

Das Loblied auf Brüssels Bürokraten

Wer sind diese EU-Bürokraten, diese Beamten neuen Typs, die wir Eurokraten nennen? Der Schriftsteller Robert Menasse flog nach Brüssel, nahm sich eine Wohnung und versuchte, möglichst viele von ihnen kennenzulernen. Dann erlebte er eine Überraschung

Unter allen Monstern, vom Basilisken über Graf Dracula bis zu King Kong, nimmt der Beamte eine herausragende Stellung ein. Denn sein fantasiertes Wesen ist nicht bloß das Produkt der Angstlustträume des Spießers, der immer wieder Bedrohung und Untergang fantasieren muss, um seine letztendliche glückliche Errettung träumen zu können, sondern ist eine wahrlich gesamtgesellschaftliche Fantasie: Die Figur des Beamten setzt sich aus den Negativbildern aller sozialen Klassen oder Berufsstände der Gesellschaft zusammen.

Der Beamte ist privilegiert und dabei weltfremd wie ein dekadenter Aristokrat; behäbig und verbohrte wie der Kleinbürger; regulierungssüchtig wie ein Arbeitnehmervertreter, dabei so arbeitsscheu wie ein Lumpenproletarier; engstirnig und dabei auf hinterhältige Weise schlau wie ein Bauer (seine Heilige Schrift heißt Vorschrift); im Aushecken von Unsinn ist er so kreativ wie der Unternehmer, der hinterlistig die Bedürfnisse erst produziert, die er zu befriedigen behauptet; und so wie die Mitbürger mit Migrationshintergrund hat er die fixe Idee, sich zulasten und auf Kosten der Steuerzahler wild zu vermehren.

Es ist erstaunlich, mit welchem nachhaltigem Erfolg diese Kunstfigur, diese geklitterte Fiktion durch die kollektive Fantasie geistert, ohne je im Licht der Realität sterbend zusammenzusinken. Denn im Gegensatz etwa zu Graf Dracula ist ein Beamter bereits jedem in der Realität begegnet, mehr noch: Wenn man den prozentuellen Anteil der Beamten an der erwachsenen Bevölkerung umlegt auf die durchschnittliche Familiengröße, dann müssen statistisch zwei von drei Menschen einen Vater, Onkel, eine Tante oder eine Schwester, einen Schwiegervater, jedenfalls zumindest einen nahen Verwandten haben, der im öffentlichen Dienst arbeitet.

Es gibt keinen anderen Berufsstand, zu dem mehr als zwei Drittel der europäischen Population in einem so nahen familiären Verhältnis steht (Deutschland und Österreich befinden sich exakt im statistischen Mittel). Das ist eines der größten soziologischen Rätsel: warum diese empirische Tatsache und die daraus folgenden realen Erfahrungen nicht dazu führen, die irrealen Vorstellung vom Beamten, die durch die kollektive Fantasie geistert, aus der Welt zu schaffen oder zumindest an die Realität anzunähern.

Tatsächlich zeigt eine Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2010, dass 72 Prozent der Befragten eine „sehr negative“ oder „eher negative“ Meinung von Beamten haben. Aber damit ist des Staunens noch kein Ende: Denn satte 60 Prozent halten es zugleich für „sehr erstrebenswert“, Beamter zu sein. Der Beamte ist also in der gesellschaftlichen Fantasiewelt tatsächlich ein Unikum: Er wird von der Mehrheit gleichermaßen verachtet wie beneidet.

Es hat angesichts der hartnäckigen Faktizität dieser grotesken Fiktion, der gegenüber jede konkrete Erfahrung offenbar chancenlos ist, wohl wenig Sinn, an die historische Bedeutung des Beamtenstands für die von uns heute durchaus gewünschten und eingeforderten zivilisatorischen Standards zu erinnern, etwa daran, dass das Beamtentum zeitgleich mit der Schriftkultur entstanden ist, dass es seine bis heute fortwirkenden Standards in der Zeit der Aufklärung entwickelte und dass über lange Zeitläufte im Europa der Willkür, der Kriege, der geglückten Menschheitsverbrechen und missglückten Revolutionen ein aufgeklärtes Beamtentum immer wieder jenes Minimum von Rechtszustand bewahrt hat, auf dem das Friedensprojekt Europa heute aufbaut.

Damit allerdings sind wir genau am Punkt: Das moderne Europa, wie wir es heute erfahren und reflektieren, erscheint als ein ungeheures Projekt von Beamten, die wuchernde Bürokratie als ihre Grundform. Eine Reflexion über Europa muss daher mit einer Analyse des Beamten beginnen.

„Brüsseler Bürokratie“ ist heute der Begriff, unter den immer wieder generell subsumiert wird, was im je Einzelnen Kritik oder Ressentiment, Wut oder

Verachtung auslöst. Schuld an diesem oder jenem seien letztlich die in ihren Burgen sitzenden Beamten, die für ihr weltfremdes Tun auch noch beneidenswerte Privilegien genießen.

Es ist klar, dass die Realität heute noch weniger Chance hat, das Fantasiebild zu korrigieren, seit der ferne Brüsseler Beamte den heimischen Staatsdiener als Inbegriff des Beamten abgelöst hat. Zugleich hat sich dadurch, ohne dass dies bereits ins öffentliche Bewusstsein eingedrungen ist, auch die Definition des Beamten grundlegend geändert – der „Brüsseler Beamte“ ist nicht nur „ein anderer“, als er in der gesellschaftlichen Wahrnehmung erscheint, er ist zugleich und vor allem „ein anderer“, als er es gemäß seiner klassischen Definition war.

Er steht nicht mehr im Dienst einer öffentlichen Institution seines Staates, in einem Treueverhältnis zu seinem Staat, sondern im Dienst einer supranationalen Institution wie etwa der Europäischen Kommission, deren Aufgabe es ist, die Sonderinteressen der einzelnen Staaten zurückzudrängen und schließlich die Nationalstaaten, auch den, aus dem der Beamte selbst jeweils stammt, zu überwinden.

Der „Brüsseler Beamte“ arbeitet an der Bündelung der gemeinsamen Interessen und der Vergemeinschaftung der Rahmenbedingungen von heute 27 Staaten und damit auch immer wieder gegen die Regierung des eigenen Landes und gegen nationale Bürokratien.

Der „Brüsseler Bürokrat“ ist also ein historisch völlig neuer Beamtentypus, der erste, der nicht seinem Regenten oder seiner Regierung verpflichtet ist, und der erste, der selbst immer wieder die staatliche Bürokratie infrage stellt und deren Regeln oder Entscheidungen gegebenenfalls korrigiert oder aufhebt.

Dies allein ist schon ein sehr spannender Sachverhalt und vor allem Ausdruck großer historischer Vernunft, wenn man an die Verheerungen durch den Nationalismus und durch die blinde Durchsetzung sogenannter nationaler Interessen denkt, worauf das europäische Einigungsprojekt ja die historische Antwort ist – aber das habe ich auch erst gelernt, als ich nach Brüssel übersiedelte, um „den Beamten“

kennenzulernen, den wirklichen, sozusagen den leibhaftigen.

Ich hatte einen Roman zu entwerfen begonnen, der in Brüssel spielt und in dessen Mittelpunkt ein Beamter der Europäischen Kommission steht. Ich hatte mich gefragt, ob es heute noch möglich sei, den großen Anspruch einzulösen, den der Roman als literarische Gattung (in angeblich überschaubareren Zeiten) immer wieder beansprucht hat, nämlich in der Realität das Exemplarische der Epoche aufzuspüren und es anhand von konkreten Figuren und ihren Schicksalen zu erzählen, also in den Handlungen von typischen Individuen die Realität einer Epoche ganz zu verdichten.

Ich dachte, dass ich mich dazu wohl am besten an den Ort begeben, wo die Realität meiner verbleibenden Lebenszeit produziert wird, und das ist heute zweifellos Brüssel. Dort, in den geschmächten „Palästen der Bürokratie“, werden die wirklichen und wirksamen Rahmenbedingungen unseres Lebens hergestellt, wo immer wir uns auf diesem Kontinent befinden.

Wer sind diese Bürokraten, diese Beamten neuen Typs, für die zur Unterscheidung vom herkömmlichen Staatsbeamten ein eigener Begriff geprägt wurde, nämlich „Eurokraten“, haben sie ein Gesicht, kann man sie typisieren, wie sieht ihr Alltag konkret aus, wie kommen ihre Entscheidungen zustande? Ich flog also nach Brüssel, nahm eine Wohnung und versuchte in den darauffolgenden Wochen und Monaten, so viele Eurokraten wie möglich kennenzulernen, mit ihnen zu reden, mir von ihrer Arbeit und ihrem Leben erzählen zu lassen und sie nach Möglichkeit (und ich bekam diese Möglichkeit) bei ihrer Arbeit zu beobachten.

Es folgte Überraschung auf Überraschung, als gäbe es die geheime Übereinkunft, sämtliche Klischees und Fantasiebilder, die gemeinhin vom Eurokraten existieren, durch das exakte Gegenteil in der Realität zu widerlegen.

Erste Überraschung: Die Kommission ist eine offene und transparente Institution. Ich fand offene Türen vor und auskunftsbereite Beamte. Und wenn man in den Korridoren des Berlaymont-Gebäudes plötzlich zu einer Flucht von verschlossenen Türen

kommt, dann ist das ein Sonderfall, dann befindet man sich in der Generaldirektion für Kultur (aber das ist eine eigene Geschichte).

Zweite Überraschung: Die Brüsseler Bürokratie ist extrem schlank. Die EU hat zur Verwaltung des ganzen Kontinents weniger Beamte zur Verfügung als alleine die Stadt Wien.

Dritte Überraschung: Die Brüsseler Bürokratie ist extrem sparsam und bescheiden. Die Arbeitszimmer der Beamten sind, selbst in den oberen Etagen der Hierarchie, funktional, sonst nichts. Da gibt es kaum Annehmlichkeiten und keinen Luxus.

Vierte Überraschung: Die Brüsseler Bürokratie ist unglaublich billig. Für die Verwaltung eines ganzen Kontinents und für die Erfüllung all ihrer Aufgaben haben die EU-Institutionen ein Budget zur Verfügung, das sich auf zwei Prozent des europäischen BIP beläuft. Es gab noch nie in der Geschichte ein annähernd so großes und annähernd so kühnes Projekt, das nicht ein Vielfaches gekostet hat.

Fünfte Überraschung: Die Beamten sind lustig. Ich traf kaum trockene und verknöcherte Menschen, so wie man sich Beamte eben vorstellt. Durch ihre Arbeit am europäischen Projekt wurden die Merkmale ihrer jeweiligen nationalen Identität zu Schrullen, mit denen sie selbstironisch umgehen. Man kann auch sagen: Befreit von nationaler Verbiesterung wird Mentalität erst zur Kultur.

Zeitweise sah ich in diesen Menschen, die das fiktionale Bild des Beamten konkret widerlegten, doch auch wieder selbst eine Fiktion, eine neue: Sie sind oftmals in ihrer Praxis, ihrer Arbeit, ihrem Lebensentwurf schon das, was wir angehalten sind zu werden, nämlich echte Europäer: polyglott, hochqualifiziert, aufgeklärt, verwurzelt in der Kultur ihrer Herkunft, allerdings befreit von der Irrationalität einer sogenannten „nationalen Identität“. Aber vielleicht ist das doch keine Fiktion, sondern die 2.0-Version der josephinistischen Bürokratie.

Ja, haha, werden jetzt die gebildeten EU-Kritiker antworten: War nicht der Satz „Alles für das Volk, nichts durch das Volk“ der Leitspruch der josephinistischen Verwaltung? Ist nicht genau das

wieder das Problem? Dass Beamte ohne demokratische Legitimation entscheiden wollen, was das Beste für die Allgemeinheit ist?

Es sei doch egal, wie gut es die Beamten der Kommission mit ihren Richtlinien, die sie aushecken, meinen – niemand hat sie gewählt, sie sind einfach nicht legitimiert.

Ich bin jedes Mal aufs Neue fassungslos, wenn ich diesen Einwand höre. Wir reden über Beamte. Beamte wurden noch nie gewählt. Jedes System braucht einen Verwaltungsapparat, braucht Beamte.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die demokratische Legitimation eines Systems zu gewährleisten, und natürlich wird die demokratische Legitimation der EU vor allem durch eine Stärkung des Europäischen Parlaments herzustellen sein, aber es ist völlig grotesk zu fordern, dass die Beamten durch eine Volkswahl legitimiert werden sollen.

Hans Magnus Enzensberger hat dieses „demokratiepolitische Defizit“, dass die Kommissionsbeamten nicht gewählt wurden, zur Begeisterung der Stammtische kritisiert – mir ist allerdings nicht bekannt, dass die Beamten der Stadt München, wo Enzensberger lebt, gewählt worden wären. Das ist also natürlich Unsinn. Enzensberger muss das wissen. Und wenn nicht, dann empfehle ich ihm die Übersiedlung nach Tombstone, Arizona – dort kann er einen Beamten wählen, nämlich den Sheriff.

Die Menschen in der EU-Bürokratie sind sinnigerweise nicht durch Volkswahlen, sondern tatsächlich durch Qualifikation qualifiziert. Sie haben dort, wo sie herkommen, sehr viel zurückgelassen, was nicht jeder „für einen Job“ zurückzulassen bereit ist: Familie, sozialen Zusammenhang, einfach alles, was man mit „zu Hause sein“ positiv verbinden mag. Anders aber als zum Beispiel Diplomaten, auf die das auch zutrifft, sind sie nicht einer Staatsräson verpflichtet (die das Rückgrat eines denkenden Menschen unter Umständen auch brechen kann – ich hätte zum Beispiel in den schwarz-blauen Jahren nicht österreichischer Diplomat sein wollen), verpflichtet sind sie ausschließlich einer grundsätzlichen aufgeklärten Rationalität.

Sie haben ihre Jobs nicht durch Seilschaften, paternalistische Interventionen, Protektion und Parteimitgliedschaft erobert, sondern alleine durch ihre Bildung und Tüchtigkeit: Jedes Jahr wollen zwischen 25.000 und 30.000 Menschen einen Beamtenjob in einer europäischen Institution und treten zu einem komplizierten dreistufigen Concours an – von ihnen bekommen am Ende vielleicht einhundert eine Stelle. Einhundert von 30.000. Ich muss gestehen, dass ich die, die das schaffen, bewundere. Ich könnte das nicht. Ich hätte, bei aller Begeisterung für das europäische Projekt, nicht diese Konsequenz, mich auf eine solche Prüfung vorzubereiten und mich ihr zu stellen. Aber ich kann bezeugen, dass die Qualifikation jener, die das schaffen, sich radikal von der aalglatten Schlüpfrigkeit, trübsinnigen Angepasstheit und protegierten Willfährigkeit jener unterscheidet, deren nationale Karrieren wir oftmals vor Augen haben.

Den Unterschied zu einer klassisch nationalen Bürokratie, der zugleich ein schlagendes Beispiel für die Rationalität der europäischen Bürokratie ist, erklärte mir ein Beamter der Europäischen Kommission, ein Engländer, der zuvor im Kabinett des englischen Premierministers gearbeitet hatte, mit einem sehr anschaulichen Beispiel: Wenn wir, erzählte er, im Stab des britischen Premiers ein Problem diskutierten und eine Entscheidung vorbereiteten, dann waren etwa zehn Menschen im Raum, die sich nach einer halben Stunde einig waren. Alle hatten die gleiche soziale Herkunft, sprachen dieselbe Sprache, hatten dieselbe Universität absolviert, hatten dieselben Lehrer, also ganz und gar denselben Background. Sie hatten mehr oder weniger dasselbe Netzwerk, das ihre Karrieren befördert hatte, dieselben Erfahrungen und dieselben Ansichten. Sie hatten Frauen aus derselben sozialen Klasse und Kinder, die in dieselben Eliteschulen gingen. Viel länger als über das Problem diskutierten wir dann aber darüber, wie wir unsere Entscheidung den Medien verkaufen.

Hier in der Kommission ist es genau umgekehrt – und für mich so faszinierend und lehrreich: Da sitzen dann Frauen und Männer beisammen, von denen alle aus einem anderen Land kommen, einen anderen Background haben, aus einer anderen sozialen Klasse oder Schicht kommen,

eine andere Muttersprache sprechen, eine andere Universität besucht haben, die meisten haben Partner, die wieder andere Muttersprachen und einen anderen Background haben.

Da dauert die Diskussion hart an der Sache stundenlang, tagelang. In unseren Diskussionen bündeln sich viel mehr Erfahrungen, sie haben mehr Inputs, sie sind kreativer. Darüber, wie wir die Resultate den Medien verklickern, reden wir nie. Weil da kannst du machen, was du willst – was da rausgeht, kommt bei den Menschen immer nur gefiltert durch die nationalen Medien an.