

Pascale Cancik

## »Bürokratie« als negative Markierung: Zur Semantik von Staats- und EU-Kritik<sup>1</sup>

### 1. »Bürokratie« als Angebot zur negativen Sinnstiftung

In Deutschland wird seit gut 40 Jahren Bürokratie abgebaut beziehungsweise entbürokratisiert – rhetorisch und praktisch. Bürokratieabbau taucht als Aufgabe in den Wahlprogrammen aller sechs im letzten Bundestag vertretenen Parteien auf.<sup>2</sup> Längst haben wir staatliche Institutionen, die dafür zuständig sind, Bürokratie abzubauen, eine Bürokratie des Bürokratieabbaus, wenn man ironisch werden will. Ähnliches gilt für die EU. Was aber ist Gegenstand dieses Abbaus, was ist jene Bürokratie, die da in vermeintlich großer Einigkeit eingedämmt werden soll? Und warum scheint so große Einigkeit zu bestehen, dass Bürokratie, wenigstens in Teilen, weg muss?

100 Jahre nach Max Webers berühmt gewordenem Bürokratie-Kapitel in seinem Werk *Wirtschaft und Gesellschaft* kann mit »Bürokratie« oder »bürokratisch«, je nach Kontext, ganz Unterschiedliches gemeint und dieses Gemeinte jeweils eher »neutral« oder negativ konnotiert sein.<sup>3</sup> Von staatlichen Institutionen über Verwaltungsstile, Beamtenstum, Formen und Formularen, Regeln und Recht, Organisation bis hin zum politischen System an sich – alles scheint aufgehoben in diesem Begriff. Auch ist er in der Lage, höchst unterschiedliche Aspekte, in Teilen gar gegensätzliche Behauptungen zu vereinen.<sup>4</sup> So können »Bürokratie« und das Adjektiv »bürokratisch« gleichermaßen für effiziente wie auch für ineffiziente Verwaltung stehen, für die Nutzung von Ermessensspielräumen wie für deren Nicht-Nutzung, das strikte »Kleben« an der Regelung. Diese Eigenschaft, Neutrales beziehungsweise Positives und gleichzeitig Negatives bezeichnen zu können, führt zu Verwirrung, aber auch zu besonderer Nutzbarkeit der Bürokratiebegrifflichkeit.

- 1 Der Beitrag beruht in Teilen auf einem Vortrag am Wissenschaftskolleg zu Berlin im März 2018: »Die Bürokratie der Anderen: Muster der EU-Kritik«. Eine stark verkürzte Fassung bei Cancik 2018.
- 2 Auch im Sondierungspapier der Großen Koalition ab 2018 tauchen Thema und Sprachgebrauch prominent auf. Vgl. *Ergebnisse der Sondierungsgespräche von CDU, CSU und SPD. Finale Fassung*, 12.01.2018, S. 5 f. [www.zeit.de/politik/deutschland/2018-01/Gesamtmdokument-Stand-121-1-10-15.pdf](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-01/Gesamtmdokument-Stand-121-1-10-15.pdf) (Zugriff vom 18.01.2018).
- 3 Insbesondere Weber 1922.
- 4 Zum Problem auch: Jann, Wegrich (2008, S. 49 ff.), die irreführende Rankings und Messungen gefühlten Bürokratiewachstums sowie fehlgehende Überbürokratisierungsbetonung in Deutschland feststellen, zugleich aber Entbürokratisierung für unbedingt notwendig halten und Hemmnisse für deren Gelingen analysieren.

Im Zentrum dieses Beitrags steht, anders als in der klassischen Bürokratieforschung, nicht die Frage, ob die EU oder Deutschland eine Bürokratie *sind* und was daraus folgt, sondern was damit gemeint ist, wenn etwas in negativer Absicht als »Bürokratie« beziehungsweise »bürokratisch« bewertet wird. Es geht um spezifische Prägungen von Staats-, Verwaltungs- oder Rechtskritik, die schon in der bloßen Markierung des Kritisierten als »Bürokratie« ihren Ausdruck findet, um sprachliche Rahmungen (*frames*), in denen der Bürokratiebegriff nicht, wie etwa der der Verwaltung, den »neutralen« Gegenstand einer kritischen Analyse bezeichnet, sondern schon die Einstufung als »Bürokratie« an sich transportiert, dass es sich um etwas Schlechtes handele.

Schaut man sich praktizierte »Entbürokratisierung« in der Sache an, stößt man auf Stichworte wie »better regulation«, Paragraphenbremsen, »one in – one out«-Konzepte, »Bürokratiekosten«, auf den Nationalen Normenkontrollrat und ähnliche Institutionen auf EU-Ebene, auf »sunset-legislation«, Bürokratieentlastungsgesetze, Personalabbau und vieles mehr. Das wird im Folgenden eine Rolle spielen, aber eben nur als Teil einer anders ansetzenden Perspektive, die auf die Semantik von »Bürokratie« blickt. Im Mittelpunkt steht die Frage, weshalb Bürokratie einerseits als »neutraler« Fachbegriff verbreitet ist, andererseits typischerweise als negativ wahrgenommen wird. Verständlich wird das, wenn man sich der Geschichte der Verwendung dieses Ausdrucks widmet.

Das führt in die Staats- und Verwaltungskritik seit 1800, die Zeit, in welcher das Schimpf- und Kampfwort Bürokratie geprägt wurde. »Bürokratie« diente damals, so meine These, zur Bezeichnung von Nicht-Gewolltem, sie war etwas, das es zu überwinden galt. Der Ausdruck bündelte auf dem langen Weg zum demokratischen Rechtsstaat unterschiedliche Kritik am monarchischen Untertanenstaat. »Bürokratie« fungierte damit als ganz verschiedene Positionen versammelndes Angebot zur negativen Sinnstiftung. Diese Funktion als negative Markierung hat der Begriff Bürokratie trotz aller Veränderungen und trotz seiner wissenschaftlichen Nutzung nie ganz verloren. Etwas als Bürokratie oder als bürokratisch zu bezeichnen bedeutet zumindest im medial-politischen Diskurs weiterhin das irgendwie Ungewollte, das Pathologische, das Dysfunktionale. Oft bleibt dabei unklar, was das jeweils Nicht-Gewollte und umgekehrt was das Gewollte ist. Genau darin dürfte eine wesentliche Funktion der Bürokratierhetorik bestehen. Die »Unbestimmtheit des semantischen Potenzials« erklärt die vielfältige Einsetzbarkeit.<sup>5</sup>

Wenn das richtig ist, müssen wir diskutieren, wie die Markierung eines politisch-administrativen Systems als Bürokratie – sei es ein Staat wie Deutschland, sei es die EU – unsere Wahrnehmung und damit unsere Debatten prägt. Wenn und soweit Bürokratierhetorik heute zur Markierung von Schlechtem genutzt wird, was ist dann umgekehrt das Positive, das erreicht werden soll? Was wollen diejenigen, die in einem an Rechtsstaat und Demokratie orientierten System das Bürokratische durch das Unbürokratische überwinden wollen?

5 Bezogen auf den zur gleichen Zeit geprägten Begriff »liberal«: Leonhard 2008, S. 52.

Zur Annäherung an diese Fragen soll in einem ersten Schritt versucht werden, unser implizites Wissen um die (EU-)Bürokratie zu fassen (Abschnitt 2). Sodann wird die Geschichte der deutschen Bürokratiebehauptungen vorgestellt und damit die These vom Gegenkonzept erläutert (Abschnitt 3). Im dritten Schritt geht es um die institutionalisierte Entbürokratisierung auf EU-Ebene (Abschnitt 4). Am Ende wird den möglichen Effekten dieser Art von Bürokratierhetorik nachgegangen (Abschnitt 5).

## 2. Das implizite Deutungspotenzial von »Bürokratie« und »Eurokratie«

Dass Bürokratie und Eurokratie manchmal einen Analysegegenstand, häufig aber einen kritikwürdigen Zustand bezeichnen,<sup>6</sup> wissen viele von uns mehr oder weniger implizit. Kaum jemand will gern Bürokratin oder bürokratisch sein. Das führt uns zur Frage, woher dieses implizite Wissen kommt und was es konkret erfasst. Einige selektive Hinweise mögen verdeutlichen, wie heterogen und aufgeladen die Wahrnehmungen sind.

Politikerinnen und Politiker berichten regelmäßig vom nötigen Kampf gegen »Bürokratiemonster«, zuletzt im vergangenen EU-Wahlkampf, in dem die Abschaffung von 1.000 Verordnungen versprochen wurde.<sup>7</sup> Hans Magnus Enzensberger veröffentlichte 2011 einen lesenswerten bürokratiekritischen Essay: *Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas*.<sup>8</sup> Das Allensbach-Institut fragt seit 1947 regelmäßig nach (negativen) Bürokratieerfahrungen und erfasst oder prägt damit die sogenannte öffentliche Meinung. Das Set von Fragen, das über die Jahrzehnte verändert und erweitert wurde, gab Ende der 1990er Jahre auf die Frage nach »Assoziationen zu Europa« und »europäischer Integration« als eine Antwortmöglichkeit »Bürokratie« vor.<sup>9</sup>

Auch Teile der Bürokratieforschung tragen mit ihrer Arbeit, teils reflektiert, teils unreflektiert, zur allgemeinen Bürokratiewahrnehmung bei.<sup>10</sup> Sie versuchen, jenes

6 Schrötter 2015, sub voce Eurokratie. Den Begriff Eurokratie erfunden oder verbreitet hat der Politikwissenschaftler Altiero Spinelli, engagierter Mitgründer der Europäischen Gemeinschaft. Er bezeichnete damit Mitte der 1960er Jahre ganz deskriptiv die Europäische Kommission im Gegensatz zu den nationalen Regierungen und Verwaltungen, die er mit »nationale Bürokratien« kurzfasste; Spinelli 1966, insbesondere S. 71 ff. Ähnlich: Ellinas, Suleiman 2012, S. 2, 196; Kassim et al. 2013, S. 2.

7 Manfred Weber, Kandidat der Konservativen für die Kommissionspräsidentschaft; vgl. Winde 2019. Auch der österreichische Bundeskanzler Kurz setzte im Wahlkampf darauf.

8 Enzensberger 2011.

9 Noelle-Neumann, Köcher 1997, S. 1152. 1997 assoziierten 76 Prozent der Befragten den Begriff Bürokratie mit der europäischen Integration. Modifizierte Fragen finden sich im letzten ausgewerteten Band zum Europäischen Parlament und zur Europäischen Kommission; Noelle-Neumann, Köcher 2002, S. 919.

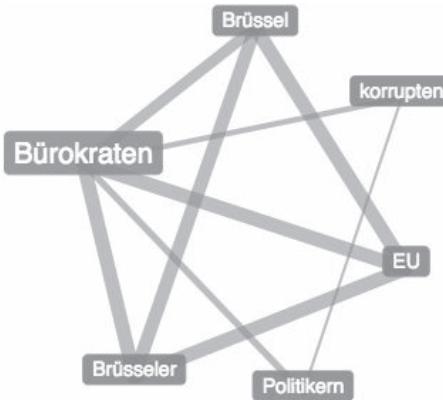
10 Die Versuche, die heterogene Nutzung der Bürokratiebegrifflichkeit zu klären und die wissenschaftliche Begriffsverwendung angesichts der negativen Ressentiments zu bewahren, sind ein eigenes Thema. Für einen seriösen Versuch nur Riggs 1979, der

Großphänomen Bürokratie zu erfassen, konzipieren aber auch Maßnahmen des Bürokratieabbaus. Ihre Herangehensweise ist sowohl analytisch als auch politikberatend und normativ. Dadurch konstruieren sie mit, was Bürokratie sei und was davon unerwünscht und deshalb abzubauen.<sup>11</sup> Sie würden die grundsätzliche Notwendigkeit von Bürokratie wohl nie bestreiten, thematisieren aber häufig das Negative und haben sich dabei, vielleicht ungewollt, der im politisch-medialen Raum genutzten Bürokratierhetorik angenähert.<sup>12</sup>

Aber auch Staat und EU selbst vermitteln möglicherweise implizites Wissen, indem sie Praktiken der Entbürokratisierung oder des Bürokratieabbaus institutionalisieren und damit »Bürokratie« als Kurzformel für Negatives an Staat und Verwaltung bestätigen.

Schließlich dürften diffuse Eindrücke medialer Berichterstattung eine Rolle spielen, wie sie Abbildung 1 zu verdeutlichen sucht.<sup>13</sup>

*Abbildung 1: Kookkurrenzen zum Wort Bürokraten*



Quelle: Quasthoff et al. 2013.

zehn bis 40 Verwendungsweisen ermittelt. Auf die EU bezogene politikwissenschaftliche Bürokratieforschung ist im Wesentlichen eine Fortsetzung der staatsbezogenen Bürokratieforschung; zum Beispiel Bach 1999. Zu ihren Themen gehört beispielsweise die EU als »Elitenprojekt«; Haller 2009; historisierend: Patel 2018, S. 173 ff.

- 11 Vgl. nur Jann, Wegrich 2008, S. 49 ff. Kritisiert werden, grob zusammengefasst, die vermeintlich zu große Menge an Aufgaben, die der Staat übernimmt, ein zu großer Beamtenapparat, ineffiziente oder bürgerferne Verfahren, intransparente Aushandlungsmechanismen zwischen »Verwaltungen« und schließlich die angeblich zu große Menge an Rechtsvorschriften (Überregulierung). Zur ersten Phase der seriösen Bürokratieforschung vgl. Cancik 2017, S. 26 ff.
- 12 Das mag auch damit zusammenhängen, dass ein Teil jener Forschung Auftragsforschung für die Praxis war. Für Kritik daran aus der Bürokratieforschung selbst vgl. Derlien et al. 2011, S. 227 ff.
- 13 Aus: Quasthoff et al. 2013. Den Hinweis auf diesen Thesaurus verdanke ich Frank Rexroth.

Die Grafik basiert auf einer informationstechnischen Auswertung deutschsprachiger Online-Medien. »Gecrawlt« wurde von der Wortschatzdatenbank im Jahre 2011; gesucht wurde im erhobenen Wortschatz nach »Bürokraten«.<sup>14</sup> Die Skizze zeigt die häufigsten Kookkurrenzen zu jenem Wort, diejenigen Wörter also, die typischerweise gemeinsam mit dem Ausgangswort in einem Satz auftreten. Dieses quantitative Verfahren kann zwar qualitative semantische Analysen nicht ersetzen. Es lassen sich aber Hinweise auf typische semantische Felder gewinnen. Man kann also – mit gewissen Vorbehalten – den Eindruck gewinnen, dass um 2011 im genannten medialen Feld »Bürokraten« vorwiegend mit Brüssel respektive der EU und manchmal mit Korruption verbunden wurden.

Das Suchwort Bürokratie ergibt keine ähnlich auffallende Verbindung zur EU oder zu Brüssel. Aufschlussreich ist jedoch, welche Worte die genutzte Datenbank »Deutscher Wortschatz« als Synonym für Bürokratie auflistet: »Administration, Pingeligkeit, Bürokratismus, Kleinlichkeit, Pedanterie, Kleinkariertheit, Papierkram, Amtsschimmel, Engstirnigkeit, Papierkrieg«.<sup>15</sup> Interessant sind auch hier die Kookkurrenzen sowie die Angabe von linken und rechten Nachbarworten nach Häufigkeit. Dazu gehören:<sup>16</sup> Abbau, Korruption, weniger, mehr, überbordende, Mühlen, ausufernde, zu viel, Verwaltung, aufgeblähte, Papierkrieg, Kosten, Staat, unnötige, abzubauen, Bürger, Übermaß, Steuern, Wirtschaft, zusätzliche, staatliche, mahlen, EU, Schwarzes Brett, Vorschriften, Zeit für, supranationale, Verschwendung, überflüssige, Politik, Vereinfachung, Schikanen, noch mehr, Unternehmen [...]. Der negativen Aufladung schließt sich auch eine Sendung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen an, die eigentlich über »*unberechtigte Bürokratiekritik*« aufklären will. Dennoch lautet ihr Titel wie selbstverständlich: »Brüsseler Bürokratenwahnsinn«.<sup>17</sup>

Nicht zuletzt sieht man an Karikaturen, wie unser Bild von »der« Bürokratie geprägt ist. Mit der Interpretation entsprechender Bilder, ja sogar mit Liedern, könnte man Abende verbringen.<sup>18</sup> Hier sei nur ein Bild in Erinnerung gerufen, welches die EU und Deutschland spezifisch vereint: die Juncker-Kommission von 2014 als Gurkenparade oder gar Gurkentruppe.<sup>19</sup> Hinter Juncker stehen, aufgereiht unter der europäischen Flagge, 14 vollkommen gerade, gleichförmige Gur-

14 Das Korpus besteht aus deutschsprachigen »Zeitungen« »based on material crawled in 2011« (Selbsterklärung).

15 Unter: <http://wortschatz.uni-leipzig.de/de>, Suchwort: Bürokratie (Zugriff vom 23.02.2018). Wie diese Synonyme entwickelt werden und wer sie bestimmt, konnte ich bislang nicht aufklären.

16 Angegeben nach Häufigkeit. Unspezifische Worte wie die, und etc. sind hier weggelassen und Groß-/Kleinschreibungen zusammengezogen.

17 Hahne 2014.

18 Man kann satirische Gedichte finden, Lieder, eine Hommage an den Passierschein A38 im Film »Asterix erobert Rom«, Tiere wie den Amtsschimmel sowie eine Persiflage von Bürokratie als Religion: die Gestalt des Heiligen »Sankt Bürocratius«. Auch Anti-Bürokratie-Wahlplakate sind vielfältig.

19 Karikatur von Erl vom 22. Oktober 2014: »Die neue EU-Kommission«. [https://de.toonpool.com/cartoons/EU-Kommission\\_233437](https://de.toonpool.com/cartoons/EU-Kommission_233437) (Zugriff vom 30.09.2020).

ken. Der Kommissionspräsident spricht: »Alle Krummen aussortiert.« Die nicht gekrümmte Gurke steht symbolisch für jene Bürokratie, welche angeblich sogar den natürlichen Wuchs der Gurke regulieren will. Wir kommen darauf zurück.

Niemand wird nun ernsthaft behaupten, dass unsere Assoziationen, wenn wir von Bürokratie hören, allein auf einen dieser Zusammenhänge zurückzuführen sind. Zweierlei sollte mit dieser Auswahl gezeigt werden: Erstens scheint es in der kollektiven Wahrnehmung eine Verbindung von Staat/EU und Bürokratie zu geben, die häufig negativ konnotiert ist. Zuweisungen wie Krankheit, Monster, Wuchern und, stärker analysierend, Bürgerferne und Elitenprojekt gehören zur typischen Begleit-Semantik. Zweitens gerät eine Vielfalt von Diskursarenen in den Blick, wenn man nach Bürokratiewahrnehmungen sucht. Grob lassen sich drei solcher diskursiven Felder unterscheiden: das politisch-mediale, das wissenschaftliche und das praktische. Dabei handelt es sich um eine analytische Unterscheidung. Die Felder lassen sich nicht eindeutig voneinander trennen und überlappen sich.

Wie der folgende Blick in die Geschichte zeigt, ist solche mit »Bürokratie« codierte Kritik nicht neu.<sup>20</sup>

### 3. Aus der Geschichte der deutschen Bürokratiebehauptungen

#### *Die Ankunft von Bürokratie im 19. Jahrhundert*

Am Anfang der deutschen Bürokratiebehauptungen, also der Markierung von etwas als Bürokratie, steht ein Transfervorgang aus dem Französischen. Das Kunstwort *bureau-cratie* ist im Ancien Régime des 18. Jahrhunderts als – in heutiger Diktion – wirtschaftsliberales Spott- und Kritikwort für einen überregulierenden Staat geprägt worden, gemeinsam mit dem nicht weniger abfälligen Begriff *bureaumanie*. Vincent de Gournay, französischer Handelsintendant und Anhänger der Physiokraten, gilt als ihr Schöpfer. Über ihn wird berichtet:

»Wir sind vom Regulierungsgeist besessen und unsere maîtres des requêtes wollen nicht verstehen, dass es in einem großen Staat eine Unzahl von Gegenständen gibt, mit denen die Regierung sich niemals befassen darf. Der verstorbene Herr de Gournay, ein trefflicher Bürger, angesehen wegen seiner Gerechtigkeit und seiner Aufgeklärtheit, der uns zu früh entlassen wurde, sagte manchmal: ›Wir haben in Frankreich eine Krankheit, die sehr großen Schaden anrichtet; diese Krankheit nennt sich Büromanie.‹ Hin und wieder machte er daraus eine vierte oder fünfte Regierungs-Form unter dem Titel ›Bürokratie‹. Wozu sollen in der Tat so viele Schreibtische gut sein, so viele Angestellte, so viele Sekretäre, so viele Unterabgeordnete, so viele maîtres des requêtes, so viele Verwaltungsdirektoren, so viele Staatsräte, wenn die Maschine von selbst läuft und kein Reglement mehr aufzustellen, nicht eine arme kleine Formalität zu beobachten bleibt?«<sup>21</sup>

- 20 Die Geschichte umfasst über 200 Jahre, die folgende Darstellung ist also höchst selektiv und punktuell. Die Quellen wurden aus Texten ausgewählt, die den Ausdruck Bürokratie verwenden. Dabei soll ein Eindruck von der Unterschiedlichkeit der damit jeweils ausgedrückten Kritikprägungen vermittelt werden.
- 21 Friedrich Melchior Frh. von Grimm, Correspondance littéraire (Juli 1764), abgedruckt bei Tourneux 1878, S. 30, 324. Grimm berichtet über die Diskussion zur Freigabe des Getreidehandels. Siehe auch Wunder (1987, S. 277, 278), der auf eine weitere kurze Stelle bei Melchior Grimm hinweist.

Bürokratie bezeichnet ursprünglich also eine »Krankheit«, das Dysfunktionale, das nicht Erforderliche, etwas ausschließlich Negatives.

In Deutschland findet das Wort nach 1800 schnell Verbreitung. Während in der Fachliteratur zu Beginn des 19. Jahrhunderts Bureausystem, Bureauprinzip sowie bureaukratisch auch analytisch-deskriptiv für ein Organisations- und Entscheidungsprinzip stehen können,<sup>22</sup> bleiben die Ausdrücke Bürokratie und Bürokraten negativ konnotiert. Offenbar füllt der Bürokratiebegriff eine Lücke der politisch-sozialen Sprache der Zeit, ähnlich wie das Wort und das damit verbundene Konzept »liberal«,<sup>23</sup> das ebenfalls aus Frankreich kommt. Bürokratie steht dabei für eine Art Gegenkonzept, dient als Abgrenzungsbegriff, bezeichnet vor allem im Vormärz das, was es aus liberaler, frühdemokratischer und frühsozialistischer Sicht zu überwinden gilt. Aber auch im Kontext anderer politisch-sozialer Weltbilder wird Bürokratie als Bezeichnung für schlechte Verwaltung und Staatlichkeit genutzt. Folgende Beispiele ermöglichen einen Eindruck.

(1) Der konservative preußische Verwaltungsreformer Reichsfreiherr vom Stein formuliert nach Ende seiner aktiven Zeit 1821 eine ressentimentgeladene Verwaltungs- und Beamtenkritik.

»[Das] System, durch eine zentralisierende, regierungssüchtige Bürokratie angewandt, frisst sich selbst auf [...]. Wir sind überbevölkert, haben überfabriziert, überproduziert, sind überfüttert und haben mit Buchstaben und Tinte die Beamten entmenscht, die Verwalteten entgeistert und alles in toten Mechanismus aufgelöst.«<sup>24</sup>

Die »besoldete[n], buchgelehrte[n], interesselose[n], ohne Eigentum seiende[n] Buralisten« bilden eine »Kaste«, sind bloße »Schreibmaschinen«, so Stein – noch vor der Durchsetzung der technischen Schreibmaschinen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.<sup>25</sup>

(2) Im Vormärz bezeichnet Bürokratie vor allem das Beamtentum und die hierarchisch-monokratisch organisierte Entscheidungsorganisation in der Monarchie. Sie sollen aus liberaler und manchmal demokratischer Sicht durch »volkstümliche Verwaltung« abgelöst werden. Ämter würden dann durch Wahlen besetzt, die Selbstverwaltung der gesellschaftlichen »Korporationen«, etwa der Kommunen, ermöglicht und partizipative Entscheidungsfindung mithilfe von Kollegialprinzip, Öffentlichkeit und Mündlichkeit gesichert.<sup>26</sup> So lautet das Programm einer Demokratisierung der Verwaltung, ohne die eine Demokratisierung des Staates nicht denkbar schien. Nach dem Scheitern der 1848er-Revolution wenden sich die Bür-

22 Den Gegensatz bildet das Kollegialprinzip; Cancik 2017, S. 4 f. Später finden wir Bürokratie als Synonym für ein wohlwollend wahrgenommenes Beamtentum etc.

23 Zu den Stationen der semantischen Anpassung und Aneignung von »liberal«: Leonhard 2008, S. 51 f.

24 Freiherr vom Stein, Brief an Kunth, 8.XI.1821, in Botzenhart, Hubatsch 1965, S. 408 f.

25 Erste technische Konstruktionen gibt es bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts, die massenhafte Verbreitung beginnt gegen Ende des 19. Jahrhunderts.

26 Näher Cancik 2004.

gerlich-Liberalen von entsprechenden Forderungen ab, sie werden »real-politisch«.<sup>27</sup>

Der frühe Karl Marx hatte 1843 eine radikalere Kritik formuliert: Bürokratie sei der bürgerliche Staat, systeminterne Reform würde an den negativen Seiten nichts ändern, nur Systemüberwindung könne helfen: »Die Bürokratie ist ein Kreis, aus dem niemand herausspringen kann.«<sup>28</sup> In marxistisch-kommunistischen Kontexten wird insbesondere das Modell der selbstverwalteten Kommune als alternative Verwaltungsform zentral bleiben, Bürokratie bleibt der bürgerlich-bourgeoise Feind, bis in unsere Gegenwart.

(3) Mitte des 19. Jahrhunderts versucht sich der Rechts- und Staatswissenschaftler Robert von Mohl an der Erfassung des neuen Begriffs. Seine semantische Sammlung führt ihn zur Erkenntnis, dass Bürokratie ein negativer Ausdruck sei, geeignet, die unterschiedlichsten politischen Richtungen scheinbar zusammenzuführen.<sup>29</sup> Mohl identifiziert die folgenden Kritikergruppen und Perspektiven der Kritik: Aristokraten und privilegierte Stände; Gewerbetreibende, Liberale<sup>30</sup>; Techniker und Experten im öffentlichen Auftrag; Kirchen; Wissenschaft; Gemeinden; und schließlich die »Staatsmänner selbst« – also mehr oder weniger alle, die überhaupt am öffentlichen Diskurs teilnehmen. Er definiert:

»[D]ie Bureaucratie [...] ist nichts anderes, als die Uebertreibung der Staatsidee, vollzogen durch einen zahlreichen und zum Theile aus sehr mittelmässigen Gliedern bestehenden Organismus von gewerbsmässigen Beamten.«<sup>31</sup>

Mohl systematisiert auch die Kritikpunkte, die Unbehagen auslösen und in der Markierung als Bürokratie ausgedrückt werden. Dazu gehören:

1. Die Ausdehnung des Staates, das ist die »Übertreibung der Staatsidee«: Sie zeigt sich in Übergriffen auf die Gesellschaft, auf die »Korporationen« und führt zur »Aufsaugung des öffentlichen Lebens« durch den Staat.
2. Die Ausdehnung des Beamtentums, des »Organismus von gewerbsmässigen Beamten«, deren »gewerbsmässiges Regieren« zur Bildung einer »Kaste« führt.
3. Mangelnde Bildung und Befähigung der Beamten bei gleichzeitigem Hochmut derselben.
4. Zentral sind schließlich die »Geschäftsformen«: Dazu gehört zum einen überflüssige »Schreiberei«, Tintenverschwendungen; zum anderen die Klage über »Barschheit gegen Bürger« und schließlich über fehlende persönliche Vor-Ort-Kenntnisse.

Mohls Text bietet eine Darstellung wesentlicher Aspekte von Staats- und Verwaltungskritik, die seither von verschiedener Seite immer wieder aufgegriffen werden, gefasst im Begriff Bürokratie.

27 Nach von Rochau 1853/1869; Stolleis 1992, S. 175 f.

28 Marx 1976 [1843], S. 249, zu »Bürokratie« insbesondere S. 246 ff.

29 Siehe von Mohl 1846, S. 33, vertiefend S. 334 ff.

30 Bei von Mohl: »Mann des staatlichen Fortschrittes und der freien Entwicklung der Volksrechte«.

31 Siehe von Mohl 1846, S. 340 f.

Im vergleichenden Vorgriff auf spätere Zeiten sind zwei Einsichten hervorzuheben:

Bürokratie ist (schon) im 19. Jahrhundert, erstens, ein vager Begriff; er markiert Negatives, ist aber eindeutig begrenzt auf Phänomene von Staat und staatlicher Verwaltung. Zweitens wird die Dimension Recht beziehungsweise Rechtskritik nicht explizit thematisiert, eine Dimension, die für gegenwärtige Debatten zentral ist, nicht zuletzt auf der Ebene der EU.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wird das neue Wort Bureaukratisierung geprägt<sup>32</sup> und damit eine permanente Dynamik erfassbar: Die Gesellschaft, die zunehmend als dem Staat gegenüberstehende »Bürger-Gesellschaft« konzipiert wird, kann nun als bedroht wahrgenommen werden durch die Ausdehnung von Staat und staatlicher Verwaltung. Bürokratisierung bezeichnet zunächst vor allem eine Kritik am Zugriff des Staates auf bislang »zivilgesellschaftlich« oder kirchlich organisierte Bereiche.<sup>33</sup> Im 20. Jahrhundert wird Bürokratisierung viel umfassender für ein sozialphilosophisches Unbehagen stehen, das Unbehagen an einer vermeintlichen Umwandlung der Gesellschaft und der Menschen selbst in verwaltete, gleichförmige, nichtindividuelle Maschinen. Zum Kontext zählen Wahrnehmungen wie »Vermassung«, Wertewandel und die »verwaltete Welt« (Adorno). Dazu gehört damals ein erheblich kulturpessimistischer Ton eher bürgerlich-konservativer Verlusterfahrung einerseits, eher links-sozialistischer Entfremdungs- und Verdinglichungswahrnehmungen andererseits.<sup>34</sup>

Ende des 20. Jahrhunderts wird an diese Debatten angeknüpft. 1978 verdichtet Heiner Geißler, damals neuer Generalsekretär der CDU, die parteipolitische Auseinandersetzung durch die Wiederaufnahme der Bürokratierhetorik. Der grammatische Titel einer von ihm organisierten Tagung, die als Anstoß dienen soll, spricht für sich: »Die verwaltete Welt – Gesellschaft in Fesseln«. Damit stoffen die konservativen Parteien eine neue Phase der Bürokratiewahrnehmungen und -deutungen an. Sie mündet in die Rhetorik und Praxis staatlicher »Entbürokratisierung«, die auf einer letztlich wirtschaftsliberalen Prägung von Bürokratiekritik basiert. Wir kommen auf diese Zeit »nach der organisierten Moderne« zurück.

### *Vom weiten Bürokratiebegriff Max Webers zum engen Verständnis staatlicher Entbürokratisierung im 20. Jahrhundert*

Vor jener Periode der Parteipolitisierung und anschließenden »Verstaatlichung« einer wirtschaftsliberalen Prägung von Staatskritik, die mit dem Begriff Bürokratie codiert wird, steht eine enorme Ausdehnung des semantischen Potenzials von Bürokratie. Exemplarisch dafür ist Max Weber, der den Bürokratiebegriff weiter fasst, ihn analytisch einsetzt und damit in gewissem Sinne »neutralisiert«.

32 Hinweise bei Kämper 1997, S. 547, 550.

33 Frühes Beispiel: Gmelch 1866, S. V.

34 Cancik 2017, S. 12 ff.

Er nutzt die Bürokratiebegrifflichkeit, erstens, um sein Modell legaler Herrschaft analytisch zu erfassen.<sup>35</sup> Bürokratie bezeichnet in diesem Zusammenhang ohne jede negative Konnotation den für die Realisierung legaler Herrschaft erforderlichen Verwaltungsstab und Verwaltungsstil, definiert unter anderem durch Berufsbeamtentum, Regelbindung, Schriftlichkeit und Hierarchieprinzip. Zweitens entdeckt Weber diese Art von Verwaltungsstab nun auch jenseits des Staates. Bürokratien gibt es überall, wo sich Gesellschaft organisiert: in religiösen Einrichtungen, in Parteien<sup>36</sup> und vor allem in der Wirtschaft. Im Anschluss an Weber entwickelt sich Bürokratie zu einer Art organisationstheoretischem Grundbegriff, der in Soziologie und Ökonomie eine vergleichende Auseinandersetzung mit privater Wirtschaftsbürokratie beziehungsweise Industriebürokratie einerseits und staatlicher Bürokratie andererseits ermöglicht. Die »Privatbeamten« der Wirtschaft werden hier als Pendant zu den Staatsbeamten betrachtet. Sie alle sind Büromenschen. Die Privatbeamten sind den negativen Organisationseffekten – Stichwort: Arbeitsteilung, Entfremdung – womöglich noch stärker ausgesetzt als die Staatsbeamten.<sup>37</sup>

Webers Arbeit gilt damit als zentraler Beitrag, wenn nicht gar Ausgangspunkt der Verwissenschaftlichung von Bürokratiebehauptungen.<sup>38</sup> Weber hat den Begriff Bürokratie jedoch nicht nur neutral-analytisch oder gar positiv wertend benutzt. An anderer Stelle lässt er vielmehr die Deutung von Bürokratisierung als diffuse Bedrohung der Gesellschaft anklingen,<sup>39</sup> die in der oben angedeuteten Modernekritik der Zeit aufscheint. Besonders deutlich, ja pathetisch, wird diese Kritik von seinem Bruder Alfred Weber formuliert. Er beobachtet,

»[...] wie sich ein riesenhafter ›Apparat‹ in unserem Leben erhebt, wie dieser Apparat die Tendenz besitzt, sich immer weitergehend über früher [...] frei und natürlich gewachsene Teile unserer Existenz zu legen, sie in seine Kammern, Fächer und Unterfächer einzusaugen, [...] wie ein Gift der Schematisierung, der Ertötung alles ihm fremden, individuellen, selbstgewachsenen Eigenlebens dabei von ihm ausstrahlt, wie er an Stelle dessen ein riesenhaftes rechnerisches Etwas setzt, ein System, das mit einem toten Vor- und Nacheinander, brockenweisen Miteinander, seelenlosen Füreinander sich über alle Arbeit, alles Schaffen breitet.«<sup>40</sup>

Als Problem sieht Alfred Weber die vermeintliche Entmündigung und »Verspießbürgerung« der Mittel- und Oberschicht durch Bürokratisierung; ein gesellschaftsbezogenes Unbehagen, das über politische Kritik an monarchischem Beamtentum weit hinausgeht. Bürokratisierung ist Teil von Modernisierung, diese ist unentrinnbar, irgendwie fürchterlich und gilt als kulturell und ethisch verlustreich.

35 Zentral: Weber 1922, S. 650–678 (Typen der Herrschaft).

36 Michels 1911, bei ihm zentral der Ausdruck Oligarchie.

37 Vgl. von der Gablentz 1926.

38 Wunder 1987, S. 277 ff. Skeptisch gegenüber dem Neutralisierungsnarrativ: Cancik 2017, S. 6 f.

39 Zum Beispiel: Weber 1999 [1909], S. 359 ff.

40 Alfred Weber 2000 [1910], S. 98 f.; wieder aufgegriffen in Alfred Weber 1979 [1946].

Der Gegenbegriff Entbürokratisierung wird zu Beginn der Weimarer Republik geprägt und im weiteren Verlauf mit neuen Deutungen versehen.<sup>41</sup> Ausgehend von der erwähnten Tagung der CDU intensiviert sich Ende der 1970er Jahre ein neuer Entbürokratisierungsdiskurs in Politik, Publizistik und Wissenschaft. Gegen den sozialdemokratischen Ausbau des Sozialstaates und den damit einhergehenden Ausbau der Verwaltungen sowie die »Rechts-Expansion« besetzten die konservativen Parteien das Feld der Staats- und Rechtskritik mithilfe der Schlagworte Bürokratie, Bürokratieabbau und Entbürokratisierung. Erkenntnisse der Verwaltungswissenschaften wurden in den folgenden Debatten von allen Seiten einbezogen, entsprechende Auftragsforschung wurde veranlasst. Die Versuche von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, sich in Teilen der negativen Konnotierung von Bürokratie zu verweigern und die Debatte zu versachlichen – etwa durch die Differenzierung zwischen akzeptabler Bürokratie und schlechtem »Bürokratismus«,<sup>42</sup> blieben im politischen Diskurs letztlich unbeachtet.<sup>43</sup>

Zunehmend wird nun wieder eine wirtschaftsliberale Grundierung des Bürokratiebegriffs stärker. Als Referenzwerk soll der Essay »Die Bürokratie« von Ludwig von Mises dienen, der ursprünglich 1944 in den USA publiziert wurde. Die dort formulierte »neoliberale« Staats- und Staatsverwaltungskritik wird in den USA und in anderen westeuropäischen Staaten, nicht zuletzt mithilfe der OECD, zunehmend aufgenommen.<sup>44</sup> Sie gewinnt ab den 1980er Jahren auch in Deutschland zunächst rhetorisch an Boden.<sup>45</sup> Entbürokratisierung, Privatisierung und De-Regulierung ist der aktionsbezogene Schlagwort-Dreiklang dieser Konzeption, die auch in der Rede vom »schlanken Staat« (Helmut Kohl) Ausdruck findet.<sup>46</sup> Den Kontext bilden Entwicklungen wie die Staatsverschuldung, die De-Industrialisierung mit ihren Folgen für die Wirtschaft, aber auch für die sozialen »Klassen«, der Wertewandel zu »Selbstverwirklichungswerten«, die Herausbildung eines »neuen Liberalismus«, der wirtschaftsliberale und kulturliberale Positionen zusammenführt und damit nicht nur die Links-Rechts-Sortierung von Staats- und Gesellschaftskonzepten übergreift, sondern mit »Über-Regulierung« ein (scheinbar) gemeinsames Kampffeld findet.<sup>47</sup>

Die neue Wortbildung Bürokratiekosten, die im Zentrum der Konzeption von Entbürokratisierung steht, zeigt, dass es hier vorwiegend um Wirtschaftsinteressen

41 Zur Geschichte des Entbürokratisierungsbegriffs vgl. Cancik 2017, S. 9 ff.

42 Zum Beispiel Grunow, Hegner 1977, S. 49.

43 Cancik 2017, S. 15, 26 ff.

44 Zur Heterogenität von »neoliberalen« Staats- und Gesellschaftskonzepten über die Zeit und die verschiedenen (nationalen) Schulen vgl. Biebricher 2016, S. 9 ff. Zu den verschiedenen Schulen: Slobodian 2019; zu von Mises: ebd., S. 48 ff.

45 Markante Station ist das Lambsdorff-Papier von 1982; vgl. Wolter 2016, S. 111.

46 Zur Semantik gehören zudem: Autonomie, Eigenverantwortung, Selbstverantwortung, Management, Leistung. Zeithistorisch zum Paradigma Privatisierung: Frei, Süss 2012. Kritisch zu den neu geschaffenen Märkten (Bildung, Verkehr, Gesundheitswesen etc.) und den Akteuren: Engartner 2016.

47 Etwa: Reckwitz 2017, S. 373 ff.

geht. Mit Bürokratiekosten sind nicht die Kosten der staatlichen Verwaltung gemeint, sondern der Aufwand, den Unternehmen für die Erhebung und Weitergabe von Informationen an die Verwaltungen aufbringen müssen.<sup>48</sup> Ziel jener Informationspflichten der Unternehmen ist es, die Verwaltungen zu befähigen, ihre Vollzugsaufgaben etwa im Umweltschutz zu erfüllen.

Die Verschiebung der Aufmerksamkeit auf jene Bürokratiekosten steht zugleich für eine Verengung kritischer Diskurse. Es geht nicht (mehr), wie in anderen, die Bürokratie negativ markierenden Beiträgen und Konzeptionen, um Gesellschaftsinteressen im weiteren Sinne, etwa Emanzipation, Menschlichkeit von Verwaltung oder Verständlichkeit von Herrschaft. Zum Erfolg der verengten wirtschaftsliberalen Bürokratierhetorik dürfte aber gerade das implizite Aufrufen dieser althergebrachten, allgemein-emanzipativen Gegen-Vorstellungen – also: Freiheit, Menschlichkeit, Selbstbestimmung, Demokratie, Verständlichkeit, Einfachheit, Direktheit – beigetragen haben. Deren suggestive Kraft ist weiterhin beachtlich.

Im Rahmen des nun prägend gewordenen wirtschaftsliberalen Diskurses markiert Bürokratie vorwiegend Rechtskritik. Im Zentrum steht die als problematisch wahrgenommene (Über-)Regulierung der Wirtschaft. Die »Zuviel-Recht-Behauptung« bezieht sich dementsprechend nur auf bestimmte Rechtsgebiete. Im Handbuch *Mehr Management in Regierung und Verwaltung – Entbürokratisierung von A bis Z* findet sich eine Liste jener »Rechtsmaterien, die administrativ zu bewältigende Restriktionen beinhalten und damit mehr hemmen als fördern. Ungezählte Ge- und Verbote im Wettbewerbs-, Bau- und Planungs-, Sozial-, Steuer- und Ver- gaberecht offenbaren dies«.<sup>49</sup>

Zu ergänzen sind das Umweltrecht, Gewerberecht, andere Bereiche des Wirtschaftsverwaltungsrechts, Verbraucherschutzrecht und Lebensmittelrecht. Nicht problematisiert werden hingegen etwa das Polizei- und Sicherheitsrecht oder das Migrationsrecht, das ebenfalls immer kleinteiliger geregelt wird und für viele Menschen typische negative Bürokratieerfahrungen bereithält.

Im Zuge der parteipolitischen Entbürokratisierungswahrnehmung wird Entbürokratisierung zur staatlichen Aufgabe.<sup>50</sup> Die dahinterstehende Bürokratiekritik wird dabei notwendig im verwaltungstechnischen, sozusagen im bürokratischen Modus bearbeitet. Ein neueres Beispiel einer solchen Entbürokratisierungsinstitution ist der Nationale Normenkontrollrat, der 2006 beim Bundeskanzleramt eingERICHTET wurde.<sup>51</sup> Er prüft Gesetzesvorschläge der Regierung daraufhin, ob darin die entstehenden Bürokratiekosten für die Unternehmen zutreffend geschätzt und ausgewiesen sind. In einem jährlichen Bericht werden Fortschritte und Probleme im Bereich staatlicher Entbürokratisierung festgehalten.

48 Vgl. das Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates von 2006 (mittlerweile mit erweiterter Aufgabenstellung, § 2 Abs. 2 NKRG (2011). Zum Normenkontrollrat siehe unten und Notbohm 2019).

49 Eichhorn 2017, S. 86. Das Umweltrecht nennt er hier nicht; vgl. aber ebd., S. 288 f.

50 Zur »Verstaatlichung« der Bürokratiekritik: Cancik 2017, S. 24 ff.

51 Notbohm 2019, S. 30 ff.

Im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts beobachten wir also gleichsam eine doppelte Verengung der Bürokratiebehauptung. *Erstens* wird Bürokratie als Problem wieder vorwiegend beim Staat verortet und als Negativfolie der freien Wirtschaft und der Privatunternehmen vorgestellt, die vermeintlich gar kein Bürokratieproblem (mehr) haben. Eine solche Verengung der Bürokratiewahrnehmung auf die öffentliche Verwaltung und die Kennzeichnung des Staates und seiner Verwaltung als »das Andere« erscheint aus der Perspektive einer Überlegenheitsbehauptung von Markt und Wirtschaft als Steuerungsmechanismen ausgesprochen funktional.<sup>52</sup> Zugleich wird Entbürokratisierung, *zweitens*, als Maßnahme zur Entlastung der Wirtschaft konzipiert.<sup>53</sup> Die staatliche Entbürokratisierungspraxis »beweist« durch ihre Existenz die permanente Bedrohung durch Bürokratie und behauptet zugleich, sie bekämpfen zu können. Sie ist damit Ausdruck eines politisch verbreiteten Versprechens, das ich das »Versprechen des Unbürokratischen« nenne und auf das ich später noch zurückkommen werde.

#### 4. Die EU als Beispiel des Entbürokratisierungsparadigmas

##### *Institutionalisierung der Bürokratiekritik auf EU-Ebene*

Wie angedeutet hat die EU ihrerseits Bürokratiekritik – in anderen Worten: Verwaltungs-, Rechtsetzungs- und Institutionenkritik – aufgegriffen und institutionalisiert. Neben dem älteren *administrative burden* (Verwaltungslasten), auch *red tape* genannt – nach dem roten Band, mit dem im angelsächsischen Raum Aktenbündel verschnürt wurden –, ist im neueren Sprachgebrauch der Begriff der Regulierungskosten (englisch: *regulatory costs*) zentral.<sup>54</sup>

Seit den 2000er Jahren kann man als Teil der EU-Reformbemühungen im Zuge der europäischen Integration eine Verdichtung der Entbürokratisierungsbemühungen beobachten. Damit wird auf die Kritik an der EU reagiert und, zumindest rhetorisch, auf eine Stärkung der demokratischen Legitimation abgezielt. Vier Stationen seien genannt:

(1) Das Weißbuch *Europäisches Regieren* von 2001, das Eckpunkte für eine EU-Reform formulierte, umfasste auch die sogenannte »bessere Rechtsetzung«, die vor allem auf professionellere Gesetzesfolgenabschätzung zielt.<sup>55</sup>

(2) Die »Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten«, besser bekannt als »Stoiber-Kommission«, hatte seit 2007 die Aufgabe, den »Administrative Burden Reduction«-Plan (ABR) umzusetzen, demzufolge »der durch EU-Rechtsvor-

52 Vgl. die Zusammenfassung in Cancik 2017, S. 33.

53 Für die frühe Entbürokratisierung empirisch: Seibel 1986.

54 Vgl. den Sprachgebrauch der Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), die sich in den 2000er Jahren viel mit entsprechenden Praktiken und Präskriptionen befasst hat: *administrative simplification, better regulation, regulatory reform* und natürlich: *Cutting Red Tape*; etwa: OECD 2006.

55 *Europäisches Regieren – Ein Weißbuch*. KOM(2001)428 endg., Abl. EU 2001/C 287/01.

schriften verursachte Verwaltungsaufwand für Unternehmen bis zum Jahr 2012 um 25 % zu verringern« war.<sup>56</sup>

(3) Das Nachfolgeprogramm trug bis 2019 das Kürzel ReFit für »Regulatory Fitness and Performance Program«, auf deutsch: »Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung«. Es sollte dazu beitragen, die politischen Ziele »so kostengünstig und unbürokratisch wie möglich zur Geltung zu bringen«.<sup>57</sup> Für die Bewertungen der Leistung und Eignung von Regulierungen sollte ein »gemeinsamer Rahmen« vorgelegt werden. Damit sollte überprüfbar sein, dass beziehungsweise wie »sie dem allgemeinen Ziel einer intelligenten Regulierung und des Bürokratieabbaus entsprechen, alle zuständigen Regierungsebenen einbeziehen und eine umfassende Beteiligung der Interessenvertreter erleichtern«. Entsprechende ReFit-Bewertungen sollten ab 2014 in mehrjährigen Evaluierungsplänen öffentlich ausgewiesen werden; seitdem sollen auch alle geplanten ReFit-Initiativen im Anhang zum Arbeitsprogramm der Kommission aufgeführt werden. Außerdem wurde ein Überwachungssystem (Fortschrittsanzeiger) eingerichtet, um den Fortgang der Rechtsetzungsvorschläge in den EU-Organen zu verfolgen.

(4) Seit 2015 soll nun der »Ausschuss für Regulierungskontrolle«,<sup>58</sup> ähnlich wie der deutsche Normenkontrollrat, Rechtsakte auf ihre Kosten – nicht nur, aber praktisch doch vorwiegend für die Wirtschaft – prüfen. Zur Anleitung der prüfenden Beamtinnen und Beamten gibt es die Better Regulation Guidelines,<sup>59</sup> 68 eng beschriebene Seiten. Diese verweisen auf eine »toolbox«,<sup>60</sup> die auf 414 Seiten 59 Instrumente für die Prüfungen bereitstellt. Eingangs wird jeweils verdeutlicht, dass nicht jeder Schritt der Prüfungen immer eingehalten werden müsse, sondern vielmehr jeweils zu prüfen sei, wann abgewichen werden könnte: der perfekte Überbürokratisierungsvorbehalt in einem Bürokratisierungsvorgang.

Ein Schwerpunkt jener Programme besteht darin, den Aufwand der kleineren und mittleren Unternehmen für die Einhaltung des EU-Rechts zu senken.<sup>61</sup> Die Kommission hat daher ermittelt, welche zehn EU-Rechtsvorschriften solche Unternehmen besonders belasten. Identifiziert wurden Vorschriften zum Umwelt-

56 Vgl. *Mitteilung der Kommission vom 12.12.2012*. KOM(2012), 746 final., S. 5. Die Stoiber-Gruppe stellte ihre Tätigkeit 2014 ein.

57 Europäische Kommission: *REFIT: Bestandsaufnahme und Ausblick*. COM(2014) 368 final, S. 2; kritisch Alemanno 2015, S. 351; Alemanno 2018; Notbohm 2019, S. 216 ff. Die Nachfolgeplattform heißt »Fit for Future«.

58 Regulatory Scrutiny Board. frz.: Comité indépendant d'examen de la réglementation. Vorgänger war der Ausschuss für Folgenabschätzung. Jenes sogenannte *impact assessment* hat eine noch längere Geschichte; Notbohm 2019, S. 207 ff.

59 SWD(2015) 111 final vom 19.5.2015. [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd\\_br\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf) (Zugriff vom 20.05.2015).

60 [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br\\_toolbox\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf) (Zugriff vom 20.05.2015).

61 Europäische Kommission: *REFIT-Plattform*. C(2015) 3261 final, Art. 2 (a); Europäische Kommission: *REFIT: Bestandsaufnahme und Ausblick*. COM(2014) 368 final, S. 4; Schroeder 2016, S. 209.

schutz, zum Datenschutz und zum Arbeitsschutz.<sup>62</sup> Vor allem in diesen Bereichen hat die Kommission in den vergangenen Jahren Änderungen vorgeschlagen, um Vereinfachungen zu erreichen. Sie hat zudem seit längerem diskutierte Richtlinienvorschläge ganz zurückgezogen, darunter etwa eine EU-Richtlinie zum Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten sowie eine EU-Richtlinie zur Sicherheit und Gesundheit von Friseuren am Arbeitsplatz.<sup>63</sup> Dieser auf die Kosten bestimmter Arten von Recht für die Wirtschaft fokussierende Zugriff ähnelt dem in Deutschland verbreiteten Verständnis von Bürokratie (*regulation*). Welchen Nutzen für welche anderen Kreise das vereinfachte, aufgehobene oder nie erlassene Recht gehabt hätte, wird nicht geprüft, der kostentechnische Zugriff gleichsam als unpolitisch inszeniert.<sup>64</sup> Auf Kritik daran hat die Juncker-Kommission in Ansätzen reagiert, etwa indem geforderte fixe Einsparungsziele bei den sogenannten Bürokratiekosten von der Kommission abgelehnt wurden.<sup>65</sup>

Demgegenüber will die neue EU-Kommission, nun unter Führung von Ursula von der Leyen, das Prinzip »one in – one out« als einen ihrer fünf zentralen Arbeitsgrundsätze anwenden.<sup>66</sup> Jenem Prinzip zufolge muss, vereinfacht gesagt, für jeden neuen ein bestehender Rechtsakt abgeschafft werden. In Deutschland ist das auch als »Paragraphenbremse« bekannt. Ob das zu einer Vorratshaltung an potenziell abschaffbarem Recht durch kluge Verwaltungen führen wird, die zur Umsetzung neuer Vorschläge aus der Politik alte Normen zum Eintauschen benötigen, wird sich zeigen.<sup>67</sup>

### *Praktizierte Entbürokratisierung: Die Gurke und die Ironie der Geschichte*

Ein Beispiel für die praktizierte Entbürokratisierung auf EU-Ebene ist der als Gurken(krümmungs)verordnung bekannte gewordene Rechtsakt. Er steht für eine ganze Reihe von EU-Regelungen, die in Deutschland als »Synonym für eine als überbordend empfundene Bürokratie« mediale Aufmerksamkeit erlangten.<sup>68</sup> Nachdem die Gurkenregulierung 2009 im Zuge der Entbürokratisierung abge-

62 Europäische Kommission: *Anpassung an die Bedürfnisse kleinerer und mittlerer Unternehmen*. COM(2013) 122 final, S. 9 f.

63 Vgl. Europäische Kommission: *REFIT: Ergebnisse und Ausblick*. COM(2013) 685 final, S. 9; Europäische Kommission: *REFIT: Bestandsaufnahme und Ausblick*. COM(2014) 368 final, S. 3 f.; kritisch Dawson 2016, S. 1225 f.

64 Kritisch zum Beispiel Kaufmann 2017. Kaufmann ist Mitglied des EU-Parlaments.

65 Europäische Kommission: *Better Regulation: Taking Stock and Sustaining Our Commitment*, 15.04.2019, S. 12. Ausführlicher: *Completing the Better Regulation Agenda 2017*, 24.10.2017. COM(2017) 651 final, S. 10 f.

66 [Designierte] Europäische Kommission: *Main Principles of the Working Methods*, 10. September 2019, Principle 3.

67 Zu diesem »perversen« Steuerungsanreiz: Kersten et al. 2019, S. 24 ff.

68 [de.wikipedia.org/wiki/Verordnung\\_\(EWG\)\\_Nr.\\_1677/88\\_\(Gurkenverordnung\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Verordnung_(EWG)_Nr._1677/88_(Gurkenverordnung)) (Zugriff vom 03.10.2019). Berühmt geworden ist die Karamellbonbonverordnung, eine reine Erfindung, die so gut in die Bürokratiewahrnehmung passte, dass sie als echt kolportiert wurde: Heinser 2012.

schafft worden war, hat sich seit ungefähr 2013 die mediale Rezeption geradezu in ihr Gegenteil verkehrt.<sup>69</sup> Mittlerweile gilt der Vorgang manchen gar als Beispiel für *ungerechtfertigte* EU-Kritik. Was war geschehen?

Die deutsche Aufregung um die Gurkenverordnung entstand 1988, obwohl sie bereits Anfang der 1960er Jahre erlassen wurde.<sup>70</sup> Um einen gemeinsamen Agrarmarkt zu schaffen, wurden damals verschiedene Obst- und Gemüsesorten in Güteklassen eingeteilt. Das ist ein Vorgang der Standardisierung, den wir auch für andere Produkte und auf anderen Regelungsebenen seit langem kennen. Qualitätskontrollen durch den Handel und der Versand werden so erleichtert. Die Vereinheitlichung der Güte- oder Qualitätsklassen sollte den europäischen Binnenhandel mit jenen Agrarprodukten vereinfachen, was den Zielsetzungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (heute: EU) entspricht. In den 1960er Jahren hatte die Regelung keine größere Aufmerksamkeit erregt. 1988 wurde sie geändert, die Grundstruktur blieb allerdings erhalten, und auch die Regelung zur Gurkenkrümmung war nicht neu. Wieder waren es die Interessen von Wirtschaftsakteuren, die auf eine Anpassung der Qualitätsnormierung drängten. Ein ganz normaler Vorgang, wie es schien. Doch diesmal sorgte die alte Regelung zur Gurkenkrümmung für mediale Aufmerksamkeit, kabarettistische Freude und Bürokratievorwürfe. Wo lag das Problem? Ging es um die Freiheit der Verbraucher? Um Demokratie? Menschlichkeit? Bürgernähe?

Eine eindeutige Antwort gibt es nicht. Offenbar bündelte die bürokratisierte Gurke latentes Unbehagen. Eine mögliche Erklärung für dieses Unbehagen liegt in der zunehmenden Rechtsetzung, die mit dem in den 1980er Jahren voranschreitenden EU-Integrationsprozess verbunden ist. Vermutlich gelangte der Zuwachs an Mitgliedstaaten, an Richtlinien, an Implementationsproblemen und EuGH-Vertragsverletzungsverfahren zunehmend ins öffentliche Bewusstsein.<sup>71</sup> Hinter Bürokratievorwürfen verbirgt sich, wie gezeigt, manchmal demokratisches Unbehagen, etwa Kritik an intransparenter und deshalb als undemokratisch wahrgenommener Regulierung. Sollte das der Hintergrund des Gurkenkrümmungsspotts gewesen sein, ginge die Kritik indessen in geradezu paradoyer Weise fehl, sind doch entsprechende europäische Regulierungen nicht weniger, sondern vielmehr besser sichtbar als viele nationale Standardisierungen.

Schon seit über 100 Jahren gibt es eine Zunahme standardisierender Normierung, zum Beispiel die technische Normung (Stichwort »Normalschraube«). Für sie stehen etwa die Kürzel DIN, EN oder ISO. Jene Normung wird in mehr oder weniger privaten Normsetzungsgremien vereinbart, also im Modus der Selbstregulierung und abseits öffentlicher Debatten. Viele derjenigen, die mit Bürokratie

69 »Die EU-Gurkenverordnung. Verspottet und doch besser als ihr Ruf«, in *Handelsblatt* vom 12. Juni 2013. Natürlich gab es auch schon früher andere Wahrnehmungen; vgl. Kremer 1992.

70 Vgl. Verordnung 23/62/EWG vom 4.4.1962, ABl. 1962, 965 ff. 1964 ausgeweitet auf Spargel und Gurken, dort auch schon die Krümmungsangaben; vgl. Verordnung Nr. 183/64/EWG.

71 Zu diesen Faktoren und weiteren Hintergründen: Patel 2018, insbesondere S. 225 ff.

die angeblich überbordende Regulierung durch Staat oder EU kennzeichnen, setzen auf solche *Selbstregulierung* – wie ja auch früher *Selbstbestimmung*, *Selbstverwaltung*, *Selbstgesetzgebung* die demokratisch-freiheitlichen Gegenmodelle zu Bürokratie bildeten. Die Annahme, dass diese Form der selbstregulierten Normierung aber transparenter oder demokratischer sei als der Modus hoheitlicher Regulierung, ist höchst zweifelhaft. Gerade umgekehrt steht zu vermuten, dass die Standardisierungs-Regelungen der EU stärker wahrgenommen werden als entsprechende Standardisierungen auf nationaler Ebene, weil sie sichtbarer sind.<sup>72</sup> Zu ihrer Sichtbarkeit trägt eben jener Rechtsetzungs-Modus bei, der kritisch als bürokratisch markiert wird. Obwohl also »die« Bürokratie Bürokratie (Regulierung) produziert, ist – verglichen mit Selbstregulierung – die Sichtbarkeit erhöht und damit potenziell auch die Transparenz und die Kritisierbarkeit.

Darüber hinaus wird jene häufig von der Wirtschaft eingeforderte Selbstregulierung von zwei Problemen begleitet, wie ein Blick auf die Gründe für den Erlass von Standardisierungsregelungen durch die EU zeigt: Die Selbstregulierung kommt oft schlicht nicht zustande beziehungsweise ist, auf größere Kreise bezogen, nicht durchsetzbar.<sup>73</sup> Es sind daher nicht zuletzt die sonst jene angeblich »unbürokratische« Selbstregulierung fordernden Wirtschaftsakteure, die hier eine Regulierung durch die EU wünschen.<sup>74</sup> Schließlich geraten bei der Selbstregulierung Interessen Dritter, die nicht in den Selbstregulierungsgremien vertreten sind, insbesondere also Verbraucher- oder Umweltschutz, nicht in den Blick. Wenn die EU dann übernimmt, wird die Regulierung als solche sichtbar. Wurde also ausgegerechnet anlässlich eines öffentlicheren und vielleicht auch demokratischeren Regellungsmodus in der EU der Demokratiedefizite suggerierende Bürokratievorwurf erhoben?

Die Regelung wurde 2009 abgeschafft, gegen den Widerstand von 15 der damals 27 EU-Staaten. Auch Deutschland wollte die Aufhebung zunächst nicht.<sup>75</sup> Plötzlich schien also ins Bewusstsein gedrungen zu sein, dass die Gurkenregulierung sich vielleicht doch nicht als Beispiel für demokratiedefizienten, bürgerfernen Regulierungswahn eignete.

Wieso wurde sie dann abgeschafft? Vermutlich war die Gurkenkrümmungsregelung zu einem Symbol von Bürokratie geworden. Ihre Abschaffung war ein Beweis erfolgreichen Bürokratieabbaus, ein Beweis, den die Entbürokratisierungs-

72 Diese Einsicht verdanke ich Hans Christian Röhl.

73 Ein eindrückliches Beispiel bieten die Normierungsversuche der »Weltschraube« um 1900. Dazu vielfältig: Vec 2006, S. 304 ff.

74 Die Regulierung durch Nationalstaaten innerhalb der EU ist als Gegenmodell nur bedingt hilfreich. Selbst wenn sie zulässig ist, was oft strittig ist, machen sie den Warenverkehr kompliziert. Zur Ablösung nationaler Differenzen durch europäische Harmonisierung (sogenannter *new approach*) im Produktsicherheitsrecht vgl. Röhl 2000, S. 3–8. Zur Rücknahme des zentralen Steuerungsanspruchs der EU durch Verweise in die private, nun aber europäisch gerahmte Normung auch: Patel, Röhl 2020, S. 55–58.

75 Vgl. Ebeling 2013. Für das Verhindern der Abschaffung wäre eine größere Mehrheit im Rat erforderlich gewesen, die nicht erreicht wurde.

institution – die Stoiber-Kommission – erbringen musste, um ihre Existenz zu rechtfertigen. Dem konnte man sich offenbar nicht mehr entziehen – eine Ironie der Geschichte.

## 5. Mögliche Effekte der Bürokratierhetorik: Drei Thesen

Die historische Perspektive hat eine Expansion der Verwendung des Begriffs Bürokratie und eine Kumulation von Bedeutungen vor Augen geführt. Neuere Verständnisse verdrängen die älteren nicht, sondern kommen hinzu. Bürokratie wird mit verschiedenen Konkretisierungen und Bildern gleichsam aufgeladen, vor allem im politischen Diskurs. Weitere Wortformen werden gebildet, wie Bürokratisierung und Entbürokratisierung, Bürokratiekosten oder das Adjektiv unbürokratisch. Eine wichtige Rolle bei der Verdichtung der Bürokratiebehauptungen spielen die Medien. Die wenigen Umfragen zu den Einschätzungen der Bevölkerung zeigen auffällige Dissonanzen zwischen bürokratiekritischer Einstellung einerseits und eigenen eher positiven Verwaltungserfahrungen andererseits.<sup>76</sup> In der Bürokratieforschung wird das manchmal als »gefühlte Bürokratie« thematisiert.<sup>77</sup> Die Rolle jener Forschung selbst für die Entstehung oder das Bedienen des Bürokratierungsgefühls wird bisher, soweit ich sehe, kaum reflektiert. Wozu führt dieses heterogene (Be-)Deutungspotenzial?

Mögliche Effekte stereotyp gewordener Bürokratie- und Entbürokratisierungsbehauptungen sind schwer fassbar. Auf einige der beobachtbaren negativen Folgen der deutschen Entbürokratisierungspraxis der letzten Jahrzehnte wurde jüngst eindrucksvoll hingewiesen: Prekarisierung, Entprofessionalisierung und Ab- wie Entwertung des öffentlichen Dienstes gehören zu den Stichworten.<sup>78</sup> Was mögliche Funktionen, Effekte und Folgen der dargestellten Rhetorik betrifft, möchte ich abschließend drei Thesen formulieren.

### Distanzierung

Die Markierung von Entscheidungen, von Recht, von Verwaltung als Bürokratie dient der Distanzierung »vom System«. Die Analyse des Entbürokratisierungsdiskurses im späten 20. Jahrhundert hat gezeigt, dass eine wesentliche Funktion der politischen Entbürokratisierungs rhetorik in der Selbst-Immunisierung der Akteure des politischen Feldes gegen Kritik besteht. Sie sind – unvermeidlich – Mitverursacher von »Bürokratisierung« und versuchen nun in einem symbolischen Diskurs, sich davon zu distanzieren.<sup>79</sup> Auch in der politischen Auseinandersetzung ist das Spiel festgelegt: Der Gesetzesentwurf des jeweils Anderen ist das »Bürokratienmonster«. Indem man es bekämpft, gehört man zu den Guten.

76 Schon in Umfragen Ende der 1970er Jahre; erneut: Grunow, Strüngmann 2008.

77 Jann, Wegrich 2008.

78 Kersten et al. 2019.

79 Derlien et al. (2011, S. 230, 240) sprechen auch von »Sündenbockfunktion«.

Die Markierung der EU als »Brüsseler Bürokratie« durch mitgliedstaatliche Politikerinnen und Politiker sowie Staatsbedienstete fungiert dann gleichsam als doppelte Distanzierung. Zur Bürokratie-Distanzierung kommt die Brüssel-Distanzierung, auch als »EU-Spiel über Bande« bekannt. Politikerinnen und Politiker in den Mitgliedstaaten nutzen die Komplexität der Organisation von Willensbildung in der EU, um eigene Verantwortlichkeiten und Zurechnungsspuren zu verwischen – ein bekanntes Muster in Mehr-Ebenen-Systemen.<sup>80</sup> Nationale Akteure schieben die Verantwortung für Rechtsakte, denen sie selbst zugestimmt oder die sie gar mit veranlasst haben, nach Brüssel, als wäre die Brüsseler Bürokratie eine Bürokratie »der Anderen«.

### *Versprechen*

In Notsituationen versprechen Politikerinnen und Politiker oft »unbürokratische« Hilfe. Aber was wird damit eigentlich versprochen? Der Einsatz öffentlicher Gelder ohne Bindung an Regeln und Verfahren durch Personen, denen jenes Geld nicht gehört? Natürlich wissen wir es besser: Es soll Schnelligkeit und Einfachheit signalisiert werden. Und doch impliziert der Sprachgebrauch, dass Regelbindung irgendwie schlecht und eigentlich verzichtbar sei. Da verfahrenslose Geldzuwendungen im demokratischen Rechtsstaat jedoch nicht möglich sind, ist die Enttäuschung absehbar.

Auf nationalstaatlicher und EU-Ebene können wir ähnliche Mechanismen beobachten. Hinter dem Programm, die Verwaltung zu vereinfachen und Lasten zu reduzieren, steht das Versprechen, dass es irgendwann einfacher und weniger wird. Wenn dem nicht so ist, warum auch immer, verlieren die Akteure und ihre Kommunikationsstrategien an Glaubwürdigkeit. Möglicherweise ist die neuere Hinwendung zu *better regulation* im EU-Sprachgebrauch schon eine Reaktion auf die Problematik früherer Versprechen und ihre Unerfüllbarkeit.

Dass das Abbau-Versprechen nicht zu erfüllen ist, wird immer deutlicher. »Der Bürokratieabbau ist ein Bürokratieumbau.«<sup>81</sup> Das gilt auch für das derzeit meistbeworbene Entbürokratisierungsinstrument und Vereinfachungsversprechen: die Digitalisierung. Ihr Potenzial zur Vereinfachung von Verwaltungsabläufen ist erheblich, ihr Potenzial, das Verhältnis von Bürgerschaft und Verwaltung noch stärker zu »bürokratisieren«, auch. Die ersehnte Abschaffung des »Papierkram« führt ja »nur« zu Verschiebungen ins Digitale, nicht zu weniger Formalisierung oder zu leichterer Verständlichkeit. Digitale Formulare können in der Anwendung strikter, unflexibler sein als Papier. Ob für die Behörde Mensch oder Maschine antritt, kann ebenso unklar sein wie die Frage, mit wem man sprechen kann. Bilder kafkaesker Bürokratie liegen hier nicht fern. Ob es also unbürokratischer wird oder nur anders bürokratisch, bleibt abzuwarten.

80 Die Kommission hat das schon im Jahr 2000 sehr deutlich moniert; Europäische Kommission: *Europäisches Regieren – Ein Weißbuch*. KOM/2001/0428 endg., Abl. EU 2001/C 287/01, S. 5. Zum Beispiel der »Bananenbürokratie« Patel, Röhl 2020, S. 181, 210f.

81 Kersten et al. 2019, S. 25. Skeptisch auch Derlien et al. 2011, S. 227 ff.

## Verunklarung

Schließlich gehört zu den Effekten Verunklarung. Weil Bürokratie so viel bezeichneten kann, bleibt unklar, was genau eigentlich kritisiert wird: konkrete Verwaltungen, Recht, Personal, der Verwaltungsstil, das Beamtentum, die Rechtsetzer, also (auch) die Politik, das »System«? Der »Erfolg« der gegenwärtigen Entbürokratisierungsrhetorik beruht nicht zuletzt auf einer bemerkenswerten Konvergenz sehr unterschiedlicher politischer Positionen.<sup>82</sup> Unter dem Label Bürokratieabbau kann man dementsprechend ganz unterschiedliche konkrete politische Projekte vorantreiben, die in anderer sprachlicher Rahmung – etwa: Abbau von Umweltschutz, Verbraucherschutz oder Personal in Verwaltungen – möglicherweise nicht durchsetzbar wären.<sup>83</sup> Das jeweilige Partikularinteresse, das ganz berechtigt sein kann und um das zu streiten wäre, wird mit der positiven Aufladung als Bürokratieabbau gleichsam zum konsentierten Gemeinwohlinteresse uminterpretiert. Die einigende Kraft des mit »Bürokratie« aufrufbaren Kritikpotenzials und der Resentiments führt zur Entkopplung von der eigentlichen Sachfrage und damit paradoixerweise zur Entpolitisierung von Diskussionen. Sie lenkt so von der erforderlichen demokratischen Debatte und der immer nötigen Staats- und Verwaltungskritik eher ab, als sie zu leisten.

Obwohl mittlerweile an vielen Stellen negative Folgen der praktizierten Entbürokratisierung stillschweigend repariert oder wenigstens bemerkt werden,<sup>84</sup> ändert sich die politische Bürokratierhetorik kaum. Die zwischenzeitliche (Selbst-)Kritik an überzogenem »Bürokratie-Bashing«, die in den 2010er Jahren aufkam, scheint nicht nachhaltig zu wirken.<sup>85</sup> Dass die Schweizer FDP die Aufnahme eines Grundrechts auf »unbürokratische« Behandlung in die Verfassung forderte,<sup>86</sup> sollte nicht als kleine Skurrilität abgetan werden.

- 82 Für diese Allianzen verschiedener Liberalismen gibt es viele Gründe. Zur partiellen Entdifferenzierung von »links« und »rechts« im Kontext der Privatisierungspolitik seit den 1990er Jahren kurz: Engartner, Laschet 2015, S. 101. Aus soziologischer Perspektive: Reckwitz 2017, unter anderem S. 379, 414.
- 83 Von Verschleierungsfunktion spricht Bull (2005, S. 228).
- 84 Personalaufbau in Verwaltungen und Gerichten aller Art soll die mangelnde Leistungsfähigkeit des eben noch verschlankten Staates wiederherstellen. Der Deutsche Beamtenbund attestiert das Fehlen von 300.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im öffentlichen Dienst für 2020; *Frankfurter Rundschau* vom 7. Januar 2020, S. 13.
- 85 Kritik am »Bürokratie-Bashing« etwa bei Derlien et al. 2011, S. 18.; Olsen 2005; Du Gay 2000. Versuche, eine Gegenerzählung zum »Bürokratie-Bashing« zu installieren, mehren sich, etwa das »Creative Bureaucracy Festival« oder Bücher zum »Lob der Bürokratie«; zum Beispiel Wilkens 2017.
- 86 Volksinitiative »Bürokratie-Stopp!« der Schweizer FDP 2010: »Jede Person hat Anspruch darauf, 1. dass Gesetze verständlich sind und ihre Anwendung einfach, unbürokratisch und effizient erfolgt; 2. dass Verwaltungen und Gerichte ihre Angelegenheiten schnell, einfach und unbürokratisch behandeln«. [www.fdp.ch/kommunikation/284-fdpdie-liberalen-lanciert-volksinitiative-buerokratie-stopp.html](http://www.fdp.ch/kommunikation/284-fdpdie-liberalen-lanciert-volksinitiative-buerokratie-stopp.html) (Zugriff vom 19.09.2016).

Am Ende bleibt die große Frage, ob sich mit dieser sich selbst distanzierenden, Vages verheißenden, Konkretes verunklarenden Staats-, Verwaltungs- und Rechtskritik die Wahrnehmung der Möglichkeiten von Staat, Verwaltung und Recht schleichend verändern und damit eine De-Legitimierung der demokratischen Infrastruktur einhergeht, ohne dass eine demokratische Alternative bereitstünde. In einem demokratischen Rechtsstaat, in dem Verwaltung und Recht der Aktualisierung von Demokratie und Rechtsstaat dienen sollen, wäre das nicht trivial. Herrschaftskritik, und das heißt gerade auch Kritik an Verwaltung, Recht und Politik, ist dauerhafte Aufgabe in einer Demokratie. Durch die hier analysierte abwertende Bürokratierhetorik wird sie letztlich marginalisiert und in mehr oder weniger symbolische Ersatzhandlungen transformiert. Die liberal-populistische Anschlussfähigkeit jener Rhetorik ist hoch. Ob die Diagnose einer »Krise des Allgemeinen« (Reckwitz) und die Wiederentdeckung der demokratischen »Systemrelevanz« funktionierender Verwaltungen und eines funktionierenden öffentlichen Dienstes im Zuge der Corona-Krise wieder andere Formen von Kritik stärken werden, bleibt abzuwarten.

## Literatur

- Alemanno, Alberto 2015. »How Much Better is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda«, in *European Journal of Risk Regulation* 3, S. 344–356.
- Alemanno, Alberto 2018. *Better Regulation. Holding Martin Selmayr Accountable*. VerfBlog 2018/9/11. <https://doi.org/10.17176/20180911-104839-0>.
- Bach, Maurizo 1999. *Die Bürokratisierung Europas*. Frankfurt a. M., New York: Campus.
- Biebricher, Thomas. Hrsg. 2016. *Der Staat des Neoliberalismus*. Baden-Baden: Nomos.
- Botzenhart, Erich; Hubatsch, Walther. Hrsg. 1965. *Freiherr vom Stein. Briefe und amtliche Schriften*, Band VI. Stuttgart et al.: Carl Heymanns Verlag.
- Bull, Hans-Peter 2005. »Vom Auf- und Abbau der Bürokratie«, in *Verwaltung und Management* 11, S. 228–235.
- Cancik, Pascale 2004. »»Selbst ist das Volk« – Der Ruf nach ›Volkstümlichkeit der Verwaltung‹ in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts«, in *Der Staat* 43, S. 298–327.
- Cancik, Pascale 2017. »Zuviel Staat? – Die Institutionalisierung der ›Bürokratie-Kritik im 20. Jahrhundert«, in *Der Staat* 56, S. 1–38.
- Cancik, Pascale 2018. »Die EU als Bürokratie der Anderen – zur Semantik gegenwärtiger EU-Kritik«, in *Vom Umgang mit Fakten*, hrsg. von Blamberger, Günter; Freimuth, Axel; Strohschneider, Peter, S. 151–161. Paderborn: Wilhelm Fink.
- Dawson, Mark 2016. »Better Regulation and the Future of EU Regulatory Law and Politics«, in *Common Market Law Review* 53, S. 1209–1235.
- Derlien, Hans-Ulrich; Böhme, Doris; Heindl, Markus 2011. *Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Du Gay, Paul 2000. *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage.
- Ebeling, Dieter 2013. *Der Fluch der Gurkenkrümmungsverordnung*. dpa-Meldung, zum Beispiel veröffentlicht unter [www.proplanta.de/Agrar-Nachrichten/Pflanze/Der-Fluch-der-Gurkenkrueemmungsverordnung\\_article1371272824.html](http://www.proplanta.de/Agrar-Nachrichten/Pflanze/Der-Fluch-der-Gurkenkrueemmungsverordnung_article1371272824.html). (Zugriff vom 04.10.2019).
- Eichhorn, Peter 2017. *Mehr Management in Regierung und Verwaltung. Entbürokratisierung von A bis Z*. 3. Auflage. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Ellinas, Antonis A.; Suleiman, Ezra 2012. *The European Commission and Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press.
- Engartner, Tim 2016. *Staat im Ausverkauf. Privatisierung in Deutschland*. Frankfurt a. M., New York: Campus.

- Engartner, Tim; Laschet, Oliver 2015. »Schlanker Staat, starker Markt. Die Selbstentmachtung des Staates im Jahrzehnt der Wiedervereinigung«, in *INDEX* 1/2015, S. 96–104.
- Enzensberger, Hans Magnus 2011. *Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas*. Berlin: Suhrkamp.
- Frei, Norbert; Süss, Dietmar. Hrsg. 2012. *Privatisierung. Idee und Praxis seit den 1970er Jahren*. Weimar: Wallstein.
- Gmelch, Anton 1866. *Unterrichtsfreiheit und Schulzwang mit Bezug auf die Volksschulfrage in Bayern und auf die Schrift von Josef Lukas: »Der Schulzwang, ein Stück moderner Tyrannie«. Vom kirchlichen Standpunkte beurtheilt*. Augsburg: Kranzfelder.
- Groß, Thomas 2015. *Die Legitimation der polyzentralen EU-Verwaltung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Grunow, Dieter; Hegner, Friedhart 1977. »Von der Bürokratiekritik zur Analyse des Netzes bürokratischer Organisationen«, in *Bürokratie. Motor oder Bremse der Entwicklung?*, hrsg. v. Leuenberger, Theodor; Ruffmann, Klaus-H., S. 45–79. Bern et al.: Peter Lang.
- Grunow, Dieter; Strüngmann, Daniela 2008. »Bürokratiekritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen«, in *Der moderne Staat* 1, 1, S. 121–139.
- Hahne, Peter 2014. *Brüsseler Bürokratenwahnsinn. Brauchen wir dafür Europa?* Gespräch mit den Wissenschaftlern Arnulf Baring und Peter Korte. [www.zdf.de/gesellschaft/peter-hahne-bruesseler-buerokratenwahnsinn-brauchen-wir-dafuer-europa-eu-100.html](http://www.zdf.de/gesellschaft/peter-hahne-bruesseler-buerokratenwahnsinn-brauchen-wir-dafuer-europa-eu-100.html) (Zugriff vom 25.02.2018).
- Haller, Max 2009. »Die europäische Integration als Elitenprojekt«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 23–24, S. 18–23. [www.bpb.de/apuz/31960/die-europaeische-integration-als-elite-nprojekt](http://www.bpb.de/apuz/31960/die-europaeische-integration-als-elite-nprojekt) (Zugriff vom 30.09.2019).
- Heinser, Lukas 2012. *Quatsch mit Karamellsauce*. BILDblog vom 18. Dezember 2012. [https://bildblog.de/44812/quatsch-mit-karamellsauce/](http://bildblog.de/44812/quatsch-mit-karamellsauce/) (Zugriff vom 30.09.2020).
- Jann, Werner; Wegrich, Kai 2008. »Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel«, in *Der moderne Staat* 1, 1, S. 49–72.
- Kämper, Heidrun 1997. »Bürokratie«, in *Deutsches Fremdwörterbuch*, Band 3. 2. Auflage, hrsg. v. Strauß, Gerhard et al., S. 546–553. Berlin, New York: de Gruyter.
- Kassim, Hussein; Peterson, John; Bauer, Michael W.; Connolly, Sara; Dehouuse, Renaud; Hooge, Liesbeth; Thompson, Andrew 2013. *The European Commission of the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaufmann, Sylvia-Yvonne 2017. »Reducing EU Bureaucratic Burden Will Help Tackle Brussels Bashing«, in *The Parliament Magazine* vom 7. Mai 2017. [www.theparliamentmagazine.eu/articles/opinion/reducing-eu-bureaucratic-burden-will-help-tackle-brussels-bashing](http://www.theparliamentmagazine.eu/articles/opinion/reducing-eu-bureaucratic-burden-will-help-tackle-brussels-bashing) (Zugriff vom 25.02.2018).
- Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2019. *Politik des Zusammenhalts. Über Demokratie und Bürokratie*. Hamburg: Hamburger Edition HIS.
- Kremer, Ulrich 1992. »Die Gurkennorm und ihre Hintermänner. Anmerkungen zur Brüsseler Bürokratie«, in *NZZ Folio* 10. folio.nzz.ch/1992/oktober (Zugriff vom 07.04.2018).
- Leonhard, Jörn 2008. »Von der Wortimitation zur semantischen Integration. Übersetzung als Kulturtransfer«, in *WerkstattGeschichte* 48, S. 45–63.
- Marx, Karl 1976 [1843]. »Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie. Kritik des Hegelschen Staatsrechts«, in *Karl Marx; Friedrich Engels: Werke*, Band 1, S. 203–333. Berlin: Dietz.
- Michels, Robert 1911. *Zur Soziologie des Parteiewesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Leipzig: Klinkhardt.
- Noelle-Neumann, Elisabeth; Köcher, Renate. Hrsg. 1997. *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie*. Band 10: 1993–1997. München: De Gruyter Saur.
- Noelle-Neumann, Elisabeth; Köcher, Renate. Hrsg. 2002. *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie*. Band 11: 1998–2002. München: Verlag für Demoskopie.
- Norbohm, Robert 2019. *Wirkungen und Grenzen von Institutionen exekutiver Folgenabschätzungskontrolle. Nationaler Normenkontrollrat und Ausschuss für Regulierungskontrolle im Vergleich*. Berlin: Duncker & Humboldt.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) 2006. *Cutting Red Tape*. Paris: OECD Publishing.

- Olsen, Johan P. 2005. »Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy«, in *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, S. 1–24.
- Patel, Klaus Kiran 2018. *Projekt Europa. Eine kritische Geschichte*. München: C. H. Beck.
- Patel, Klaus Kiran; Röhl, Hans Christian 2020. *Transformation durch Recht – Geschichte und Jurisprudenz Europäischer Integration 1985–1992*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Quasthoff, Uwe; Goldhahn, Dirk; Heyer, Gerhard 2013. *Deutscher Wortschatz 2012. Technical Report Series on Corpus Building*, Band 1. Universität Leipzig, <http://wortschatz.uni-leipzig.de/de> (Zugriff vom 13.02.2018).
- Reckwitz, Andreas 2017. *Die Gesellschaft der Singularitäten*. Berlin: Suhrkamp.
- Riggs, Fred 1979. »Introduction: Shifting Meanings of the Term 'Bureaucracy'«, in *International Social Science Journal* XXXI, 4, S. 563–584.
- Röhl, Hans Christian 2000. *Akkreditierung und Zertifizierung im Produktsicherheitsrecht. Zur Entwicklung einer neuen Europäischen Verwaltungsstruktur*. Berlin: Springer.
- Schroeder, Werner 2016. »Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtssetzung der Europäischen Union?«, in *Zeitschrift für Gesetzgebung* 3, S. 193–214.
- Schrötter, Hans Jörg 2015. *Kleines Europa-Lexikon: Geschichte, Politik, Recht*. 2. Auflage. München: Beck im dtv.
- Seibel, Wolfgang 1986. »Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland«, in *Die Verwaltung* 19, S. 137–162.
- Slobodian, Quinn 2019. *Globalisten. Das Ende der Imperien und die Geburt des Neoliberalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Spinelli, Altiero 1966. *The Eurocrats. Conflict and Crisis in the European Community*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Stolleis, Michael 1992. *Geschichte des öffentlichen Rechts*, Band 2. München: C. H. Beck.
- Tourneux, Maurice 1878. *Correspondance littéraire, philosophique et critique par Grimm, Diderot, Raynal, Meister etc.*, Band 6. Paris: Nabu Press.
- Vec, Milos 2006. *Recht und Normierung in der Industriellen Revolution. Neue Strukturen der Normsetzung in Völkerrecht, staatlicher Gesetzgebung und gesellschaftlicher Selbstnormierung*. Frankfurt a. M.: Klostermann.
- von der Gablentz, Otto 1926. *Industriebürokratie. Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft* 50/2. Berlin: Duncker & Humboldt.
- von Mises, Ludwig 2013 [1944]. *Die Bürokratie* (deutsche Ausgabe), hrsg. von der Friedrich Naumann Stiftung, Klassiker der Freiheit. 3. Auflage. Sankt Augustin: Academia Verlag.
- von Mohn, Robert 1846. »Ueber Buereaukratie«, in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 3, 2, S. 330–364.
- von Rochau, Ludwig August 1853/1869. *Grundsätze der Realpolitik, angewendet auf die staatlichen Zustände Deutschlands*. 2 Bände. Stuttgart: K. Göpel.
- Weber, Alfred 1979 [1946]. »Bürokratie und Freiheit«, in *Alfred Weber: Haben wir Deutschen nach 1945 versagt? Politische Schriften*, hrsg. v. Dericum, Christa, S. 114–130. München: Piper.
- Weber, Alfred 2000 [1910]. »Der Beamte«, in *Alfred Weber: Gesamtausgabe. Band 8: Schriften zur Kultur- und Geschichtssoziologie (1906–1958)*, S. 98–117. Marburg: Metropolis.
- Weber, Max 1922. »Bürokratie«, in *Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 650–678. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) [= Weber, Max 2005. »Bürokratismus«, in *Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Teilband 4: Herrschaft*. Max Weber-Gesamtausgabe, Band 22/4, hrsg. v. Hanke, Edith, S. 157–234. Tübingen: Mohr Siebeck].
- Weber, Max 1999 [1909]. Diskussionsbeitrag auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik in Wien 1909 zu den Verhandlungen über »Die wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinden«, in *Max Weber Gesamtausgabe*, Teil I, Band 8, hrsg. v. Schlüchter, Wolfgang; Kurth, Peter; Morgenbrod, Birgitt, S. 359–366. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wilkens, Andre 2017. *Der diskrete Charme der Bürokratie. Gute Nachrichten aus Europa*. Frankfurt a. M.: Fischer.
- Winde, Michael 2019. *Bürokratiemonster Brüssel? Zwischen Klischee und Kampfbegriff*. dpa-Meldung. [www.eu-info.de/dpa-europaticker/295228.html](http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/295228.html) (Zugriff vom 30.09.2020).

- Wolter, Philipp 2016. *Neoliberale Denkfiguren in der Presse*. Marburg; Metropolis.
- Wunder, Bernd 1987. »Bürokratie: Die Geschichte eines politischen Schlagwortes«, in *Verwaltung und ihre Umwelt*, hrsg. v. Windhoff-Héritier, Adrienne, S. 277–301. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Zusammenfassung:** Seit 40 Jahren wird in Deutschland Entbürokratisierung versprochen und praktiziert. Das Versprechen suggeriert, der Staat reagiere auf Unbehagen an der Bürokratie – ein Versprechen, das er kaum erfüllen kann. Zugleich marginalisiert der Entbürokratisierungsdiskurs die demokratisch erforderliche Verwaltungs-, Staats- und Rechtskritik. Das funktioniert auch deshalb, weil das Wort Bürokratie nicht als deskriptiver Analysebegriff eingeführt wurde, sondern seit über 200 Jahren einen Diskursraum, eine Markierung für Kritik, Kampf und Ressentiments unterschiedlichster Art eröffnet. Im Beitrag werden die Funktionsweise und mögliche negative Folgen dieser Kritik durch Markierung als Bürokratie diskutiert.

**Stichworte:** Bürokratiekritik, Geschichte, Semantik, Entbürokratisierung, Verwaltung als demokratische Infrastruktur

### »Bureaucracy« as Negative Marking. On the Semantics of Criticizing the EU and National Government

**Summary:** For forty years Germany has been promising and practicing debureaucratization (»cutting red tape«). The promise indicates a state reacting to a widespread discomfort with »bureaucracy« – a promise it cannot fulfill. At the same time, the discourse of debureaucratization marginalizes the necessary democratic criticism of administration, the state and the law. This works because the word »bureaucracy« was not invented and introduced as a descriptive concept of analysis, but has been opening up a space of discourse, a marker for criticism, struggle and resentment of most different kinds for over 200 years. The article discusses the functioning and possible negative consequences of this critique by marking something as »bureaucracy«.

**Keywords:** bureaucracy critique, history, semantics, debureaucratization, public administration as democratic infrastructure

### Autorin

Pascale Cancik  
Fachbereich Rechtswissenschaft  
Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften  
Universität Osnabrück  
Martinistraße 12  
49078 Osnabrück  
Deutschland  
LS-Cancik@uos.de