denn nur jene Beschwerden, die den nunmehr eingeführten Kriterien der Indirektheit und Zeremonialität genügten, wurden überhaupt angenommen und bearbeitet. Zugleich ließ sie gerade die Suppliken zu einer wesentlichen Etappe auf dem Weg zur formalisierten Verwaltungskommunikation werden – ein administratives Paradox, weil der Sinn von Suppliken ja darin bestand, Verwaltungs- und Verfahrenswege zu umgehen, Gewogenheit an die Stelle des Gesetzes zu rücken und eine außer- oder metarechtliche Direktverbindung zwischen Regierten und Regenten herzustellen.

Nicht zuletzt im Preußen Kleists, das im Zuge seiner Reformbewegung – und damit erst lange nach Frankreich – eine einheitliche und monokratisch organisierte Verwaltung aufzubauen vermochte, bezweifelte man mehr und mehr den Sinn und die Funktionalität der Bittschriften und Gnadengesuche. Der fürstlichen Tradition des Supplikationsrechts standen hier nun die Ansprüche einer zusehends professionalisierten Verwaltung gegenüber. Und als die allgemein juristischen und im Besonderen verfahrensrechtlichen Regelungen immer zahlreicher und komplexer wurden, zeigte sich die Figur des Souveräns mit ihrer angeblichen Letztentscheidungskompetenz immer deutlicher als überfordert, obsolet und nur mehr repräsentativ, während die Verwaltung ihre wachsende Arbeitsbelastung als wachsende Zuständigkeit und Macht begriff. Der Souverän wurde zur bloßen Systemadresse, und

Souveränität selbst wurde letztlich zur Verwaltungssache.⁴ Entsprechend entfielen die submissiven und zeremoniös rhetorischen Codes der Beschwerde – die Supplik wurde zum Rekurs und die persönliche Beschwerneis zu einem aufs Sachliche reduzierten Einzelfall, so dass man nicht mehr auf die Gunst des Zufalls, auf gute Beziehungen oder fürstliche Launen rechnen konnte, sondern einen festgelegten Parcours durch die Rechtsinstanzen nehmen musste, auch und gerade im außerordentlichen oder metarechtlichen Erledigungsprozess.⁵ Weil unter den Vorzeichen dieser streng geregelten Öffnung eines sonst geschlossenen Rechts- und Verwaltungssystems⁶ nicht-formalisierbare Gründe ausgelassen werden mussten; und weil von der ›Bürokratie‹, wie man nun sagte, anders als vom Fürsten keine einmaligen, außerrechtlichen Gnadenerweise mehr zu erwarten standen, entwickelte sich jene erwähnte Art des ›Amtsbegehrens‹, das sich an der Erwartung seiner Unerfülltheit nährt.

2. Die Bürokratie und ihre Kritik

So beschwerlich es heutzutage scheint, eine regelrechte ›Kritik der Verwaltung‹ zu formulieren – vor zwei Jahrhunderten lagen die Dinge noch anders. Denn seit ihrem Aufkommen als Begriff und Sache war es ein Leichtes, ›die Bürokratie‹ zu kritisieren. ›Bürokratiekritik‹ ist letztlich ein Pleonasmus: Als Mitte des 18. Jahrhunderts, nach dem Aufbau einer zentralisierten Verwaltung im Frankreich Ludwigs XV., erstmals von ›bureaucratie‹ die Rede war, galt dieser Ausdruck

-
- 4 Hierzu und zur entsprechenden Einordnung von Kleists Novelle vgl. Rafael Jakob und Burkhardt Wolf: Der verwaltete Souverän. Kleists *Michael Kohlhaas* und die preußischen Reformen, in: *Administory* 8 (2023; im Erscheinen).
 - 5 Vgl. Esteban Mauerer: Suppliken und Rekurse. Bayern im frühen 19. Jahrhundert, in: Ders. (Hg.): *Supplikationswesen und Petitionsrecht im Wandel der Zeit und im Spiegel der Publikationen der Historischen Kommission*, Göttingen 2020, S. 59–83, S. 75–80.
 - 6 Vgl. Stefan Haas: *Die Kultur der Verwaltung. Die Umsetzung der preußischen Reformen 1800–1848*, Frankfurt a.M. 2005, S. 398–399.

als bloßer Spottbegriff. Der Physiokrat Vincent de Gournay, dem die Wortprägung zugeschrieben wurde, zielte mit ihr auf die verkappte Souveränität eigentlich subalternen Schreiber und auf deren kontraproduktive, weil den Handel sinnlos reglementierenden Übergriffe.⁷ Ins Deutsche importierte den Terminus allerspätstens Johann Heinrich Campe mit seinem *Wörterbuch zur Erklärung und Verdeutschung der unserer Sprache aufgedrungenen fremden Wörter* (1801-1813), in dem er ihn als anmaßende »Stellenherrschaft« und »Amtstubenherrschelei« übersetzte.⁸ Wer »Bürokratie« sagte, forderte also auch im Deutschen zugleich ihre Abschaffung oder wenigstens Reform. Denn Anlass zur Beschwerde oder vielmehr Fundamentalkritik bot sie allenthalben: Unter den »bevorzugten Ständen, namentlich bei den Standesherrn und den ritterschaftlichen Gutsbesitzern« beschwerte man sich »über gesuchte oder natürliche Rücksichtslosigkeit in den Formen des amtlichen Verkehrs«; »Gewerbetreibenden« stieß »[u]nnötiges Vielregieren und unzweckmässiger Formenkram« ebenso auf wie die »Unkenntniss oder Missachtung der Bedürfnisse und Gewohnheiten des gewerblichen Verkehrs«; die »im öffentlichen Dienste stehenden oder mit öffentlichen Arbeiten beauftragten Techniker« sparten nicht an »Beschwerden über den Mangel an wahrer Einsicht, über die Erdrückung durch nutzlose Schreiberei und störende sowohl als nichtssagende Controle«; und die Vertreter der Gemeinden klagten »über selbstgefälliges Befehlen ohne Kenntniss der näheren Verhältnisse« sowie dauernde »Quälerei mit Schreiben, Anzeigen, Berichten«, so dass ihnen »tüchtiges Gemeindeleben und Bureaukratie« nur »als unversöhnliche Gegensätze« erscheinen konnten.⁹

7 Vgl. hierzu: *Correspondance littéraire, philosophique et critique de Grimm et de Diderot*, Bd. 4: 1764-1765, Paris 1829, S. 11, S. 326.

8 Johann Heinrich Campe: [Art.] Bureaucratie, in: *Wörterbuch zur Erklärung und Verdeutschung der unserer Sprache aufgedrungenen fremden Ausdrücke*, Braunschweig 1813, S. 161.

9 Robert von Mohl: Über Bureaukratie, in: Klaus von Beyme (Hg.): *Politische Schriften. Eine Auswahl*, Wiesbaden 1966, S. 276-310, S. 280-283.

Diesen Beschwerde-Katalog, der die bis heute immer wieder aufgerufenen Topoi von »Bürokratiekritik« versammelt, erstellte 1846 der schwäbische Staatswissenschaftler und Politiker Robert von Mohl, nicht ohne eine sachliche Definition zu geben und damit zugleich eine grundsätzliche Kritik der »Bureaukratie« zu formulieren: Sie sei jene Einrichtung von Ministerien oder Verwaltungsbehörden, durch die »die Geschäfte nicht collegialisch berathen, sondern vom Vorstande an einzelne Referenten gegeben und von diesen für seine selbstständige Entscheidung vorbereitet werden«, was allererst die Herrschaft der Akten ermöglicht habe; damit aber erweise sie sich »als die falsche Auffassung der Staatsaufgabe, vollzogen durch einen zahlreichen, zum Theile aus sehr mittelmässigen Gliedern bestehenden, daher mit rein formellem Gebahren sich begnügenden und mit manchfachen [sic] persönlichen Unarten behafteten Organismus von gewerbsmässigen Beamten.«¹⁰ Bei von Mohl ist Bürokratiekritik immer auch Medienkritik, schließlich werden in diesem administrativen System die Stimme, Aussprache und Beratung verdrängt, und zwar durch die Schrift, die Aktenversendung und Verordnung, ebenso wie hier »fehlende persönliche oder örtliche Kenntniss ersetzt werden soll durch Papiercontrolen.«¹¹ Überdies ist hier Bürokratiekritik eine Art Meta-Kritik: Nicht nur, dass sie das »eherne Gehäuse« der Aktenherrschaft im Namen einer überpersönlichen Subjektivität angreift, die »nicht dermaßen verwaltet zu werden« wünscht;¹² sie zielt auch auf die Zugänglichkeit der Bürokratie für Beschwerden, die im Namen einer Person und ihrer behördlich nachvollziehbaren »Beschwer« eingereicht werden. Von Mohls Vorwurf lautet, dass sich die Beamtenkaste gegen alle Kritik verschließt und immunisiert, indem sie ihre Kerngeschäfte abseits öffentlicher Kontrolle betreibt; und dass den Beschwerden, die sie dem Volk und öffentlichen Leben auferlegt, nicht mit Beschwerden zu begegnen ist, denen

10 Mohl: Bureaukratie, S. 286.

11 Mohl: Bureaukratie, S. 294.

12 In Abwandlung von Foucaults berühmter Definition einer kritischen Haltung: »Die Kunst, nicht dermaßen regiert zu werden.« – Michel Foucault. Was ist Kritik?, Berlin 1992, S. 12.

für die Verwaltung irgendein Gewicht zukommt. Auf dem Amtsweg findet die *molestia* durch die *querela* keine Linderung. Deshalb empfiehlt von Mohl jedem Bürger die »Beschwerdeführung bei höheren Behörden, schliesslich bei den Ständen«, ja er bezeichnet die »öffentliche Beschwerde« sogar als »Bürgerpflicht«.¹³

3. Die Beschwerde in der Bürokratie

Von Mohls Aufruf war ein solcher zur Revolution – oder zumindest einer gegen die Restauration. Schließlich hatte 1789 das französische Munizipalgesetz erstmals jene Selbstverwaltung der Gemeinden festgeschrieben, welche die napoleonische Verwaltungsordnung von 1800 im Sinne einer strikt zentralistischen Bürokratisierung dann wieder beseitigte.¹⁴ Die deutsch-österreichischen Verwaltungen waren dem zunächst gefolgt, ehe man im Vormärz, insbesondere in den südwestdeutschen Staaten, von liberaler Seite her eine »volkstümliche« Selbstverwaltung verlangte und aus den Reihen der demokratischen Opposition die Maximalforderung nach der Abschaffung des Bürokratie-Systems insgesamt erhob. Die Minimalforderung betraf geregelte Beschwerdeverfahren auch für das Volk, nachdem bislang nur die Ständeversammlungen, der Landrat oder Bezirksbeamte das Recht der Vorstellung oder des Rekurses hatten. Gerade die mittlere Verwaltungsebene der Kreisregierungen mit ihrem Übermaß an Personal, ihrer umständlichen Administration und ihrem autoritären Gebaren nahm man dabei ins Visier. Und tatsächlich führte die vormärzliche Kritik, trotz der gescheiterten Revolution, zu grundsätzlichen Veränderungen, etwa zu Visitationen mit direkten, auch mündlichen Verhandlungen – und zur Etablierung geregelter Beschwerdeverfahren. Das Badische Verwaltungsgesetz von 1863 etwa beauftragte die Landeskommissäre damit, »fürsorglich die

13 Mohl: Bureaukratie, S. 305-306.

14 Vgl. Pascale Cancik: Selbst ist das Volk? – Der Ruf nach »Volkstümlichkeit der Verwaltung« in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Der Staat 43 (2004), S. 298-327, S. 324.

nötigen Anordnungen zur Abhilfe von Beschwerden und Mißständen sofort« zu erlassen.¹⁵ Möglich geworden war also, wenn schon nicht die Abschaffung der Bürokratie, so doch die verfahrensrechtlich garantierte Beschwerde über dieselbe.

Während die einen – von Karl Marx bis hin zu Alfred und Max Weber – die »Unentrinnbarkeit« der Bürokratie, ihres »Apparats« und »stahlharten Gehäuses« beklagen sollten, sprachen Verwaltungsexperten von einer »Errungenschaft«: Mit dem Bürokratieprinzip sei, anstelle bloßer Herrscherwillkür, erstmals die Verrechtlichung und Formalisierung des obrigkeitlichen Handelns garantiert, die Erledigung konkreter bürgerlicher Angelegenheiten »ohne Ansehen der Person«. Dafür allerdings, dass das Walten der Verwaltung selbst kontrollierbar wurde, garantierte erst das Rechtsmittel der Beschwerde. Im 19. Jahrhundert versuchte es die Verwaltung zunächst nach ihren Vorstellungen einzurichten, ehe der Widerstand gegen eine bloß interne »Administrativjustiz« und die Forderung nach unabhängigen Instanzen die verwaltungsgerichtliche Kontrolle etablierte.¹⁶ Die Fach- und Dienstaufsichtsbeschwerde und das – verwaltungsspezifische – Widerspruchsverfahren bieten seither Gelegenheit, sich von bürokratischer »Beschwer« (durch gewisse Verwaltungsentscheidungen, verletzte Dienstpflichten oder persönliches Fehlverhalten der Bürokraten) per Klage zu befreien. Allerdings bleibt die Beschwerde auf schriftlich-formellem Wege eine wahrhaft bürokratische Angelegenheit: Sie ist dazu gezwungen, »ein bestimmtes Klageschema zu benutzen, vorgeprägte Themen und Begründungen zu wählen und die nicht-formalisierbaren Gründe des Konfliktes zu verschweigen.«¹⁷ Nur wenn sich Verwaltungen dem Parteienverkehr zu öffnen haben, befassen sie sich auch mit informell gehaltenen oder auf

15 Zit. n. Rüdiger von Krosigk: Bürger in die Verwaltung! Bürokratiekritik und Bürgerbeteiligung in Baden. Zur Geschichte moderner Staatlichkeit im Deutschland des 19. Jahrhunderts, Bielefeld 2010, S. 169.

16 Vgl. von Krosigk: Bürger in die Verwaltung, S. 112, S. 142-143, S. 195.

17 Niklas Luhmann: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1972, S. 249.

Informelles zielenden Beschwerden. In der modernen Wohlfahrtsbürokratie etwa ist der interaktive Kontakt zwischen Behörde und Bürger, ist das ›Ansehen der Person‹ unvermeidlich. Und weil hier enttäuschte Ansprüche nicht selten spontane, unwillkürlich artikulierte Beschwerden nach sich ziehen, sind solche Ämter auf Distanzierung angelegt: Wartezonen und Barrieren, behördliche Terminregime, der Habitus des öffentlichen Funktionsträgers und dessen Gebrauch amtlicher Terminologie bewirken vorweg ein gewisses *cooling out*. Und kommt es trotzdem zu affektiv aufgeladenen Szenen der Klage und des Unmuts, ja zu regelrechten Dramen der Beschwerde – seien es versöhnliche Komödien, seien es unauflösliche Tragödien –, begegnen diesen die Bürokraten durch eingeübte Verhaltensskripte, oder sie regeln sie in allerletzter Instanz durch ›emotional labour‹.¹⁸

4. Entbürokratisierung

Ungeachtet der nach und nach konsolidierten Verwaltungs- und Beschwerderoutinen blieb jener Beschwerdekatalog oder vielmehr: jene Sammlung von Gemeinplätzen der Bürokratiekritik, die von Mohl Mitte des 19. Jahrhunderts angelegt hatte, bis ins späte 20. Jahrhundert in Gebrauch. Die alten fundamental kritischen Motive wanderten dabei ein in eine politische oder populistische Rhetorik, die ›den Menschen‹ immer wieder ›schnelle und unbürokratische Hilfe‹ zukommen zu lassen verspricht. In diesem Zuge entstand der Begriff der ›Entbürokratisierung‹, der zu Zeiten der Weimarer Republik noch bloß die Verwaltungsvereinfachung, in der Nazizeit dann die Freiheit von alten Rechtsbindungen bedeutete. Seit den 1970er Jahren meinte er indes die ›überfällige‹ Antwort auf die angeblich drängende (empirisch aber nicht

18 Vgl. hierzu Robert Garot: ›You're not a stone‹. Emotional Sensitivity in a Bureaucratic Setting, in: *Journal of Contemporary Ethnography*, 33/6 (2004), S. 735-766, S. 746, S. 754-755, S. 760. – Zum Begriff ›emotional labor‹ vgl. auch Arlie Russell Hochschild: *The Managed Heart. Commercialization of Human Feeling*, Berkeley/Los Angeles/London 2012, S. 8, passim.

nachgewiesene) Unzufriedenheit ›der Menschen‹ mit ›der Bürokratie‹.¹⁹ Zur Sache veranstalteten nun die CDU und SPD wissenschaftlich hochkarätige Konferenzen, deren Motive im ersten Fall wohl primär der Rückbau des Wohlfahrtsstaats, im zweiten die größere ›Bürgernähe‹ der Verwaltung gewesen sein mochten. Allemal jedoch bezog man den Vorwurf des Bürokratismus allein auf staatliche Behörden, vernachlässigte man also, wie weit administrative Verfahren auch neben der staatlichen Domäne Fuß gefasst oder Organisationskonzepte der Wirtschaft die des Staats geprägt hatten; und allemal konstruierte man einen fundamentalen Gegensatz zwischen dem reglementierenden, starren und bürokratischen Staat einerseits, der ›freien‹, aber immerzu unnötig strapazierten Wirtschaft und der ebenso gegängelten Gesellschaft andererseits. Länderkommissionen wurden eingerichtet und mit der ›Entbürokratisierung‹ ein neues Politik- und Professionalisierungsfeld geschaffen, das parasitäre Verwaltungen, nämlich umfängliche Entbürokratisierungsbürokratien heranzüchtete. Was dann mit der Ära Kohl als ›schlanker Staat‹ und mit der Regierung Schröder als ›aktivierender Staat‹ verkündet wurde, revidierte das klassische Verständnis des öffentlichen Diensts: als Gegengewicht zur Privatwirtschaft und der Marktdynamik, besonders wenn es um essentielle soziale Dienstleistungen geht.²⁰

Die 1970er und 1980er Jahre mit ihrer ökonomischen Krise, dem steigendem Wettbewerbsdruck durch die Globalisierung und mit der Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien reaktivierten die antietatistischen Motive des älteren Kapitalismus. Sie begünstigten ein *Reinventing Government*, das die Staatsbürokratien nach dem Muster neoliberaler Vordenker (wie Ludwig von Mises) an profitorientierten Unternehmen ausrichten und entsprechend reformieren

19 Vgl. hier und im Folgenden: Cancik: Zuviel Staat?, S. 9-10, S. 16-19.

20 Vgl. Jörg Bogumil und Werner Jann: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2., völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2009, S. 48-53, S. 337-338, S. 353.

wollte.²¹ In dieser Perspektive erschienen Bürokratien als Unding: als Großunternehmen, die kaum zu steuern waren und deshalb offenbar auf die Maximierung des Budgets zielten; die auf ihrem Sektor der Dienstleistung ein absolutes Monopol besaßen; und denen nur ein Abnehmer, nämlich die Regierung, gegenüberstand. Deshalb unterstellte die halb verwaltungsreformerische, halb wirtschaftslobbyistische²² Bewegung des *New Public Management* die öffentliche Verwaltung (mindestens) dreierlei Imperativen: *Erstens* die Einführung privatwirtschaftlicher Management-Methoden in den Dienst, etwa strikte Budgetdisziplin oder Leistungsvorgaben, die mittels Indikatoren zu kontrollieren sind, und damit verknüpft die Öffnung der Behörden für den ›freien Markt‹, besonders in Form von Beratungen oder des *contracting-out* (einer Auslagerung von Teilbereichen des Verwaltungsdienstes, also der Kommerzialisierung eigentlich hoheitlicher Aufgaben);²³ *zweitens* der Rollenwechsel vom Bürokraten zum Dienstleister und, komplementär, vom Bürger zum ›Kunden‹,²⁴ dessen (vermeintlichen) Ansprüchen, Wünschen und Vorstellungen das Verwaltungspersonal zu entsprechen hat; und *drittens* ein dauernder Reform- und Innovationsdruck, den man als Regime der neuen Steuerungsprogramme (mit ihren Leitbegriffen *motivation* und *creativity*) verstehen kann, als ökologisch reflektierte Fehler- und

21 Vgl. hierzu Demetrios Argyriades: From Bureaucracy to Debureaucratization?, in: Public Organization Review 10 (2010), S. 275-297.

22 Vgl. hierzu etwa Colin Crouch: Postdemokratie, Frankfurt a.M. 2008, S. 125.

23 Vgl. Eckhard Schröter: New Public Management, in: Sylvia Veit, Christoph Reichard Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 5., vollständig überarb. Aufl., Wiesbaden 2019, S. 115-126.

24 Zur betriebswirtschaftlichen ›Definition‹ vgl. Rainer Palupski: Marketing kommunaler Verwaltungen, München/Wien 1997, S. 180: »Der Begriff *Kunde* hat zwei relevante Dimensionen: zum einen kann ein Kunde als eine Person aufgefaßt werden, die etwas kundtut, zum anderen ist ein Kunde eine Person, die von einer Institution gekannt wird (werden sollte). Kunde kann jeder Tauschpartner einer Verwaltung sein.« Aus sozialpolitischer und ungleich differenzierterer Perspektive vgl. Werner Schönig und Jutta Figgen: Beschwerdemanagement als Chance für eine ARGE. Ein Beispiel zur substantiellen Füllung des ›Kunden‹-Begriffs in der Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt 4/2006, S. 95-99. S. 95: »Ein Arbeitsloser hat sowohl Rechtsansprüche als auch die Hoffnung auf Teilnahme

Lernkultur oder auch als laufende Rückkopplung mit den Bedürfnissen und Beschwerden der eigenen ›Kunden‹.²⁵

5. Beschwerdemanagement

In privatwirtschaftlichen Betrieben ist das ›Complaint Management‹ ein Teil des ›Customer Relations Management‹ oder, in der Dienstleistungsbranche, des ›Customer Experience Management‹. Dieses Management dient nicht nur als ein Marketingmittel, das signalisiert, wie ernst das Unternehmen die ›Sorgen‹ seiner Kunden nimmt. Es liefert vor allem kostenlose ›Marktforschungsinformation‹, die weniger zur Revision der eigenen Marketing- oder Produktionspraktiken Anlass gibt, als dass sie Aufschluss verschafft über die Launen und damit das Konsumverhalten der eigenen Kunden. Bei auffällig hohen Beschwerdequoten erfolgt eine ›Schwachstellenanalyse‹. Doch auch bei niedrigen Quoten sind die Unternehmen wachsam, denn nur ein Bruchteil (vier Prozent, wie es heißt) der unzufriedenen Kunden reichen tatsächlich eine Beschwerde ein, beschweren sich aber informell bei weiteren (etwa zehn) Personen.²⁶ Fast jede beantwortete Beschwerde führt zu merklich höherer ›Kundenbindung‹, während der Aufwand, einen Neukunden zu gewinnen,

an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Zudem ist die Arbeitsverwaltung verlängerter Arm der Obrigkeit und daher zu empfindlichen Sanktionen gegenüber Leistungsempfängern befugt. Diese entscheidenden Aspekte werden durch den Begriff verwischt. Ein ›Kunde‹ ist man nur dann, wenn man Alternativen hat.«

- 25 Vgl. Dirk Baecker: Organisation und Störung, Berlin 2011, S. 58 und Frans-Bauke van der Meer: New Public Management and Evaluation, in: Christopher Politt, Sandra van Thiel und Vincent Homburg (Hg.): New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives, Basingstoke/Hampshire 2007, S. 165-180, S. 166.
- 26 Zu diesen Zahlen vgl. Tadej Brezina, Günter Emberger und Wolfgang Rollinger: Vom Beschwerde- zum Anregungsmanagement im Österreichischen öffentlichen Verkehr, in: ÖZV 1-2 (2012), S. 10-15, S. 11.

fünfmal so hoch sein soll wie der zur Wahrung eines bestehenden Geschäftsverhältnisses. Angesichts dieser Zahlen ist der erste Schritt des Beschwerdemanagements die ›Beschwerdestimulierung‹, bei der jene ›Barrieren‹ beseitigt werden sollen, die die Artikulation etwaiger Unzufriedenheiten hemmen könnten, und bei der zugleich unterschiedliche (mündliche, schriftliche, telefonische, Online-)Beschwerdekanäle zu eröffnen sind. Was folgt, nennt sich ›Beschwerdeannahme‹, ›Beschwerdebearbeitung‹ und ›Beschwerdereaktion‹, ›Beschwerdeauswertung‹ und schließlich ›Beschwerdemanagement-Controlling‹.²⁷ Wenn man unbedingt will, kann man – um der Vergleichbarkeit von Unternehmen und Behörden willen – die Reklamationen im Konsumbereich mit den formellen Rechtsmitteln in der Verwaltung vergleichen. Letztlich indes befinden sich Verwaltungen in keiner Wettbewerbslogik, vertreiben sie keine Konkurrenzprodukte, zielen sie nicht auf Umsatzsteigerung, Produktoptimierung und Kundenbindung. Und wenn »Re-Budgetierungen und veränderte Vertragsbedingungen«²⁸ im öffentlichen Sektor angeführt werden, so sind dies keine zwangsläufigen, sondern durchaus gewollte oder programmatische und deshalb erzeugte Analogien zu Markt und Management.

Zwischen Behörden und Unternehmen hinken die Vergleiche. Wenn jedoch Budgetkürzungen den öffentlichen Dienst ereilen, verquickt sich hier leicht eine pseudokritische Rhetorik der ›Entbürokratisierung‹ mit einer pseudopolitischen der ›Bürgernähe‹, deren managerialistischer Verknüpfungspunkt in der Beschwerde liegt. In diesem Sinne verkündete etwa 2009 das deutsche Bundesland Niedersachsen in Gestalt seines Innenministers einen »Paradigmenwechsel vom hoheitlichen

27 Vgl. etwa Stefanie Wesselmann und Bettina Hohn (Hg.): Public Marketing. Marketing-Management für den öffentlichen Sektor, 4., vollständig überarb. Aufl., Wiesbaden 2017, S. 188-193.

28 Christian Brock u.a.: Der Bürger als Kunde. Anliegenmanagement im öffentlichen Sektor, in: Stephan A. Jansen, Eckhard Schröter und Nico Stehr (Hg.): Bürger. Macht. Staat? Neue Formen gesellschaftlicher Teilhabe, Teilnahme und Arbeitsteilung, Wiesbaden 2012, S. 109-124, S. 122.

Anordnungsstaat hin zum Verhandlungsstaat« und berief sich damit allem Anschein nach auf ältere bürokratiekritische und emanzipatorische Motive.²⁹ Hinter der rhetorischen Fassade hatte man allerdings zuvor-derst die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens im Auge, die der Verwaltung Zeit und Kosten sparen, der Öffentlichkeit aber als deliberatives im Gegensatz zum bürokratisch-formalisierten Verfahren verkauft werden sollte. Weil im Zuge dieser Maßnahme den widerspruchswilligen Bürgern allein noch die gerichtliche Klageerhebung geblieben wäre, diese aber der Verwaltung noch höhere Kosten verursacht hätte, ging das Land in die Offensive, stellte den Kommunen den Verzicht auf Rechtsbehelfsbelehrungen und deren Fristen anheim, empfahl formlose Einigungsmöglichkeiten und zudem gezielte Öffentlichkeitsarbeit. Die Abschaffung der geregelten Widerspruchs- oder Beschwerdeverfahren sollte also durch informelle und unverbindliche Verhandlungen, durch die Möglichkeit, die Rechtsaufsicht »anzuregen«, und durch die Beteuerung der eigenen »bürgerfreundlichen«, nicht mehr nur »anordnungsstaatlichen« Absichten kompensiert werden, die zuletzt in eine »Verbesserung« der Verwaltungsbescheide münden werde.³⁰ Genau an diesem Punkt schlägt die Stunde des »Beschwerde-« oder »Anliegenmanagements«, das von Rechtswegen und -garantien auf den Jargon der »Qualität« und »Partizipation« umschwenkt, der »Kundenzufriedenheit« und »Akzeptanz«. Heißt es in solch einer »neuen« Verwaltungskonzeption, im öffentlichen Sektor werde »die positive Wahrnehmung der Dienstleistungsqualität und damit nicht zuletzt deren Legitimität angestrebt«, ³¹ so wäre dieser pseudojuristischen Bestimmung Niklas Luhmanns apodiktischer Befund entgegenzuhalten:

Die Entscheidungen der Verwaltung sind für den Empfänger verbindlich, können also nicht durch ihn legitimiert werden. Die Verwaltung kann ihre Leistungen nicht, wie ein Produktionsunternehmen, in

29 Vgl. hierzu Pascale Cancik: Vom Widerspruch zum informalen Beschwerdemanagement. Siegt der »Verhandlungsstaat« über den »hoheitlichen Anordnungsstaat?«, in: *Die Verwaltung* 43/4 (2010), S. 467-499, S. 467.

30 Vgl. Cancik: Vom Widerspruch, S. 488-492.

31 Brock: Der Bürger als Kunde, S. 109.

direkten Tauschbeziehungen mit einem Kreis von Kunden absetzen und sich auf diesem Wege ihre Existenzmittel verdienen. [...] Es wird ein Entscheidungshandeln zuwege gebracht, das für niemanden persönlich attraktiv, trotzdem aber im Gesamtinteresse sinnvoll ist. [...] Das Publikum fühlt sich mit Recht abstrakt behandelt.³²

6. Schluss: Von der Kritik zum Anliegen

Seiner Idee nach absorbiert das *complaint management* oder, positiver und barrierefreier formuliert, ›Anliegenmanagement‹ das formale Verfahren der Beschwerde ebenso wie die Topoi vormaliger Bürokratiekritik. Auf seiner Benutzeroberfläche zeigt es sich ansprechbar für alles, nur nicht für grundsätzliche Kritik. »Wir können und dürfen über alles diskutieren, aber nicht über das Betriebssystem der neuen Bürokratie.«³³ Letztlich soll auch die Beschwerde keine Störung sein, sondern Schmiermittel im Change- und Optimierungsprozess. Keinesfalls soll sie – im Gegensatz zur individualisierbaren Beschwerde mit ihrer persönlichen ›Beschwer‹ – ein kritischer, im Namen einer überpersönlichen Subjektivität und Sache vollzogener Sprechakt sein und als solcher Öffentlichkeit stiften.³⁴ Die Rolle des Kritikers oder

32 Niklas Luhmann: Die Grenzen der Verwaltung, hg. v. Johannes F. K. Schmidt und Christoph Gesigora, Berlin 2021, S. 116, S. 118, S. 200.

33 Christoph Bartmann: Leben im Büro. Die schöne neue Welt der Angestellten, München 2012, S. 163.

34 Ähnlich wie im Falle von Beschwerden in administrativen Belangen wurden seit den berühmten Hawthorne-Studien (1924 und 1933 in der Hawthorne-Fabrik der Western Electric Company im US-amerikanischen Cicero) innerbetriebliche Beschwerden im Sinne des modernen Managerialismus und seiner ›empirischen‹ und ›wertfreien‹ Studien vor allem zum Zweck betriebsökonomischer Optimierung erhört. Auf ein ›sachliches‹ Klageschema reduziert, werden nicht-formalisierbare und nicht unmittelbar konkretisierbare Gründe einfach verschwiegen: »The universal character of workers' statements is comprehensively eliminated in the translation executed by managerial researchers. This operation makes a managerial, therapeutic, if not cosmetic, treatment possible leaving the more fundamental pathologies of managerial regimes un-

auch nur anspruchsberechtigten Bürgers verflüchtigt sich im selben Maße zur Rolle eines Kunden und Konsumenten, wie das Formular die Beschwerde zur Anregung vorformatiert.³⁵ Wenn aber in Behörden »Kundenbindung« nicht das Problem sein kann, was ist dann der tiefere Sinn des Beschwerdemanagements? »Verbesserter Service«, »Akzeptanz« oder »Partizipation«? Hinter den Kulissen der Marketing-Parolen sind wohl eher die Vermeidung von Verfahrenskosten und überhaupt Einsparungen das *Movens* und – in diesem Sinne – eine bessere, durch die zusätzliche Controlling-Ebene der *complaints* und ihres *ownings* verdichtete Beaufsichtigung des Personals. Dass man im Übergang von der Bürokratie-Kritik zur Beschwerde, dann zur Anregung und zuletzt zum kreativen Feedback einen abnehmenden Grad von diskursiver Systemaversion beobachten kann; und dass die Verwaltung mit ihrer »Kundenorientierung« vom Gegenstand und Adressaten diverser Beschwerden zuletzt zu deren Stimulator und Katalysator geworden scheint, ist jedoch vielleicht noch nicht das letzte Wort. Denn noch gibt es Beschwerden jenseits der behördlich gemanagten »Beschwerdekanäle«: Bürger, die nicht nur als Kunden sprechen wollen, suchen sich in Social Media zumindest eine Para-Öffentlichkeit, in der Kritik und Beschwerde ebenso zuverlässig gedeiht wie der unkanalisierte Affekt und das schamlose Ressentiment; die Angestellten des neuen Beschwerdemanagements beschwerten sich über die Transformation ihrer Tätigkeit in »bullshit jobs«; und selbst in Unternehmen, die (wie Bertelsmann) an der Einführung des NPM maßgeblich beteiligt waren, kommt es zu Beschwerden über die eigene Abwicklungslogik von Beschwerden.³⁶

touched. Workers remain utterly unaware of these processes. [...] It individualises statements on the collective of workers made by workers. It annihilates the collective and class of working people.« – Thomas Klikauer: Managerialism. A Critique of an Ideology, Basingstoke/Hampshire 2013, S. 141-142.

35 Sarah Ahmed zufolge kann die neutralisierende Wirkung dieses Managements so weit gehen, dass von (akademischen) Kritikern des »Neoliberalismus« jede Form von Beschwerde als »Konsumentenverhalten« verdammt wird. – vgl. Sara Ahmed: *Complaint!*, Durham and London 2021, S. 203-205.

36 Vgl. David Graeber: *Bullshit Jobs. A Theory*, London 2018, S. 183 und (im Online-Forum der Bertelsmann-Stiftung) Thomas Grether: Weniger Bürokratie in

Darin mag man zuletzt ein Lebenszeichen von Kritik und eine Regung ihres Geists der Schwere erkennen: dass zwar nicht alle Leute, aber doch auf allen Seiten verstreute Kollektive sich beschwerten – und zwar über das Beschwerdemanagement.

Literaturverzeichnis

- [Anonymus]: *Correspondance littéraire, philosophique et critique de Grimm et de Diderot*, Bd. 4: 1764-1765, Paris 1829.
- Ahmed, Sara: *Complaint!*, Durham and London 2021.
- Argyriades, Demetrios: *From Bureaucracy to Debureaucratization?*, in: *Public Organization Review* 10 (2010), S. 275-297.
- Baecker, Dirk: *Organisation und Störung*, Berlin 2011.
- Bartmann, Christoph: *Leben im Büro. Die schöne neue Welt der Angestellten*, München 2012.
- Bogumil, Jörg und Werner Jann: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, 2., völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2009.
- Boucher, Geoff: *Bureaucratic Speech Acts and the University Discourse: Lacan's Theory of Modernity*, in: Justin Clemens and Russell Grigg (Hg.): *Jacques Lacan and the Other Side of Psychoanalysis. Reflections on Seminar XVI*, Durham/London 2006, S. 274-291.
- Brezina, Tadej, Günter Emberger und Wolfgang Rollinger: *Vom Beschwerde- zum Anregungsmanagement im Österreichischen öffentlichen Verkehr*. In: *ÖZV* 1-2 (2012), S. 10-15.
- Brock, Christian u.a.: *Der Bürger als Kunde. Anliegenmanagement im öffentlichen Sektor*, in: Stephan A. Jansen, Eckhard Schröter und Ni-

Deutschland wagen. Warum die administrative Belastung von Unternehmen gesenkt werden muss. Messverfahren übt über Kostenoffenlegung öffentlichen Druck aus (2005) – https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_17023_17024_2.pdf (letzter Aufruf 25.03.2022).

- co Stehr (Hg.): Bürger. Macht. Staat? Neue Formen gesellschaftlicher Teilhabe, Teilnahme und Arbeitsteilung, Wiesbaden 2012, S. 109-124.
- Campe, Johann Heinrich: [Art.] Bureaucratie, in: Wörterbuch zur Erklärung und Verdeutschung der unserer Sprache aufgedrungenen fremden Ausdrücke, Braunschweig 1813.
- Cancik, Pascale: Selbst ist das Volk? – Der Ruf nach »Volkstümlichkeit der Verwaltung« in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Der Staat 43 (2004), S. 298-327.
- Cancik, Pascale: Vom Widerspruch zum informalen Beschwerdemanagement. Siegt der »Verhandlungsstaat« über den »hoheitlichen Anordnungsstaat«?, in: Die Verwaltung 43/4 (2010), S. 467-499.
- Crouch, Colin: Postdemokratie, Frankfurt a.M. 2008.
- Foucault, Michel: Was ist Kritik?, Berlin 1992.
- Garot, Robert: »You're not a stone«. Emotional Sensitivity in a Bureaucratic Setting, in: Journal of Contemporary Ethnography, 33/6 (2004), S. 735-766.
- Graeber, David: Bullshit Jobs. A Theory, London 2018.
- Graeber, David: The Utopia of Rules. On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy, Brooklyn/London 2015.
- Grether, Thomas: Weniger Bürokratie in Deutschland wagen. Warum die administrative Belastung von Unternehmen gesenkt werden muss. Messverfahren übt über Kostenoffenlegung öffentlichen Druck aus (2005) – https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_17023_17024_2.pdf (letzter Aufruf 25.03.2022).
- Haas, Stefan: Die Kultur der Verwaltung. Die Umsetzung der preußischen Reformen 1800-1848, Frankfurt a.M. 2005.
- Jakob, Rafael und Burkhardt Wolf: Der verwaltete Souverän. Kleists *Michael Kohlhaas* und die preußischen Reformen, in: Administory 8 (2023; im Erscheinen).
- Kafka, Ben: The Demon of Writing. Powers and Failures of Paperwork, New York 2012.
- Klikauer, Thomas: Managerialism. A Critique of an Ideology, Basingstoke/Hampshire 2013.

- Krosigk, Rüdiger von: Bürger in die Verwaltung! Bürokratiekritik und Bürgerbeteiligung in Baden. Zur Geschichte moderner Staatlichkeit im Deutschland des 19. Jahrhunderts, Bielefeld 2010.
- Luhmann, Niklas: Die Grenzen der Verwaltung, hg. v. Johannes F. K. Schmidt und Christoph Gesigora, Berlin 2021.
- Luhmann, Niklas: Funktionen und Folgen formaler Organisation, 2. Aufl., Berlin 1972.
- Mauerer, Esteban: Suppliken und Rekurse. Bayern im frühen 19. Jahrhundert, in: ders. (Hg.): Supplikationswesen und Petitionsrecht im Wandel der Zeit und im Spiegel der Publikationen der Historischen Kommission, Göttingen 2020, S. 59-83.
- Meer, Frans-Bauke van der: New Public Management and Evaluation, in: Christopher Pollitt, Sandra van Thiel und Vincent Homburg (Hg.): New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives, Basingstoke/Hampshire 2007, S. 165-180.
- Mohl, Robert von: Über Bureaukratie, in: Klaus von Beyme (Hg.): Politische Schriften. Eine Auswahl, Wiesbaden 1966, S. 276-310.
- Palupski, Rainer: Marketing kommunaler Verwaltungen, München/Wien 1997.
- Schönig, Werner und Jutta Figgen: Beschwerdemanagement als Chance für eine ARGE. Ein Beispiel zur substantiellen Füllung des ›Kunden-Begriffs in der Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt 4/2006, S. 95-99.
- Schröter, Eckhard: New Public Management. In: Sylvia Veit, Christoph Reichard Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 5., vollständig überarb. Aufl., Wiesbaden 2019, S. 115-126.
- Wesselmann, Stefanie und Bettina Hohn (Hg.): Public Marketing. Marketing-Management für den öffentlichen Sektor, 4., vollständig überarb. Aufl., Wiesbaden 2017.