

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2439



**Lorenz-von-Stein-
Institut**
für Verwaltungswissenschaften

Lorenz-von-Stein-Institut | Olshausenstraße 40 | 24098 Kiel

An den Vorsitzenden
des Sozialausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Werner Kalinka
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Datum: 07.05.2019
Sachbearbeitung: Prof. Dr. Utz Schliesky
Telefon: +49(431) 880-4542
E-Mail: uschliesky@lvstein.uni-kiel.de

**Mündliche Anhörung „Bürgerfreundliche und verständliche Sprache in der Verwaltung fördern“ am 9. Mai 2019
(LT-Drs. 19/980)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

unter Bezugnahme auf unser Gespräch am Rande der letzten Plenartagung darf ich Ihnen anliegend eine ergänzende Stellungnahme mit Beispielen für gesetzgeberisch veranlasste Behördensprache sowie Anregungen zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger übermitteln. Wie ich Ihnen mit meinem Schreiben vom 2. April 2019 bereits mitgeteilt hatte, bin ich aufgrund einer Dienstreise leider nicht in der Lage, an der mündlichen Anhörung am 9. Mai 2019 teilzunehmen.

Ich wünsche den Beratungen einen guten Verlauf und konstruktive Ergebnisse. Für heute verbleibe ich

mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Utz Schliesky

Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Postanschrift: Olshausenstraße 40 | 24098 Kiel | Dienstgebäude: Olshausenstraße 75 | 24118 Kiel

Tel: +49 (431) 880 45 42 | Fax: +49 (431) 880 73 83 | E-Mail: institut@lvstein.uni-kiel.de | www.lvstein.uni-kiel.de

Vorstand: Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky (gf.) | Prof. Dr. Christoph Brüning | Prof. Dr. Sebastian Köhne



Datum:	29.04.2019
Bearbeitung:	Prof. Dr. Utz Schliesky
Telefon:	+49(431) 880-4542
E-Mail:	chagenah@lvstein.uni-kiel.de

Stellungnahme - Ergänzung

zum

Antrag der Fraktion der SPD

Bürgerfreundliche und verständliche Sprache in der Verwaltung fördern

LT-Drucksache 19/980

vom 26.09.2018

Bearbeiter: Prof. Dr. Utz Schliesky

Bezugnehmend auf die Stellungnahme vom 16. Januar 2019 (Umdruck 19/1941) legt der Unterzeichner zur mündlichen Anhörung des Sozialausschusses am 9. Mai 2019 folgende Ergänzung vor:

I.

Wie in o.g. Stellungnahme bereits dargelegt, sind Normtexte häufig Grundlage für behördliche Schreiben. Überlange und komplizierte Rechtsnormen tragen somit wesentlich zur schweren Verständlichkeit von behördlichen Schreiben bei. Zur Sicherstellung der Gerichtsfestigkeit werden daher möglichst viele Bestandteile des Gesetzestexts als Begründungselement genutzt und die dort verwendeten Fachbegriffe übernommen. Beispielhaft sind hierfür aufgrund ihrer Länge und Unübersichtlichkeit die §§ 5, 6, und 8 des Kommunalabgabengesetzes Schleswig-Holstein zu nennen. Sie haben die Erhebung von Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren und Beiträge zum Inhalt. So heißt es in § 6 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz:



„Benutzungsgebühren sollen so bemessen werden, dass sie die erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung decken. Die Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln.

Zu den erforderlichen Kosten gehören auch

1. die Verzinsung des aufgewandten Kapitals und die Abschreibung, die nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer oder Leistungsmenge gleichmäßig zu bemessen ist; der aus Beiträgen, Zuschüssen und Zuweisungen aufgebrachte Kapitalanteil bleibt bei der Verzinsung unberücksichtigt,
2. Entgelte für die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe in Anspruch genommenen Leistungen Dritter, soweit die Beauftragung Dritter unter Beachtung der Vorschriften des Vergaberechts erfolgt ist,
3. die dem Träger der Einrichtung in Wahrnehmung der ihm durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes oder vertraglicher Vereinbarung obliegenden Aufgaben entstandenen und noch entstehenden notwendigen Aufwendungen für Planung, Untersuchung, Entwicklung, Errichtung und gegebenenfalls Beseitigung nicht oder nur teilweise verwirklichter Anlagen, Verfahren oder sonstiger Vorhaben, soweit der Verzicht auf die vollständige oder teilweise Verwirklichung der Planung auf sachlich gerechtfertigten planerischen oder wirtschaftlichen Erwägungen beruht (z.B. Änderung der Rechtslage oder des Bedarfs); diese Kosten sind über einen angemessenen Zeitraum zu verteilen.

Die Abschreibung kann vom Anschaffungs-/Herstellungswert oder vom Wiederbeschaffungswert vorgenommen werden. Zur Minderung der Benutzungsgebühren können Beiträge jährlich mit einem nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer oder Leistungsmenge gleichmäßig zu bemessenden Abschreibungssatz aufgelöst werden. Die Auflösung von Zuschüssen und Zuweisungen ist in gleicher Weise mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde zulässig, wenn diese zur Entlastung einzelner oder bestimmter Gebührenschnuldnerinnen und Gebührenschuldner gewährt wurden. Sofern Beiträge vor dem 1. Januar 2004 aufgelöst worden sind, ist bei der Anwendung des Satzes 5 von dem Buchrestwert der Beiträge auszugehen. Der Gebührenbemessung kann ein Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren zugrunde gelegt werden. Eine sich am Ende des Kalkulationszeitraums aus einer Abweichung der tatsächlichen von den kalkulierten Kosten ergebende Kostenüber- oder -unterdeckung ist innerhalb der auf die Feststellung der Über- oder Unterdeckung folgenden drei Jahre auszugleichen. Der Zeitraum für den Ausgleich kann unabhängig davon gewählt werden, welcher Zeitraum der Kalkulationsperiode zugrunde gelegt wurde, in der die Abweichung auftritt.“

(...)



§ 6 Abs. 2 KAG verdeutlicht die häufige Verwendung von Substantivierungen und einer juristischen Fachsprache, die sich naturgemäß in behördlichen Schreiben an Bürgerinnen und Bürger niederschlägt.

Auch die Landesbauordnung ist im Hinblick auf einzuhaltende Abstandsflächen, die Befugnisse der Bauaufsichtsbehörden und die Erteilung der Baugenehmigung (§§ 6, 59, 73 LBO) durch komplexe und unübersichtliche Rechtsnormen geprägt. Insbesondere sei auf § 6 Abs. 1 und 4 LBO verwiesen:

Abs. 1: „Vor den Außenwänden von Gebäuden sind Abstandsflächen von oberirdischen Gebäuden freizuhalten. Satz 1 gilt entsprechend für andere Anlagen, von denen Wirkungen wie von Gebäuden ausgehen, gegenüber Gebäuden und Grundstücksgrenzen. Wirkungen wie von Gebäuden gehen von ihnen insbesondere aus, wenn sie länger als 5 m und höher als 2 m sind, bei Terrassen, wenn diese höher als 1 m sind. Eine Abstandsfläche ist nicht erforderlich vor Außenwänden, die an Grundstücksgrenzen errichtet werden, wenn nach planungsrechtlichen Vorschriften an die Grenze gebaut werden muss oder gebaut werden darf.“

(...)

Abs. 4: „Die Tiefe der Abstandsfläche bemisst sich nach der Wandhöhe; sie wird senkrecht zur Wand gemessen. Wandhöhe ist das Maß von der festgelegten Geländeoberfläche bis zum Schnittpunkt der Wand mit der Dachhaut oder bis zum oberen Abschluss der Wand. Zur Wandhöhe werden jeweils hinzugerechnet

1. zu einem Viertel die Höhe von
 - a) Dächern und Dachteilen, die von Dachflächen mit einer Neigung von mehr als 45° begrenzt werden,
 - b) Dächern mit Dachgauben oder Dachaufbauten, deren Gesamtbreite je Dachfläche mehr als die Hälfte der Gebäudewand beträgt,
2. voll die Höhe von Dächern und Dachteilen, die von Dachflächen mit einer Neigung von mehr als 70° begrenzt werden.

Das sich ergebende Maß ist H.“



(...)

Ferner sei vor allem auf die komplexe Materie des Steuer- und des Sozialrechts verwiesen. So heißt es in § 11 SGB II:

Abs. 1: „Als Einkommen zu berücksichtigen sind Einnahmen in Geld abzüglich der nach § 11b abzusetzenden Beträge mit Ausnahme der in § 11a genannten Einnahmen. Dies gilt auch für Einnahmen in Geldeswert, die im Rahmen einer Erwerbstätigkeit, des Bundesfreiwilligendienstes oder eines Jugendfreiwilligendienstes zufließen. Als Einkommen zu berücksichtigen sind auch Zuflüsse aus darlehensweise gewährten Sozialleistungen, soweit sie dem Lebensunterhalt dienen. Der Kinderzuschlag nach § 6a des Bundeskindergeldgesetzes ist als Einkommen dem jeweiligen Kind zuzurechnen. Dies gilt auch für das Kindergeld für zur Bedarfsgemeinschaft gehörende Kinder, soweit es bei dem jeweiligen Kind zur Sicherung des Lebensunterhalts, mit Ausnahme der Bedarfe nach § 28, benötigt wird.“

Abs. 2: „Laufende Einnahmen sind für den Monat zu berücksichtigen, in dem sie zufließen. Zu den laufenden Einnahmen zählen auch Einnahmen, die an einzelnen Tagen eines Monats aufgrund von kurzzeitigen Beschäftigungsverhältnissen erzielt werden. Für laufende Einnahmen, die in größeren als monatlichen Zeitabständen zufließen, gilt Absatz 3 entsprechend.“

Abs. 3: „Einmalige Einnahmen sind in dem Monat, in dem sie zufließen, zu berücksichtigen. Zu den einmaligen Einnahmen gehören auch als Nachzahlung zufließende Einnahmen, die nicht für den Monat des Zuflusses erbracht werden. Sofern für den Monat des Zuflusses bereits Leistungen ohne Berücksichtigung der einmaligen Einnahme erbracht worden sind, werden sie im Folgemonat berücksichtigt. Entfiele der Leistungsanspruch durch die Berücksichtigung in einem Monat, ist die einmalige Einnahme auf einen Zeitraum von sechs Monaten gleichmäßig aufzuteilen und monatlich mit einem entsprechenden Teilbetrag zu berücksichtigen.“

(...)

Die daraus resultierenden Verwaltungsschreiben mit Fachwörtern und verschachtelten Sätzen sind für den juristischen Laien oft nicht (mehr) zu erfassen.

Soll Verwaltungssprache verständlicher werden, so muss demnach bereits bei der Formulierung von Gesetzestexten angesetzt werden. In der heutigen schnelllebigen Zeit wird der guten und präzisen Formulierung von Gesetzestexten häufig zu wenig Beachtung geschenkt. Folge sind überlange und komplexe Normen, wie die genannten Beispiele verdeutlichen konnten.



Darüber hinaus ist nicht zu vernachlässigen, dass es in Zukunft einer IT-fähigen Sprache bedarf. Das bedeutet, dass Gesetzestexte und somit auch die Verwaltungssprache nicht nur hinsichtlich ihrer Verständlichkeit, sondern auch hinsichtlich ihrer Kompatibilität mit IT-Systemen überarbeitet werden müssen.

II.

Um die Verständlichkeit zu verbessern, sollte das Verfassen behördlicher Bescheide in verständlicher und nachvollziehbarer Weise Bestandteil der Ausbildung, Fort- und Weiterbildung von Verwaltungsfachpersonen sein. Seit Jahren wird auf dem Gebiet der guten Verwaltungssprache geforscht.¹ Demgegenüber haben die Forschungsergebnisse bisher wenig Einfluss auf Ausbildung, Studium und Fortbildung. Verwaltungssprache ist derzeit als eigenständige Lehrveranstaltung weder an der FHVD Altenholz noch an der Verwaltungsakademie Bordesholm Teil des Lehrplans. Allerdings ist verständliche Sprache in Bescheiden und Kommunikation im Allgemeinen fächerübergreifend bereits Teil des Studiums in Altenholz.² Darüber hinaus wird dort regelmäßig ein vierwöchiges Projekt durchgeführt, dessen Ziel es unter anderem ist, an den bürgerfreundlichen Umgang mit Verwaltungssprache heranzuführen.³

Ähnlich verhält es sich in anderen Bundesländern, in denen Verwaltungssprache übergreifend im Rahmen von Lehrveranstaltungen zur Kommunikation und Bescheidtechnik, nicht jedoch verpflichtend und als eigenständiges Fach bzw. Modul gelehrt wird. Auf dem Gebiet der Fort- und Weiterbildung bieten diverse Einrichtungen Beratung und Unterstützung für Behörden zur verständlichen Sprache an.

Ziel sollte es daher sein, eine verständliche und bürgerfreundliche Verwaltungssprache intensiver als bisher in Studium und Ausbildung sowie in Fort- und Weiterbildung zu etablieren. Der

¹ Lerch, Ultra posse nemo obligatur, in: Eichhoff-Cyrus/Antos (Hrsg.), Verständlichkeit als Bürgerrecht?, 2008; Fisch/Rudolf, Die weitreichende Wirkung der Verwaltungssprache, in: Mehde/Ramsauer/Seckelmann (Hrsg.): Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag, 2011; Fisch/Margies, Wozu eine bessere Verwaltungssprache?, in: dies. (Hrsg.), Bessere Verwaltungssprache, 2014.

² Stellungnahme von Dr. Jens T. Kowalski, Leiter des Ausbildungszentrums für Verwaltung Altenholz, Umdruck 19/1934, S. 1.

³ Stellungnahme des Chefs der Staatskanzlei, Umdruck 19/2358, S. 3.



Wunsch, an der FHVD Altenholz ein „Kompetenzzentrum verständliche Sprache“ entstehen zu lassen, kann aus Sicht des Unterzeichners unterstützt werden.⁴

Kiel, den 29. April 2019

Prof. Dr. Utz Schliesky

Geschäftsführender Vorstand

⁴ Stellungnahme des Chefs der Staatskanzlei, Umdruck 19/2358, S. 4.