

Gerhard Stickel

## Bei den kommunikativen Bedingungen und dem Sprachgebrauch der Behördenvordrucke nachgefaßt

### 1. Ein fiktives Beispiel

Der sprachliche Verkehr zwischen Bürgern und öffentlicher Verwaltung ist ein Dialog ungleicher Partner. Er ist asymmetrisch. Das ist wiederholt gesagt und geschrieben worden. Da es viele Arten asymmetrischer Sprachverwendung mit unterschiedlichen Folgen für die Beteiligten gibt, sollen die Besonderheiten der Kommunikation zwischen Bürgern und Behörden zunächst an einem fiktiven Fall verdeutlicht werden.

Nach dem dritten Versuch, seine Einkommensteuererklärung endlich einmal ohne Hilfe fertigzustellen, gibt ein Mitbürger zwischen Anlage N und Anlage V resigniert auf und macht sich wie schon oft mit den halbausgefüllten Formularen und allen vielleicht wichtigen Unterlagen auf den Weg zum Steuerberater. Danach setzt er sich zu Hause verärgert hin und beschließt, dem Finanzamt diesmal einen Streich zu spielen. Er entwirft einen Vordruck, der die übliche Richtung der Formularkommunikation umkehrt.

Der Vordruck wurde nicht abgeschickt. So groß war der Ärger letztlich doch nicht. Außerdem wurde dem Mitbürger bei einigem Nachdenken klar, daß der Text seines Vordrucks auf einer Mischung von richtigen, falschen und schiefen Voraussetzungen beruht. Anstelle des Ärgers über die Behörden empfand er schließlich Ärger über sich selbst, als ihm deutlich wurde, daß dieser Vordruck ihm selbst erheblich mehr Arbeit aufbürdet als das normale Verfahren. Ich meine, es lohnt sich, den Voraussetzungen und Erwartungen des ‚Bürgervordrucks‘ nachzugehen. Hier ist er:

An:  
DEN STEUERZAHLENDEN BÜRGER  
Fiskus Civis  
Eigenweg 11  
4711 Selbsthausen  
Tel. 01 11-11 11

---

# Antrag

## auf Gewährung von Steuern aus Einkommen im Jahr 1979

### (Einkommensteuergewährungsantrag)

**Hinweis:** Alle Fragen sind sorgfältig, wahrheitsgemäß und vollständig zu beantworten. In Zweifelsfällen empfiehlt sich eine Vorsprache des zuständigen Sachbearbeiters während der Sprechzeiten des Bürgers: Mo.–Fr. 17–19 Uhr nach vorheriger fernmündlicher Anmeldung.

---

1. Genaue Bezeichnung der antragstellenden Behörde:
2. Anschrift:
3. Name, Vorname und Rufnummer des verantwortlichen Amtseleiters:
4. Name, Vorname und Rufnummer des zuständigen Sachbearbeiters:
5. Worauf gründet sich Ihr Antrag auf Gewährung eines Teils des persönlichen Einkommens an den Staat?  
(Die generellen einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen sind hier anzugeben; ggfs. ausführliche Begründung auf einem gesonderten Blatt.)
- 6.1 Wie haben Sie von Art und Höhe meines Einkommens erfahren?
- 6.2 Namen und Anschriften Ihrer Gewährsleute:
7. Wieviel Einkommensteuer habe ich Ihnen nach Ablauf des vorigen Steuerzuwendungsbemessungszeitraums insgesamt gewährt? (Zutreffendes ankreuzen)
  - durch einmalige Zahlung DM .....
  - durch halbjährliche Zahlungen von je DM .....
  - durch vierteljährliche Zahlungen von je DM .....
  - durch monatliche Zahlungen von je DM .....

**8. Für welche Zwecke wurden die gewährten Steuern im abgelaufenen Steuerzuwendungsverbrauchszeitraum verwendet?**

(Detaillierte Aufstellung der Ausgabenzwecke ist erforderlich. Ausgabenbelege sind beizufügen. Pauschalangaben wie „Sonstiges“ können als Ausgabenzwecke nicht anerkannt werden.)

|   |    |         |   |
|---|----|---------|---|
| <b>8.1 Für Zwecke des Bundes insgesamt:</b> | DM | ..... = | % |
| <b>gegliedert nach Ressorts:</b>            |    |         |   |
| – Verteidigung:                             | DM | .....   |   |
| – Arbeit und Soziales:                      | DM | .....   |   |
| – Familie und Gesundheit:                   | DM | .....   |   |
| – Forschung und Technologie:                | DM | .....   |   |
| .....                                       | DM | .....   |   |
| .....                                       | DM | .....   |   |
| .....                                       | DM | .....   |   |

|   |    |         |   |
|---|----|---------|---|
| <b>8.2 Für Zwecke des Landes insgesamt:</b> | DM | ..... = | % |
| <b>gegliedert nach Ressorts:</b>            |    |         |   |
| – Inneres:                                  | DM | .....   |   |
| – Wissenschaft und Kunst:                   | DM | .....   |   |
| .....                                       | DM | .....   |   |
| .....                                       | DM | .....   |   |
| .....                                       | DM | .....   |   |

|  |    |         |   |
|--|----|---------|---|
| <b>8.3 Für Zwecke des Landkreises insgesamt:</b> | DM | ..... = | % |
| <b>nach Aufgaben gegliedert:</b>                 |    |         |   |
| – Kreiskrankenhäuser:                            | DM | .....   |   |
| – Sozial- und Jugendhilfe:                       | DM | .....   |   |
| – Baumaßnahmen:                                  | DM | .....   |   |
| .....  | DM | .....   |   |
| .....  | DM | .....   |   |
| .....  | DM | .....   |   |

|   |    |         |   |
|---|----|---------|---|
| <b>8.4 Für Zwecke der Gemeinde insgesamt:</b> | DM | ..... = | % |
| <b>nach Aufgaben gegliedert:</b>              |    |         |   |
| – Straßen:                                    | DM | .....   |   |
| – andere Versorgungseinrichtungen:            | DM | .....   |   |
| – Schulen:                                    | DM | .....   |   |
| .....   | DM | .....   |   |
| .....   | DM | .....   |   |
| .....   | DM | .....   |   |

8.5 Bis Jahresende nicht verbraucht: DM ..... = %  
 8.6 Beträge 8.1–8.5 gesamt: DM ..... = **100** %

9. Von den unter 8.1 bis 8.4 aufgeführten Ausgaben wurden verwendet:

– für reine Verwaltungszwecke

Personalausgaben: DM .....

Sachausgaben: DM .....

– für Zins und Tilgung öffentlicher

Anleihen: DM .....

10. Wieviel Steuern beantragen Sie insgesamt von meinem Einkommen im Jahr 1979: DM .....

11. Durch welche Gesetze, Rechtsvorschriften und darauf aufbauende Steuertabellen wird die Höhe der beantragten Steuerzahlung begründet?

(Hier nur Kurzbezeichnungen; vollständige Texte, Tabellen und Berechnung beifügen!)

12. Für welche Zwecke sollen die beantragten Steuermittel verwendet werden?

(Aufstellung analog zu 8.1 bis 8.4 auf einem gesonderten Blatt beifügen!)

13. Auf welche Haushalts- bzw. Finanzierungspläne von Bund, Land, Kreis und Gemeinde stützen sich die Ausgabenvorhaben?

(Hier nur Kurzbezeichnungen; beglaubigte Ablichtungen der Pläne als Anlagen!)

14. Wann wurden die Haushalts- bzw. Finanzierungspläne vom Bundestag, Landtag, Kreistag bzw. Gemeinderat verabschiedet?

(Ablichtungen der betr. Sitzungsprotokolle beifügen!)

15. Nach Abzug der unter 8.5 ausgewiesenen Rücklagen aus dem vorausgegangenen Steuerzuwendungs-bemessungszeitraum verbleiben von dem unter 10. beantragten Steuerbetrag

DM .....

16. Beantragt wird die Gewährung der Steuerzuwendung

(Zutreffendes ankreuzen!)

in einer Summe

in halbjährlichen Raten

in vierteljährlichen Raten

(Aus organisatorischen Gründen ist die Gewährung von monatlichen oder wöchentlichen Steuerzuwendungsraten nicht mehr möglich!)

17. Bankverbindung der antragstellenden Behörde:

Kreditinstitut: ..... BLZ: ..... Kto.Nr. ....

**Hinweis:** Die Prüfung, inwieweit die beantragte Steuergewährung dem Grunde bzw. der Höhe nach berechtigt ist, erfordert erfahrungsgemäß eine Bearbeitungszeit von mehreren Monaten. Nach Abgabe des Antrags sollte von zeitraubenden Anfragen oder Versprechen Abstand genommen werden. Bis zum Zugang des abschließenden Bewilligungsbescheids sind staatlicherseits ausgabenwirksame Maßnahmen unter Vorgriff auf die neu beantragte Steuerzuwendung zu unterlassen.

**Erklärung:** Wir versichern hiermit die Richtigkeit und Vollständigkeit der vorstehenden Angaben. Wir erkennen an, daß im Falle vorsätzlicher unvollständiger oder unrichtiger Angaben bzw. bei vorsätzlicher den angegebenen Zwecken nicht entsprechender Verwendung der gewährten Steuern die sofortige Rückzahlung aller in den drei Vorjahren entgegengenommenen Steuerzuwendungen in einer Summe fällig wird. Darüber hinaus hat der bzw. haben die für unrichtige bzw. unvollständige Angaben bzw. zweckfremde Ausgaben Verantwortliche(n) mit einer Geldbuße (gemäß Art. II Ziff. 13 Bürgerschädigungstarif) zu rechnen.

Datum und Unterschrift des Amtsleiters:

.....

Datum und Unterschrift des zuständigen Sachbearbeiters:

.....

... **Anlagen**

Einige Voraussetzungen, von denen der Bürgervordruck ausgeht, sind richtig. Mit der Wirklichkeit stimmt der Text insoweit überein, als es auch bei den normalen Steuervordrucken darum geht, daß der einzelne Bürger einen Teil seines Einkommens dem Staat geben soll. Der umgekehrte Vorgang wäre schon deshalb absurd, weil die öffentliche Verwaltung keine selbsterarbeiteten Einkünfte hat, die sie an die Bürger verteilen könnte. Richtig ist auch die Voraussetzung, daß der Staat die Steuerabgaben verwendet, um Gemeinschaftsaufgaben für alle Bürger und einzelne Bürgergruppen zu erfüllen.

Richtig ist ebenfalls, daß Steuerabgaben auf Gesetzen und daraus abgeleiteten Vorschriften und Berechnungstabellen beruhen. Und richtig ist, daß Staat und Gebietskörperschaften für die Verwendung der Steuern Haushaltspläne machen, diese Pläne von den gewählten Volksvertretungen genehmigt werden müssen und daß über die Ausgaben abgerechnet wird.

Falsch ist die Voraussetzung des Bürgervordrucks, der Bürger solle selbst entscheiden, ob er Steuern zahlt oder nicht. Eine solche Ent-

scheidungsmöglichkeit wäre bei dem unterschiedlich ausgeprägten Verantwortungs- und Gemeinschaftsbewußtsein der einzelnen Bürger nicht sinnvoll und auch nicht gerecht. Die sprachliche Handlung zur Vorbereitung von Steuerabgaben oder -festsetzungen kann darum kein Antrag der öffentlichen Verwaltung an den Bürger auf Gewährung von Steuern sein. Sie sollte zunächst nur eine Mitteilung sein, die den Bürger an seine gesetzliche Steuerpflicht erinnert und ihm erläutert, daß bestimmte Informationen von ihm benötigt werden, damit ihm weder zuviel noch zuwenig Steuern abverlangt werden.

Dies geschieht letztlich auch beim tatsächlichen Erhebungsverfahren, jedoch textlich sehr unübersichtlich auf Erläuterungsblätter, Erklärungs- und Bescheidvordrucke verteilt. Daß es bei einem solchen schematischen Dialog darum geht, konkrete Informationen des Bürger zu allgemeinen rechtlichen Bestimmungen in Beziehung zu setzen, damit für den einzelnen wie für die Gemeinschaft ein möglichst großes Maß an ‚Steuergerechtigkeit‘ erreicht wird, können die meisten Betroffenen aus den vorgedruckten Textteilen nicht entnehmen. Das Verständnis wird unter anderem dadurch erschwert, daß sich auch der gutwillige Steuerzahler von vornherein als *Steuerschuldner* bezeichnen lassen muß.

Falsch oder zumindest abwegig ist die dem Bürgervordruck zugrundeliegende Erwartung, jeder Bürger solle selbst prüfen, welche steuerrechtlichen Bestimmungen auf ihn zutreffen. Beim derzeitigen Steuerrecht wären damit die allermeisten Steuerzahler hoffnungslos überfordert. Einige erläuternde Hinweise auf die rechtlichen Grundlagen der geforderten Abgaben wären jedoch für den Bürger, der ja in anderen Zusammenhängen immer wieder auf seine „Mündigkeit“ angesprochen wird, sicherlich hilfreich und motivierend. Solche Hinweise sind schon deshalb naheliegend, weil nicht nur ‚alle Staatsgewalt‘, sondern auch alle staatlichen Einkünfte ‚vom Volk‘ ausgehen.

Die Erläuterungen, die der Bürger bisher zusammen mit den Vordrucken erhält, betreffen im wesentlichen nur die rechnerische Festsetzung. Aber auch das beigefügte Formblatt, das dem einzelnen das Vorwegberechnen seiner Steuern ermöglichen soll, ist selbst für Kenner und Könner außerhalb der Finanzämter offensichtlich so kompliziert, daß es immer wieder zu Differenzen zwischen den Ergebnissen der Steuerberater und den amtlichen Festsetzungen kommt.

Was eine generelle Reform des Steuerrechts an sachbedingten Kommunikationsschwierigkeiten lösen kann, soll hier nicht weiter disku-

tiert werden, da ich die sprachlichen Folgen einer solchen Reform nicht kenne.

Falsch, weil nicht mit der Wirklichkeit übereinstimmend, ist die Annahme des Bürgervordrucks, daß das Finanzamt den einzelnen jeweils daran erinnert, wieviel Steuern er beim letzten Mal gezahlt hat und wie diese vorige Abgabe berechnet wurde. Da der Steuerdialog wie die Kommunikation über andere verwaltete Lebensbereiche in vielen Punkten an den Kontext früherer Entscheidungen anknüpft, ist der Bürger nach wie vor darauf angewiesen, über Jahre hin selbst Akten zu führen – ein systematisches Archivieren von Spezialtexten, das viele Mitbürger nicht gelernt haben. Wie die IFAK-Erhebung feststellt, „ist die private Aktenhaltung in erheblichem Umfang eine Voraussetzung für das Funktionieren von bundesdeutschen Behörden“<sup>1</sup>.

Falsch ist die fiktive Annahme, daß die öffentliche Verwaltung gegenüber jedem einzelnen Bürger Rechenschaft ablegt, d. h. ihm mitteilt, was mit seinen früheren Steuern gemacht worden ist und wozu seine neuen Abgaben verwendet werden sollen. Eine solche Abrechnung einzelner Steuerabgaben wäre nicht sinnvoll, weil sich nur die Gesamtaufkommen der verschiedenen Steuerarten ökonomisch verwalten und ausgeben lassen. Der Wunsch, wenigstens über die Verwendung solcher Gesamtaufkommen etwas zu erfahren, ist jedoch naheliegend. Anders als bei der allgemein üblichen Abrechnung bezahlter Leistungen, erhält der Bürger von der Stelle, der er Geld zahlt, keinen ‚Verwendungsnachweis‘. Er muß sich selbst darum bemühen, einige allgemeine Informationen aus Presse- und Fernsehberichten zu gewinnen. Die amtlich veröffentlichten Etats sind den meisten Bürgern nicht zugänglich oder nicht verständlich. Deshalb würde eine Globalübersicht über die jeweils neuesten Etats des Bundes und der Gebietskörperschaften – es genügen einige erläuterte Kreisdiagramme – als Anlage zu den Formularen dem einzelnen Bürger den Sinn des ‚Steuerdialogs‘ und seine Rolle als Mitfinanzier der öffentlichen Aufgaben deutlicher machen.

Falsch ist auch die Erwartung des Bürgervordrucks, daß sich Mitglieder der Behörden im Schriftverkehr mit dem Bürger als persönlich verantwortlich identifizieren und für die Richtigkeit der behördlichen Mitteilungen und Handlungen persönlich haften. Entsprechend fehlt dem Bürger die Möglichkeit, analog zu den Drohformeln vieler Antragsvordrucke einzelnen Beamten bei falschen Entscheidungen mit Sanktionen zu drohen. Eine solche Personalisierung der Verwaltungs-

verantwortung wäre wenig zweckmäßig. Das Recht des Einzelnen wäre vermutlich nicht besser geschützt, wenn er sich vor dem Verwaltungsgericht mit einem bestimmten Amtsrat oder Oberinspektor streiten könnte. Was freilich dem Bürger, der dem kollektiven Sachverstand und der Rechtskenntnis der Behörden stets unterlegen ist, in amtlichen Bescheiden an Informationen über Möglichkeiten zur Korrektur einer Verwaltungsentscheidung geboten wird, ist fast immer zu wenig, insbesondere zu wenig verständlich. Auf die ‚Rechtsbehelfsbelehrung‘ werde ich später noch eingehen.

Die Frage, ob bestimmte Beamte nach außen hin die Verantwortung für eine Verwaltungsentscheidung tragen sollen, darf aber nicht mit dem Wunsch der meisten Bürger nach einem persönlichen Gesprächspartner verwechselt werden. Daß dem Einzelnen die Kommunikation mit einer Behörde sehr erleichtert wird, wenn sich der zuständige Bearbeiter als Mensch mit richtigem Namen identifiziert, den man bei Verständnisproblemen fragen kann, ist oft gesagt und geschrieben worden. Es hat sich aber, wie ich bei der Durchsicht vieler Vordrucke bemerkt habe, immer noch nicht in allen Verwaltungsbereichen herumgesprochen.

An unserem fiktiven Bürgervordruck ist noch einiges schief. Der Verfasser des Textes verhält sich nicht als individueller Schreiber, sondern imitiert Textsorte und sprachliche Formulierungen einer Institution, ohne die Vorteile zu haben, die die Verwaltung aus dem Gebrauch von Vordrucken gewinnt: die Einsparung häufig wiederkehrender Schreibvorgänge und die Anordnung der Fragen und Textlücken nach einer möglichst denk- und zeitökonomischen Abfolge von Bearbeitungsschritten.

Er macht sich seinen Anteil am Dialog mit der Behörde auch dadurch schwer, daß er sich nicht auf die Mühe beschränkt, einen Verwaltungstext zu verstehen. Er strengt sich stattdessen an, selbst eine Art Amtsdeutsch zu schreiben, was ihm aber nicht durchgehend gelingt. Jedenfalls ist der Vordruckverfasser nicht typisch für die vielen Bürger, die hinreichend viele Schwierigkeiten beim passiven Umgang mit Behördentexten haben.

Der Verfasser übernimmt außerdem einen Fehler, den die Behörden in vielen ihrer Vordrucke machen. Der Text ist durch Angabe des Adressaten, Überschrift, abschließende Erklärungsformel und Unterschriftslücken als Äußerung des Antragstellers gegenüber dem Antragsempfänger vorgeformt. Dieses gerichtete Äußerungsschema wird

jedoch mehrere Male durch Fragen unterbrochen, die umgekehrt der Adressat an den Antragsteller richtet („Worauf gründet sich *Ihr* Antrag...?“ „Wieviel Steuern beantragen *Sie*...?“) Der Bürgervordruck bietet damit eine ähnlich heterogene Mischung aus partiell vorformuliertem Monolog und Dialog wie viele Antragsformulare der Behörden.

Schon wegen der Kosten, die eine von jedem Bürger individuell gesteuerte Kommunikation mit der Verwaltung letztlich allen Bürgern bereiten würde, bleibt der Bürgervordruck ein unrealistisches Denkspiel. Der Verfasser hat sich zudem fachlich und sprachlich Arbeiten der Verwaltung aufgebürdet, ohne sie besser zu machen.

## 2. Generelle Bedingungen

Die Asymmetrie des sprachlichen Verkehrs zwischen Behörden und Bürgern läßt sich, wie das Denkspiel gezeigt hat, nicht umkehren. Sie läßt sich auch nicht aufheben. Bevor ich auf einige weitere Eigenschaften der Textsorte und des Sprachgebrauchs der Behördenvordrucke eingehe, möchte ich die mir wesentlich erscheinenden Bedingungen der Behörden-Bürger-Kommunikation noch einmal zusammenstellen. Hierzu wende ich die Vordrucksverhältnisse aus der Fiktion in die Wirklichkeit zurück und abstrahiere von den Besonderheiten der Korrespondenz über Einkommensteuern.

### 2.1. Handlungsziele

Im Unterschied zur unübersehbar großen Fülle der Anlässe und Ziele von Alltagsgesprächen unterliegt der sprachliche Verkehr zwischen Behörden und Bürgern einer stark eingeschränkten Menge von Zwecken. Die Ziele lassen sich leicht zusammenfassen.

Handlungsziele der Verwaltung sind:

- Leistungen des Bürgers, vor allem Steuern und andere Abgaben
- Verhalten des Bürgers: Beachtung von Normvorschriften und entsprechende Verhaltenskorrekturen (z. B. im Straßenverkehr, beim Hausbau, beim Umzug, bei der Gewerbeausübung u. a.)

Ziele des Bürgers sind:

- Leistungen der Verwaltung (des Staats) wie Wohngeld, Sozialhilfe, Zuweisung einer Wohnung u. a.

- Genehmigung der Verwaltung für Vorhaben einzelner Bürger oder Gruppen (z. B. Firmengründung, Waffenkauf, Autofahren, Hausbau, Demonstrationen u. a.).

Ein wichtiges Haupt- oder Nebenziel vieler Formen der Alltagskommunikation fehlt: das Herstellen und Sichern sozialer Beziehungen zwischen den Beteiligten. Aus der Sicht des Staats trägt die Verwaltung zwar dazu bei, die Rechtsgemeinschaft aller Bürger zu verwirklichen und zu erhalten; im Unterschied zu vielen Alltagsgesprächen soll und kann aber die Vordruckkommunikation keine Gemeinschaft zwischen den unmittelbar Beteiligten stiften. Dies geschieht allenfalls nebenbei, wenn sich in einzelnen Fällen eine Art Verständigungsgemeinschaft zwischen einem ratsuchenden Bürger und einem Beamten bildet.

## *2.2. Abstrakte Entscheidung und persönliches Interesse*

Ganz gleich, ob es um Ziele der Verwaltung oder des Bürgers geht, die Verwaltung entscheidet, ob und wie weit das jeweilige Ziel erreicht wird, und zwar anhand der Gesetze und anderer genereller Vorschriften. Ihre wesentliche Aufgabe, ihr institutioneller Zweck ist die Anwendung allgemeiner Vorschriften auf möglichst viele konkrete Fälle. Sie ist deshalb am Bürger nur soweit ‚interessiert‘, als sich sein Fall unter die generellen Bestimmungen subsumieren läßt. Daher verlangt sie vom einzelnen auch nur solche Informationen, die sich den allgemeinen Beschreibungs- und Entscheidungskategorien zuordnen lassen.

Der Bürger ist vor allem an einer möglichst günstigen Lösung seines konkreten ‚Falls‘ interessiert. Steuern haben konkrete Folgen für seine Lebensbedingungen. Aus sehr konkreten Gründen hat er sein Auto noch nicht umgemeldet. Er will kein abstraktes ‚Wohngebäude‘ errichten, sondern ein bestimmtes Haus bauen. Oder er braucht wegen seiner persönlichen Notlage Geld, um sich konkrete, für ihn lebenswichtige Dinge kaufen zu können.

Von den allgemeinen Kriterien und Regelungen, nach denen die Verwaltung die konkreten Umstände seiner Situation normiert, weiß der Einzelne oft nur wenig. Wenn überhaupt, erfahren viele Bürger erst im Verlauf des Dialogs mit der Behörde, daß ihr Fall vor der eigentlichen Entscheidung ‚verallgemeinert‘ wird. Sie sind auch an dieser legalsemantischen Abstraktion meist weniger interessiert als an den konkreten Folgen der Verwaltungsentscheidung.

### *2.3. Persönliche und institutionelle Verantwortung*

Falls der Bürger nicht für eine Personengruppe (z. B. Verein oder Firma) handelt, deren Interessen er vertritt, äußert er sich gegenüber der Behörde stets in eigenem Namen und Interesse. Was er sagt, schreibt oder unterschreibt, hat er persönlich zu verantworten. In den meisten Antragsvordrucken wird er zudem nachdrücklich darauf hingewiesen, daß er für seinen Part des Dialogs haftet.

Die Behörde äußert sich stets als Institution, die nicht im Interesse ihrer Mitglieder handelt (zumindest nicht handeln sollte), sondern nach allgemeinen Vorschriften. Was eine Behörde sagt und schreibt, wird gegenüber dem Bürger nicht von einzelnen Beamten verantwortet. Welcher Beamte oder Angestellte einen Vordruck abschickt oder einen bestimmten Bescheid unterschreibt, ist eine eher zufällige Folge der behördeninternen Arbeitsteilung. Wer den jeweiligen Text verfaßt hat, erfährt der Bürger nicht. Den Autor kennt oft nicht einmal die Behörde selbst, weil sie viele Vordrucktexte von anderen Ämtern oder Formularvorlagen übernommen hat. Dies ist vielen Bürgern nicht klar. Daß auch die Verwaltung ihren Dialogpart zu verantworten hat, können allenfalls Kundige aus den abgekürzten Hinweisen auf Gesetze und der eventuellen Rechtsbehelfsbelehrung erschließen.

### *2.4. Fristen*

Ein besonders deutliches Kriterium für die Ungleichheit von Dialogpartnern ist, wer wem Fristen setzt. Die Behörde kann dem Bürger für seine Antwort (für die Abgabe des ausgefüllten Vordrucks, das Bezahlen der Steuern oder das Befolgen von Auflagen) Fristen setzen und mit Sanktionen drohen. Fristen setzt sie auch für den eventuellen Widerspruch gegen ihre Entscheidung. Der Bürger kann andererseits einer Behörde keine Frist für die Entscheidung über seinen Antrag setzen. Er kann sich möglicherweise über die ‚säumige Bearbeitung‘ beschweren. Aber wo und wie man das macht, ist den meisten Mitbürgern nicht bekannt. Mit der Vermutung, daß man eine Beschwerde zunächst wieder nur an eine Behörde richten kann, haben sie jedenfalls recht.

### *2.5. Dialogeröffnung und -beendigung*

Ein anderes Merkmal für asymmetrische Kommunikation ist die ungleiche Verteilung der Möglichkeiten, den Dialog zu eröffnen und

„regulär“ zu beenden. Wenn es um Leistungen der Behörden geht, muß der Bürger eröffnen; d. h. er muß „vorsprechen“ oder sich ein Formular verschaffen. Regulär beenden kann den Dialog nur die Behörde mit ihrem Bescheid an den Bürger. Der Bürger hat bloß die Möglichkeit, „irregulär“ abubrechen, indem er den Antrag gar nicht erst abschickt, zurücknimmt oder das Verfahren dadurch unterbricht, daß er bestimmte Unterlagen nicht „beibringt“.

Eine Fortsetzung des Verfahrens über das von der Verwaltung gesetzte Ende durch Widerspruch des Bürgers ist ebenfalls irregulär und verlagert den Dialog schließlich auf eine andere Institution, das Verwaltungsgericht.

Wenn es um Leistungen und Verhaltensweisen des Bürgers geht, eröffnet in vielen, aber nicht allen Fällen die Verwaltung den Dialog. Bei bestimmten Steuerarten und Meldepflichten muß der Bürger initiativ werden. Regulär werden aber auch solche Dialoge nur von der Verwaltung beendet. Vom Bürger wird nicht erwartet, daß er sich abschließend äußert, sondern daß er zahlt bzw. sein Fehlverhalten korrigiert. Wenn er die Kommunikation durch Widerspruch fortsetzt, gerät er wie im ersten Fall rasch an einen anderen Dialogpartner.

## *2.6. Verteilung der Vor- und Nachteile*

Für die Kommunikation mit dem Bürger hat damit die öffentliche Verwaltung alle Vorteile einer im gesetzlichen Auftrag handelnden, mit allen erforderlichen Rechtskenntnissen ausgestatteten Organisation. Sie ist nicht persönlich am Ausgang des einzelnen Dialogs interessiert und hat als Institution auch bei eigenem Fehlverhalten keine Nachteile zu befürchten. Sie kann Fristen setzen, Sanktionen androhen, und nur sie hat das Recht, den Dialog jeweils abzuschließen.

Persönlich interessiert und persönlich verantwortlich, in Rechtsfragen und administrativen Verfahren meist unkundig, von Verwaltungsentscheidungen abhängig, von Fristen betroffen und am Weiterverhandeln gehindert, ist der Bürger in allen wesentlichen Voraussetzungen und Bedingungen des Dialogs der schwächere Partner.

Verwaltungshandeln, das auf die Erfüllung der Ansprüche und Pflichten des Bürgers abzielt, ist weitgehend sprachliches Handeln. Damit dieses Handeln gelingt, muß die Verwaltung dem Einzelnen den Sinn ihres Handelns und die Notwendigkeit seiner sprachlichen Kooperation verständlich machen. Schon weil sie allen Bürgern dienen

soll und weil nur sie über die Entscheidungsbefugnisse und Kenntnisse verfügt, hat sie die Pflicht, für das Gelingen des Sprachhandelns zu sorgen.

### 3. Die Textsorte Vordruck<sup>2</sup>

Auf den ersten Blick scheint die Verwaltung alles zu tun, um die nachteiligen Kommunikationsbedingungen des Bürgers auszugleichen. Sie leistet bei weitem den größeren Anteil der Dialogbeiträge. Der einzelne Bürger braucht sich für die Darstellung seiner Situation keine Textform auszudenken; er braucht überhaupt keinen zusammenhängenden Text, meist nicht einmal einen vollständigen Satz zu formulieren. Die ‚geeignete‘ Textsorte wird ihm von der Verwaltung als Formular zur Verfügung gestellt. Der größte Teil des Textes ist schon vorgedruckt, und der Bürger kann sich darauf beschränken, die Textlücken mit einzelnen Wörtern, Daten oder Beträgen zu ergänzen und die vorgedruckten Felder mit Kreuzchen zu füllen. Die aktive Verwendung verwaltungstechnischer Begriffe bleibt ihm dabei meist erspart.

Dies ist jedoch für viele Bürger nur scheinbar eine Erleichterung. Auch wenn sie wollten, könnten sie dem jeweils vorgegebenen sprachlichen Schema nicht ausweichen. Sie können es auch nicht modifizieren. Ganz gleich, ob der einzelne etwas von der Verwaltung will oder sie etwas von ihm, das Schema für das Interagieren auf das Ziel hin wird stets von der ‚zuständigen Behörde‘ bestimmt. Und sie legt auch den Gebrauch der ‚richtigen‘ Wörter innerhalb dieses Schemas fest.

Auch auf eine informelle Anfrage folgt als Antwort der Behörde meist ein Vordruck. Und ‚formlose‘ Anträge und mündliche Äußerungen des Bürgers werden zur eigentlichen ‚verwaltungsmäßigen Bearbeitung‘ zunächst in Behördenformulare und -formulierungen übertragen.

Außerhalb des Verkehrs mit Behörden und behördenähnlichen Institutionen findet der Einzelne für die rigorose schematisierte Textsorte Behördenvordruck keine Entsprechung. Er ist zwar gewohnt, Fragen zu stellen und Fragen zu beantworten; aber er ist ebenfalls gewohnt nachzufragen, Fragen zurückzuweisen und sich über den Sinn und Zweck einer Frage oder Antwort mit dem Gesprächspartner zu verständigen. Fragen beantwortet er häufig mit *Ja, aber . . .*, *Ich*

*weiß nicht* oder *Warum willst du das wissen?* Auch hat er oft Gespräche erfahren, bei denen sich gutwillige Partner während des Dialogs sprachlich aufeinander einstellen, d. h. vom Partner nicht verstandene Ausdrücke durch andere ersetzen oder sich die Bedeutung unbekannter Wörter vom Partner erklären lassen.

All diese Dialogmittel läßt der Vordruck nicht zu. Der vorgedruckte Text erlaubt kein *aber* und keine Gegenfrage. Unwissen oder Unwillen sind als Gründe für das Zurückweisen einzelner Fragen nicht zugelassen. Das sprachliche Aushandeln von Bedeutungen ist schon deshalb nicht möglich, weil alle Redebeiträge des amtlichen Dialogpartners von Anfang an fertig vorgegeben sind.

Erfahrungen mit zusammenhängenden erklärenden, beschreibenden und anweisenden Texten haben die meisten Bürger gemacht. Beim Behördenvordruck werden sie jedoch mit einer Textsorte konfrontiert, die weder Dialog, Erklärung, Beschreibung noch Anweisung ist, sondern eine schwer überschaubare Mischung aus allem. Es ist ein Text, der an den Bürger gerichtet, aber an die Behörde adressiert ist, der zur Beschreibung auffordert, aber Anweisungen enthält ohne Nennung des Anweisenden oder Angewiesenen (*... sind hier anzugeben*), explizite Fragen an den Bürger (*Sie*) und vorgedruckte *Erklärungen* in der *ich*-Form (*Ich versichere ...*), Nominalausdrücke, die nicht erkennen lassen, daß sie als Fragen gemeint sind oder ob als Entscheidungs- oder Ergänzungsfrage (*Beruf?: Maurer/Ja*), der zwar Erklärungen enthält, wie ein Teil der vorgedruckten Textstücke zu verstehen ist und was für eine sprachliche Reaktion erwartet wird, aber dies oft weit entfernt von der Stelle, um die es geht. Die meisten Antragsformulare gehören zu dieser eigenartigen Textsorte.

Vordrucke sollen hier nicht verteufelt werden. Die Verwaltung sollte sich jedoch darüber im klaren sein, daß diese für sie so selbstverständliche Textsorte für viele Bürger ungewöhnlich, wenn nicht gar unnatürlich ist, und das unter anderem deshalb, weil sie nicht verstehen, welchen Handlungssinn ein Vordruck hat und welche Handlungsrolle ihnen selbst zgedacht ist.

Vordrucke im Verkehr mit dem Bürger sind eine Textsorte, mit der die Verwaltung auf ökonomische Weise vom einzelnen die Informationen einholt, die sie benötigt, um den konkreten Fall ihren Beschreibungs- und Entscheidungskategorien unterzuordnen<sup>3</sup>. Diese Kategorien sind sprachlich durch Legaldefinitionen und Begriffsbestimmungen der Verordnungen und Verwaltungsanweisungen bestimmt, die der

Bürger im allgemeinen aber nicht kennt. Im Textschema des Vordrucks werden die konkreten, individuellen ‚Daten‘ den allgemeinen Begriffen der Verwaltung zugeordnet. Genau diese Zuordnung zwischen den konkreten Eigenschaften seiner Situation und den Allgemeinbegriffen der vorgedruckten Textteile muß der Bürger leisten, der den Vordruck selbst ausfüllt. Er nimmt damit der Verwaltung einen wesentlichen Teil ihrer Arbeit ab. Der Verwaltung bleibt dann nur noch, die Zuordnung zu überprüfen, über die Abfolge der entscheidungsrelevanten Merkmale quasi-automatisch die ‚richtige‘ Entscheidung festzustellen und diese dem Bürger mitzuteilen, selbstverständlich mit einem Vordruck.

Jeder, der eine Sprache spricht, kann Ausdrücke mit engerer Bedeutung auf andere Ausdrücke mit weiterer Bedeutung beziehen (Wörter mit konkreten Bedeutungen gibt es letztlich nicht). Verständigungsprobleme entstehen aber dann, wenn einem Menschen zur Darstellung seiner Situation sprachliche Ausdrücke im wörtlichen Sinn ‚vorgeschrieben‘ werden, deren Bedeutung er nur vage oder gar nicht kennt oder mit denen er eine andere Bedeutung als die vorschreibende Behörde verbindet.

Dieses Problem wird bei der Vordruckkommunikation zwischen Behörden und vielen Bürgern dadurch verschärft, daß zur Bedeutung solcher Ausdrücke ihre spezifische Entscheidungsrelevanz für die Verwaltung gehört. Für eine Behörde ist dies nicht weiter schlimm, da sie an den Folgen ihrer Entscheidung nicht interessiert ist. Wer aber den Handlungssinn eines Vordrucks (*Antrag, Erklärung, Bescheid, Verfügung*) nicht versteht, wer aus mangelndem Verständnis vorgedruckter Textstücke falsche, ‚sinnlose‘ oder gar keine Angaben macht, löst einen Entscheidungsprozeß aus, der für ihn selbst große Nachteile haben kann. Unwissenheit schützt vor Bestrafung nicht – Unverständnis auch nicht.

Vordrucke sind also nicht schon deshalb ‚bürgerfreundlich‘, weil sie dem einzelnen Bürger Schreibearbeit ersparen. Auch seine reduzierte Schreibearbeit kann er nur leisten, wenn er den Sinn des gesamten Vordrucks und die Bedeutung seiner Teile versteht. Da die Verwaltung die Textsorte vorgibt, hat sie für Verständlichkeit zu sorgen, damit der Bürger sich seinerseits verständlich machen kann. Dazu gehört, daß der Zweck des jeweiligen Vordrucks nicht nur durch die Überschrift, sondern auch in einer erläuternden Einleitung deklariert wird, und daß die vorgedruckten Textstücke so formuliert und erläutert

sind, daß der Bürger mit Verständnis für seinen Anteil am kommunikativen Prozeß der Entscheidungsfindung die Textlücken ausfüllen kann.

Da jede andere Textsorte zu teuer wäre, muß der Bürger den Vordruck prinzipiell hinnehmen. Er sollte jedoch Vordrucke fordern, die so gemacht sind, daß auch er damit umgehen kann und daß er erkennt, was er damit tut. Wenn dies in einigen Verwaltungszweigen (u. a. Sozialamt, Ausländeramt, Jugendamt) nicht zu erreichen ist, muß der Vordruck amtsintern bleiben und sollte nach Möglichkeit auch nicht als sprachliches Schema für das Gespräch mit dem rat- und hilfesuchenden Bürger verwendet werden.

Vordrucke bleiben damit zuallererst ein nützliches Arbeitsmittel für die Verwaltung. Die Schreibersparnis für den Bürger sollte nicht zu sehr betont werden. Vordrucke ersparen vor allem den Verwaltungsbeamten und -angestellten Schreib- und Denkarbeit. Das ist gut, denn es erspart schließlich allen Bürgern eine teurere Verwaltung. Auch dies verdient einen kurzen Hinweis in den Erläuterungen zu umfangreichen Vordrucken. Es motiviert die Kooperationsbereitschaft des Bürgers und schafft damit günstigere Voraussetzungen für den Umgang mit einer ungewohnten Textsorte.

Nicht gespart werden darf beim Entwurf eines Vordrucks, vor allem nicht beim Nachdenken über die eigentlichen, sprachlichen Teile. Was nützen ‚Schreibmaschinengerechtigkeit‘ und Einhaltung des OLE-Prinzips (‚Leittext in der oberen linken Ecke‘)<sup>4</sup>, wenn die ‚Leittexte‘ und Erläuterungen weiterhin zu viele Merkmale der behördeninternen Fachsprache aufweisen. Dem verwaltungsunkundigen Bürger, der möglicherweise gar keine Schreibmaschine hat, hilft dann auch die hübsche Farbtonung des Formularpapiers nicht weiter. Hierzu einige abschließende Bemerkungen.

#### 4. Sprachgebrauch

Da der Bürger auf die Formulierung der sprachlichen Teile der Behördenvordrucke keinen Einfluß hat, muß die Verwaltung ihren Sprachgebrauch verantworten. Sie verantwortet damit, wie ich im Zusammenhang mit dem Handlungssinn und Zuordnungszweck von Vordrucken erläutert habe, nicht nur ihre Textteile, sondern trägt den entscheidenden Anteil der sprachlichen Verantwortung für das Gelingen oder Mißlingen der Kommunikation mit dem Bürger.

Daß der Sprachgebrauch der öffentlichen Verwaltung auch im Verkehr mit dem Bürger vom allgemeinen Sprachgebrauch abweicht, ist in unzähligen sprachpflegerischen Schriften, linguistischen Untersuchungen und Zeitungsglossen festgestellt worden. Die Abweichungen brauche ich deshalb hier nicht mehr im einzelnen zu erörtern. Als wichtig erscheint mir, daß sich die Behörden zu den Besonderheiten ihres Sprachgebrauchs nach wie vor unklar, wenn nicht sogar widersprüchlich verhalten.

In Geschäftsordnungen und Dienstanweisungen der Ministerien, Kreis- und Gemeindeverwaltungen wird zwar einerseits darauf hingewiesen, daß in Vordrucken und anderen Schriftstücken, die für den Verkehr mit dem Bürger bestimmt sind, Wert auf ‚gutes Deutsch‘, auf ‚einfache‘ und ‚verständliche Sprache‘ zu legen ist. Wenn aber andererseits von Außenstehenden bestimmte grammatische Eigentümlichkeiten und die Verwendung bestimmter Wörter und Wendungen kritisiert werden, sind diese Besonderheiten plötzlich nützlich und notwendig und müssen deshalb erhalten bleiben. Das klassische Schutzargument ist die ‚Rechtssicherheit‘<sup>5</sup>. Nicht ganz so alt ist der ‚Funktionalstil‘<sup>6</sup>. Diese Schutzmaßnahme heißt auch ‚Fachsprache‘<sup>7</sup>. Wirklich ernst zu nehmen ist nur die Rechtssicherheit. Aber zunächst einige Beispiele.

#### 4.1. ‚Rechtsbehelfsbelehrung‘

Die Gegenleistung, die der Bürger für die ihm vorformulierte Selbstbedrohung am Schluß vieler Anträge erhält (*Ich versichere hiermit, daß vorstehende Angaben der Wahrheit entsprechen. Mir ist bekannt, daß falsche Angaben . . . einen Betrug im Sinne des § 263 StGB darstellen und mit Geldbuße geahndet und strafrechtlich verfolgt werden können . . .*), ist die *Rechtsbehelfsbelehrung* am Schluß eines Bescheids oder einer Verfügung der Verwaltung. Schon die Überschrift dieser ‚Belehrung‘ wird von vielen Bürgern nicht verstanden. Sie verbinden mit *Rechtsbehelf* allenfalls die vage Vorstellung einer rechtlichen Behelfslösung (Behelf für was?), der man besser nicht trauen sollte oder die vielleicht gar nicht für den Bürger, sondern ein Gericht bestimmt ist.

Die eigentliche Belehrung macht den Sinn dieses Textstückes auch nicht deutlicher (*Gegen diesen Bescheid ist gem. §§ 68 ff. VwGO zur Vorbereitung einer etwa beabsichtigten Anfechtungsklage Widerspruch möglich. Der Widerspruch muß . . . schriftlich, möglichst in doppelter*

*Fertigung, oder mündlich zur Niederschrift erhoben werden*). In ihrer formelhaften Stereotypie erweckt die Belehrung für den Unbeteiligten den Eindruck, daß sich die betreffende Behörde hiermit nur einer ihr lästigen Mitteilungspflicht entledigt. Wenn aber ein Betroffener (falls er überhaupt versteht, daß er betroffen ist und nicht jemand anders) die ‚Akü‘-Hinweise auf Gesetze nicht gewohnt ist, von den rechtlichen und prozeduralen Folgen eines ‚Widerspruchs‘ nichts weiß, weiß er auch nicht, ob und wie er sich nach dieser Belehrung verhalten soll. Wer bei *Anfechtungsklage* stutzt, wen die *doppelte Fertigung* und die *Niederschrift* verwirrt, liest die Belehrung vielleicht nur als dunkle abschließende Beschwörungsformel, mit der die Behörde ihrem Bescheid Endgültigkeit verleiht. Eine wirkliche Aufklärung des betroffenen Bürgers über seine Möglichkeit, die Rücknahme oder Korrektur einer ihm unrichtig oder ungerecht erscheinenden Verwaltungsentscheidung zu verlangen, geschieht durch solche Belehrungen meist nicht.

#### 4.2. ‚Vollzugsanordnung‘

Schon oft ist auf den unpersönlichen, ‚objektiven‘ Sprachgebrauch der öffentlichen Verwaltung hingewiesen worden. Diese Eigenart macht es aber dem Empfänger eines Vordrucks schwer, bestimmte vorgedruckte Äußerungen auf sich zu beziehen. Formulierungen wie *ist anzugeben/beizubringen/vorzulegen* oder *hat zu erfolgen/zu unterbleiben* mögen in verwaltungsinternen Texten, die sich auf eine Gesamtheit von Einzelfällen beziehen, nützlich sein. Der Bürger, der einen solchen Text erhält, kann jedoch aus solchen Ausdrücken oft nicht entnehmen, daß er selbst etwas tun oder unterlassen soll.

Besondere Schwierigkeiten bereiten Sätze wie *Der sofortige Vollzug wird hiermit angeordnet*, die ich in vielen Verfügungen gefunden habe, bei denen es etwa darum geht, daß ein Bürger endlich die Steuern oder die Versicherung für sein Auto bezahlen soll. Aus dem Satz und seinem Kontext geht aber weder klar hervor, wer anordnet (vermutlich die Behörde), wer die Anordnung auszuführen hat (der Bürger, die Polizei oder sonstwer) noch was angeordnet wird. Bei *Vollzug* kann es sich schwerlich um den *Vollzug* im Unterschied zum *Halbzug* bei der Bundeswehr oder Bundesbahn handeln. Das wäre auch syntaktisch etwas abwegig. Es muß sich deshalb wohl um *vollziehen* im Sinne von *tun* oder *machen* handeln. Da aber im vorausgehenden Kontext sehr verschiedene Tätigkeiten genannt sind, bleibt unklar, welche davon sofort zu ‚vollziehen‘ sind. Wer soll nun wie handeln?

Zur Beruhigung sei gesagt, daß auch Verfügungen, die eine Vollzugsanordnung enthalten, stets mit einer *Rechtsbehelfsbelehrung* enden.

### 4.3. ‚Fruchtloser Fristablauf‘

Die Verwaltung muß Zeit und Papier sparen. Deshalb vermeidet sie Nebensätze, wo immer sie kann, und gebraucht stattdessen Komposita und andere nominale Ausdrücke. Darauf läuft jedenfalls die ‚funktionalstilistische‘ und ‚fachsprachliche‘ Schutzbehauptung hinaus. Ein Teil des Ersparten geht freilich wieder verloren, wenn die Verwaltung nicht *zahlt* sondern zur *Auszahlung bringt*, wenn sie nicht *sorgt*, sondern *besorgt ist* oder *Sorge trägt*.

Weil Komposita so ökonomisch sind, schreiben die Behörden *Grund-erwerbssteuerbefreiung*, *Verwaltungszwangsverfahren*, *Außerbetriebsetzung* und *Haftpflichtversicherungsdoppelkarte* (mit oder ohne Bindestrich). Und weil Papier gespart werden soll, erhalten die Bürger weiterhin Vordrucke mit Ausdrücken wie *Umschreibeaufforderung infolge Standortwechsels*, *zwecks Vermeidung der Zwangsvollstreckung*, *nach gepflogenen Nachlaßermittlungen* oder *zur Durchführung einer zwangsweisen Anordnung*.

Natürlich kommen viele schlichtere Ausdrücke vor, die aber das Verständnis eines Vordrucks auch nicht immer erleichtern. Wenn zur Bedeutung solcher Ausdrücke nicht konkrete Folgen für den betroffenen Bürger gehörten, könnte man den *ingelegten Rechtsbehelf*, den *Verkehr mit Fahrzeugen* oder die *schriftliche Anhörung* komisch finden. Aber komisch ist nicht einmal der *fruchtlose Fristablauf* gemeint, den es immer noch gibt und der überhaupt nichts mit einer vermuteten Schwangerschaft zu tun hat. Ich habe auch diese Wendung in mehreren Vordrucken gefunden, die wahrscheinlich in diesen Tagen wieder an einzelne Bürger verschickt werden. Ihnen wird darin gesagt, daß sie *bei fruchtlosem Fristablauf* mit unangenehmen Folgen zu rechnen haben. Aber was für ein Ding, Vorgang oder Ereignis ist es, das diese Folgen auslöst? Und wie kann man sich davor schützen, wenn man nicht versteht, was es ist?

### 4.4. Amtssprache Deutsch

Es fällt schwer, nicht immer wieder ironisch zu werden. Deshalb höre ich mit den Beispielen auf. Das Neue an diesen Beispielen ist eigentlich nur, daß sie meist recht alt sind. Viele der kuriosen Wörter und

Wendungen, die man in heutigen Vordrucken leicht finden kann und die für Menschen außerhalb der Verwaltung und verwaltungsähnlicher Einrichtungen schwer oder gar nicht zu verstehen sind, wurden schon vor rund siebzig Jahren kritisiert, als sich Sprachwissenschaftler und Sprachpfleger intensiv mit der Sprache der damaligen Verwaltung und der neuen großen Gesetzeswerke befaßten<sup>8</sup>.

Daß sich ein spezieller Wortschatz und bestimmte grammatische Eigentümlichkeiten bis heute erhalten haben, kann man nicht einfach der Trägheit oder Gedankenlosigkeit der Verwaltungsbeamten anlasten. Mit ihrer komplexen Personalstruktur und der strengen Organisation der internen Arbeitsabläufe, erfüllt die Verwaltung die wesentlichen Voraussetzungen für eine Fachsprache. ‚Fachsprache‘ sollte aber in diesem Zusammenhang als linguistisch-beschreibender Begriff, nicht als Rechtfertigungsargument gebraucht werden.

Stabilisierend wirkt sich auf den Sprachgebrauch der Behörden bekanntlich vor allem der Sprachgebrauch der Gesetze und anderer Rechtstexte aus, die das verbale Handeln der Verwaltung verbal steuern. Und ein Großteil der Gesetze ist schon deshalb ‚konservativ‘, weil sie nicht neues Recht schaffen, sondern altes bewahren sollen. Hinter dem Sprachgebrauch der Verwaltung steht also als Leitsprache der Sprachgebrauch des Rechtswesens. Da von diesem Sprachgebrauch ebenfalls jeder einzelne Bürger auch ohne Umweg über die Behörden betroffen werden kann, kann selbst die ‚Rechtssprache‘ nicht unter Hinweis auf das hohe Alter vieler ihrer Texte Schutz für ihre Abweichungen von der ‚Gemeinsprache‘ fordern. Das kann aber hier nicht weiter erörtert werden.

Weil das sprachliche Handeln nach außen, die Kommunikation mit den Bürgern zu den wichtigsten Aufgaben der öffentlichen Verwaltung gehört, erweisen sich die Vorteile, die ihre Fachsprache für die Verständigung unter Fachleuten hat, als Nachteile für die Betroffenen. Im Unterschied zur Industrie, zum Handel, ja selbst zur Medizin, deren Leistungen für die ‚Kunden‘ nur bedingt sprachlich sind, hat die Verwaltung für den Staat und seine Bürger im wesentlichen verbale Vermittlungsleistungen zu erbringen.

Deshalb hat die öffentliche Verwaltung nur ein sehr eingeschränktes Recht auf die Vorteile einer Fachsprache. Soweit sich ihre sprachlichen Handlungen unmittelbar an die Bürger richten, von ihm Mithandeln verlangen, muß sie sich sprachlich den Bürgern anpassen<sup>9</sup>. Die Sprache der meisten Bürger ist Deutsch, und zwar das heutige Deutsch, nicht

das der letzten Jahrhundertwende und nicht das der behördeninternen Vorschriften und Aktenvermerke.

Die umgekehrte Forderung, daß sich die Bürger noch mehr dem Sprachgebrauch der Verwaltung anpassen, noch mehr Behördendeutsch lernen, wäre nicht nur undemokratisch, sondern auch unökonomisch. Es ist sicherlich ökonomischer, den Sprachgebrauch der Behörden der gemeinsprachlichen Wirklichkeit anzunähern, als alle Mitbürger im Gebrauch der behördlichen Fachsprache zu schulen. Hinzu kommt, daß die öffentliche Verwaltung zwar mit vielen Bürgern kommuniziert, mit den einzelnen aber nur recht selten. Der einzelne Bürger hat deshalb nicht die vielen Möglichkeiten der Verwaltung, vom Dialogpartner sprachlich zu lernen. Außerdem verfaßt ja nicht er die Vordrucke.

### Anmerkungen

- 1 IFAK-Spectrum 2, „Formulare in Deutschland“, hrsg. vom IFAK-Institut, Taunusstein o. J. (1979?), S. 8.
- 2 Die Verwaltungen der Stadt Mannheim und der Stadt Schriesheim, das Landratsamt Heidelberg und das Landratsamt Oldenburg haben mir bereitwillig eine große Anzahl Vordrucke aus verschiedenen Verwaltungszweigen überlassen. Dafür danke ich herzlich. Ich hoffe, demnächst einige der Vordrucke linguistisch eingehender behandeln zu können, als im Rahmen dieser allgemeinen Betrachtung möglich war.
- 3 Vgl. hierzu den Beitrag von W. Herrlitz/N. Lüdenbach (in diesem Band).
- 4 Zu den formalen, ‚äußerlichen‘ Anforderungen an Vordrucke siehe Max Helbig (1980).
- 5 Näher erläutert wird die Bedingung der Rechtssicherheit u. a. im Beitrag von H. E. Duve und H.-A. Weirich (in diesem Band).
- 6 Als Funktionalstil, als sachbedingte Sonderform der deutschen Gegenwartssprache sucht etwa Hildegard Wagner (1972) den Sprachgebrauch der Verwaltung zu verstehen und zum Teil zu rechtfertigen. Der Begriff ‚Funktionalstil‘ geht auf den Prager Linguistenkreis der Vorkriegszeit zurück.
- 7 Hierzu Walter Otto (1978). Siehe auch W. Ottos Beitrag in diesem Band. Die Frage „Bedarf das Recht einer besonderen Fachsprache?“ behandelt schon Hermann Weck (1913), S. 9 ff.
- 8 Siehe hierzu vor allem die vom Allgemeinen Deutschen Sprachverein 1912 preisgekrönten drei Arbeiten: Max Fickel und August Renner (1913); P. Sommer (1913).
- 9 Vorschläge für eine entsprechende Anpassung der Behördenvordrucke wurden zuletzt gemacht in: S. Grosse/W. Mentrup (Hrsg.), (1980), bes. S. 122 ff.