

Mitteilung des Senats vom 18. September 2018**Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum „Rechtsanspruch auf Erläuterung von amtlichen Bescheiden in ‚Leichter Sprache‘“ (Drucksache 19/1356) (Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) vom 7. Dezember 2017)**

Die Bürgerschaft (Landtag) hat auf den Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum „Rechtsanspruch auf Erläuterung von amtlichen Bescheiden in ‚Leichter Sprache‘“ (Drucksache 19/1356) am 7. Dezember 2017 folgenden Beschluss gefasst:

1. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, darauf hinzuwirken, dass die Behörden des Landes und der Stadtgemeinden die „Leichte Sprache“ stärker einsetzen, vermehrt Informationen in „Leichter Sprache“ bereitstellen und ihre Kompetenzen für das Verfassen von Texten in „Leichter Sprache“ auf- und ausbauen.
2. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der nach dem Vorbild von § 11 des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes in der ab dem 1. Januar 2018 geltenden Fassung die Träger öffentlicher Gewalt im Land Bremen und in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven verpflichtet, auf Verlangen Bescheide, behördliche Schreiben, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke in „Leichter Sprache“ zu erläutern. Es soll sich dabei um einen, auch mit einer Verbandsklage, durchsetzbaren Rechtsanspruch handeln, der für Menschen mit geistigen oder kognitiven Beeinträchtigungen, für Menschen mit seelischen Beeinträchtigungen sowie für Menschen gilt, die aufgrund eines funktionalen Analphabetismus oder aufgrund noch zu geringer Kenntnisse der deutschen Sprache entsprechende Bedarfe haben. Der Rechtsanspruch soll spätestens zum 1. Januar 2019 in Kraft treten.

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Bericht zum Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) vom 7. Dezember 2017 zum Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum „Rechtsanspruch auf Erläuterung von amtlichen Bescheiden in ‚Leichter Sprache‘“ (Drucksache 19/1356).

Der Senat bittet die Bürgerschaft (Landtag) um Kenntnisnahme.

Bericht

zum Rechtsanspruch auf Erläuterung von amtlichen Bescheiden in „Leichter Sprache“ (Drucksache 19/1356)

Die Bürgerschaft (Landtag) hat auf Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Rechtsanspruch auf Erläuterung von amtlichen Bescheiden in „Leichter Sprache“ (Drucksache 19/1356) am 7. Dezember 2017 den Beschluss gefasst, den Senat aufzufordern, [...]

1. darauf hinzuwirken, dass die Behörden des Landes und der Stadtgemeinden die „Leichte Sprache“ stärker einsetzen, vermehrt Informationen in „Leichter Sprache“ bereitstellen und ihre Kompetenzen für das Verfassen von Texten in „Leichter Sprache“ auf- und ausbauen;

Leichte Sprache ist aus der Gesellschaft nicht mehr wegzudenken, denn durch die Verwendung der Leichten Sprache wird vielen Menschen erstmals ein Zugang zu schriftlichen Informationen eröffnet. Leichte Sprache stellt somit eine wichtige Form der sprachlichen Barrierefreiheit auch zu Leistungen der öffentlichen Verwaltung dar. Der Senat versteht dies als wichtigen Eckpfeiler seiner Strategie eines differenzierten und guten Bürgerservices, der möglichst allen Menschen der Stadtgesellschaft den Zugang zu Leistungen und Angeboten der Verwaltung ermöglicht („Multi-Kanal-Ansatz“).

Daher ist auch für die bremische Verwaltung der Gebrauch der Leichten Sprache sehr wichtig, um denjenigen Personen, die die gewohnten rechtlichen Formulierungen nicht verstehen können, eine Hilfestellung und Zugang zu Verwaltungsleistungen zu geben. Auch wird mit zunehmender Digitalisierung ein barrierefreier Zugang zu digitalen Leistungen immer wichtiger. Leichte Sprache leistet einen wichtigen Beitrag zur Barrierefreiheit von Dokumenten und deren Kommunikation und Erläuterung.

Mittels Informationen in Leichter Sprache erhalten viele Personen, die auf Leichte Sprache angewiesen sind, die Möglichkeit, auf der Grundlage eines besseren Verständnisses eines Textes auch selbstbestimmt Entscheidungen treffen zu können. Die Anwendung der Leichten Sprache ist somit auch ein wichtiger Schritt, um die Teilhabe von Menschen an der Gesellschaft zu verbessern. Der Senat sieht hierin vor allem eine zentrale Herausforderung im Rahmen der aktuellen Debatte um gesellschaftliche Partizipationschancen und -risiken bei der zunehmenden Digitalisierung von Dienstleistungen und Angeboten. Diese bedarf zukünftig weiterer politischer Diskussionen und konstruktiver Lösungen.

Eine Zielgruppe der Leichten Sprache sind Menschen mit geistigen und seelischen Behinderungen. Mit der Novellierung des § 11 Absatz 2 BremBGG ist für diese Zielgruppe explizit im BremBGG eine Anspruchsgrundlage zur Erläuterung von Bescheiden, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtlichen Verträgen und Vordrucken in Leichter Sprache geschaffen worden.

Darüber hinaus können auch funktionale Analphabeten, Menschen mit Aphasie (Verlust des Sprechvermögens oder Sprachverstehens infolge einer Erkrankung des Sprachzentrums im Gehirn), demenziell erkrankte Menschen sowie Menschen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, vom Einsatz der Leichten Sprache in Behörden profitieren.

Der Senat fördert bereits den Gebrauch der Leichten Sprache, um diesen Personengruppen, die die gewohnten rechtlichen Formulierungen nicht verstehen können, eine Hilfestellung zu geben. Das Thema „Leichte Sprache“ ist daher in der bremischen Verwaltung bereits auch zentraler Bestandteil der Aktivitäten, um Barrieren im Umgang mit der Verwaltung abzubauen.

Der Senat fördert den Auf- und Ausbau der Kompetenzen für das Verfassen von Texten in Leichter Sprache in den Dienststellen und setzt sich für den vermehrten Einsatz der Leichten Sprache ein. Er weist aber ebenso darauf hin, dass Angebote in Leichter Sprache bisherige Texte und Formulare nicht komplett ersetzen können, sondern aufgrund ihrer mangelnden Rechtssicherheit nur als zusätzliches Angebot für Menschen mit geringer Lesekompetenz bereitgestellt werden können. Es muss daher zumindest ein Verweis erfolgen, dass die Originalbescheide rechtsverbindliche Wirkung haben.

Für die Erweiterung des bestehenden Angebots ist folgender Aktionsplan vorgesehen:

1. Sensibilisierung der Dienststellen zum Inkrafttreten des § 11 BremBGG

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport verfasst in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen ein Informationsschreiben zur Novellierung des § 11 Absatz 2 BremBGG. Das Schreiben informiert über die geänderte Regelung und den sich aus der Regelung ergebenden Anspruch der mit dem BremBGG erfassten Personengruppe auf Nachfrage Erläuterungen zu Vordrucken, Bescheiden oder Ähnliches in Leichter Sprache zu erhalten. Gleichzeitig soll es die Dienststellen im Umgang mit der Leichten Sprache weiter sensibilisieren. Das Schreiben enthält auch Informationen darüber, wie dem

Anspruch nachgekommen werden kann und welche Unterstützungsangebote zur Leichten Sprache bestehen, zum Beispiel bestehende Fortbildungsangebote der Senatorin für Finanzen oder Beratungs- und Übersetzungsangebote wie die des Büros für Leichte Sprache der Lebenshilfe Bremen e. V.

Das Informationsschreiben wird vor Inkrafttreten des § 11 BremBGG versandt.

2. Bedarfsermittlung

Parallel zu dem Informationsschreiben soll eine Bedarfsermittlung bei den Dienststellen mit Publikumskontakt erfolgen. Diese klärt, ob es in den Dienststellen bereits (Muster-) Texte in Leichter Sprache gibt, ob und bei welcher Art es Bedarfe gibt, darüber hinaus weitere Texte in Leichter Sprache zu verfassen und in welcher Form die Dienststellen Unterstützung beim Einsatz der Leichten Sprache im Zuge der Gesetzesnovellierung benötigen (zum Beispiel Übersetzung ganzer Texte, Textbausteine, Bilder, Leitfäden, Schulungen). Auf Basis dieser Bedarfsabfrage können Broschüren, Vordrucke et cetera für die relevanten Bereiche zielgerichtet und vor Eintritt des Verbandsklagerechts ab 2020 bereits durch die Dienststellen bereitgestellt werden. Ebenso soll dadurch ermittelt werden, ob diese Bedarfe perspektivisch durch externe Unterstützung gedeckt werden können oder vermehrt über den Aufbau interner Kompetenzen erfolgen muss. Hierbei ist die Anzahl der Personen, die die gewohnten rechtlichen Formulierungen nicht verstehen können, jeweils für die einzelnen Dienststellen zu berücksichtigen.

Für die Abfrage und Kommunikation mit den Ressorts und betroffenen Dienststellen und Ämtern steht die Infrastruktur der Senatorin für Finanzen über den Vorsitz der Organisationsreferentenrunde der Ressorts sowie der Amtsleiterkonferenz bereit. Die Abfrage erfolgt durch die Senatorin für Finanzen in Abstimmung mit der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport.

3. Verstärkter Einsatz der Leichten Sprache im schriftlichen und mündlichen Verwaltungskontakt mit Bürgerinnen und Bürger

3.1. Externe Unterstützung

Bei der Bereitstellung beziehungsweise Übersetzung von Informationen in Leichter Sprache wird bislang überwiegend auf externe Unterstützung zurückgegriffen, in der Regel, bedingt durch das Vergabekriterium der räumlichen Nähe, auf das Büro für Leichte Sprache der Lebenshilfe e. V. Das Büro für Leichte Sprache ist ein professionelles Beratungs- und Übersetzungsbüro. Das Büro für Leichte Sprache bietet neben Übersetzungen bestehender Vordrucke auch Informationsbroschüren zu Verwaltungsverfahren an. Ein weiterer Vorteil ist die unmittelbare Qualitätskontrolle der Texte, da das Büro für Leichte Sprache mit den Menschen aus den Zielgruppen der Leichten Sprache zusammenarbeitet. Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen prüfen die Übersetzungen und Texte auf Verständlichkeit. Dienststellen können sich außerdem mit selbst in Leichter Sprache verfassten Texten an das Büro der Lebenshilfe wenden oder sich allgemein zur Anwendung der Leichten Sprache beraten lassen.

Zielgruppe der „Einfachen Sprache“ sind Menschen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist und die Bescheide nicht wegen kognitiver Einschränkungen nicht verstehen können, sondern weil ihre Sprachkenntnisse sowie die Vertrautheit mit den deutschen Strukturen noch begrenzt sind.

Der grundlegende Unterschied zwischen Einfacher und Leichter Sprache besteht darin, dass der bestehende Sachverhalt in einer einfacheren Sprache ohne jeden Substanzverlust ausgedrückt wird. Gemeinsamkeit beider Ansätze ist die Sensibilisierung für unnötige Hürden in der gesprochenen und geschriebenen Sprache.

So hat die Volkshochschule mit der Servicestelle „Einfache Sprache“ ein Beratungs- und Unterstützungsangebot aufgebaut, bei dem Dienststellen Hilfe und Unterstützung für eine verständliche Sprache im Bürgerservice finden. Dieses Angebot haben bereits Dienststellen der bremischen Verwaltung in Anspruch genommen, unter anderem die Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung

der Gleichberechtigung der Frau (ZGF) bei der Erstellung einer Broschüre „Ankommen“ in leicht verständlicher Sprache für geflüchtete Frauen.

Außerdem bietet das „Verso“-Team (verso = verständnisorientierte Kommunikation) des Martinsclubs Übersetzungen in einfacher Sprache an und hat ein Regelwerk für einfache Sprache entwickelt. Mit Unterstützung des Verso-Teams wurde beispielsweise die Informationsbroschüre „Hilfe bei Gewalt“ für Frauen und Mädchen erstellt und im Mai 2018 herausgegeben.

3.2. Kompetenzaufbau in der bremischen Verwaltung

Zweitägige Fortbildungen zur Sensibilisierung im Umgang mit der Leichten Sprache werden seit 2014 jährlich in Zusammenarbeit mit dem Büro für Leichte Sprache der Lebenshilfe e. V. regelmäßig und flächendeckend im Fortbildungsprogramm der Senatorin für Finanzen für alle betroffenen Dienststellen angeboten. Daneben findet das Thema im Modul „Sprache und Verwaltung“ in der Qualifizierungsreihe Diversity Management „Vielfältige Potenziale fördern und nutzen“ laufend Berücksichtigung. Erstmals wurden im vergangenen Jahr ein Vortrag sowie ein Workshop zum Thema „Optimierte Sprache“ für die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder der Prüfungsausschüsse angeboten.

Das Thema Leichte Sprache wird auch weiterhin fester Bestandteil in dem Fortbildungsprogramm der Senatorin für Finanzen für die bremische Verwaltung sein, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Umgang mit Leichter Sprache zu sensibilisieren und Grundkenntnisse der Funktionsweise der Leichten Sprache zu erwerben sowie im mündlichen Umgang in der Beratungssituation zu schulen.

Daneben wird nach Auswertung der Bedarfsanalyse evaluiert, ob der Aufbau eigener Kompetenzen, die dauerhaft intern vorgehalten werden, sinnvoll ist. Dazu könnte eine Schulung ausgewählter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Thema Leichte Sprache durchgeführt werden, die dann als Expertinnen und Experten für das Verfassen von Texten in Leichter Sprache und/oder Multiplikatorinnen und Multiplikatoren intern zur Verfügung stehen. Ein entsprechendes Curriculum stünde über das Büro für Leichte Sprache zur Verfügung. Der Senat hält die Entscheidung für den Aufbau eigener Kompetenzen aber erst nach Abschluss der Bedarfsanalyse für vertretbar.

Gleichwohl setzt sich der Senat bereits jetzt für eine stärkere Sensibilisierung der Beschäftigten für den Einsatz der Leichten Sprache ein und wirbt für eine stärkere Nutzung der vorhandenen Angebote. Dies soll mit aufeinander abgestimmten und hier vorgestellten Maßnahmen unterstützt und forciert werden.

Wie und in welchem Maße Strategien und Werkzeuge der „Einfachen Sprache“ ebenfalls im Fortbildungsprogramm für die bremische Verwaltung Eingang finden, sollte nicht im Kontext des BGG, sondern unter anderem im Kontext des „Entwicklungsplans Partizipation und Integration“ entschieden werden.

3.3. Entwicklung eines Leitfadens, Textbausteine, Nachschlagewerke

Auf Basis der Bedarfsanalyse ist in Zusammenarbeit mit einem Büro für Leichte Sprache die Entwicklung eines Leitfadens geplant. Dieser soll neben allgemeinen Informationen zur Leichten Sprache Anwendungsfälle, Textbausteine und Beispiele enthalten, die die Beschäftigten im Kontakt mit den Bedarfsgruppen unterstützen sollen.

Der skizzierte Aktionsplan soll die schrittweise Umsetzung des Rechtsanspruchs des § 11 Absatz 2 BremBGG begleiten. Die umzusetzenden Maßnahmen sollen sich dabei an den tatsächlichen Bedarfen orientieren.

Daneben hat der Senat bereits in der Vergangenheit Maßnahmen beschlossen, die die sprachliche Integration von Bürgerinnen und Bürgern unterstützen:

Sprachliche Integration von Geflüchteten

Ein bedeutender Teil der Geflüchteten, die in den letzten Jahren nach Bremen gekommen sind, können kaum oder gar nicht lesen und schreiben, da sie in

ihrem Herkunftsland nur wenige Jahre zur Schule gegangen sind. Sie benötigen daher zunächst einen Alphabetisierungskurs. Daneben gibt es Geflüchtete, die nur in ihrer Muttersprache (zum Beispiel arabisch) alphabetisiert sind. Für diese Gruppe gibt es sogenannte Zweitschriftlernerkurse. Beide Angebote werden im Rahmen der vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge organisierten und finanzierten Integrationskurse und ergänzenden kommunalen Kursen ausreichend in Bremen angeboten. Es werden aus ESF-Mitteln für Menschen mit Migrationshintergrund, speziell geflüchtete Menschen, ergänzende Angebote finanziert.

Unterstützung für funktionale Analphabeten

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen hat gemeinsam mit der Senatorin für Kinder und Bildung das ESF-Programm Alphabetisierung „Gemeinsam Zukunft schreiben“ geplant. Diesem hat der Senat in seiner Sitzung am 13. März 2018 zugestimmt.

Von März 2018 bis zum Jahr 2022 soll mit dem Programm das Ziel verfolgt werden, die Grundbildung allgemein und insbesondere die Lese- und Schreibkompetenzen von Menschen in Bremen und Bremerhaven zu stärken. Das Programm richtet sich in erster Linie an Menschen, die als funktionale Analphabetinnen und Analphabeten gelten, das heißt, an Menschen mit Muttersprache Deutsch oder ausreichenden Sprachkenntnissen der deutschen Sprache. Das Programm ist mit einem Fördervolumen von 3,01 Millionen Euro ausgestattet. Es handelt sich ausschließlich um sogenannte Drittmittel (ESF – Mittel). Die Steuerung des Programms liegt beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen unter Beteiligung der Senatorin für Kinder und Bildung und mit Einbindung des Senators für Justiz.

Darüber hinaus ist das Thema Analphabetismus fester Bestandteil im Fortbildungsprogramm der Senatorin für Finanzen. Die Beschäftigten der bremischen Verwaltung sollen auf diese Weise für das Thema und den Umgang mit Personen, die von Analphabetismus betroffen sind, sensibilisiert werden.

2. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der nach dem Vorbild von § 11 des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes in der ab dem 1. Januar 2018 geltenden Fassung die Träger öffentlicher Gewalt im Land Bremen und in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven verpflichtet, auf Verlangen Bescheide, behördliche Schreiben, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke in „Leichter Sprache“ zu erläutern. Es soll sich dabei um einen, auch mit einer Verbandsklage, durchsetzbaren Rechtsanspruch handeln, der für Menschen mit geistigen oder kognitiven Beeinträchtigungen, für Menschen mit seelischen Beeinträchtigungen sowie für Menschen gilt, die aufgrund eines funktionalen Analphabetismus oder aufgrund noch zu geringer Kenntnisse der deutschen Sprache entsprechende Bedarfe haben. Der Rechtsanspruch soll spätestens zum 1. Januar 2019 in Kraft treten.

Der Gesetzesentwurf des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes (BremBBG) kommt in § 11 Verständlichkeit und Leichte Sprache den Anforderungen aus dem Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) zum Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 19/1356) – Rechtsanspruch auf Erläuterung von amtlichen Bescheiden in „Leichter Sprache“ nach. Wie im Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BBG) wird für die Personengruppen der Menschen mit geistigen Behinderungen und Menschen mit seelischen Behinderungen als Soll-Vorschrift formuliert, dass ihnen insbesondere Bescheide, Allgemeinverfügungen, öffentlich-rechtliche Verträge und Vordrucke in einfacher und verständlicher Weise erläutert werden sollen. Reicht diese Erläuterung für diese Personengruppen nicht aus, soll wie im BGG auf Verlangen in „Leichter Sprache“ erläutert werden. Der Bürgerschaftsbeschluss beinhaltet zudem, dies als mit einer Verbandsklage durchsetzbaren Rechtsanspruch in das Gesetz aufzunehmen.

Das BGG hat die Umsetzung des Anspruches der Erläuterung in Leichte Sprache in zwei Schritten vollzogen. Das BGG trat am 27. Juli 2016 in Kraft, die Umsetzung des Anspruches zum 1. Januar 2018. Diesem Vorgehen folgend, ist im Gesetzesentwurf des BremBBG die Aufnahme des Verbandsklagerechts

zum Jahr 2020 vorgesehen. Ein Verbandsklagerecht gibt es im BGG allerdings nicht, sodass das BremBGG an dieser Stelle abweicht.

Das BGG regelt wie das BremBGG für den Einsatz der Leichten Sprache die Ansprüche der Personengruppen der Menschen mit geistigen Behinderungen und der Menschen mit seelischen Behinderungen und bezieht sich im Geltungsbereich ausschließlich auf Menschen mit Behinderungen. Davon zu unterscheiden sind die Menschen, die aufgrund eines funktionalen Analphabetismus oder aufgrund noch zu geringer Kenntnisse der deutschen Sprache Bedarfe haben. Deren Bedarfe können rechtssystematisch nicht im Geltungsbereich des BremBGG aufgenommen werden. Diese Menschen sind keine Menschen mit Behinderungen. Für diese Zielgruppen werden die unter 1. in dieser Mitteilung genannten Maßnahmen ergriffen werden.

Eine ausführliche Darstellung der Novellierung des BremBBG sowie eine Darstellung der Maßnahmen für die Menschen, die aufgrund eines funktionalen Analphabetismus oder aufgrund noch zu geringer Kenntnisse der deutschen Sprache Unterstützungsbedarfe haben, erfolgt in der entsprechenden Vorlage der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport „Novellierung des Bremischen Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz – BremBGG)“.