

Wie kann Verwaltungssprache zugleich allgemein verständlich und rechtssicher werden?

Stellungnahme für den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Antrag „Bürgerfreundliche und verständliche Sprache in der Verwaltung fördern“ – Antrag der Fraktion der SPD - Drucksache 19/980

Burkhard Margies, Speyer, Institut für Verwaltungskommunikation des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2030

Übersicht

Zusammenfassung.....	1
1 Verständliche Verwaltungssprache als Ziel	1
2 Was macht Verwaltungssprache aus?	4
3 Wie kann Verwaltungssprache verändert werden?	5
a) Ratgeber-Literatur und Software	5
b) Fortbildungen	6
c) Vergabe der Textarbeit außer Haus	6
d) Kooperative Projekte für die Entwicklung einer guten Verwaltungssprache.....	7
4 Zusammenfassung und Bewertung	7
5 Über den Verfasser	9
Literatur.....	10

Zusammenfassung

Der typische Sprachstil der öffentlichen Verwaltung ist beharrlich, aber nicht immun gegen Veränderungen. Es reicht jedoch nicht aus, die Beschäftigten nur mit Ratgebern auszustatten oder Ihnen lediglich Fortbildungen anzubieten. Dauerhaften Erfolg bringen Projekte, die die Beschäftigten intensiv einbeziehen und von externen Expertinnen oder Experten begleitet werden. Wesentliche Erfolgsfaktoren sind die Unterstützung durch die Führungsebene und die Bereitstellung zeitlicher Ressourcen für die Projekte.

1 Verständliche Verwaltungssprache als Ziel

Die Forderung nach einer verständlichen Verwaltungssprache ist nicht neu. Bereits 1795 wurde in der „Allgemeinen Gerichtsordnung für die preußischen Staaten“ eine allgemein verständliche Schreibart angemahnt. Danach sollen: „die Gerichte und Expedienten sich einer guten deutschen und allgemein verständlichen Schreibart befleißigen, alle nur Sachverständigen nach ihrem eigentlichen Sinne bekannten Kunstwörter möglichst vermeiden und [...] sich des verworrenen, dunkeln und weitschweifigen sogenannten alten Kanzleistyls [...] gänzlich enthalten“ (Königreich Preußen 1795, Zweyter Theil, Zweyter Titel: 51). Vorschläge zur Verbesserung der Amtssprache finden sich auch 1898 in dem Buch „Gutes Amtsdeutsch“ (Bruns), 1925 in „Amtsdeutsch: Wie es ist und wie es sein soll“

(Köpping) oder in neuerer Zeit in „Flotte Schreiben vom Amt“ (Berger, 2004). Doch obwohl sich in den Ratgebern durch die Jahrhunderte stets die gleichen Kritikpunkte, stets die gleichen Abhilfen finden, hat sich nicht viel geändert. Auch die Alltagsbeobachtung zeigt, dass bis heute ein besonderer Sprachstil in den Verwaltungen vorherrscht.

Folgender Ausschnitt eines Merkblatts ist ein typisches Beispiel für einen Verwaltungstext. Er ist Teil der ehemaligen Fassung eines „Merkblatts Besoldung“ des Landesamts für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen. Es war zwei Seiten lang, hatte ein zweiseitiges Layout, eine sehr kleine Schrift. Die Informationen sind sprachlich und optisch sehr stark verdichtet und relativ wenig strukturiert. In der Behörde war bekannt, dass das Merkblatt in aller Regel höchstens teilweise gelesen wurde. (Für das Beispiel ist hier in erster Linie der optische Eindruck wichtig, nicht der Inhalt.)

<p>1 Aufgaben des Landesamtes für Besoldung und Versorgung NRW</p> <p>Das Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen - LBV - ist eine Landesoberbehörde. Insgesamt erhalten zur Zeit ca. 570.000 Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter, Angestellte, Arbeiterinnen und Arbeiter, Versorgungsrechtigte und Auszubildende von dieser Behörde ihre Bezüge. Die gestellte Aufgabe kann das LBV nur durch Einsatz moderner Datenverarbeitungsanlagen lösen. Das bedingt einen bestimmten Ablauf des Verfahrens und die Einhaltung von Richtlinien, da anderenfalls ein reibungsloser Ablauf und eine zeitgerechte Zahlung nicht gewährleistet werden können.</p> <p>Das LBV ist neben der Durchführung von Maßnahmen nach den gesetzlichen Regelungen im Besoldungs-, Tarif- und Versorgungsrecht i.d.R. auch zuständig für die Festsetzung und Zahlung von Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz - EStG - an die Landesbediensteten (siehe Nr. 3.1.4).</p> <p>Nicht zuständig ist das LBV für die Entgegennahme von Anträgen auf Leistungen des Dienstherrn, über die außerhalb der besoldungsrechtlichen Regelungen zu entscheiden ist (Beihilfen und Unterstützungen an aktive Bedienstete; Vorschüsse, Reisekosten, Umzugskosten und Trennungsschädigungen, Kosten von Gesundheitszeugnissen). Hierauf gerichtete Anträge sind unmittelbar Ihrer Dienststelle vorzulegen.</p> <p>1.1 Auskünfte zu Besoldungsfragen</p> <p>Im Rahmen der Besoldungszuständigkeitsverordnung (SGV.NW 20320) werden verbindliche Auskünfte zu Fragen der Besoldung nur vom LBV erteilt bzw. gegeben.</p>	<p>mehrere Personalnummern betreffen (z.B. bei Ehegatten, die beide Bezüge vom LBV erhalten), sollten Sie mit Durchschrift (Ablichtung) übersenden.</p> <p>2.2 Bezügemitteilung</p> <p>Bei jeder Änderung des Auszahlungsbetrages um mehr als 0,04 EUR erhalten Sie eine Mitteilung. Dies gilt nicht, wenn sich der Auszahlungsbetrag lediglich durch den Wegfall einer im Vormonat geleisteten einmaligen Zahlung ändert (z.B. Urlaubsgeld oder Nachzahlung bei einer allgemeinen Besoldungserhöhung). Aus dieser Mitteilung können Sie die Besoldungsmerkmale, die Bruttobezüge, die Abzüge und die Nettobezüge ersehen. Veränderungen können Sie durch Vergleich der neuen Mitteilung mit der zuletzt erhaltenen Mitteilung erkennen. Es empfiehlt sich daher, alle Mitteilungen sorgfältig aufzubewahren. Geht Ihnen trotz Änderung des Auszahlungsbetrages keine Mitteilung zu (Ausnahme wie vor), so können Sie diese vom LBV nachfordern. Die Höhe des Auszahlungsbetrages können Sie Ihrem jeweiligen Kontoauszug entnehmen.</p> <p>Trotz der Bemühungen des LBV, fehlerfrei zu arbeiten, sind Unrichtigkeiten nicht ganz auszuschließen. Damit diese Fehler möglichst schnell erkannt werden, wird darauf hingewiesen, dass es eine Ihrer Pflichten aus dem öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Ausbildungsverhältnis ist, die Gehaltsgutschriften und Bezügemitteilungen zu prüfen und Unstimmigkeiten sofort dem LBV anzuzeigen. Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte (u.a. Urteile vom 25. Nov. 1982 - BVerwG 2 C 14.81, 2 C 22.81, 2 C 25.81, Buchholz 235 § 12 BBesG Nr. 3). Danach sind Sie verpflichtet, sich mit den der Berechnung Ihrer Bezüge zugrundeliegenden Rechtsvorschriften vertraut zu machen und die Ihnen gezahlten Beträge</p>
--	--

Abbildung 1: Originalversion des Merkblatts „Besoldung“

Dass ein Merkblatt auch anders gestaltet werden kann, äußerlich attraktiver und inhaltlich leichter lesbar und verstehbar, zeigt die Überarbeitung desselben Merkblatts. Das neue Merkblatt beginnt mit einem Deckblatt und einem Inhaltsverzeichnis. Abbildung 2 zeigt einen Ausschnitt des neuen Merkblatts. Die Schrift ist größer und der Text wurde in sechs Kapitel eingeteilt. Die einzelnen Kapitel sind nach Leitfragen gegliedert, beispielsweise „Wofür ist das LBV zuständig?“. Mit Inhaltsverzeichnis und Leitfragen werden den Leserinnen und Lesern Orientierungshilfen geboten, mit denen gesuchte Informationen schneller im Text aufgefunden werden können.

Zusätzlich wurde am rechten Seitenrand eine farbig abgesetzte Marginalspalte als „Schnellespalte“ eingefügt. Darin sind die wichtigsten Informationen schlagwortartig

zusammengestellt. Eilige Leser können sich über die Schnelllesespalte von oben nach unten orientieren und erhalten über die fettgedruckten Schlagworte die wichtigsten Informationen vermittelt. Ausführlichere Informationen zu den Schlagworten stehen links daneben im Haupttext. Außerdem finden sich in dem neuen Merkblatt Informationen, die im alten Merkblatt nicht enthalten waren. Dabei handelt es sich hauptsächlich um „Komfort-Informationen“, wie Kontaktmöglichkeiten allgemein oder die Erreichbarkeit der zuständigen Sachbearbeiter, aber zum Beispiel auch um Informationen zu speziellen Lebenslagen wie zum Beispiel Elternschaft.

Über das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV)

1. Wofür ist das LBV zuständig?

- Das LBV
 - berechnet und zahlt die Bezüge der Beschäftigten und Versorgungsempfänger des Landes,
 - zahlt das Kindergeld an Bedienstete des Landes als Familienkasse,
 - gibt Auskünfte zu Fragen der Besoldung,
 - erteilt Auskünfte über Versorgungsanwartschaften an Familiengerichte.
- Für Beamtinnen und Beamte der Finanz- und Steuerverwaltung sowie für Ruhestandsbeamtinnen und -beamte des Landes und deren Hinterbliebene berechnet und zahlt das LBV Beihilfen.

2. Womit wende ich mich an meine Dienststelle?

- Bitte legen Sie Anträge auf Leistungen des Dienstherrn, über die außerhalb der besoldungsrechtlichen Regelungen zu entscheiden sind, unmittelbar Ihrer Dienststelle vor. Dies betrifft beispielsweise Anträge im Zusammenhang mit:
 - Beihilfen und Unterstützungen für aktive Bedienstete außerhalb der Finanz- und Steuerverwaltung,
 - Vorschüssen, Reisekosten, Umzugskosten oder Trennungsschädigungen,
 - Kosten von Gesundheitszeugnissen.

3. Ich erreiche niemanden am Telefon. Beim LBV ist ständig besetzt.

- Wir bearbeiten die Bezüge für über 600.000 Kolleginnen und Kollegen. Besonders zu Stoßzeiten, zum Beispiel rund um den Zahltag, stehen unsere Telefone nicht still. Wir müssen uns auch Notizen zu den Anrufen machen und können dann nicht sofort wieder ans Telefon gehen. Falls Sie Fragen zu Ihren Bezügen haben, bitten wir Sie:
 - Schauen Sie ins Internet. Unter www.lbv.nrw.de finden Sie sehr vie-

Wir **berechnen** und **zahlen** Ihre **Bezüge**.
Wir zahlen Kindergeld als **Familienkasse**.
Wir geben **Auskünfte**.

Infos im Internet:

Abbildung 2: Überarbeitete Version des Merkblatts

Eine Evaluation zeigte die Vorteile des neuen Merkblatts gegenüber dem alten:

- Es ist für die Adressatinnen und Adressaten übersichtlicher und verständlicher. Daher wird es eher gelesen.
- Die Beschäftigten der Behörde
 - ziehen es bei der Beratung am Telefon als Grundlageninformation mit heran,
 - nutzen das Merkblatt auch als Informationsquelle für sich selbst - vor allem im Zusammenhang mit Fragen aus Gebieten, in denen sie nicht so sicher sind,
 - nutzen das Merkblatt als Stilbeispiel, wenn sie selbst freien Text formulieren.

Das Beispiel zeigt, wie amtliche Texte verändert werden können, um mehr Akzeptanz und Rezeption zu finden. Neben diesem Aspekt einer stärkeren „Kundenorientierung“ birgt eine Umstellung auf eine verständliche Verwaltungssprache auch Effizienzgewinne: Die Schreiben werden von den Adressaten besser verstanden, so dass sich die Anzahl der Nachfragen und Beschwerden reduziert. Die Beschäftigten können sich mehr auf ihre Kernarbeit

konzentrieren und müssen weniger generelle Fragen zu den zuvor versandten Schreiben beantworten.

2 Was macht Verwaltungssprache aus?

Die Verwaltungssprache besteht seit Jahrhunderten und wird in den staatlichen und kommunalen Einrichtungen von Generation zu Generation tradiert. Einige Merkmale können als prototypisch bezeichnet werden¹. Die Verwaltungssprache verfügt über einen eigenen Wortschatz an Fachbegriffen, außerdem wird ihr Sprachstil durch Besonderheiten in Wortbildung und Satzbau geprägt. Merkmale der Verwaltungssprache sind darüber hinaus:

- Für Laien eigenwillig klingende Ausdrücke: Sie sind häufig zusammengesetzt aus mehreren Wörtern, die oft der Gesetzessprache entlehnt sind, wie zum Beispiel „Rechtsbehelfsbelehrung“.
- Mehrdeutigkeit: Es finden sich aus der Alltagssprache bekannte Ausdrücke, die jedoch mit einer anderen Bedeutung verwendet werden. Mit „Benehmen“ zum Beispiel meint die Verwaltung eine bestimmte Art von Mitwirkung bei Entscheidungen. Im Alltag werden damit eher die Umgangsformen einer Person bezeichnet. Verwender der Verwaltungssprache setzen voraus, dass den Lesern die unterschiedlichen Bedeutungen des Ausdrucks geläufig und seine spezifische Bedeutung im vorliegenden Kontext bekannt sind.
- Nicht geläufige Begriffe: Es werden Begriffe verwendet, die in der Alltagssprache nicht vorkommen. Wer außerhalb der Verwaltung verwendet zum Beispiel den Begriff „Fortschreibung“?
- Veraltete Ausdrücke: Manche Ausdrücke wie „Lichtbild“ oder „Fernsprecher“ halten sich noch in der amtlichen Sprache, während sie in der Umgangssprache längst zu „Foto“ oder „Telefon“ geworden sind.
- Besonderer Satzbau: Lange, oft ineinander verschachtelte Sätze, die über ein Viertel einer Seite und mehr reichen können.
- Formelhafte Wendungen und schematische Satzformen: Sie unterstreichen unter anderem den amtlichen Charakter einer Aussage, wie „auf Ihren Antrag vom ... erlässt das Sozialamt der Stadt ... folgenden Bescheid: ...“.
- Textaufbau, der an der juristischen Argumentationsweise orientiert ist: Nach der Darlegung der abstrakten Rechtsgrundlage („Gemäß § ...“) wird eine Rechtsfolge mitgeteilt. Erst danach wird ein Bezug zum Sachverhalt selbst hergestellt.
- Orientierung an der juristischen Sprache und der Gesetzessprache: Die Botschaft soll im Konfliktfall bei Gericht richtig verstanden werden. Daraus resultiert ein durch das Recht eng begrenzter Formulierungsspielraum.
- Unpersönlicher Tonfall, unabhängig, unparteiisch, neutral und bestimmend. Bisweilen auch ein vorwurfsvoller oder belehrender Klang, selbst wenn Vorwürfe oder Belehrungen nicht die Absicht der Verfasser sind: „Ihr Ehegatte ist während der Altersteilzeit verstorben. Damit ist der ... vereinbarte Verlauf des Dienstverhältnisses nicht eingetreten.“

Aufgrund der beispielhaft beschriebenen Merkmale wird die Ähnlichkeit zur juristischen Sprache deutlich. Manches ist aus dieser entlehnt. Offenbar wird die Verwaltungssprache

¹ Für eine umfassende Beschreibung der Verwaltungssprache selbst verweise ich auf Wagner (1970). Sie hat eingehend die Charakteristiken der Verwaltungssprache beschrieben. Grundlage war eine sorgfältige sprachwissenschaftliche Analyse.

geprägt durch die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz. Sie ist Artikulationsform einer legalistischen Verwaltung. Doch Verwaltungssprache ist noch mehr. Neben rechtlichen Aussagen artikuliert sie verwaltungsgemäße Handlungsformen, sie spiegelt Weisen des verwaltungsmäßigen Denkens, Planens und Argumentierens wider, sie transportiert Werte und Einstellungen gegenüber Sachen und Menschen, sie tradiert kulturelle Handlungs- und Deutungsmuster der Verwaltung².

3 Wie kann Verwaltungssprache verändert werden?

Aufgrund der beschriebenen Eigenschaften lässt sich die Verwaltungssprache nicht allein durch die eigene Einsicht in die Notwendigkeit einer verständlicheren Sprache verändern. Bereits Köpping (1925, S. 3-4) bemerkte hierzu: „Eine gewisse Unbeweglichkeit des Geistes sträubt sich, beim Entwerfen von Berichten und dgl. nach dem besseren Wort, besseren Ausdruck, der einfachen Satzbildung zu suchen; es ist doch einfacher zu schreiben, wie immer geschrieben wurde“. Es scheint daher wenig aussichtsreich zu sein, die Beschäftigten einer Verwaltung mit Ermahnungen und Beispielen zu einer guten Ausdrucksweise zu ermuntern, um ihren Sprachstil insgesamt so zu verändern, dass das Geschriebene unmittelbar verständlich wirkt. Dennoch erscheint es wünschenswert und in einem demokratischen Gemeinwesen geradezu notwendig, dass Verwaltungen dazu bereit sind, an ihren Sprachgewohnheiten kritisch zu arbeiten.

Folglich bietet es sich an, externe Expertise bei der Veränderung der Verwaltungssprache einzubeziehen. Das kann mit unterschiedlicher Intensität geschehen: indirekt über den Einsatz von Ratgeber-Literatur oder Software, direkt über die Durchführung von Fortbildungen, die Vergabe der Texterstellung nach Außen oder über den unterstützenden Einsatz externer Expertinnen und Experten im Rahmen von Projekten. Diese Möglichkeiten werden im Folgenden kurz beleuchtet.

a) Ratgeber-Literatur und Software

Die Beschäftigten einer Behörde erhalten als Broschüre oder über das Intranet einen Ratgeber dazu, wie die Behörde in Zukunft Texte, die nach außen gehen, geschrieben und gestaltet sehen möchte. Damit wird den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern signalisiert, dass die Behördenleitung verständliche und nachvollziehbare Ausführungen in nach außen gehenden Texten wünscht.

Wie bereits beschrieben finden sich in den Ratgebern für einen guten Schreibstil über Jahrzehnte, ja Jahrhunderte meistens die gleichen Kritikpunkte und dementsprechend ähnliche Vorschläge für Abhilfen. Am allgemeinen Wissen, was eine gute, verständliche Sprache ausmacht, kann es demnach kaum liegen, wenn nach wie vor Anlass besteht, Kritik an der Verwaltungssprache zu üben. Nun ist es ein bekanntes Phänomen, dass zwischen Wissen oder Einsichten und dem Tun oftmals keine direkte oder nur eine geringe Übereinstimmung besteht. Ratgeber verschwinden daher in aller Regel buchstäblich „in der Schublade“ und werden nicht weiter beachtet.

Es gibt auch eigens entwickelte Software zur Verbesserung der Verwaltungssprache. Diese analysiert Sätze und unterbreitet Vorschläge für Veränderungen, zum Beispiel für kürzere Sätze. Der Gesamtaufbau eines Textes wird jedoch nicht kritisch analysiert. Damit wird der Kern des Problems nicht getroffen, denn es ist die Text-Struktur, die entscheidenden Einfluss

² Für eine vertiefende Betrachtung des Zusammenhangs von Verwaltungssprache und Verwaltungskultur siehe Fisch/Margies (2014).

auf die Verstehbarkeit von Texten hat. Was zuerst gelesen wird, beeinflusst wesentlich die Deutung der darauf folgenden Information (vgl. Groeben 1982). Der Prozess des Verstehens wird von den Erwartungen des Rezipienten geleitet, Signale aus dem Text werden vor diesem Hintergrund auf „Sinn“ gedeutet. Verstehen wird erschwert, wenn zuerst Informationen gegeben werden, die nur schwer mit den Erwartungen des Rezipienten in Einklang zu bringen sind. Das betrifft zum Beispiel die Zitation generell-abstrakter Rechtsnormen am Beginn der Begründung von Bescheiden: Beim Rezipienten entsteht die hilflose Frage: „Was hat das bloß mit mir zu tun?“.

b) Fortbildungen

In hausinternen Fortbildungen werden in zunächst Grundlagen von Sprache und Kommunikation vermittelt³. Darauf aufbauend wird an Beispielen vorgestellt, wie die bisherige Sprache in der Einrichtung war und wie die neue Verwaltungssprache klingen könnte. Hauseigene Textbeispiele sind danach die Grundlage für entsprechende Schreibübungen. Die Schreibwerkstätten werden als ein- bis dreitägige Veranstaltungen angeboten und, im günstigen Fall, nach einem halben Jahr wiederholt. Die wiederholte Veranstaltung dient unter anderem dem Erfahrungsaustausch, der Klärung der zwischenzeitlich aufgetretenen Fragen und der Vertiefung des Wissens, zum Beispiel über Textrezeption oder gutes Design von Texten. Selbst bei vertiefender Wiederholung bleiben Fortbildungen jedoch immer eine punktuelle Maßnahme.

c) Vergabe der Textarbeit außer Haus

Bei der Vergabe der Textarbeit außer Haus geht es primär um die nachträgliche sprachliche Bearbeitung von Texten. Externes Wissen wird „dazu gekauft“. Dieser Idee einer externen Erledigung der Aufgabe liegt der kaufmännische Gedanke zugrunde, dass es einen Markt von externen Zulieferern gibt, auf dem man Produkte kostengünstiger „einkaufen“ kann als wenn sie selbst produziert werden. Ein Externer wird infolge des Wettbewerbs mit anderen möglichen Zulieferern zu einem günstigen Preis liefern. Zudem wird er sein eigenes Qualitätsmanagement betreiben, um sich so eine Chance für künftige Aufträge zu schaffen oder zu erhalten.

Das Vorgehen verheißt eine kurzfristige Erledigung der Aufgabe. Doch es gibt einige Nachteile: Das Verfahren hilft nur für den Moment, denn das Vorgehen lädt kaum dazu ein, die bisher übliche Art des Denkens und Formulierens weiter zu entwickeln. Neues Wissen, wie man adressatengerecht formuliert, wird auf diesem Wege allenfalls implizit vermittelt. Bei jeder Veränderung der Rechtslage, die eine Veränderung der Texte nach sich zieht, muss ein neuer Auftrag ausgeschrieben und vergeben werden. Konflikte sind abzusehen: Es können unterschiedliche Auffassungen zwischen Lieferant und Einrichtung darüber auftreten, wie die Texte „richtig“ zu lauten haben. Solche Konflikte lassen sich nur schwierig klären, weil für den Auftragnehmer ein fachlicher Ansprechpartner fehlt. Die Einkaufsabteilung ist weder autorisiert noch fachlich dazu in der Lage, Auskünfte zu geben oder Änderungen zu verhandeln.

³ Natürlich gibt es auch externe Veranstaltungen für eine gute Verwaltungssprache. Sie vermitteln wertvolle Anregungen und stellen einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar. Nach einer Teilnahme entsteht jedoch die Aufgabe des Transfers auf die eigene Arbeitsstelle. Um den Transfer schon in der Veranstaltung leisten zu können, konzentriere ich mich bei den folgenden Ausführungen auf hausinterne Veranstaltungen.

Anders verhält es sich, wenn externer Sachverstand und hauseigener Sachverstand in gemeinsamer Arbeit an Texten kombiniert wird. Dies ist der Grundgedanke für den folgenden Ansatz.

d) Kooperative Projekte für die Entwicklung einer guten Verwaltungssprache

Diese Herangehensweise begreift Verwaltungstexte nicht als isolierte Produkte, sondern als arbeitsteilig hergestellt und getragen von individuellen Akteuren, die unter anderem durch ihre organisationskulturelle Umgebung geprägt werden. Es wird großer Wert darauf gelegt, die für die Texterstellung oder den Gebrauch der Texte maßgeblichen Beschäftigten in die Gestaltung der schriftlichen Kommunikation einzubeziehen. Ein externer Sachverständiger verschafft sich über Gespräche und Interviews einen vertieften Zugang zum Wissen der Behörde oder Einrichtung und zu ihren Mitgliedern. Mit Präsentationen und Diskussionsrunden über administrative Sprache informiert er möglichst viele relevante Akteure über das Geschehen. Für alle Maßnahmen bekundet die Behördenleitung ihre Unterstützung. Es werden Projektgruppen gebildet, die sich, unter Beratung durch den externen Experten, eingehend mit der sprachlichen und gestalterischen Aufbereitung vorhandener Texte befassen. Als Nebenprodukt kann ein behördenspezifischer Sprachführer entstehen, abgeleitet aus den Vereinbarungen der Projektgruppen. Der Sprachführer dient auch als Schulungsmaterial bei Fortbildungsveranstaltungen, die für Beschäftigte mit Textverantwortung und/oder Kundenkontakt angeboten werden. Auf diese Weise bliebe, nach Ende der Projektarbeit, das neue Sprachbewusstsein in der Einrichtung präsent. Software-Lösungen können in diesem Zusammenhang dazu dienen, im Laufe des Projekts und danach den Gebrauch gewisser Stilmerkmale der neuen Verwaltungssprache zu verfestigen.

4 Zusammenfassung und Bewertung

Punktuelle Interventionen wie die Verteilung von Leitfäden oder das Angebot vereinzelter Sprachwerkstätten führen selten zu einer nachhaltigen Verbesserung der Verwaltungssprache einer Einrichtung. Zu sehr überlassen diese Maßnahmen die Umsetzung des Vermittelten den Beschäftigten, die allein gelassen einen eigenen Impuls entwickeln müssen, sich einen anderen Schreibstil anzueignen, von dem sie aber zunächst nicht wissen, ob der nächsthöhere Vorgesetzte damit einverstanden ist. Ein anderer Weg, der Einsatz von Software-Lösungen, kann den Transfer in die Praxis erleichtern, und die Beschäftigten übernehmen vorgeschlagene Textelemente, wenn sie ihnen akzeptabel erscheinen. Doch auch hier wird durch diese Hilfe die hauseigene Art zu denken und zu formulieren kaum zum Besseren beeinflusst. Beide Vorgehensweisen leiden im Allgemeinen darunter, dass Absichten, sprachliche Änderungsarbeit eigeninitiativ und organisationsintern bewältigen zu wollen, schon aufgrund der oben beschriebenen Abwehrhaltung der Beschäftigten nicht leicht umzusetzen sind. Appelle von Amtsträgern oder der Behördenleitung können solche Maßnahmen unterstützen, solange sie beharrlich und geschickt erneuert werden.

Die Vergabe der Textarbeit nach Außen, ohne Möglichkeit der fachlichen Rücksprache, ist eine sehr „schlanke“ Vorgehensform im Sinne des „Lean Management“. Wenn Modelle für die Abwicklung von Aufgaben aus der Wirtschaft eins zu eins auf eine Verwaltung übertragen werden besteht die Wahrscheinlichkeit, dass diese dann dennoch verwaltungsmäßig programmiert umgesetzt werden. Bei der Umstellung von administrativer Sprache auf eine für Verwaltungslaien verständliche Sprache dürfte es darüber hinaus nicht ausreichen, allein produktorientiert an der Sprache zu arbeiten. Um nachhaltige Effekte zu

erzielen, wären die spezifischen Organisationsprozesse in den Blick zu nehmen und neu zu gestalten, die bei der Sprachumstellung berührt werden. Doch das dürfte den Absichten des kaufmännischen Modells vom „Lean Management“ zuwider laufen.

Ganz anders angelegt sind kooperative Ansätze zum Einsatz externen Wissens bei der Optimierung der Verwaltungssprache. Ihr Gelingen setzt aufseiten der Einrichtungen vergleichsweise mehr voraus. Ein Kriterium für den Erfolg ist die Kombination von externem Sachverstand über gute administrative Sprache mit einer auf Offenheit, Kooperation und Innovation hin orientierten Behörde. Sowohl die Behördenleitung als auch Angehörige der Behörde, die dem Modernisierungsgedanken gegenüber aufgeschlossen sind, müssen bei der umfänglichen Arbeit geduldig mitwirken. Darüber hinaus kann es erforderlich sein, vorhandene Arbeits- und Abstimmungsroutinen zwischen Referaten und Abteilungen zu verändern oder neu einzurichten. Daher sollte bei einem externen Sprachexperten oder einer -expertin zusätzlich organisationswissenschaftliche Expertise oder zumindest einschlägige Verwaltungserfahrung vorliegen.

Inhaltlich gesehen: Durch die längerfristige und intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Verständlichkeit lässt es sich nicht umgehen, lang tradierte Rede- und Verhaltensgewohnheiten zu ändern und neue Traditionen zu begründen. Adressatenorientiertes Denken und Handeln sind neu zu formieren. Die Veränderung umfasst dann auch die dahinter stehende Mentalität.

Es gibt auch positive Nebeneffekte: Im Zuge der Arbeit an der Verwaltungssprache werden die Mitglieder der Projektgruppen, quasi nebenbei, allmählich zu Expertinnen und Experten für verständliche Verwaltungssprache, im günstigen Fall sogar zu Multiplikatoren für dieses Anliegen im eigenen Haus.

Längerfristig gesehen kann die kooperative Arbeit an den Texten eine positive Wirkung auf die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten haben, zum Beispiel wenn sie erfahren, dass intern die Arbeit anerkannt wird, wenn die Klienten weniger Kritik an den neu gestalteten Bescheiden üben, der Beratungsbedarf zurückgeht und das Image der Behörde sich zum Besseren wandelt.

Das Institut für Verwaltungskommunikation des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung hat kooperative Veränderungsprojekte wie zuvor beschrieben mit unterschiedlichen Projektpartnern durchgeführt. Aktuell läuft ein trägerübergreifendes Projekt mit der Deutschen Rentenversicherung. Darin wurden die Rentenbewilligungsbescheide, von denen jährlich rund 1,5 Millionen Exemplare verschickt werden, um ein Drittel kürzer und dabei übersichtlicher, verständlicher und persönlicher. Studien zur Evaluation vor und während der Umsetzung des neuen Bescheid-Konzepts ergaben, dass die Bescheide bereitwilliger gelesen, besser verstanden und eher akzeptiert werden. Der Aufwand für nachträgliche Beratungsgespräche sinkt.

Es lässt sich festhalten: Die Verbesserung der schriftlichen Informationen und der Kommunikation an sich ist ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zu einer modernen, bürgernahen Verwaltung. Dies gilt besonders dann, wenn die Verwaltung sich unter anderem auch als Dienstleisterin begreift für Bürgerinnen und Bürger sowie für Einrichtungen von Wirtschaft und Gesellschaft. Externe Kommunikation in einer Verwaltung erfolgreich zu gestalten ist jedoch kein Selbstläufer. Gute externe Kommunikation erfordert seitens der Verwaltung neben der gekonnten Darstellung von Inhalten auch ein Wissen um

Menschen und die Fähigkeit, sich in deren übliches Denken und Handeln hinein zu versetzen, ferner eine Kenntnis davon, wie in einer modernen Gesellschaft Menschen und Einrichtungen in Wirtschaft und Gesellschaft angesprochen und behandelt werden möchten und damit verknüpft, welches dafür geeignete Formen und Medien sind. Schließlich hat Verwaltung, neben allem notwendigen Administrativen, auch mit Menschen zu tun.

Hinter dem Argument stehen nicht nur technische Fragen auf der sprachlichen und kommunikativen Ebene. Das Selbstverständnis von der Art und Weise administrativen Handelns – jenseits des reinen Vollzugs – ist berührt. Das Ganze ist eingebettet in Notwendigkeiten, im Zuge der laufenden Verwaltungsmodernisierung Veränderungen der Organisationskultur herbeizuführen. Speziell geht es dabei um tragende Werte einer modernen Administration. Dabei auch an der administrativen Sprache im Außenverkehr zu arbeiten, könnte eine Aufgabe für eine aktive und vorausschauende Verwaltungspolitik sein.

5 Über den Verfasser

Burkhard Margies ist leitender Forschungsreferent des Instituts für Verwaltungskommunikation (InVK) am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer. Er ist zuständig für die Koordination und Qualitätssicherung aller Projekte des InVK sowie für die Planung und Einwerbung neuer Projekte. Herr Margies studierte Soziologie sowie Kommunikations- und Medienwissenschaften an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Rechtswissenschaften an der FernUniversität Hagen. Forschungs- und Beratungsprojekte im Themenfeld „Verständliche Verwaltungssprache“ bearbeitet er seit 2004. Er ist Dozent der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, der Fortbildungsakademie des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen der Landesakademie für öffentliche Verwaltung des Landes Brandenburg sowie der Kommunalakademie Rheinland-Pfalz. Inhouse-Seminare führte er unter anderem mit dem Landesamt für soziale Dienste Schleswig-Holstein durch.

Das **Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV)** ist die einzige außeruniversitäre Einrichtung in der Bundesrepublik Deutschland, die sich mit anwendungsorientierter Grundlagenforschung im Bereich der Verwaltungswissenschaften befasst. Daran sind Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verschiedenster Disziplinen beteiligt (Verwaltungswissenschaften, Politikwissenschaften, Soziologie, Wirtschaftswissenschaften, Rechtswissenschaften, Geschichtswissenschaft). Darüber hinaus bietet das FÖV in den verschiedenen Serviceeinheiten Beratungsleistungen für öffentliche Stellen auf allen Ebenen des politischen Systems an, die öffentliche Auftraggeber bei der Vorbereitung und Umsetzung von Reformmaßnahmen beraten.

Das FÖV ist in der Rechtsform einer selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des rheinland-pfälzischen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur organisiert. Es wird von Bund und Ländern getragen und verfügt über einen Jahresetat von ca. 4,7 Mio. €, in dem Drittmitteleinnahmen von ca. 2 Mio. € enthalten sind. Gemäß § 67 Absatz 2 des Landesgesetzes über die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer ist die Aufgabe des Instituts die Forschung im Bereich der Verwaltungswissenschaften unter besonderer Berücksichtigung der praktischen Aufgaben und Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung.

Das Institut hat gegenwärtig 15 Senior Fellows, die als Projektleiter fungieren und zusammen mit 55 Forschungsreferentinnen und -referenten diverse Forschungs- und Beratungsprojekte bearbeiten.

Das **Institut für Verwaltungskommunikation (InVK)** ist eine der beratenden Serviceeinheiten des FÖV. Das InVK unterstützt Behörden bei der adressatengerechten Modernisierung ihres Sprachstils. Die auftraggebenden Behörden werden in der Regel in einem festgelegten zeitlichen Umfang betreut. Die Betreuung umfasst das Überarbeiten von Texten, die Arbeit mit den Redaktionsgruppen sowie Fortbildungsseminare nach Bedarf. Das InVK ist in seinem verwaltungswissenschaftlichen Umfeld verwurzelt und legt bei der Überarbeitung von Texten großen Wert darauf, die Ziele Rechtssicherheit, Verständlichkeit und Passung auf organisationale Belange der öffentlichen Verwaltung gleichzeitig zu verwirklichen.

Internet: www.verwaltungssprache.de

Literatur

Berger, Peter (2005): Flotte Schreiben vom Amt. Köln et. al. 2005

Bruns, Karl (1898): Gutes Amtsdeutsch: eine Betrachtung mit vielen Bei-spielen. Berlin. 1898

Fisch, Rudolf und Margies, Burkhard (2014): Der Einfluss der Verwaltungskultur auf die Sprache der legalistischen Verwaltung. In K. König & J. Ziekow (Hrsg.). Grundmuster der Verwaltungskultur. Baden-Baden: Nomos.

Groeben, Norbert (1982) : Leserpsychologie: Textverständnis – Textverständlichkeit. Münster: Aschendorff.

Königreich Preußen (1795): Allgemeine Gerichtsordnung für die Preußischen Staaten. Zweyter Theil. Verfahren in nicht streitigen Angelegenheiten. Dritter Theil. Pflichten der Justizbedienten. Berlin: Decker.

Köpping, Otto (1925): Amtsdeutsch: wie es ist und wie es sein Soll. Berlin. 1925

Wagner, Hildegard (1970): Die deutsche Verwaltungssprache der Gegenwart. Eine Untersuchung der sprachlichen Sonderform und ihrer Leistung. Sprache der Gegenwart (Schriften des Instituts für deutsche Sprache, Bd. 9). Düsseldorf: Schwann.