

Prof. Dr. Erwin Quambusch

# **Amtssprache ist nicht das Deutsch der Rechtschreibreform**

© 2003 Prof. Dr. Erwin Quambusch, Bielefeld

© für das Internet: FDS Forschungsgruppe Deutsche Sprache, Berlin, mit freundlicher Genehmigung des Autors. Die Wiedergabe des Textes auf anderen Internetseiten ist verboten.

Prof. Dr. Erwin Quambusch, FH Bielefeld, ist Staats- und Verwaltungsrechtler.

# I. Deutsch als Amtssprache

Nach § 23 Abs. 1 VwVfG ist die Amtssprache deutsch. Entsprechende Regelungen enthalten § 19 Abs. 1 SGB X, § 87 AO und § 184 GVG für das Gerichtsverfahren. Deutsch ist als Amtssprache nicht nur die obligatorische Sprache für diejenigen, die sich an die Behörden wenden, namentlich also die Antragsteller, sondern auch für die Behörden selbst. Hierin „eine bare Selbstverständlichkeit“ zu sehen,<sup>1</sup> verdeckt ein Problem, das durch die Rechtschreibreform von 1996 entstanden ist.

Wenn § 23 Abs. 1 VwVfG für das Verwaltungsverfahren einen Sinn geben soll, dann kann sich die Bestimmung nicht darin erschöpfen, lediglich einen Zustandsbericht darüber abzugeben, daß in Deutschland die Amtssprache deutsch sei. Abgesehen davon, daß ein solcher Zustandsbericht im VwVfG deplaziert wäre, besteht die Notwendigkeit, eine Regelung zu treffen, nach der als Amtssprache die deutsche Sprache zu verwenden ist. Daß eine solche Regelung gewollt ist, ergibt sich bereits aus dem Zusammenhang, in den § 23 Abs. 1 VwVfG gestellt ist.

Die Regelung bezieht sich auch auf die Schriftform der Sprache. Das ergibt sich ebenfalls unschwer aus dem Zusammenhang. Damit aber setzt § 23 Abs. 1 VwVfG die Existenz der deutschen Sprache in Wort und Schrift voraus. Bei der anzuwendenden Sprache kann es sich mithin nur um die im Geltungsbereich des Gesetzes vorgefundene Sprache handeln, also nur um die Sprache, die als allgemein gesprochene und geschriebene Sprache akzeptiert ist. Es handelt sich – um einen Begriff des Mittelalters zu gebrauchen – um die Leutesprache, nicht um Latein, um Englisch oder ein anderes Verständigungsmedium.

Mit dem ausdrücklichen Bezug auf die tatsächlich vor-

gefundene Sprache kommt ein sozialstaatliches Moment zum Vorschein. Dieses war in der Vergangenheit nur insofern wahrnehmbar, als sichergestellt sein muß, daß den nicht deutsch sprechenden Ausländern ein faires Verfahren ermöglicht wird. Das sozialstaatliche Moment tritt indessen heute ebenfalls ins Bewußtsein, wo es der Staat unternimmt, die schriftliche Amtssprache umzugestalten, indem die meisten Behörden ganz oder teilweise die durch die Rechtschreibreform abgeänderte Schreibung der Schulen übernommen haben. Daraus ergibt sich ein Problem, wenn die Behörden-schreibweise mit der von der Sprachgemeinschaft gepflegten Rechtschreibung kollidiert. Zwar kann man der öffentlichen Verwaltung nicht absprechen, selbst zur Sprachgemeinschaft zu gehören und somit an der Ausformung der Schriftsprache teilnehmen zu können; ihr Gestaltungsbeitrag ist jedoch nur einer unter vielen und nicht der maßgebliche.

Den Versuch, die Amtssprache an die neue Schriftsprache der Schule anzupassen, haben die Behördenleitungen unternommen, indem sie die den Schulen vorgeschriebenen neuen Schreibungen ausdrücklich oder konkludent verbindlich gemacht oder zugelassen haben. Häufig dürfte lediglich der Austausch der Rechtschreibprogramme vorgenommen worden sein, dem seitens der Behördenleitung nicht widersprochen worden ist. Das kann z.B. nach dem Muster geschehen sein, das ein Ministerpräsident vorgegeben hat, indem er der Rechtschreibreform zustimmte, aber bekannte: „Ich habe keine Ahnung, worum es da geht!“<sup>2</sup> Die Umgestaltung der Rechtschreibung kann aber nur mit § 23 Abs. 1 VwVfG in Einklang stehen, wenn die Sprachgemeinschaft die Umstellung als akzeptabel behandelt.

Die Frage nach der Akzeptanz, also der Aufnahme in die vorfindbare Sprache, stellt sich bei allen Neuerungen, die in die Schriftsprache Eingang zu finden suchen. Die Sprach-

gemeinschaft entscheidet dann darüber, ob der Zugang in die Schriftsprache gewährt oder verworfen wird. Auch dem Gesetzgeber ist es grundsätzlich nicht verwehrt, die Sprache nach seinen Vorstellungen zu ergänzen oder abzuändern, sofern er dabei dem Verfassungsrecht nicht zuwiderhandelt. Diese Möglichkeit kann hier jedoch vernachlässigt werden, solange es keine gesetzliche Bestimmung gibt, die konkrete inhaltliche Vorgaben für die Amtssprache macht. Es gibt ferner keine gesetzliche Bestimmung, die die Träger öffentlicher Verwaltung ermächtigt, die vorfindbare Sprache für den amtssprachlichen Gebrauch durch untergesetzliche Regelungen zu verändern. Daß der Staat das Recht beansprucht, den Schülern eine von der vorgefundenen Sprache abweichende Schriftsprache vermitteln zu dürfen, ändert an diesen Verhältnissen nichts.

Die Amtssprache kann folglich Neuregelungen nur aufgreifen, wenn diese zuvor von der Sprachgemeinschaft gebilligt worden sind. Ob der Akzeptanz eine Entwicklung innerhalb der schreibenden Bevölkerung, insbesondere der Einfluß von Druckerzeugnissen oder ein staatlicher Zwang vorausgegangen ist, braucht in diesem Zusammenhang nicht zu interessieren. Zu fragen ist hier nur danach, in welcher Ausgestaltung die Schriftsprache gegenwärtig überwiegend benutzt und damit vorgefunden wird.

## **II. Die fehlende Akzeptanz der Rechtschreibreform**

Hielte die Sprachgemeinschaft die durch die Rechtschreibreform veränderte Schriftsprache überwiegend für verbindlich, so wäre die reformierte Schreibung auch Gegenstand

der Amtssprache. Eine solche Annahme ist aber nicht gerechtfertigt; denn seit 1997 verharrt der Anteil der Befürworter der Reform bei 10 %.<sup>3</sup> Daß sich hieran über das Medium des schulischen Unterrichts in absehbarer Zeit etwas Nennenswertes ändern könnte, ist schon wegen der durch PISA dokumentierten Ineffizienz der schulisch vermittelten sprachlichen Kompetenz unwahrscheinlich. Vorstellbar ist allerdings, daß die durch die Reform beeinflusste Sprache als eine quasi vorgeschriebene Sprache akzeptiert wird, ohne freilich auch befürwortet zu werden. Eine solche Vermutung liegt aber wenig nahe, weil der von der Kultusbürokratie veranlaßten Reform Unverständnis und Mißtrauen entgegengebracht werden. Diese Annahme erscheint aufgrund einiger unübersehbarer Fakten folgerichtig.

Die reformierte Schreibung hat sich inzwischen gegenüber der alten Rechtschreibung in jeder Hinsicht als weniger geeignet erwiesen.<sup>4</sup> Insbesondere hat die Reform den selbstgesetzten Zweck verfehlt, die Schreibregeln zu vereinfachen und das Schreiben zu erleichtern.<sup>5</sup> In Wirklichkeit behindert sie das Erfassen und Verstehen von Texten.<sup>6</sup> Sie vergrößert damit namentlich eines der Hauptprobleme deutscher Schulkinder, die von der PISA-Studie benannt worden sind. Den Schreibenden erscheint die Reform willkürlich, inkonsequent und undurchdacht, was nicht zuletzt durch die unterschiedlichen und vermengten Schreibungen in amtlichen Schriftsätzen dokumentiert wird.

Das Mißtrauen wird vermehrt durch die Tatsache, daß die Zwischenstaatliche Rechtschreibkommission bereits für 2005 eine umfassende Reform der Reform ausgearbeitet hat.<sup>7</sup> Das benötigte Vertrauen dürfte sich auch deshalb kaum einstellen weil die Vorgehensweise der Kultusbürokratie bei der Konzipierung der ersten Reform nicht vertrauenswürdig war. Statt Schriftsteller, Journalisten und wissen-

schaftliche Institute an der Reform zu beteiligen,<sup>8</sup> wurde diese hinter verschlossenen Türen und unter Ausschluß der Bevölkerung eronnen. Der Vorsitzende der Zwischenstaatlichen Rechtschreibkommission versucht zwar in Rundfunkinterviews<sup>9</sup> immer wieder den Eindruck zu erwecken, die Akzeptanz der Reform werde sich einstellen, wenn die, die sie ablehnen, ausgestorben seien; aber eine solche Prognose geht schon deshalb fehl, weil sie die Zweckverfehlung der Reform außer acht läßt. Sie wirkt auch wenig ehrlich; denn von einer Reform, die schon 2005 revidiert werden soll, steht bereits jetzt fest, daß sie selbst von der Kommission als mißlungen eingeschätzt wird.

Das Ausbleiben der Akzeptanz läßt sich zum Teil auch mit einer geradezu herausfordernden Ignoranz der Sprachgemeinschaft durch die Ministerialbürokratie erklären. Obwohl sie nicht mit der Akzeptanz ihrer Reformvorstellungen rechnen konnte und sich selbst der Rückhalt bei der Reformkommission in Widerspruch gewandelt hatte, wurde die Reform in der Schule erzwungen. Die Ministerialbürokratie hat sich also zu keinem Zeitpunkt auf ein ausgereiftes Konzept, sondern nur auf die Machtmittel gestützt, die ihr durch die Schulbuchhoheit und die Weisungsbefugnis über die Lehrer an die Hand gegeben sind. Wo die Ministerien mittels zweier besonderer Gewaltverhältnisse, des gegenüber den Lehrern und des gegenüber den Schülern, sowie mittels eines faktischen besonderen Gewaltverhältnisses gegenüber den Schulbuchverlagen die Gefolgschaft der Schulen erzwingen konnten, dürfte die Akzeptanz derjenigen gering sein, die sich von einer solchen Vorgehensweise abgestoßen fühlen.

### **III. Amtssprache auf der Basis teilreformierter Rechtschreibung?**

Angesichts dieser Situation verwundert es nicht, daß von den nach der Reform erschienenen Druckerzeugnissen fast nur die Schul- und Kinderbücher der angeordneten Reform gefolgt sind. Demgegenüber haben andere Publikationen oftmals und die Presseerzeugnisse meistens einen irgendwie gearteten Mittelweg zwischen den ministeriellen Reformvorgaben und der Beibehaltung der herkömmlichen Schreibung gewählt. Während sich die Akzeptanz der Reform am auffälligsten in der erneuerten ss-Schreibung zeigt, dokumentiert sich die Ablehnung insbesondere in der Beibehaltung der bisherigen Zeichensetzung. Wäre die Presse auch bei der Zeichensetzung der ministeriellen Reform gefolgt, hätte dies den ohnehin schrumpfenden Markt der Presseerzeugnisse mit einer deutlich erschwerten Lesbarkeit belastet. Diese Konsequenz drängt sich jedenfalls bei einem Blick in die neuen Schulbücher auf. Das Ziel, flüssig lesbare Produkte vermarkten zu wollen, dürfte die Presse des weiteren dazu bewogen haben, vielfach an der Großschreibung fester Begriffe festzuhalten und die Abtrennung einzelner Buchstaben zu vermeiden.

Großenteils verweigern die Presseerzeugnisse auch die von der Reform verlangte sinnentstellende Getrenntschreibung; es wird also größtenteils weiterhin anerkannt, daß etwa richtig stellen (positionieren) etwas anderes ist als richtigstellen (korrigieren), auseinander setzen etwas anderes als auseinandersetzen und allgemeinbildend eine andere Schreibung verlangt als allgemein bildend. Müßten die Wörter wie in der Schule stets getrennt geschrieben werden, so müßte mittels einer kurzen interpretatorischen Verzögerung zwischen den verschiedenen Bedeutungen

unterschieden werden. Letztlich entspricht die Pflege der sprachlichen Differenzierung der Tatsache, daß „die Kultur die feinen Unterschiede liebt“ (*Bourdieu*). Dieser Tatsache steht allerdings die deutsche Gleichstellungsleidenschaft im Wege, angesichts deren es durchaus folgerichtig erscheinen mag, die Entwicklung der Schreibkultur zum Primitiveren zu wenden, womit immerhin – beabsichtigt oder nicht – die sprachliche Enteignung der Gebildeten vorangebracht wird.

Die Frage, inwieweit die von der Presse überwiegend benutzte Rechtschreibung von der Sprachgemeinschaft als neue Form der Rechtschreibung akzeptiert wird, ist nicht eindeutig zu beantworten, zumal die von den Presseagenturen vorgegebene Schreibung von den einzelnen Presseorganen in unterschiedlichem Umfang befolgt wird. Vernachlässigt man die Abweichungen der Presseorgane untereinander und unterstellt man des weiteren, die Schreibweise der Presse treffe auf eine überwiegende Akzeptanz, so wäre folgendes festzustellen: Die größtmögliche Akzeptanz dürfte angesichts der ganz überwiegenden Vorbehalte gegenüber der neuen Rechtschreibung einer Schreibung entgegengebracht werden, die möglichst zahlreiche Elemente der alten Schreibung enthält. Jedenfalls ist die von der öffentlichen Verwaltung für die Amtssprache vorgefundene Schriftsprache auch unter Berücksichtigung der von der Presse eingeführten Teilerneruerung eine wesentlich andere als die, die die ministerielle Rechtschreibreform für den Schulunterricht vorgegeben hat.

## **IV. Neue Amtssprache mittels vollendeter Tatsachen?**

### **1. Die Rolle der Organisationsnormen**

Unbestreitbar kann durch verwaltungsinterne Organisationsnormen verhaltenssteuernd auf die Dienstkräfte und sogar mittelbar auch auf die Bürger eingewirkt werden. Ein Schulbeispiel hierfür ist die Festlegung der Behördensprechzeiten. Aber da durch Gesetz geregelt ist, daß die Amtssprache deutsch, mithin die tatsächlich in Wort und Schrift vorfindbare deutsche Sprache ist, ist für die verwaltungsinterne Organisationsnorm kein Platz, hier in das Staat-Bürger-Verhältnis einzugreifen. Allenfalls könnte mittels einer internen Organisationsnorm die weltfremde Anordnung getroffen werden, die schulische Rechtschreibreform isoliert im verwaltungsinternen Schriftverkehr anzuwenden.

### **2. Die Rechtschreibprogramme**

An dieser rechtlichen Situation ändert sich selbstverständlich nichts, wenn der Textverarbeitung Rechtschreibprogramme zugrundegelegt werden, die der neuen schulischen Schreibung entsprechen. Die Verwendung reformierter Rechtschreibprogramme schafft aber insofern neue Fakten, als die Schreibkräfte sich gehalten sehen, der mit der Anschaffung verbundenen Erwartung zu entsprechen. Folglich wird mittels der angeschafften neuen Programme tatsächlich auf die Abänderung der Amtssprache hingewirkt. Diese Hinwirkung, die ihre Rechtfertigung nur aus den Rechtschreibpro-

grammen bezieht, kollidiert allerdings mit den sprachlichen Ansprüchen zahlreicher Sachbearbeiter.

Weitgehend unakzeptiert sind nach der Beobachtung bei den Sachbearbeitern die Groß- und Zusammenschreibung, und sie machen sich auch ungern die grammatischen Fehler der Reform „zu Eigen“.<sup>10</sup> Insoweit erweisen sich die Programme an den Maßstäben des Sprachgefühls und der sprachlichen Logik mitunter als so wenig überzeugend, daß sich der Sachbearbeiter gedrängt sehen kann, auf Ersatzformulierungen auszuweichen, um sich die Blamage vor dem Leser und vor sich selber zu ersparen. Dieselbe Konsequenz ist im übrigen auch in der Fachliteratur zu beobachten. Wenn ein Verfasser nach der alten Rechtschreibung etwa schreiben konnte, die Behörde versuche alles mögliche, dann konnte er sicher sein, daß sich hierunter der Leser etwas anderes vorzustellen vermochte als bei der Schreibung, die Behörde versuche alles Mögliche. Die Aufhebung der feinen Unterschiede durch die Rechtschreibreform deklariert zugleich die Befähigung des Textautors zur exakten Differenzierung als weniger wichtig.

### **3. Konsequenz**

Die unvermeidbaren Kollisionen zwischen den Programm-anwendern und den Freunden einer präzisen und differenzierenden Schreibung enden bei anspruchsvollen Texten gern in Kompromissen. Wie diese aussehen, wenn Textautoren „Hin und Her gerissen“ sind zwischen schulischer Rechtschreibung und ihrem Sprachgefühl, kann anhand der jedermann zugänglichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nachvollzogen werden. Bei weniger anspruchsvollen Texten und Texten von Bearbeitern mit

geringem sprachlichen Ehrgeiz pflegt sich offenbar das Rechtschreibprogramm durchzusetzen. In dem einen wie dem anderen Fall wird die Amtssprache i.S.v. § 23 Abs. 1 VwVfG verlassen, in dem einen Fall weniger, in dem anderen total. Obwohl im Interesse der Beachtung der Amtssprache die Beamtenpflicht zur Remonstration (§ 38 Abs. 2 BRRG) wahrzunehmen wäre, wo von Vorgesetzten die Ignorierung der verbindlichen Rechtschreibung veranlaßt worden ist, beweist die Wirklichkeit, daß diese Pflicht offenbar nur von solchen Beamten erfüllt wird, die mit einem außergewöhnlichen Rechts- und Selbstbewußtsein ausgestattet sind.

## **V. Rechtschreibung in einer künftigen Amtssprache**

Soweit sich zugunsten der gesetzwidrigen Neuorientierung der amtlichen Schriftsprache nicht lediglich der amtstypische Hang auswirkt, sich anpassen zu wollen, ist die Ansicht zu vernehmen, die Schulen müßten seitens der öffentlichen Verwaltung bei der Anwendung der verordneten neuen Schreibung unterstützt werden. Jedoch gilt auch unter diesem Aspekt, daß die Behörden gesetzlich nicht mit der Pflicht oder dem Recht betraut worden sind, den Schulen bei der Verwirklichung ihres Bildungsauftrags zu helfen.

Auch der Gedanke, Träger der öffentlichen Verwaltung hätten der schulischen Rechtschreibung zu folgen, weil sie insofern zur Amtshilfe gegenüber der Kultusbürokratie verpflichtet seien, ist nicht nutzbar. Das ist schon deshalb so, weil sich die Durchführung der Amtshilfe nach dem für die ersuchten Behörden geltenden Recht richtet, und insofern

steht in bezug auf die Amtssprache § 23 Abs. 1 VwVfG entgegen.

Selbst wenn künftig eine Rechtsgrundlage geschaffen werden sollte, die der Verwaltung hier die Gefolgschaft gegenüber der Kultusbürokratie abverlangen würde, so wäre in bezug auf die Selbstverwaltung das Problem der Verhältnismäßigkeit zu lösen. Dieses Problem tritt umso deutlicher hervor, als die für das Jahr 2005 geplante Reform der Rechtschreibreform die gegenwärtig an den Schulen gelehrt Schriftsprache wiederum weitgehend verändern dürfte, zumal allein die Liste der von der Zwischenstaatlichen Rechtschreibkommission vorgesehenen neuen Trennungen 60 Seiten umfassen soll.<sup>11</sup> Wo folglich die Reform nicht einmal an den Schulen durchzuhalten sein wird, ist nicht zu sehen, wie sie angesichts dieser Perspektive noch in die Amtssprache überführt werden sollte. Ob die für 2005 vorgesehene Reform der Reform der sprachlichen Realität nicht mehr mit der gleichen Abgehobenheit begegnen wird, dürfte entscheidend davon abhängen, in welchem Umfang die Reform der Reform zu einer Annäherung an die allgemein akzeptierten alten Rechtschreibregeln führen wird.

Unabhängig von diesen Erwägungen ist hier zu sehen, daß dem Staat die Möglichkeit eröffnet ist, die Amtssprache ohne gezielte gesetzliche Anordnung im Sinne seiner Reformvorstellungen umzugestalten, und zwar schleichend. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht<sup>12</sup> richtig festgestellt, die ministerielle Rechtschreibreform sei nur für die Schule verbindlich, es könne also außerhalb der Schule und mit hin auch nach Verlassen der Schule eine andere Schreibung praktiziert werden. Gleichwohl kann man nicht annehmen, der Einfluß der Schule bleibe für die Lebenswirklichkeit außerhalb der Schule auf Dauer neutral. Das könnte nur gelingen, wenn die Schüler für die Schule und nicht für das

Leben lernen müßten. Das ist zwar insoweit durchaus der Fall, als die Schule bei der Vermittlung der gegenwärtig vorgegebenen Schreibregeln weitgehend isoliert ist, jedoch wird die Schriftsprache die schulische Version um so mehr integrieren, je mehr die schulische Schreibweise den sprachlichen Anforderungen gerecht zu werden vermag. In dieser Hinsicht wird der für 2005 vorgesehenen Reform der Reform die Funktion der Weichenstellung zufallen.

Dessen ungeachtet wird die von der öffentlichen Verwaltung mittels der Rechtschreibprogramme betriebene Demontage der Amtssprache dadurch erleichtert, daß die Respektierung der Sprache des Bürgers rechtlich nicht zuverlässig abgesichert ist. Zwar hat der Bürger als Verfahrensbeteiligter einen Anspruch darauf, daß die Verwaltung die deutsche Sprache in der rechtlich verbindlichen Schreibung anwendet; aber dem Bürger fehlt es an einem hinreichenden Anlaß, die falsche Schreibung zu rügen. In den meisten Fällen ist er Antragsteller oder Gewaltunterwerfener und als solcher ohnehin von dem Gedanken beherrscht, alles zu unterlassen, was der eigenen Position abträglich sein könnte. Jedenfalls läßt sich seine Zurückhaltung nur dahingehend interpretieren, daß er auf die korrekte Einhaltung des § 23 Abs. 1 VwVfG verzichtet (Arg. aus § 295 Abs. 1 ZPO). Angesichts dessen eröffnen sich den Ämtern gegenwärtig weitreichende Möglichkeiten, die Verfremdung der vorgefundenen Sprache zu forcieren. Die Auffassung, nach der die Sprache dem Volk gehört,<sup>13</sup> ist stillschweigend durch das behördliche Bestreben verdrängt worden, sie dem Volk zu entziehen. Es drängt sich die Frage auf, warum dies geschehen konnte.

## **VI. Drei Ursachen für den staatlichen Zugriff auf die Sprache**

### **1. Die falsche Reaktion des BVerfG**

Eine eher vordergründige Ursache ist im Versagen des Bundesverfassungsgerichts zu erkennen; denn es hat die Kultusbürokratie nicht daran gehindert, den Schulen eine Rechtschreibung vorzugeben, die sie ohne Rücksicht auf die Sprachgemeinschaft und die Interessen zahlreicher Eltern festgelegt hatte. Die Interessen der Eltern werden indessen durch Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG geschützt. Aus dieser Norm ergibt sich, daß die Eltern gegenüber ihren Kindern einen Erziehungsauftrag wahrzunehmen haben, und dieser umfaßt auch Momente der Bildung und insbesondere die Vermittlung von Sprachkompetenz.<sup>14</sup> Jedoch darf der Staat u.a. mittels der Vorgabe von Rechtschreibregeln von den an der Sprachgemeinschaft orientierten Vorstellungen der Eltern abweichen, und es ist ihm auch nicht von vornherein verwehrt, durch schulische Bildungsmaßnahmen den Eltern bei der Verwirklichung eigener Bildungsvorstellungen entgegenzutreten.<sup>15</sup> So zu verfahren konnte jedoch nicht in bezug auf die Rechtschreibreform statthaft sein; denn diese wurde unter Vernachlässigung rechtsstaatlicher Prinzipien veranlaßt.

Zum einen hätte der durch die Rechtschreibreform vorgenommene Eingriff in die elterliche Erziehung wegen seines Grundrechtsbezugs des Parlamentsgesetzes bedurft.<sup>16</sup> Diesem aus der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts herzuleitenden Einwand begegnet das Bundesverfassungsgericht<sup>17</sup> mit der Annahme, eine parlamentsgesetzliche Grundlage sei mit den Schulgesetzen gegeben, die die Schulen beauftragen, Grundkenntnisse im Lesen und

Schreiben zu vermitteln. Die Schulgesetze reichen jedoch nicht als Kollisionsnormen aus, um dem Staat zu ermöglichen, sich in der spezifischen Konfliktlage des Rechtschreibungsstreits über das Elternrecht hinwegsetzen zu können. In Anbetracht des grundrechtsrelevanten Eingriffs können pauschale Aufgabenzuweisungen an die Schulen nicht genügen, um einen klar bestimmbar spezifischen Eingriff in die Grundrechtsposition der Eltern zu legitimieren, zumal dann nicht, wenn man die vom Bundesverfassungsgericht selbst entwickelten Maßstäbe zugrundelegt.

Daß insofern von einem Gesetz mehr zu verlangen ist, hat das Bundesverfassungsgericht jüngst mit seiner Kopftuch-Entscheidung<sup>18</sup> deutlich gemacht. Hier hat das Bundesverfassungsgericht eine konkrete parlamentsgesetzliche Ermächtigung für den Fall gefordert, daß der Staat einer muslimischen Lehrerin untersagen will, in der Schule ein Kopftuch zu tragen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt hier eine solche Norm, obwohl sich die Pflicht zur weltanschaulichen Neutralität bereits aus dem Beamtenrecht (vgl. § 35 Abs. 1 BRRG) und der Neutralitätspflicht des Staates entnehmen läßt. Angesichts der gerichtlichen Strenge ist es nicht folgerichtig, eine völlig unkonkrete schulrechtliche Norm ausreichen zu lassen, um sich mit Maßnahmen über das Elternrecht hinwegsetzen zu können, die von fast der gesamten Sprachgemeinschaft abgelehnt werden.

Die Defizite bei der Legitimation der Rechtschreibreform treten darüber hinaus bei einem Vergleich mit der Kopftuch-Entscheidung noch stärker unter folgendem Gesichtspunkt hervor: Hinsichtlich der grundrechtlich gewährleisteten Glaubensüberzeugung einer muslimischen Lehrerin ist zu sehen, daß einer Muslimin immerhin die Freiheit verbleibt, sich gegen den Beamtendienst und damit gegen die beamtenrechtlichen Verhaltensanforderungen entscheiden zu kön-

nen. Die Eltern aber haben in aller Regel keine Möglichkeit, ihr Kind von einem Pflichtunterricht fernzuhalten, der den eigenen und den Bildungsvorstellungen der Allgemeinheit entgegensteht.

Zum anderen ist zu sehen, daß staatliche Maßnahmen, die im Spannungsverhältnis zwischen dem Bildungsauftrag des Staates aus Art. 7 Abs. 1 GG und dem Erziehungsrecht der Eltern stehen, nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufgelöst werden müssen. Angesichts des betroffenen Elternrechts muß sich die Rechtschreibreform also wenigstens als erforderlich erweisen. Dafür gibt es keinen Anhaltspunkt; denn sie ist nicht einmal geeignet, das Erlernen des Schreibens und Lesens zu erleichtern. Die gegenteilige Annahme des Bundesverfassungsgerichts<sup>19</sup> widerspricht den drei Monate vor dem Urteil publizierten sprachwissenschaftlichen Erkenntnissen von 600 Professoren der Sprach- und Literaturwissenschaften<sup>20</sup> und reproduziert nur eine falsche Behauptung der Ministerialbürokratie. Daß das Bundesverfassungsgericht dazu kommen konnte, eine Beeinträchtigung des Elternrechts als „nicht so gewichtig“ anzusehen,<sup>21</sup> ist auch insofern unerklärlich, als das Gericht selbst bemerkt, die Zwischenstaatliche Rechtschreibkommission habe sich schon 1998 veranlaßt gesehen, Reformvorschläge zur Reform vorlegen zu müssen.<sup>22</sup>

Das Bundesverfassungsgericht<sup>23</sup> erkennt in der Einführung der neuen Schreibregeln einen Gemeinwohlbelang. Angesichts der unkritischen Fixierung auf die von der Kultusbürokratie vorgegebene Einschätzung<sup>24</sup> müssen folglich die Interessen aller jener Eltern zurücktreten, die bestrebt sind, ihren Kindern eine lebensnähere und nach dem Stand der Wissenschaft objektiv bessere sprachliche Bildung zu vermitteln. Diesem Anliegen setzt das Bundesverfassungsgericht<sup>25</sup> das Argument entgegen, nach der Rechtschreib-

reform bleibe die schriftliche Kommunikation „weiterhin möglich“. Dem kann zwar unschwer zugestimmt werden, allerdings mit dem Zusatz: auf niedrigerem Niveau.

## **2. Die fragwürdigen Vorgaben der Ministerialbürokratie**

Die Verbeugung des Bundesverfassungsgerichts vor der Ministerialbürokratie ist also verfassungsrechtlich offensichtlich nicht haltbar. Aber sie hat die Ministerialbürokratie in der Haltung bestärkt, ihr neues Regelwerk an den Schulen durchzusetzen. Da aber die Sprachgemeinschaft der ministeriellen Reform weitgehend die Akzeptanz verweigert und deshalb die Reform zumindest in ihrer Gesamtheit auch nicht Gegenstand der Amtssprache werden konnte, bleibt abzuwarten, ob die für 2005 vorgesehene Revision der Reform zur Kongruenz zwischen Schulsprache und Amtssprache führen wird. Ein solches Ergebnis ist jedoch unwahrscheinlich; denn es wäre mit der Bloßstellung der ministerialbürokratischen Schwächen verbunden.

Die Ministerialbürokratie leidet darunter, Entscheidungen treffen zu wollen, aber hierzu oftmals den benötigten Sachverstand nicht aufbringen zu können. Das hört sich auf Anhub platt und polemisch an, läßt sich aber mit wenigen Sätzen verdeutlichen. Wer in einem Ministerium gearbeitet hat, hat schnell folgende Erfahrung machen können: Es gibt viele Verantwortungsträger, die jeweils für einen klein parzellierten Bereich zuständig sind. Dieser Umstand allein kann schon weitgehend gewährleisten, daß aus der Sicht eines solchen Verantwortungsträgers die Aufgabenzusammenhänge nur umrißhaft wahrgenommen werden. Des weiteren gibt es typischerweise eine fünf Stufen umfassende Hierarchie, die dadurch gekennzeichnet ist, daß der Spezialist im unte-

ren Bereich der Hierarchie mit seiner fachlichen Kompetenz häufig nicht durchdringen kann und oftmals sogar schon an den Bedenkenrägern einer Grundsatzabteilung oder den Hütern parteipolitischer Prinzipien scheitert.

Während somit die Beamten mit den besten Fachkenntnissen leicht die Motivation verlieren und ihnen dadurch im Laufe der Zeit die Fähigkeiten abhanden kommen, sind die zur Entscheidung berufenen Amtsträger regelmäßig nicht befähigt, die Zusammenhänge in ihren Einzelheiten zu überblicken. Folglich fehlt es dem System vielfach an der Qualifikation, stimmige Konzepte zu entwickeln oder das Konzept einer Kommission zuverlässig auf seine inhaltliche Stimmigkeit überprüfen zu können. Die mißlungene Rechtschreibreform ist hierfür ein anschauliches Beispiel. Ihr Ziel, den Gebrauch der Schriftsprache zu erleichtern, wird zu erreichen versucht, indem 212 Rechtschreibregeln auf 112 reduziert werden, jedoch 1106 Ausnahmen berücksichtigt und 1180 abweichend zu schreibende Wörter auswendig gelernt werden müssen.<sup>26</sup> Berücksichtigt man die strukturellen Schwächen der Ministerialbürokratie, so wäre es durchaus nachvollziehbar, wenn keiner der beteiligten Ministerialbeamten insofern auf ein Problem hingewiesen hätte. Immerhin war zeitweise bei der Kultusministerkonferenz (KMK) nicht einmal die Existenz eines Beirats bekannt, den die KMK selbst zur Beaufsichtigung der Zwischenstaatlichen Rechtschreibkommission eingesetzt hatte.<sup>27</sup>

Indessen hält sich hartnäckig das Gerücht, die Rechtschreibreform sei nur ins Leben gerufen worden, um von schweren politischen Problemen abzulenken. Sollte eine solche Idee tatsächlich in der Ministerialbürokratie selbst entstanden sein, so könnte ihr etwas Geniales anhaften, und zwar insofern, als die Unzulänglichkeiten der Ministerialbürokratie richtig analysiert und die Reaktionen der Sprachgemeinschaft

zutreffend kalkuliert worden wären. Entspricht das Gerücht der Realität, so darf evtl. mit der Rechtschreibreform von 2005 die Fortsetzung der sprachlichen Regression erwartet werden, mit Sicherheit aber die Wiederholung der Ausgaben für neue Schulbücher und Rechtschreibprogramme.<sup>28</sup> Dasselbe ist allerdings auch für den Fall zu befürchten, daß die alte Rechtschreibreform sich nicht aus einem einzelnen genialen Gedanken, sondern aus der ministerialbürokratischen Lebenswirklichkeit erklären läßt.

### **3. Der Faktor überzogener Staats- und Obrigkeitsorientiertheit**

Daß die Bürokratie fragwürdige Entscheidungen zu entwickeln und umzusetzen vermag, hat schließlich auch eine Ursache in der auffälligen Staatsorientiertheit der Deutschen. Was vom Staat veranlaßt worden ist, hat generell die Vermutung für sich, sinnvoll zu sein. Unter den verschiedenen Gründen, die für ein solches Vorverständnis sprechen, verdient der Umstand hervorgehoben zu werden, daß der Protestantismus in Deutschland maßgeblich dazu beigetragen hat, einer Entfaltung der Bürger im kirchlichen Raum entgegenzuwirken und den Staat zum Fixpunkt der gesellschaftlichen Orientierung zu machen. Daneben hat er eine individualistische Daseins- und Gottesauffassung gefördert und damit den Weg in die „deutsche Innerlichkeit“ (*Thomas Mann*) gewiesen, mithin einer demokratischen Beteiligung am staatlichen Leben entgegengewirkt und damit mittelbar wiederum die Autorität des Staates gestärkt. Daß die Ministerialbürokratie das eigentliche Handlungszentrum dieser Autorität ist, macht die Fragwürdigkeit deutscher Staatsorientiertheit auf Anhieb deutlich.

Demgegenüber widerspräche es allen Erfahrungen, wenn etwa die französische Lehrerschaft widerstandslos den sprachlichen Vorgaben einer Kultusbürokratie folgen würde, die sich fachlich so unprofessionell darböte wie die deutsche. Bemerkenswert ist hier, daß das deutsche Beamtenrecht Sachargumenten der Lehrer und ihrer Verbände nicht im Wege gestanden hätte (vgl. § 35 Abs. 2 BRRG).<sup>29</sup> Wenn dennoch trotz der mannigfach geäußerten Frustrationen über die Rechtschreibreform der Widerstand der Lehrerschaft ausgeblieben ist, so muß die Ursache hierfür außer in der allgemeinen deutschen Staatsorientiertheit in einem faktischen Sonderstatus gesehen werden, der sich außerhalb des Beamtenrechts in der Beamten- und insbesondere auch in der Lehrerschaft herausgebildet und zu der verbreiteten Haltung beigetragen hat, die Übernahme eigener Verantwortung nicht akzeptieren zu sollen.<sup>30</sup> Zu einer solchen Haltung werden Lehrer wahrscheinlich meistens schon durch die Lehrerseminare, spätestens aber durch die Konfrontation mit den schultypischen Verwaltungsvorschriften angehalten. Diese sind zahlreich und nicht überschaubar, in ihren Wirkungen häufig nicht berechenbar und in ihren Absichten manchmal nicht verständlich. Indessen vermitteln sie zuverlässig das Gefühl der Fremdbestimmtheit und schaffen leicht jene Verunsicherung, die die Suche nach der Sicherheit einer angepaßten und unengagierten Amtsführung empfiehlt.

Demgemäß haben die deutschen Lehrer – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nichts anderes zu tun gewußt, als die ministeriellen Weisungen umzusetzen, obwohl sich diese nicht nur erschwerend für das Lehren und Lernen auswirken, sondern auch Gegenstand der Lehre, eine hochentwickelte Kultursprache, beschädigen. Ohne Not sind ferner die Selbstverwaltungsbehörden und unter ihnen sogar die meisten Hochschulen den ministeriellen Vorstellungen gefolgt.

Statt die Frage nach der Effizienz der Reform und insbesondere auch ihrer Verträglichkeit mit der Amtssprache zu stellen, hat es für zahlreiche Selbstverwaltungsbehörden näher gelegen, Fortbildungskurse zur Einübung der ministeriellen Schreibregeln zu finanzieren.

Daß trotz dieser Obergangs- und Staatsorientiertheit die Umstellung der Schriftsprache und damit der Amtssprache weitgehend gescheitert ist, dürfte sich vornehmlich damit erklären lassen, daß die Reformvorstellungen der Ministerialbürokratie die Sprachgemeinschaft bei weitem überfordert haben. Die Entscheidung über eine Reform der Rechtschreibung ist zwar bereitwillig dem Staat überlassen worden, jedoch sind die verfügbaren Reformen am Maßstab des Sprachempfindens offenbar als viel zu wenig angemessen erlebt worden, um in den Kontext der überkommenen Sprachkultur integriert werden zu können.

## **VII. Konsequenz für die Verwaltungspraxis**

Aus alledem folgt: Eine Rechtschreibung auf der Basis der ministeriellen Schreibvorschriften von 1996 entspricht nicht § 23 Abs. 1 VwVfG und ist deshalb im Schriftverkehr der Behörden mit den Bürgern nicht anzuwenden. Eine starke, aber wenig klare Vermutung spricht dafür, daß die neue ss-Schreibung als alternative Schreibmöglichkeit zum Bestandteil der vorfindbaren Schriftsprache geworden ist. Die Vermutung liegt nahe, weil insoweit die neue Schreibung häufig und insbesondere von den meisten Zeitungen verwendet wird, aber auch, weil sie nicht im gleichen Maße abwegig erscheint wie andere Neuregelungen. Daß sie den Schülern größere Schwierigkeiten macht als die alte Schreibung,<sup>31</sup> wirft zwar die Frage nach der Zweckmäßigkeit auf, betrifft

aber nicht die sprachliche Logik. Es erscheint deshalb vertretbar, die reformierte ss-Schreibung neben der im privaten Bereich und offensichtlich in der Schreibweise der Intellektuellen bevorzugten alten Schreibung als amtssprachenfähig anzuerkennen. Inwieweit darüber hinaus weitere Elemente einer neukonzipierten Schreibung akzeptabel sind, hat nach gegenwärtiger Rechtslage allein die Sprachgemeinschaft zu entscheiden. Für eine Hinwendung der Schreibenden zu Rechtschreibregeln, die nicht im wesentlichen der alten Rechtschreibung folgen, ist zur Zeit kein Anhaltspunkt erkennbar.

## ANMERKUNGEN

- 1 *Wolff/Bachof/Stober*, VwR 2, 6. Aufl. 2000, § 60 Rn. 106.
- 2 *Kunze*, Die Aura der Wörter, in: Deutsch, 2003, S. 17.
- 3 Allensbacher Jahrbuch für Demoskopie 11, 1998 – 2002, S. 172.
- 4 Vgl. zu Einzelheiten Forschungsgruppe Deutsche Sprache, Rechtschreibreform – eine Bilanz, in: Deutsch, 2003, S. 81 ff.
- 5 So auch der Präsident des Deutschen Lehrerverbandes, *Kraus*, in einem Interview des Deutschlandfunks vom 1.8.2003.
- 6 Vgl. Forschungsgruppe, a.a.O., S. 82.
- 7 Vgl. *Schmoll*, FAZ v. 1.8.2003, S. 3.
- 8 Wie inzwischen vom Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages angeregt; vgl. *Ickler*, FAZ v. 13.10.2003, S. 39.
- 9 Z.B. im Deutschlandfunk vom 1.1.2003.
- 10 Z.B. bei der in Behörden verbreiteten Wendung „es tut mir Leid“; denn Leid ist hier kein Hauptwort.
- 11 *Schmoll*, a.a.O.
- 12 BVerfGE 98, 218 (262).
- 13 Deutscher Bundestag, Beschl. v. 26.3.1998, Plenarprotokoll 13/224, S. 20567.
- 14 Nicht anders BVerfGE 98, 218 (244 f., 252 f.).
- 15 Vgl. BVerfGE 47, 46 (69 f.).
- 16 Vgl. BVerfGE 47, 46 (79).
- 17 Vgl. BVerfGE 98, 218 (253).
- 18 2 BvR 1436/02, Urt. v. 24.9.2003.
- 19 BVerfGE 98, 218 (254, 258).
- 20 Zit. n. Forschungsgruppe Deutsche Sprache, a.a.O., S. 88.
- 21 BVerfGE 98, 218 (253).
- 22 BVerfGE 98, 218 (230).
- 23 BVerfGE 98, 218 (260).
- 24 BVerfGE 98, 218 (258, 260).
- 25 BVerfGE 98, 218 (254).
- 26 *Rüthers*, FAZ v. 23.12.2002, S. 8.
- 27 Vgl. *Ickler*, FAZ v. 13.10.2003, S. 39.
- 28 Allein für die Schulbücher ca. 150 Mio Euro, nach Abschaffung der Lehrmittelfreiheit zu Lasten der Eltern, vgl. Forschungsgruppe Deutsche Sprache, a.a.O., S. 92.
- 29 Vgl. ergänzend hierzu etwa VGH Mannheim, NJW 1985, 1661.
- 30 Vgl. *Quambusch*, PersV 2003, 364.
- 31 Vgl. *Illauer*, in: Deutsch, a.a.O., S. 42.