

Christoph Bezemek*

Die Sprache der Bürokratie als Sprache der Folgerichtigkeit

Ein Essay

Abstract: Die Sprache der Bürokratie genießt, wie wohl ‚Bürokratie‘ insgesamt, ein eher zweifelhaftes Ansehen. Der vorliegende Beitrag geht Ursache und Berechtigung der eher intuitiv vorgenommenen Zuschreibung nach und diskutiert Rahmenbedingungen und Strukturelemente, die die Sprache der Bürokratie als Instrument rationaler Herrschaft und insofern als Sprache der Folgerichtigkeit auszeichnen.

Deskriptoren: Bürokratie; Bürokratieabbau; Folgerichtigkeit; Formalismus.

I. Sprechen über Bürokratie

Über die Sprache der Bürokratie zu sprechen setzt zweckmäßigerweise voraus darzulegen, worüber man spricht.

Freilich: dass der Gegenstand der Wahrnehmung allgemein erörterungsbedürftig ist, verwundert schon angesichts der allgemeinen Wahrnehmung des Gegenstandes nicht. Die nämlich ist selten einhellig: Spricht man *über* Bürokratie, spricht man über ein Übel, und damit über etwas, das es, wenn schon nicht zu überwinden, weil es sich um ein notwendiges Übel handelt, eben auf das *notwendige* Maß zu reduzieren gilt.

Wenig bestätigt diesen Eindruck so deutlich wie ein Blick in das im letzten Jahr veröffentlichte Regierungsprogramm für die laufende Gesetzge-

* Der vorliegende Beitrag ist *Michael Potacs*, von dem ich (auch und insbesondere über Sprache; vielleicht weniger über Bürokratie) vieles lernen durfte, sehr herzlich zum 60. Geburtstag gewidmet.

Christian Hiebaum und *Doris Pichler* (Interdisziplinäres Symposium: Die Sprachen der Technokratie, Universität Graz, 19.01.2018) sowie *Andrea Michalec* (Festvortrag zur Tagung der österreichischen GerichtsvorsteherInnen, Traunkirchen, 20.04.2018) waren so freundlich, mir im Rahmen von Vortragseinladungen Gelegenheit zur Schärfung der hier vorgelegten Gedanken zu geben. *Lara Unger* habe ich für die Unterstützung bei der Aufbereitung zu danken.

lungsperiode: Beinahe 70 Mal, wenn auch in diversen Abwandlungen und Einbettungen, findet sich der Begriff ‚Bürokratie‘ im Vorhabensausweis der amtierenden Bundesregierung. Die Kontexte sind durchaus verschieden, gemeinsam ist der Begriffsverwendung indes, dass Gestaltung und Konnotation durchgängig negativ sind: Von ‚Bürokratiebremsen‘ und ‚Bürokratie-Checks‘ ist da die Rede, vom ‚Abbau bürokratischer Hürden‘ oder überhaupt von ‚Entbürokratisierung‘, ‚unbürokratischen‘ Lösungen und ebenso ‚unbürokratischer‘ Zusammenarbeit.¹

Derartige Ansinnen werden hierzulande keineswegs erstmalig formuliert. Das wissen nicht nur jene, die das Regierungsprogramm der Vorgängerregierung,² oder das von deren Vorgängerregierung,³ studiert haben. Bürokratie als, man möchte sagen: ‚perhorresziertes‘ Phänomen wahrzunehmen, hat lange Tradition. Die Konsequenz dieser Tradition, also die gängige Reaktion auf die Perhorreszenz, lässt sich in einer Gesamtschau ohne Weiteres als ‚permanente Reform‘ beschreiben; eine permanente Reform freilich, die vordringlich dem permanenten Abbau offenbar ebenso in Permanenz errichteter Schranken gewidmet ist. Denn andernfalls müsste der Abbau ja auch irgendwann einmal zu einem zufriedenstellenden Ergebnis führen (warum das nicht so sein kann, darauf wird später zurückzukommen sein).

Während aber der positiv konnotierte *Abbau* ohne Weiteres zum expliziten Diskursgegenstand taugt, mag demgegenüber der negativ konnotierte *Aufbau* bürokratischer Strukturen nur als implizite, wenn auch denknotwendige, Voraussetzung dienen, *über* Bürokratie zu sprechen. Anderes mag insbesondere dann gelten, wenn der prospektive Aufbau rhetorisch

¹ Zusammen. Für Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022.

² Erfolgreich. Österreich. Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018.

³ Regierungsprogramm 2008-2013. Gemeinsam für Österreich.

dazu eingesetzt werden soll, unliebsame politische Vorschläge zu hintertreiben.

Strukturell sind diese Beobachtungen ohne Weiteres über die Landesgrenzen hinaus zu erstrecken, auch wenn die Wahrnehmungsintensität, und damit verbunden, die Affektion der Betroffenen durch das Phänomen variieren mögen: Wer immer die Reaktion der Delegierten des republikanischen Parteitag 2008 auf das von *John McCain* gezeichnete Bild, die gesundheitspolitischen Pläne seines Kontrahenten würden einen „Bürokraten zwischen Arzt und Patienten stellen“,⁴ beobachten durfte, dem wurde eindrücklich vermittelt, welche manifeste Abwehrhaltung es hervorrufen kann, wenn dergestalt prospektiv über Bürokratie gesprochen wird.

II. Die Burra

Natürlich ist das so bloß exemplarisch vermittelte Bild keineswegs neu. Der pejorative Beigeschmack begleitet den Begriff seit jeher: Schon der Physiokrat *Vincent de Gournay*, der gemeinhin als sein Schöpfer ausgewiesen wird, war bestrebt, in ihm beklagenswerte Hemmnisse des Wirtschaftslebens in Form überbordender administrativer Eingriffe zu geißeln: eine regelrechte „Büromanie“ griffe um sich, so sein Lamento, über das uns in einem Brief *Friedrich Melchior von Grimm*s aus 1764 berichtet wird; eine Büromanie, die sich in Form einer „Bürokratie“ zu einer „vierten oder fünften Herrschaftsform“ verdichte.⁵

Damit ist ein entscheidendes Moment angesprochen: Bürokratie ist Herrschaft: Mehr als bloßes Machtinsigniu war die ‚burra‘, so die im Spätlateinischen wurzelnde Bezeichnung für den groben Stoff, der zunächst den Schreibtischüberzug bezeichnete, mit dem 18. Jahrhundert begrifflich zum scheel beäugten Herrschaftsinstrument geworden, das zunächst semantisch den Raum, also das *Büro*, beanspruchen und sich dann über den Raum die Herrschaftsmacht als solche aneignen sollte:⁶ eine Herrschaftsmacht, die heute gleichsam gleichbedeutend, wenn auch abschätzig, mit Verwaltung begriffen wird. Wenn Herrschaft, wie die soziologisch Vorgebildeten unter uns wissen, im Alltag primär Verwaltung ist, so ist Herrschaft im Alltag der Gegenwart primär Bürokratie.

Dieser Gleichsetzung im Sprachgebrauch liegt ein historischer Reifungsprozess zu Grunde, der hier nicht

näher zu skizzieren ist. Entscheidend ist nur festzuhalten: Die zunehmende Prominenz von *Gournays* Wortschöpfung im europäischen Diskurs auf literarischer (denken wir an *Dickens* oder *Balzac*), geistes- und sozialwissenschaftlicher Ebene (vor allem in den Schriften *Mills* und *Bagehots*) im 19. Jahrhundert vermochte nicht dazu beitragen, ihren Geburtsmakel zu beseitigen.⁷

Und so konnte *Ludwig von Mises* Mitte des 20. Jahrhunderts schon zu Beginn seiner Studie zum Thema Bürokratie rekapitulierend festhalten: „Die Begriffe Bürokrat, bürokratisch und Bürokratie sind eindeutig Schmähungen. Niemand nennt sich selbst einen Bürokraten oder seine eigenen [M]ethoden bürokratisch. Diese Worte werden immer mit einem ehrenrührigen Unterton verwendet. Sie enthalten immer eine geringschätzig Kritik von Personen, Institutionen und Handlungsweisen. Niemand bezweifelt,“ so schließt *von Mises* den ersten Absatz seiner Ausführungen, „daß Bürokratie von Grund auf schlecht ist und sie in einer vollkommenen Welt nicht existieren sollte.“⁸

Nun: Es wäre fehlgeleitet anzunehmen, dass der pointiert liberale *von Mises* hier für eine Ablehnung bürokratischer Strukturen steht, die nur einem bestimmten Ausschnitt des politischen Spektrums zuzurechnen ist: Erst 2015 hat *David Graeber* eine Kritik der Bürokratie aus dezidiert linker Perspektive vorgebracht, die betont bestrebt ist die Auswüchse des Gegenstandes der Kritik dem politischen Kontrahenten zuzuschlagen.⁹

Damit legen die bislang gebotenen Beispiele nicht nur nahe, dass sich bis in die Gegenwart wenig an dieser Einschätzung und damit daran geändert hat, wie man über Bürokratie denkt und spricht. Sie weisen auch darauf hin, dass die Ablehnung des Phänomens „Bürokratie“ punktuelle Allianzen schmiedet, die anderweitig nur aufwendig zu konstruieren sind. Das mag an sich wenig bemerkenswert erscheinen; weniger bemerkenswert jedenfalls als der Umstand, dass nach alledem, was im hier vorgestellten Sinn über Bürokratie gesagt wurde und gesagt wird, eigentlich nichts über *Bürokratie* gesagt ist, also darüber, worüber man spricht, wenn man über Bürokratie spricht.

Das wiederum scheint im Lichte des Dargestellten einem Diskurs geschuldet, der die Haltung zum Gegenstand dem Gegenstand selbst gegenüber priorisiert und mit dem Fortschreiten dieser Priorisierung konsequent mehr und mehr ein diffuses Begriffsverständnis als hinreichend tragfähig erach-

⁴ New York Times 04.09.2008, *John McCain*, Acceptance Speech.

⁵ Zu alledem nur die Darstellung bei *Busino*, *Elites et Bureaucratie: Une Analyse Critique des Théories Contemporaines* (1988) 11 mwH auf den Schriftverkehr zwischen *Gournay* und *Grimm*.

⁶ Zur hier abgerissenen Etymologie *Metzler*, *Sprache der Bürokratie* (1980) 30.

⁷ *Albroz*, *Bürokratie* (1970) 15 ff mwN.

⁸ *von Mises*, *Die Bürokratie*² (2004) 19 [amerikanische Originalausgabe: *Bureaucracy* (1944)].

⁹ *Graeber*, *The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy* (2015).

tet, ebendiese Haltung zu transportieren. Anders (und vielleicht einfacher) formuliert: Damit wir wissen (und sagen können), dass Bürokratie schlecht ist, müssen wir nicht genau wissen (und schon gar nicht genau sagen können), was Bürokratie ist, weil sich das Wissen um die Schlechtigkeit der Bürokratie bereits hinreichend verfestigt hat und in immer weiterer Verfestigung begriffen ist.

Und so verwundert es nicht, nein: es ist bezeichnend!, dass etwa von Mises erst 40 Seiten nach seiner Fundamentalkritik eine Definition des Gegenstandes seiner Kritik unternimmt: „Bürokratisch“, so führt er aus, „heißt die Art der Geschäftsführung, die sich an genaue Regeln und Vorschriften halten muss, welche wiederum von der Autorität einer übergeordneten Person festgelegt werden. Die Aufgabe des Bürokraten liegt in der Ausführung dessen, was diese Regeln und Vorschriften ihm auftragen. Seine Freiheit, nach eigener, bester Überzeugung zu handeln, wird durch sie bedeutend eingeschränkt.“¹⁰

III. Worüber wir sprechen, wenn wir über Bürokratie sprechen

Diese knappe Definition ist durchaus leistungsfähig. Vieles, das in ihr geborgen ist (regelgeleitet und deshalb – ganz neutral betrachtet – „willkürfreie“ Pflichterfüllung innerhalb konkret festgelegter Kompetenzgrenzen, eingebettet in hierarchische Strukturen), wird die weitere Aufarbeitung begleiten. Zugleich ist die Definition zunächst irritierend: einerseits, weil sie treffend darauf hinweist, dass, wenn wir Bürokratie als „Prinzip der Verwaltungstechnik und der Organisation“ verstehen, damit keineswegs nur die Technik und die Organisation der staatlichen Verwaltung impliziert ist, auch wenn wir im gegenwärtigen Diskurs eine solche Reduktion allzu bereitwillig vornehmen.¹¹

Die folgenden Ausführungen folgen dieser im gegenwärtigen Diskurs vorgenommenen Reduktion nicht vollumfänglich, sondern wollen ein Stück weit auch für die nicht-staatliche Verwaltung Relevanz aufweisen. Damit werden bewusst Unschärfen in Kauf genommen, die der Weite des Feldes geschuldet sind. Zugleich sind diese Unschärfen keine, die man als unredlich qualifizieren müsste, weil ja bei einer strukturellen Betrachtung eines „Prinzips der Verwaltungstechnik und Organisation“, wie schon Max Weber, der große Theoretiker der Bürokratie, betont, die Parallelitäten bei Weitem stärker ausgeprägt sind als die Divergenzen: Ja es sei eine „irrigere Vorstellung anzunehmen,“ lesen wir bei Weber „dass sich die geistige Arbeit im Kontor auch nur im mindesten von

derjenigen im staatlichen Büro unterscheide. Beide sind vielmehr im Grundwesen ganz gleichartig.“¹² Damit aber zurück zum zweiten Punkt; denn zuvor wurde mit *einerseits* eingeleitet, also ist mit *andererseits* fortzusetzen: Andererseits also irritiert die bei von Mises gegebene Definition deshalb, weil sie gemessen an der Kritik, die er seiner Untersuchung voranstellt, gleichsam „im Nachgang“, beinahe zahm erscheint: von Mises zeichnet keineswegs jene Karikatur eines *eo ipso überbordenden* Bürokratismus, die ihm doch gleichbedeutend mit seiner Vorstellung von Bürokratie scheinen müsste. Im Gegenteil scheint er der Versuchung zu widerstehen, ein *konsequentes (!) antecedens* auf Ebene der solcherart nachgelagerten Begriffsbestimmung zu kreieren (später wird hervorkommen, warum. Für jetzt reicht es zu sagen:). Sieht man von den wenigen in der Formulierung geborgenen Spitzen ab, ist sie der Sache nach ohne Weiteres dem gleichzuhalten, was – freilich ungleich feingliedriger – eben von Max Weber schon zwei Jahrzehnte vor von Mises gelernt werden konnte; dort freilich, „entzerrt“¹³, also gänzlich entkoppelt von den pejorativen Attributionen, die die bisherige Betrachtung des Gegenstandes geprägt haben.

Im Gegenteil: Mit Weber, dessen Bürokratieverständnis auch zeitgenössische verwaltungswissenschaftliche Ansätze folgen,¹⁴ erstrahlt die Herrschaft „mittelst buerokratischen Verwaltungsstabs“ im Glanz der Zuschreibung des „reinsten[n] Typus der legalen Herrschaft“,¹⁵ also denen, die Weber gelesen haben, nur zu gut bewusst ist, dass diese Herrschaft, die anders als der „charismatische“ oder der „traditionale“ Typus „auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen „ruhen“.¹⁶ Sie ist, wie etwa Jarass im Anschluss an Weber in staatsrechtlicher Perspektive argumentiert, der „Versuch einer rationalen Antwort auf die Aufgabenstellung des modernen Staates“,¹⁷ die durch Komplexität und zunehmende Bedeutung des formellen Rechtsstaatsgebots gekennzeichnet ist.

Den rationalen Charakter der solcherart versuchten Antwort hervorzuheben ist von besonderer Bedeutung wenn es darum geht, Webers Typologie und die

¹² Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*⁵ (1980) 825.

¹³ Wolf, *Kafka in Habsburg. Mythen und Effekte der Bürokratie, Administory; Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte* 2016, 193.

¹⁴ Vgl. nur Seibel, *Verwaltung verstehen: Eine theoriegeschichtliche Einführung*² (2017) 134 ff.

¹⁵ Weber (FN 12) 126.

¹⁶ *Id.* 124.

¹⁷ Jarass, *Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung* (1975) 101.

¹⁰ von Mises (FN 8) 59.

¹¹ Vgl. nur Graeber (FN 9).

besondere Stellung der Bürokratie innerhalb dieser Typologie zu durchdringen:

Denn, so Weber: „Die bürokratische Struktur ist überall spätes Entwicklungsprodukt. Je weiter wir in der Entwicklung zurückgehen, desto typischer wird für die Herrschaftsformen das Fehlen der Bürokratie und des Beamtentums überhaupt. Die Bürokratie ist „rationalen“ Charakters: Regel, Zweck, Mittel, „sachliche“ Unpersönlichkeit beherrschen ihr Gebaren. Ihre Entstehung und Ausbreitung hat daher überall in dem Sinne „revolutionär“ gewirkt, wie dies der Vormarsch des Rationalismus überhaupt auf allen Gebieten zu tun pflegt. Sie vernichtete dabei Strukturformen der Herrschaft, welche einen, in diesem speziellen Sinn, rationalen Charakter nicht hatten.“¹⁸

Der so beschworene Rationalismus manifestiert sich strukturell in den bereits von Mises angedeuteten Einzelementen; der regelhaften Verrichtung der Amtspflichten auf Basis fester Kompetenzen, eingebettet in eine Hierarchie, deren hauptberuflich und mithilfe amtlicher Mittel wahrgenommene Positionen nach Fachqualifikation besetzt und qualifikationsabhängig entgolten sind.

IV. Die Sprache der Bürokratie ...

A. Die Sprache der Bürokratie als Sprache der Kompetenz

Eben diese Strukturelemente werden in dem reflektiert, was global als „Sprache der Bürokratie“ beschrieben werden kann; wiederum ungeachtet aller Unschärfen, die einer solch pauschalen Zuschreibung angelastet werden können. Diese These mag nun nicht sonderlich spektakulär anmuten; möglicherweise ist sie nicht einmal neu. Und doch ist es wichtig, ebendas zu betonen, weil es nahelegt, dass das, was in einschlägigen Untersuchungen wie auch in allgemeinen Abhandlungen zur Verwaltungslehre regelmäßig als Errungenschaft gelobt wird,¹⁹ wesentlich das Verhältnis von Organischem und Pathologischem, von Normalität und Devianz, von Wert und Unwert, verkehrt ist. Oftmals betonte, wenn auch als überholt ausgewiesene, Klischeevorstellungen vom „Amtsdeutsch“ (Schwulst, Umständlichkeit, Schachtelsätze, ungewöhnliche Fortbildungen und Fremdwörter) scheinen dem hier verfolgten Ansatz weit eher als Perversionen bürokratischer Kommunikation, also ihr Unwert, als ihre typische Ausformung, also ihr Wert, der sich, wie vereinzelt Studien nahe legen, in einer funktionalen Sprach-

form niederschlägt.²⁰ Diese funktionale Sprachform wiederum ist durch Besonderheiten gekennzeichnet (allein voran: nominaler Stil, unpersönlicher, passivischer Ausdruck, abstrakte und differenzierende Formulierungen, Genetivkonstruktionen etc), die, wie zu zeigen sein wird, ihrerseits sachlich bedingt sind und den Charakter der Sprache der Bürokratie als „Sprache der Folgerichtigkeit“ bestimmen.

Am Anfang dieser Beobachtung steht evidentermaßen das bereits von Weber herausgearbeitete legale Element bürokratischer Herrschaft, das seinem Dafürhalten nach ja in ihr zur höchsten Reife gelangt. Ausgangspunkt ist die Amtsführung „sine ira et studio“, Amtsführung nach „generellen, mehr oder minder festen und mehr oder minder erschöpfenden, erlernbaren Regeln“;²¹ Regeln, die im Sinne des bereits vorher Betonten keineswegs zwingend Rechtsregeln sein müssen, freilich ohne weiteres, wenn auch unter besonderen Kautelen, Rechtsregeln sein können. Insofern begegnen uns Verwaltungs- und Rechtssprache im Paarlauf.

Das solcherart Regelhafte bestimmt die Sprache der Bürokratie im doppeltem Sinn als *Sprache der Kompetenz*. Bürokratie ist die Wahrnehmung bestimmter, sachlich strukturierter Aufgaben durch zuständige, dh durch im einzelnen bestimmte oder jedenfalls bestimmbare Organe.

Über diese Ausformung der Sprache der Bürokratie als Sprache der Kompetenz erweist sich die Sprache der Bürokratie einerseits als Sprache der Verknappung, andererseits als Sprache der Vergewisserung. Sie erweist sich als Sprache der Verknappung, weil im Sinne Michel Foucaults die Anzahl derjenigen, die berechtigt, die *qualifiziert* sind, am Diskurs zu partizipieren, also zu sprechen, von vornherein beschränkt ist;²² sie muss es sein, weil mit der Position innerhalb der bürokratischen Struktur Status-Funktionen verbunden sind, die denjenigen, der sie ausübt als Träger deontischer Macht,²³ oder eben: als Träger von Kompetenzen, ausweist.

B. Die äußere Form der Sprache der Bürokratie

Sodann erweist sich die Sprache der Bürokratie als Sprache der Vergewisserung, weil jene, die berechtigt sind, am Diskurs zu partizipieren sich in der Wahrnehmung der Zuständigkeit eben dieser Zuständigkeit selbst versichern. Über diese Versicherung wird die deontische Macht, die sich in bürokratischer Herrschaft manifestiert, Niklas Luhmanns

²⁰ Wagner, Die Deutsche Verwaltungssprache der Gegenwart (1970).

²¹ Weber (FN 12) 552.

²² Foucault, Die Ordnung des Diskurses (1998) 25 (französische Originalausgabe 1972).

²³ Searle, Making the Social World: On the Structure of Human Civilization (2011).

¹⁸ Weber (FN 12) 577 f (Sperrung im Original).

¹⁹ Vgl nur Püttner, Verwaltungslehre⁴ (2007) 242 ff sowie insb die verschiedenen Darstellungen in Metz, Sprache der Bürokratie, Sprachhorizonte 29 (1980).

klassischer Forderung entsprechend, „in Formen gebracht“;²⁴ sie kann sich zeigen, kann jemanden finden, der an sie glaubt. Die Sprache der Bürokratie wird dergestalt zur Sprache der praktizierten Macht, die über ihren Einsatz zugleich die Struktur der Herrschaft affirmiert. Diese Affirmation braucht aber eben eine bestimmte Form, die die Inanspruchnahme der Kompetenz validiert; nennen wir das die *äußere Form der Sprache der Bürokratie*, die die Sprache der Bürokratie zugleich als Schriftsprache ausweist: das Memorandum, das Rundschreiben, die Dienstanweisung.

Diese äußere Form erlaubt zugleich die Einordenbarkeit, die Überprüfbarkeit, die Derogierbarkeit oder die Revozierbarkeit der Äußerung eines zuständigen Organs in ihrer Einbettung in eine hierarchisch strukturierte Organisation.

Die Kompetenz der Bürokratie zeigt sich indes jenseits des Organisatorischen in ihrem personalen Moment und vermittels des personalen, und das ist hier entscheidend, in einem inhaltlichen Moment: Bürokratische Strukturen sind in ihrer professionellen Ausformung eine strikte Absage an Dilettantismus: die Verknappung der Diskursteilnehmer geht einher mit der Aufgabenwahrnehmung durch geschulte Organe, die ihre Fachkenntnis im Prüfungsweg bescheinigen und der solcherart bescheinigten Fachkenntnis entsprechend ihren Platz in der Hierarchie der bürokratischen Organisation einnehmen; je höher der Rang in der bürokratischen Struktur umso größer die Verknappung der Diskursteilnehmer, umso geringer die Zahl der Sprecherinnen und Sprecher. Indes, auch die Spitzen der Hierarchie agieren nicht nach eigenem Belieben, sondern in Inanspruchnahme von Kompetenzen, dh auf Basis und in der Anwendung von Regeln.

Die innerhalb der Hierarchie kompetenten Akteure kennen infolge ihrer Schulung die Regeln, die zur Anwendung zu bringen sind. Sie sind Träger spezifischen normativen Wissens.²⁵ Dieses spezifische normative Wissen erweist sich zunächst als eine Summe bestimmungsbedürftiger Potentialitäten; auch und gerade wenn die Potentialitäten nicht als mannigfach anzusehen sind.

Immer noch bedarf es einer Festlegung, einer Anwendung auf den einzelnen Fall, einer „Mitteilung des Ergebnisses einer Informationsverarbeitung“, die sich als kommunikatives Handeln zur Reduktion von Potentialitäten präsentiert.²⁶

C. Die innere Form der Sprache der Bürokratie

Die in der Regel geborgene Rationalität der Entscheidungsstruktur, die zur Mitteilung dieses Ergebnisses führt, streitet mit Blick auf die *innere Form der Sprache der Bürokratie*, mit Blick auf die Ausführung der Entscheidung, wider die Willkürlichkeit des Entscheidungsinhalts. Ungeachtet der Frage, ob und inwieweit Entscheidungen der Bürokratie der Sache nach als programmierte Entscheidungen, infolge eines Konditionalprogramms, anzusehen sind, müssen sie sich ihrer Form nach als solche erweisen. Denn auch, wenn der programmierte und fremdgesteuerte „homo bürocraticus“²⁷ sich als Fiktion erweist, ist es doch diese Fiktion, die die Sprache der Bürokratie beansprucht: Die Rationalität der regelgebundenen Entscheidung der Bürokratie ist nicht jene, die mit *Rainer Forst* eine normative Kapazität verleiht, mit der Entscheidungen gerechtfertigt werden können,²⁸ sondern jene mit der sie gerechtfertigt sind.

Die Mitteilung des Ergebnisses der Informationsverarbeitung zeigt sich insofern als Ergebnis von Wissensvermittlung. Die Sprache der Bürokratie in der Informationsverarbeitung ist also eine Sprache der Wissensvermittlung. Sie *klärt* die anzuwendende abstrakte Regel und *erklärt* ihre konkrete (und korrekte) Anwendung, die sich als folgerichtige Ableitung präsentiert. Die Darstellung der Folgerichtigkeit der Ableitung bedingt zugleich mit abstrakten und differenzierenden Formulierungen zu agieren, die die sachlichen Elemente der Entscheidung in der Sache wertend gegenüberstellen. Die Darstellung der sachlichen Elemente bedingt eine am Substantiv ausgerichtete Sprache. Sie in ein Verhältnis zu einander zu setzen braucht es den Genetiv (schon semantisch betrachtet der Fall der Ableitung). Entscheidungen *in der Sache* werden ihrer Form nach dergestalt notwendig zu *sachlichen* Entscheidungen, *der Sache nach* aber nicht notwendig zu *sachgerechten* Entscheidungen. Bedeutet doch, wie bereits *Weber* betont, sachliche Entscheidung [zunächst und zuvörderst] eine Entscheidung ohne Ansehen der Person nach berechenbaren Regeln.²⁹

Soweit mit den solcherart berechenbaren Regeln Rechtsregeln angesprochen werden sollen, spiegeln sich in dieser Einschätzung nur allzu deutlich die Legalitätsanforderungen des formellen Rechtsstaatsdenkens, gleichermaßen wie ihre subjektiv-rechtliche Aktivierung über den Grundsatz der Gleichheit der Staatsbürger *vor dem Gesetz* wider.

²⁴ *Luhmann*, Die Politik der Gesellschaft (2000) 32.

²⁵ Vgl nur *Somek*, Rechtliches Wissen (2006).

²⁶ *Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft (1966) 71.

²⁷ *Wimmer*, Dynamische Verwaltungslehre⁴ (2017) 61.

²⁸ *Forst*, Normativität und Macht: Zur Analyse sozialer Rechtfertigungsordnungen (2015) 38.

²⁹ *Weber* (FN 12) 561 f.

D. *Ratio Rationata*

Allzu deutlich scheint hier der Grundsatz *sine ira et studio*, dem Bürokratie als rationale Herrschaft in ihrer Vollentwicklung zur Gänze genügen soll, durch. Und er scheint umso intensiver, je weiter diese Entwicklung voranschreitet, insoweit ja, wiederum mit Weber, die Bürokratie „ihre spezifische [Eigenart[...]] umso vollkommener [entwickelt], je mehr sie sich „entmenschlicht“, je vollkommener [...] ihr die spezifische Eigenschaft, welche ihr als Tugend nachgerühmt wird: die Ausschaltung von Liebe, Hass und allen rein persönlichen, überhaupt allen irrationalen, dem Kalkül sich erziehenden, Empfindungselementen aus der Erledigung der Amtsgeschäfte, gelingt.“³⁰ Diese Vervollkommnung erweist sich sprachlich als umso weiter vorangetrieben, je intensiver die zuvor angedeuteten Merkmale einer passiven Unpersönlichkeit ausgeprägt sind, je weiter die Formalisierung hin zum Formalismus und der Formalismus hin zur Formel gediehen ist. Darin mag man, im Sinne des Vorgesagten, eine Fehlentwicklung erkennen, eine Fehlentwicklung, die aber infolge der Sprache der Bürokratie als Sprache rationaler Herrschaftsausübung keineswegs eine fehlerhafte Entwicklung sein muss: Auch *Degeneration* muss *generiert* werden. Und so mag die Sprache der Rationalität zur rationalisierten Sprache bis hin zur rationierten Sprache verkommen; aber sie verkommt *folgerichtig*.

V. ... als Sprache der Folgerichtigkeit

Mag eine so aufgezeigte Entwicklung auch folgerichtig sein, ist sie deshalb keineswegs ausgemacht, indem ihr ja aus Gründen, die außerhalb einer solchen Entwicklung stehen, und wie wir sehen: erfolgreich, entgegengewirkt werden kann; ebenso wie sie aus Gründen, die außerhalb einer solchen Entwicklung liegen, pervertiert werden kann.

Aber auch aus der Binnenperspektive einer solchen folgerichtigen Entwicklung ist die Formalisierung der Sprache der Bürokratie hin zu einer *formalen* Sprache begrenzt. Vielmehr bleibt die Sprache der Bürokratie immer notwendig an die Gemeinsprache gekoppelt. Einerseits schon, weil sie andernfalls die geschuldete Vermittlungsleistung nicht erbringen könnte. Andererseits, weil die Bürokratie ja nicht nur sprechen können, sondern auch angesprochen werden können, und insoweit *resonanzfähig* bleiben muss. Je stärker die Formalisierung der Sprache der Bürokratie voranschreitet, umso größer die Disparität zwischen der Sprache der Bürokratie und der an die Bürokratie gerichtete Sprache. Dementsprechend muss auch die Sprachkenntnis der Bürokratie tiefer reichen, als ihre Sprachpraxis vermuten lässt.

³⁰ *Id* 562.

Diese Disparität lässt sich durch eine stärkere Formalisierung der Ansprache, insbesondere durch Hilfsmittel wie *Formulare* verringern, aber nicht gänzlich beseitigen.³¹

Zugleich erweist das damit nur gestreifte Feld der sich ständig wandelnden technischen Rahmenbedingungen, dass sich Formalismus und Formalität einander durchaus asymptotisch annähern können. Wo früher – je nach Richtung der Kommunikation – Formel und Formular als Grenzphänomene zu erachten waren, ist das Sichtfeld zu weiten, weil die fortschreitende Digitalisierung das Potential bürokratischer Sprache (und die dahinterstehenden regelgeleiteten Prozesse) erst zu voller Entfaltung treiben kann.

Zugleich lenken die damit angesprochene Entwicklungen und die immer neuen Regulative, die sie begleiten, den Blick abschließend auf eine entscheidende Beobachtung, die eine Erklärungsskizze für das bereithalten mag, was noch zu Beginn im Dunklen geblieben ist, soweit die Bürokratie und ihre Sprache, wohl der allgemeinen Wahrnehmung entsprechend, stets nur als willfähige, wenn auch effektive, Instrumente betrachtet hat. Doch das verkürzt, weil es oftmals gerade das Regelhafte selbst ist, das uns nicht regelrecht erscheint.

Die Fortschreitung der Eindämmung des Regellosen durch immer intensivere Regulative bedarf der konsequenten Vermittlung, die sich zwar nur als Konsequenz der Akkumulation des zu Vermittelnden präsentiert, ihrerseits aber die Akkumulation der Vermittler zur Konsequenz hat. Dass die so gezogene Schlussfolgerung nur mäßig originell ist, macht sie (Originalität allein ist ja auch kein Mehrwert) keineswegs falsch. Mit Blick auf die Praxis lässt sich auch sagen, es verwundert nicht, dass mit Blick auf die eingangs angesprochene permanente Reform Entbürokratisierung und Deregulierung stets im Paarlauf antreten. Beide Anliegen beziehen sich auf interdependente Phänomene (konsequent hat es auch das Deregulierungsanliegen 30 Mal in das Arbeitsprogramm der Bundesregierung geschafft).

Für eine Betrachtung der Sprache der Bürokratie heißt das: Die Bürokratie muss immer mehr sprechen. Deshalb hat sie auch immer mehr zu sagen. Zugleich ist dieser Befund zu relativieren: Denn die Bürokratie ist dabei keineswegs bloß Getriebene. Sie treibt an. Immer neue Regeln erwachsen aus dem Schoß bürokratischer Strukturen, vorbereitend, umsetzend, präzisierend. Ohne die fachliche Schulung, ohne die

³¹ Dass eine e-mail an eine Verwaltungsbehörde mit dem Betreff „Einspruch Oida!“ und der Grußformel „mfg und hanga tshanga“, wie mir scheint zutreffend, in einer Entscheidung des Landesverwaltungsgerichts Niederösterreich aus 2016 als Einspruch iSv § 49 VStG qualifiziert wurde, scheint mir das treffender zu erweisen, als es jede abstrakte Argumentation vermögen würde (LVwG Nö, 28.01.2016, LVwG-S-127/001-2016).

Kenntnis der Regel, und jener Regel, die ihrer Verfertigung, Anpassung, Ausscheidung dient, die in der bürokratischen Struktur geborgen ist, ist an Regelsezung auch dann nicht zu denken, wenn sie formal nicht der bürokratischen Struktur zuzurechnen ist. Mit *Hegel* könnte man hier von einer Dialektik von Herr und Knecht sprechen. Mit *Frank Sinatra* kann man einfach sagen: Love and Marriage. Freilich: Eine der seltenen Vernunfttaten, die auf gegenseitiger

Anziehung beruhen. Das mag uns als Übel erscheinen, das mag eine permanente Reform bedingen. Aber es ist folgerichtig.

Korrespondenz: Univ.-Prof. Dr. Christoph Bezemek, BA, LL.M. (Yale), Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft, Universität Graz, Universitätsstraße 15, A-8010 Graz; christoph.bezemek@uni-graz.at