

Das Recht auf korrekten Schreibunterricht

Über die unzulässige Ignorierung der Sprachgemeinschaft durch den Staat

Von Prof. Dr. Erwin Quambusch, FH Bielefeld

I. Die neue Situation

Nach der sogen. „Wiener Absichtserklärung“¹ sollte die neue Rechtschreibung von 1996 innerhalb der Schulen und der öffentlichen Verwaltung umgesetzt werden. In Wirklichkeit ist die neue Rechtschreibung für die Verwaltung niemals verbindlich geworden.² Daß sie für die Schulen verbindlich geworden sein könnte, ist schon deshalb fraglich, weil die Reform von 1996 von den Schulministerien nicht mehr als verbindlich angesehen wird. Was im Erlaßwege an ihre Stelle gesetzt worden ist, hat ebenfalls keine Verbindlichkeit erlangt. Dies macht ein Beschluß des Obergerverwaltungsgerichts Lüneburg vom 13. 9. 2005³ deutlich. Danach dürfen im Schulunterricht herkömmliche Schreibweisen solange nicht als „falsch“ bezeichnet werden, wie sich reformierte Schreibweisen nicht allgemein durchgesetzt haben (Leitsatz). Damit hat das OVG nicht nur die prüfungsrechtlichen Grenzen aufgezeigt, auf die der Staat mit seinen Reformversuchen stößt, sondern auch auf die Grenzen hingewiesen, auf die der Staat bei der Vorgabe neuer Schreibregeln sowie mit der Abschaffung und Neuschaffung von Wörtern trifft.

Während die Zweifel an der Zulässigkeit der von der Kultusbürokratie vorgeschriebenen reformierten Schulschreibung nach deren Billigung durch das BVerfG⁴ fast verstummt waren, war die Umsetzung der vom Staat gewünschten Behördenschreibweise immer unschwer als fehlerhaft erkennbar. Während es aber für die Bürger keine Möglichkeit gibt, die öffentliche Verwaltung zur Einhaltung von Schreibregeln zu verpflichten, läßt nun das OVG Lüneburg dazu ein, die reformierte Schulschreibung mit den Mitteln des Rechts zu verhindern. Gleichwohl soll hier zunächst auf die Rechtschreibungspraxis der Behörden eingegangen werden, um das zentrale Problem der Schreibreformen deutlich sichtbar werden zu lassen.

II. Die unzulässigen Schreibweisen der Behörden

Die mündlich wie schriftlich zu gebrauchende Amtssprache ist deutsch. Diese Verfahrensvorschrift, wie sie sich u. a. aus § 23 Abs. 1 VwVfG ergibt, nimmt Bezug auf die im Geltungsbereich der deutschen Gesetze vorgefundene Sprache, also auf die Sprache, die hier als allgemein gesprochene und geschriebene Sprache gebräuchlich ist.⁵ Von der aus dem Sprachgebrauch hergeleiteten und von der deutschen Sprachgemeinschaft gepflegten Rechtschreibung sind die allermeisten staatlichen Stellen mittels der Einführung neuer Behördenschreibweisen abgewichen. Das Rechtsproblem, das sich hiernach stellt, wird augenfällig sichtbar aufgrund des Umstandes, daß die Sprachgemeinschaft dem nicht gefolgt ist. Sie lehnt mit großer Mehrheit die neuen Schreibweisen ab und wünscht eine Rückkehr zur herkömmlichen Rechtschreibung.⁶

¹ BAnz. v. 31. 10. 1996, Nr. 205a, Vorwort.

² So das Rechtschreibungsurteil BVerfGE 98, 218 (262).

³ Az: 13 MC 214/05.

⁴ E 98, 218.

⁵ Hierzu ausführlich Quambusch, VR 2004, 157.

⁶ Das haben Erhebungen stets aufs neue bestätigt; vgl. Allensbacher Jahrbuch für Demoskopie 11, 1998-2002, S. 172; zum aktuellen Stand OVG Lüneburg, a. a. O. In bezug auf die Verhältnisse in Österreich gilt das gleiche; vgl. FAZ v. 13. 8. 2004, S. 39.

Indessen gibt es keine gesetzliche Bestimmung, die die Träger der öffentlichen Verwaltung in den Stand setzt, in die vorfindbare Sprache verändernd einzugreifen. Namentlich Absichtserklärungen und KMK-Beschlüsse können hier ebenso wenig eine Rechtsgrundlage sein wie interne Organisationsnormen; denn welche Amtssprache zu verwenden ist, bestimmt die Sprachgemeinschaft. Dies hat die Verwaltung ignoriert. Als sie sich mit der Kultusbürokratie solidarisierte und für ihre Schreibdienste neue Rechtschreibprogramme beschaffte, vermochte sie sich nur auf den guten Willen zu stützen, im Interesse der Schulkinder eine Vorbildfunktion übernehmen zu wollen. Abgesehen davon, daß auch der gute Wille für sich genommen rechtlich nicht gedeckt ist, ist die Verwaltung insofern in ein Dilemma geraten, als die von den Ministerien verlangten neuen Schreibweisen den Schulkindern offensichtlich das Schreiben nicht erleichtern.⁷ Die Verwaltung befindet sich zudem in einem weiteren Dilemma, als die Kultusbürokratie mittlerweile einige der ursprünglich vorgegebenen neuen Schreibweisen „Preis gegeben“ und damit neue Unsicherheit über die Sinnhaftigkeit der von ihr gewollten Reform ausgelöst hat. Über eine Rückkehr zu den alten Schreibweisen lassen aber die beschafften Schreibprogramme nicht mit sich reden. Indem sie auch die partiellen Preisgaben der Reform ignorieren, leisten sie einen Beitrag dazu, an einer bereits aufgegebenen Reformversion festzuhalten.

Dennoch vermögen sich weder die Schreibprogramme noch die aktuelle Reformversion unbeschränkt zu behaupten, weil sie die Lesbarkeit der dem Bürger mitgeteilten Entscheidungen erschweren. Die Lesbarkeit verschlechtert sich insbesondere infolge der von den Reformern erdachten weitgehenden Beliebigkeit der Zeichensetzung. Der Sachbearbeiter ist aber auf die bestmögliche Lesbarkeit seiner Entscheidungen verpflichtet, und diese hat er schon in seiner Ausbildung geübt. Das von ihm verlangte bürgerfreundliche Verhalten läßt sich mit verschiedenen Rechtsvorschriften begründen, die auf eine kooperativ anzulegende Verwaltungskommunikation gerichtet sind, nicht zuletzt aus der von Art. 1 Abs. 2 EUV verlangten bürger nahen Verwaltung. Folglich muß sich dem Sachbearbeiter, der sich angehalten sieht, sich den Bürgern nicht zu entfremden, die Frage stellen, warum die Vernachlässigung sprachlicher Klarheit sinngemäß sein oder gar „Vorbildcharakter“⁸ für Schulkinder haben sollte.

Der Konflikt wird in der Praxis durch die vermischte Schreibung gelöst, die zum Teil den Rechtschreibprogrammen, möglicherweise auch der revidierten Reform und zum Teil den herkömmlichen Schreibregeln folgt. Einer solchen vermischten Schreibung setzen die Bürger keinen Widerstand entgegen. Das berechtigt freilich nicht zu dem Schluß, sie würden reformiert geschriebene Behördenbriefe ohne weiteres akzeptieren; vielmehr kommt es den Bürgern auf die Sachentscheidungen an und nicht auf die Einhaltung des Verfahrensrechts. Während deshalb von vornherein auf die Gegenvorstellung verzichtet wird, scheidet der Rechtsweg schon deswegen aus, weil die isolierte Verfolgung eines Verfahrensrechts allgemein nicht für möglich gehalten wird.⁹ Aufgrund dessen wird jedoch die in den Behörden verwendete vermischte Schreibweise nicht rechtmäßig.

III. Rechtsfehler kultusbürokratischer Schreibregelungen

1. Die Ignoranz gegenüber der Sprachgemeinschaft

Die Rechtschreibung, die in der Schule vermittelt wird, muß sich ebenfalls an den Schreibweisen orientieren, wie sie überwiegend von der Sprachgemeinschaft für richtig gehalten wird. Das ergibt

⁷ Vgl. R. Kunze, Mut 11/2005, S. 73.

⁸ So die Intention der Wiener Absichtserklärung, a. a. O.

⁹ So jedenfalls BVerwG, NVwZ 1994, 689.

sich aus den einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassungen und der Schulgesetze. Dort wird z. B. darauf abgehoben, den Schülern seien die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, damit sie ihre Ausdrucksmöglichkeiten entfalten und sich im Berufsleben behaupten können (so z. B. § 2 Abs. 1 NSchG). Eine solche Regelung kann in bezug auf den Schreibunterricht nur darauf abzielen, die Kinder zu jener Rechtschreibung zu befähigen, die in der Gesellschaft überwiegend für richtig gehalten wird. Wo die gesetzlichen Anweisungen weniger konkret sind, kann erst recht nichts anderes gelten. Wo etwa „die Vermittlung von Wissen und Kenntnissen, die Entwicklung von Fähigkeiten und Fertigkeiten“ zu den wesentlichen Zielen der Schule bestimmt werden (§ 2 Abs. 1 S. 4 ThürSchulG), können diese Ziele nur auf Lerngegenstände bezogen sein, die die Schüler befähigen, sich in der real existierenden Umgebung zurechtzufinden; dazu wäre die Vermittlung einer speziellen Schulrechtschreibung ungeeignet. Wo unspezifisch verlangt wird, der junge Mensch sei zu sozialem Handeln (Art. 7 Abs. 1 LV NRW) oder zu beruflicher Bewährung (Art. 12 Abs. 1 LV BW) zu erziehen, läßt sich hieraus ebenfalls keine Rechtfertigung für die Vermittlung einer speziellen Schulschreibung herleiten.

Ist somit der Staat darauf festgelegt, die von ihm vorgefundene Rechtschreibung zu lehren, so bedeutet dies nicht, ihm fehle im sprachlichen Bereich der Erziehungsauftrag;¹⁰ es bedeutet nur, daß er – solange ihm das Gesetz nicht weitergehende Möglichkeiten erschließt – seinen Erziehungsauftrag prinzipiell auf die pädagogisch organisierte Vermittlung der vorgefundenen allgemeinen Schreibregeln zu beschränken hat. Die pädagogisch organisierte Vermittlung umschließt durchaus die Aufgabe, sich aktiv an der Pflege der Sprache zu beteiligen, so wie dies ebenfalls viele Eltern tun, indem sie sprachliche Veränderungsansätze unter dem Aspekt der Förderung des Kindes wohlwollend oder mißbilligend begleiten. Die Regeln der Sprachgemeinschaft umzusetzen bedeutet daher auch, im Rahmen des pädagogischen Ermessens dafür sorgen zu dürfen und zu sollen, unklare Begriffe oder überflüssige Anglizismen und Ausdrücke der Gruppensprache durch Wörter zu ersetzen, die der deutschen Sprachkultur besser entsprechen. Darüber hinaus können im Unterricht abgewandelte Formen des Schreibens besprochen werden, und zwar schon deshalb, weil es die Schule für geboten halten kann, die Sinnhaftigkeit geltender Schreibregeln zu hinterfragen und zu erläutern.

Dafür aber, daß staatlicherseits abweichend von den allgemeinen Regeln neue Schreibweisen eingeführt werden dürften, läßt sich aus dem geltenden Recht kein Anhaltspunkt entnehmen. Vermutlich wird dies von den Schulministerien im Ernst nicht anders gesehen; immerhin ist auf deren Seite das Bemühen registrierbar, bei der Verfolgung der Reformvorstellungen nicht auf die Anwendung des geltenden Rechts, sondern von vornherein auf die normative Kraft vollendeter Tatsachen zu setzen. Demgemäß läßt etwa das hessische Kultusministerium Texte, die für die Veröffentlichung in Schulbüchern bestimmt sind, ohne Genehmigung des Verfassers orthographisch abändern und verlangt von den Verlagen, sie in dieser Fassung zu drucken.¹¹ Autoren, die ein Schulbuch in der eigentlich verbindlichen alten Rechtschreibung verfassen möchten, müssen etwa mit folgender Reaktion des Verlages rechnen: „Aus genehmigungsrechtlichen Gründen dürfen nur Schulbücher auf den Markt kommen, die mit der Rechtschreibreform übereinstimmen. ... Versuche, diese Bestimmung zu relativieren, bleiben bei der bayerischen Staatsregierung erfolglos.“¹²

¹⁰ Wie er z. B. durch BVerfGE 34, 165 (183) anerkannt wird.

¹¹ R. Kunze, a. a. O.

¹² Zit. n. Rüthers, FAZ v. 23. 12. 2002, S. 8.

2. Orientierungslosigkeit als Prinzip

Selbst wenn man davon ausgehen könnte, der Staat habe die Legitimation besessen, neue Schreibregeln einzuführen, so hätten doch die Reform dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen. Hiervon kann nicht ausgegangen werden. Unterstellt man, mit der Reform seien überhaupt Vorteile verbunden, so reichen diese doch offensichtlich nicht aus, um die Nachteile überwiegen zu können. Ohne im einzelnen auf inhaltliche Fragen eingehen zu müssen, zeigen sich gravierende Nachteile schon aufgrund des Umstandes, daß an die Stelle der offenbar unbrauchbaren Reform von 1996 ein Regelwerk getreten ist, das mittels partieller Rücknahmen und reformatorischer Absichtserklärungen unklar und unberechenbar geworden ist. Es ist auch nicht zumutbar, die Unberechenbarkeit durch die Anschaffung neuer Wörterbücher zu überwinden, da diese nur jeweils dem aktuellen Stand der Reform entsprechen. Während die Werbung für den Duden über die programmierte Kurzlebigkeit mit der Auskunft hinwegzutäuschen versucht, die Neuauflage werde für Jahrzehnte verbindlich sein,¹³ wartet bekanntermaßen die Kultusbürokratie in Wirklichkeit auf die Empfehlungen eines „Rates für deutsche Rechtschreibung“. So wenig diese Empfehlungen vorhersehbar sind, so wenig ist vorhersehbar, welche Empfehlungen die Schulministerien aufgreifen und gegenüber Lehrern und Schülern als verbindlich ausgeben werden.

Indessen gibt es für die Erlasse zur Änderung der Schreibregeln keine Ermächtigungsgrundlage. Diese aber ist unverzichtbar, und sie könnte nur mittels eines Parlamentsgesetzes geschaffen werden. Die gesetzliche Ermächtigung läßt sich entgegen der Ansicht des BVerfG¹⁴ nicht schon den Schulgesetzen entnehmen. Indem die Schulgesetze den Erziehungsauftrag der Schule beschreiben, legitimieren sie damit nicht die Schulministerien, die Schreibregeln der Sprachgemeinschaft ersetzen zu dürfen; vielmehr setzen sie die von der Sprachgemeinschaft geschaffenen Regeln als vorgegebenen Lerngegenstand voraus. Davon abgesehen kollidiert die Annahme des BVerfG mit der vom Gericht selbst wiederholt betonten Maßgabe, daß wesentliche Entscheidungen nicht der Schulverwaltung überlassen werden dürfen.¹⁵ Die Umgestaltung der Schreibregeln ist aber allein schon deswegen eine wesentliche Entscheidung, weil unstreitig das Recht der Eltern aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG beeinträchtigt ist.¹⁶ Die Sprachkompetenz der Eltern ist in aller Regel an den überkommenen Regeln der Sprachgemeinschaft orientiert; sie ist aber nicht das Derivat kultusbürokratischer Verwaltungsvorschriften.

Um der Kultusbürokratie einen neu gestalteten Rechtschreibunterricht zu ermöglichen, bedürfte es nicht nur der parlamentsgesetzlichen Ermächtigung an sich, sondern diese müßte auch hinreichend konkret sein. Insofern kann nichts anderes gelten als in dem vom BVerfG entschiedenen Fall, in dem der Staat ohne konkrete parlamentsgesetzliche Ermächtigung in die Grundrechte einer Lehrerin eingreifen wollte, um sie zum Verzicht auf die glaubensgesteuerte Präsentation ihres Kopftuches zu veranlassen.¹⁷ Indem das BVerfG in bezug auf den Rechtschreibunterricht gemeint hat, den Staat von der Notwendigkeit der konkreten parlamentsgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage freistellen zu dürfen, vernachlässigt es also auch insofern seine eigenen Maßstäbe.

¹³ Werbung des Weltbild-Verlages (2005).

¹⁴ E 98, 218, LS 3.

¹⁵ BVerfGE 40, 237 (249); 58, 257 (268 f.).

¹⁶ Das wird vom BVerfG nicht anders gesehen; vgl. E 98, 218 (244 d., 252 f.); grundlegend E 47, 46 (79).

¹⁷ Hierzu Quambusch, VR 2004, 157 (160 f.).

Zwar entziehen die angeführten Fehler dem Rechtschreibungsurteil des BVerfG nicht die Verbindlichkeit, jedoch ist die Bedeutung des Urteils überschätzt worden, namentlich mittels der vorschnellen Annahme, die Schulministerin seien in ihrer Vorgehensweise endgültig bestätigt worden. Zwar hat das BVerfG hier Grundrechtsträgern überraschend den Schutz der Grundrechte und insbesondere des Art. 6 Abs. 2 GG versagt, aber dieser Umstand vermag sich nicht zugunsten der Kultusbürokratie auszuwirken. Die Frage, welche Schreibregeln in der Schule zu vermitteln sind, entscheidet nämlich das Landesrecht. Hierauf hat das BVerfG¹⁸ sogar selbst unübersehbar hingewiesen. Eine Bindung an die Rechtsauffassung des BVerfG besteht insoweit nicht, zumal das BVerfG insofern für die Auslegung der Landesgesetze keine Kompetenz hat. Es ist vielmehr eine Angelegenheit der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Länder, darüber zu entscheiden, ob die Schulministerien einen rechtlich korrekten Schreibunterricht angeordnet haben.

In der Verknennung dieser Situation scheint sich innerhalb der Schulministerien eine Tendenz zu absolutistischen Verhaltensweisen ausgebildet zu haben. Immerhin sind die ministeriellen Vorgaben, aus denen der gegenwärtige Stand der Schreibreformen entnommen werden soll, nicht einmal veröffentlicht, jedenfalls nicht in allen Ländern.¹⁹ Selbst für den Fall, daß sich die Reform im Wege der Verwaltungsvorschrift anordnen ließe, wäre deren Veröffentlichung unverzichtbar, da die Verwaltungsvorschrift hier über die Lehrerschaft hinaus Außenwirkung erlangt.²⁰ Neben der Versäumung der Veröffentlichungspflicht ist hier die Verletzung des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebots zu sehen. Staatliche Verhaltensanforderungen müssen unmißverständlich ergehen.²¹ Den Lehrern wird hier aber die Anwendung neuer Schreibregeln abverlangt, obwohl sie in aller Regel nicht abschätzen können, ob ihre Gehorsamspflicht auch in solchen Fällen gefordert ist, in denen die ministeriellen Erwartungen nicht oder nicht ordnungsgemäß (z. B. nur im Internet) veröffentlicht worden sind.

Dennoch ließen sich die oben aufgeführten Problempunkte womöglich vernachlässigen, wenn die Sprachgemeinschaft den für den Unterricht angeordneten neuen Schreibweisen spontan gefolgt wäre. Damit wäre die Rechtswidrigkeit der Anordnung zwar nicht entfallen, aber sie würde sich nicht mehr auswirken, sobald die Anordnung mit dem Schreibverhalten der Sprachgemeinschaft deckungsgleich geworden wäre. Eine solche Situation ist aber nicht eingetreten, und daß sie eintreten würde, konnte allenfalls nur für sehr kurze Zeit vermutet werden. Folglich bleibt der Staat gehalten, die ihm von der Sprachgemeinschaft vorgegebenen Regeln zu vermitteln. Dem Staat fehlt die rechtliche Basis, um in die Position einrücken zu dürfen, die die Sprachgemeinschaft bereits besetzt hat. Erteilen die Kultusbehörden demgegenüber den Lehrern die Weisung, neukonstruierte Schreibweisen zu unterrichten, so löst dies die Remonstrationspflicht i. S. v. § 38 Abs. 2 BRRG aus (wobei freilich davon auszugehen ist, daß die Lehrerschaft dieser Pflicht so wenig entsprechen dürfte, wie ihr die Beamtenschaft im allgemeinen entspricht).

3. Keine Reform mittels falscher Bewertungen und Fiktionen

Fehlt den Kultusministern die Legitimationsgrundlage, um eine besondere Schulschreibung anordnen zu dürfen, so fehlt ihnen auch die Legitimation, eine besondere Schulschreibung zur Benotungsgrundlage machen zu dürfen. Vielmehr muß die Bewertung der Schülerleistungen in

¹⁸ E 98, 218, LS 2.

¹⁹ Vgl. OVG Lüneburg, a. a. O.

²⁰ Vgl. nur BVerfGE 40, 237 (253).

²¹ Vgl. BVerfGE 21, 73 (79).

einen Bezug zu den zu vermittelnden Lerngegenständen gesetzt werden. Diese sind auf jene Qualifikationen gerichtet, die die Schüler zur Eingliederung in die Gesellschaft befähigen sollen. Folglich können die von der Gesellschaft erwarteten Schreibweisen auch nicht als falsch bewertet werden.²² Umgekehrt gilt, daß Schreibweisen, die einer Reformvorstellung entsprechen, aber den allgemeinen Schreibregeln zuwiderlaufen, nicht richtig sein können. Daß sie wegen des Vertrauens, das die Schüler in die Richtigkeit einer vom Staat verlangten falschen Schreibweise setzen, ebenfalls nicht als falsch bewertet werden dürfen, ändert nichts daran, daß sie falsch sind. Eine neue Rechtschreibung vermag demnach auf rechtmäßige Weise nicht herbeigeführt zu werden, indem richtige Schreibweisen als falsch und falsche Schreibweisen als richtig bewertet werden.

Die Rechtsmängel der Rechtschreibreform können auch nicht ausgeräumt werden, indem sich der Staat an einer Fiktion vom künftig richtigen Schreiben (nach selbstgeschaffenen ungesetzlichen Regeln) orientiert. Das OVG SH²³ hat gemeint, man könne vorwegnehmen, daß die Unterrichtung staatlicherseits festgelegter neuer Regeln mittels der Erwartung möglich sei, die neuen Regeln würden sich durchsetzen. Das OVG SH hat damit sogar das BVerwG²⁴ dazu verleitet, „richtiges Schreiben der deutschen Sprache“ nach den staatlich bestimmten Regeln ebenso für möglich zu halten wie nach den vorfindbaren Regeln. Derartige Entscheidungen folgen dem Münchhausen-Prinzip; der Reformunterricht soll aus dem Sumpf gegenwärtiger Rechtswidrigkeit gezogen werden, indem an die gedanklich vorgezogene Wirksamkeit eines imaginären neuen Rechts geglaubt wird.²⁵ Zum Spott besteht indessen kein Anlaß; denn letzten Endes ermuntert die eine wie die andere Entscheidung den Staat, die Schaffung vollendeter Tatsachen gleichberechtigt neben das geltende Recht zu stellen. Die vorfindbaren sprachlichen Maßstäbe werden als ersetzbar angesehen und demgemäß auch tatsächlich zu ersetzen versucht, indem der Staat sich der Kinder und der Schulbuchverlage bedient, um der Sprachgemeinschaft die maßstabsetzende Funktion zu entwenden.

IV. Fazit

Nach alledem ist der Staat verpflichtet, die allgemein gebräuchlichen Schreibweisen zum Gegenstand des Schulunterrichts zu machen. Dieser Verpflichtung entspricht ein Anspruch des Schülers. Der Anspruch kann, sofern nicht ein als Verwaltungsakt angreifbares Zeugnis betroffen ist, mittels der Allgemeinen Leistungsklage sowie in dem einen wie dem anderen Fall vorläufig mittels eines Antrags auf einstweilige Anordnung durchgesetzt werden. Mit Rücksicht hierauf ist nicht zu sehen, wie sich die vom Staat vorgegebenen neuen Schreibweisen behaupten sollten, sofern sie nicht doch noch auf eine parlamentsgesetzliche Basis gestellt werden. Daß indessen die Vertreter des Volkes ein Projekt ermöglichen würden, das der von der Kultusbürokratie versuchten Rechtschreibreform ähnelt, ist nicht wahrscheinlich.

²² Vgl. OVG Lüneburg, a. a. O.

²³ DVBl. 1997, 1193.

²⁴ E 108, 355 (357).

²⁵ Sinngemäß ebenso OVG Lüneburg, a. a. O., so wie bereits früher Roth, Bayer.VBl. 1999, 257 (260).