

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Oliver Kaczmarek, Dr. Ernst Dieter Rossmann,  
Dr. Hans-Peter Bartels, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD  
– Drucksache 17/12724 –**

### **Zugänge schaffen und Teilhabe erleichtern – Die Einfache Sprache in Deutschland fördern**

#### **A. Problem**

Die „leo. – Level-One-Studie“ hat 2010 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung als erste Studie in Deutschland die Größenordnung des funktionalen Analphabetismus unter der erwerbstätigen Bevölkerung zwischen 18 und 64 Jahren untersucht. Demnach müssen 7,5 Millionen Menschen als funktionale Analphabeten eingestuft werden, d. h. 14,5 Prozent der Bevölkerung zwischen 18 und 64 Jahren. Die Betroffenen können zwar teilweise einzelne einfache Sätze lesen oder schreiben, nicht jedoch zusammenhängende Texte.

Darüber hinaus können 13,3 Millionen Menschen Bücher, Zeitungen, Gebrauchsanweisungen oder Behördenschriftstücke nur langsam und fehlerhaft lesen und verstehen. Neben Analphabeten im engeren Sinne (Alpha-Level 1 und 2) sowie funktionalen Analphabeten (Alpha-Level 3) bilden die Menschen dieser Gruppe (Alpha-Level 4) eine weitere, die bildungspolitisch nicht außer Acht gelassen werden dürfen, da Lese- und Schreibfertigkeiten grundlegende Voraussetzungen für umfassende gesellschaftliche Teilhabe sind.

#### **B. Lösung**

Richtig schreiben und Sinn entnehmend Lesen sind notwendige Voraussetzungen, um umfassend an Demokratie teilhaben zu können. Eine Möglichkeit, Menschen mit Lese- und Schreibschwäche auf dem Alpha-Level 4 und funktionale Analphabetinnen und Analphabeten zu erreichen, ist, ihnen Informationen und Materialien in „Einfacher Sprache“ anzubieten, damit sie die Scheu vor dem Lesen verlieren. Die Bundesregierung sollte daher u. a. aufgefordert werden, in ihren Forschungsprogrammen unzureichende Lese- und Schreibkompetenz und deren gesellschaftliche Implikationen zu verankern und hierfür u. a. ein deutschlandweites Forschungsprogramm für die über 13 Millionen Menschen aufzulegen, die zwar das Alpha-Level 4 erreichen, aber nur fehlerhaft

schreiben und lesen können; das Instrument der „Einfachen Sprache“ weiter zu entwickeln und zu fördern, um u. a. die Nationale Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener um die Zielgruppe der über 13 Millionen Menschen mit Lese- und Schreibschwäche zu erweitern, die zusätzliche Anwendung der „Einfachen Sprache“ in staatlichen Stellen verbindlich zu machen und schließlich auch die politische Partizipation von Menschen mit Lese- und Schreibschwäche und Behinderung zu erhöhen und dafür gemeinsam mit der Bundeszentrale für politische Bildung Angebote in „Einfacher Sprache“ und in „Leichter Sprache“ zu entwickeln.

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.**

### **C. Alternativen**

Annahme des Antrags.

### **D Kosten**

Wurden nicht erörtert.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 17/12724 abzulehnen.

Berlin, den 15. Mai 2013

### **Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung**

**Ulla Burchardt**  
Vorsitzende

**Marcus Weinberg (Hamburg)**  
Berichterstatter

**Oliver Kaczmarek**  
Berichterstatter

**Patrick Meinhardt**  
Berichterstatter

**Dr. Rosemarie Hein**  
Berichterstatterin

**Kai Gehring**  
Berichterstatter

## Bericht der Abgeordneten Marcus Weinberg (Hamburg), Oliver Kaczmarek, Patrick Meinhardt, Dr. Rosemarie Hein und Kai Gehring

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/12724** in seiner 234. Sitzung am 18. April 2013 beraten und dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur federführenden Beratung sowie dem Petitionsausschuss, dem Innenausschuss, dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, dem Ausschuss für Arbeit und Soziales, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Ausschuss für Kultur und Medien zur Mitberatung überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die im Auftrage des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Jahr 2010 in Auftrag gegebene „leo. – Level-One-Studie“ sei zu dem Ergebnis gekommen, das 7,5 Millionen Menschen in Deutschland als funktionale Analphabeten eingestuft werden müssten, d. h. 14,5 Prozent der Bevölkerung zwischen 18 und 64 Jahren. Den Betroffenen wären zwar in der Lage, teilweise einzelne einfache Sätze lesen oder schreiben zu können, hingegen nicht zusammenhängende Texte.

Darüberhinaus kam die Studie zu dem Ergebnis, dass weitere 13,3 Millionen Menschen Bücher, Zeitungen, Gebrauchsanweisungen oder Behördenschriftstücke nur langsam und fehlerhaft lesen und verstehen könnten. Sie erreichten gerade das Alpha-Level 4 und bildeten neben den Analphabeten, Alpha-Level 1 und 2, und den funktionalen Analphabeten eine weitere Gruppe von Menschen, die bildungspolitisch nicht außer Acht gelassen werden dürften, da Lese- und Schreibfähigkeiten grundlegende Voraussetzung für umfassende gesellschaftliche Teilhabe sei.

Angesichts der Reduzierung einfacher Tätigkeiten im Berufsleben werde der Ausschluss von Menschen mit Lese- und Schreibschwäche aus dem Erwerbsleben noch verstärkt werden. Richtig schreiben und Sinn entnehmendes Lesen seien notwendige Voraussetzungen, um umfassend an Demokratie teilhaben zu können und insgesamt von gesellschaftlichem Interesse.

Funktionale Analphabeten und Menschen mit Lese- und Schreibschwäche auf dem Alpha-Level 4 könnten jedoch erreicht werden, indem man ihnen Informationen und Materialien in „Einfacher Sprache“ anbiete. Durch Lesematerialien auf dem passenden Sprachniveau verlöre dieser Personenkreis die Scheu vor dem Lesen, steigerte die Lesefähigkeit und es entstände eine positive Lesespirale. Mit einem langfristigen Kompetenzaufbau könnten die Chancen dieser Menschen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden.

Mit den Schlagwörtern „Behördendeutsch“ und „Amtsdeutsch“ verbinde sich seit mehreren Jahren zudem eine immer größer werdende Distanz zwischen Bürgern und Bürgerinnen und Rechtsordnung. Daher seien positive Bestrebungen und Ansätze des Bundes, wie die verständliche Gestaltung der Bescheide und Vordrucke von Behörden, zu begrüßen und auszubauen. Durch Angebote in „Einfacher

Sprache“ seien Zugänge zu schaffen und die Teilnahme von Menschen mit Lese- und Schreibschwäche zu stärken.

### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der mitberatende **Petitionsausschuss**, der **Innenausschuss**, der **Haushaltsausschuss**, der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie**, der **Ausschuss für Arbeit und Soziales**, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** und der **Ausschuss für Kultur und Medien** haben jeweils in ihren Sitzungen am 15. Mai 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Antrag auf Drucksache 17/12724 abzulehnen.

### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat die Vorlage in seiner 103. Sitzung am 15. Mai 2013 beraten und empfiehlt:

Ablehnung des Antrages auf Drucksache 17/12724 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

Die **Fraktion der SPD** erklärt, dass im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung wiederholt über funktionalen Alphabetismus diskutiert worden sei. Bisher habe man aber jenen Menschen zu wenig Beachtung gewidmet, die nur sehr langsam und fehlerhaft lesen könnten. Eine Studie der Universität Hamburg zufolge gebe es von ihnen 13,3 Millionen in Deutschland. Hinzu kämen 7,5 Millionen funktionaler Analphabetinnen und Analphabeten. Diese Menschen seien in einer wissensbasierten Ökonomie vor besondere Probleme gestellt. Mit dem vorliegenden Antrag wolle man zukünftig auf Fremdwörter, Fachbegriffe und einen komplizierten Satzbau verzichten, um damit einen positiven Anreiz zum Lesen zu setzen. Mit den Maßnahmen der einfachen Sprache habe man bei schwachen Lesern gute Erfolge erzielt. Diese Personen-Gruppe sei motivierbar und qualifizierbar.

Erste Ansätze gebe es bereits. So nutze der Bundestag, die Bundesregierung und die Fraktionen die zwei unterschiedlichen Instrumente „Einfache Sprache“ und „Leichte Sprache“. Man „übersetze“ Anträge und Internetseiten und trage so dazu bei, Hemmschwellen abzubauen. Es gelte, diese Ansätze weiter zu verfolgen, indem die Forschung Wege entwickelt, um diese 13,3 Millionen schwachen Leser zu unterstützen. Dabei seien andere Lösungen gefragt als im Bereich des funktionalen Alphabetismus. Man verlange zudem eine Selbstverpflichtung des Deutschen Bundestages, die sich auf die Internetpräsenz und auf Publikationen er-

strecken solle. Dieses Anliegen sei bereits im Petitionsausschuss geäußert worden.

Die Bundesregierung fordere man auf, entsprechende Forschungsprogramme zu verankern und dabei die Erkenntnisse aus der „leo. – Level-One-Studie“ umzusetzen. Man müsse Kursangebote schaffen und Mittel bereitstellen, um Leseangebote zu fördern. Ferner gelte es, die Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung zu vereinfachen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betont, dass in dem Antrag die Bedeutung der „leo. – Level-One-Studie“ zu Recht akzentuiert worden sei, weshalb Teile des Antrags sehr interessant und auch diskussionswürdig seien. In den Niederlanden gebe es schon Verlage, die Publikationen in einfacher Sprache veröffentlichten. Vorsicht sei hingegen bei Quellentexten und solchen Texten geboten, die komplexere Themen behandelten, da Vereinfachungen hier der Sprachbildung nicht zuträglich wären.

Zu Recht sei auch zwischen „Leichter Sprache“ und „Einfacher Sprache“ differenziert worden. Bei der „Leichten Sprache“ gehe es vor allem um Barrierefreiheit. „Einfache Sprache“ arbeite hingegen mit anschaulichen Begriffen und nutze zur Unterstützung auch Bilder. Man könne darüber nachdenken, Tageszeitungen in „Einfacher Sprache“ herauszubringen. In den Niederlanden werde das bereits umgesetzt. Insbesondere bildungsferne Schichten erreiche man so besser. Mit „Leichter Sprache“ unterstütze man den Zugang von Behinderten zu Texten. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales entwickle zurzeit einen Leitfaden zur Anwendung von „Leichter Sprache“.

In dem Antrag der Fraktion der SPD werde auch die „Einfache Sprache“ thematisiert. Der Bund habe diese Problematik erkannt und entwickle bereits Maßnahmen. Während der „Alphabetisierungdekade“ werde man insgesamt 50 Mio. Euro aufwenden, davon 35 Mio. Euro für den Forschungsschwerpunkt Forschung und Entwicklung zur Alphabetisierung und Grundbildung. Man werde kleine und mittlere Unternehmen, sowie Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen durch Projekte unterstützen, damit diese ihrerseits Beratungs- und Schulungsangebote realisieren könnten. Einen besonderen Fokus wolle man auf die Öffentlichkeitsarbeit richten.

Man strebe mittelfristig eine Halbierung der Anzahl funktionaler Analphabeten an. Das sei ein sehr ehrgeiziges Ziel, würde es doch bedeuten, jährlich 350 000 Menschen zu schwachen Lesern auszubilden. Der Bund führe bereits zahlreiche Maßnahmen durch, um das gesteckte Ziel zu erreichen. Gleichwohl wolle man die Anstrengungen noch intensivieren und einen breiten gesellschaftlichen Konsens herstellen. Denkbar wäre auch, die Verlage auf freiwilliger Basis anzusprechen und so dafür zu sorgen, dass Inhalte in „Leichter Sprache“ transportiert würden.

Den Antrag werde man ablehnen. Man wolle die Diskussion aber aufnehmen und fortsetzen, da man die im Antrag der Fraktion der SPD gemachten Vorschläge grundsätzliche begrüße. Allerdings müsste man sich noch über die Details einigen. Der Vorschlag laute daher, zu Beginn der nächsten Legislaturperiode fraktionsübergreifend einen gemeinsamen Antrag zu formulieren.

Die **Fraktion der FDP** erläutert, dass die hohe Zahl funktionaler Analphabeten ein deutliches Signal sei, die Bemü-

hungen auf allen Ebenen verstärken zu müssen. Die bestehenden Ansätze seien gut und müssten weiter ausgebaut werden. Das zentrale Instrument sei hierbei die nationale Strategie für Grundbildung und Alphabetisierung. Wichtig sei auch, möglichst viele Partner, wie Kirchen, Verbände und andere gesellschaftliche Gruppen, zu beteiligen. Auch auf lokaler Ebene müsse man sich stärker engagieren. Es wäre daher zu begrüßen, wenn sich zunächst jeder frage, welche Veränderungen er in seinem Bereich herbeiführen könne. Dies gelte auch für den vorliegenden Antrag, der zahlreiche komplexe Begriffe enthalte, und den Antrag zum Thema Ganztagschulen.

Das im Antrag zum Ausdruck kommende Grundanliegen begrüße man. Gleichwohl sei man bereits auf einem guten Wege, um „Einfache“ und „Leichte Sprache“ in den zahlreichen Veröffentlichungen des Bundestages zu verwenden. Man schlage daher vor, diese Diskussion als Anlass für eine Selbstverpflichtung zu nehmen und im Rahmen funktionierender Bildungspolitik umzusetzen. Die Implementierung der im Antrag genannten Maßnahmen sei hingegen nicht notwendig, da sie ohnehin schon in der nationalen Strategie enthalten seien.

Die **Fraktion DIE LINKE** pflichtet der Fraktion der FDP bei. Man habe sich mit einer Expertin ausgetauscht, Frau Dr. Tröster, und sei dabei in den eigenen Bedenken bestärkt worden. Sich einfach und verständlich auszudrücken, sei eine anspruchsvolle gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sprache bewirke aber auch viel. Jede Form der sprachlichen Kategorisierung könne auch zu Diskriminierung führen. Die Menschen, die man eigentlich mit „Einfacher Sprache“ erreichen wolle, könnten sich dadurch ausgeschlossen fühlen. Man müsse sich daher fragen, ob es so sinnvoll sei, für jede Sprachentwicklungsstufe eine eigene Sprache einzuführen. Dies erscheine problematisch. Der zweite Kritikpunkt beziehe sich auf einen anderen Aspekt. In dem Antrag werde der Eindruck erweckt, man könne Bildungsdefizite durch eine besondere Sprache kompensieren. Dabei gelte es aber zu bedenken, dass schwache Leser sehr wohl die Fähigkeiten hätten, ihre Sprachkompetenz zu verbessern. Es fehlten aber entsprechende Bildungsangebote. Man wolle sich daher darauf konzentrieren, die Ursachen zu beseitigen und die Menschen dazu zu befähigen, mit Literatur und Texten umzugehen. Als Politiker entbinde das einen aber nicht von der Pflicht, sich einfach und verständlich auszudrücken. Man werde sich folglich enthalten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärt, dass der Antrag der Fraktion der SPD einen wichtigen Aspekt gesellschaftlicher Teilhabe beleuchte: Lesen und Schreiben. Die „leo. – Level-One-Studie“ habe ergeben, dass 7,5 Millionen Erwachsene keine zusammenhängenden Text lesen könnten. Dies sei sehr erschreckend und müsse dringend geändert werden. Der Antrag der Fraktion der SPD enthalte drei Vorschläge, wie der Deutsche Bundestag in leichter und einfacher Sprache kommunizieren könne. Man befürworte insbesondere die Idee, das Internet stärker zu nutzen und eigene Publikationen zu entwickeln. Die „Nationale Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener“ vom Bundesministerium für Bildung und Forschung sei eine gute Initiative. Man sollte sie auf die schwachen Leser ausdehnen. Zudem müsse man die Wirtschaft als Arbeitgeber stärker beteiligen, damit auch von dieser Seite motiviert und unterstützt werde.

Die Volkshochschulen würden gute Angebote machen. Diese erreichten aber zu wenig Menschen. Daher müsste man gemeinsam handeln, von der Kommune bis zum Bundestag. Auch zivilgesellschaftliche Einrichtungen wie Turnvereine und Nachbarschaftsinitiativen seien gefragt. Schließlich müsse auch die Wirtschaft ihren Beitrag leisten, indem die Unternehmen, die Ausbildungsbetriebe und die Handwerkskammern Informationen zur Verfügung stellen würden. Darüberhinaus habe man sich bemüht, den Bericht zum Antrag der Fraktion der SPD einfach und leicht verständlich zu formulieren.

Die **Bundesregierung** führt aus, dass man bereits vielfältige Anstrengungen unternehmen würde, um dem Problem zu begegnen. So wolle man die „leo. – Level-One-Studie“ regelmäßig fortsetzen und auch in den nationalen Bildungspanels Lösungsvorschläge erarbeiten. Insbesondere die Bildung im Erwachsenenalter und lebenslanges Lernen werde man näher beleuchten. Zu der Forderung nach einem Forschungsprogramm könne man folgendes sagen: Im Bildungsforschungsprogramm investiere man 5,5 Mio. Euro in die Untersuchung von Entwicklungsstörungen der schulischen Fähigkeiten. Diese seien die zentrale Ursache des funktionalen Analphabetismus. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nutze auch das „Netzwerk Leichte Sprache“. Es sei zudem ein Anliegen der Bundesregierung, Bescheide, Vordrucke und Gesetze so einfach wie möglich zu formulieren. Das Bundesministerium der Justiz habe seit neuestem einen Redaktionsstab für Rechtssprache.

Es sei wichtig, auf die Betroffenen zuzugehen und Angebote zu unterbreiten. Dabei dürfe man nicht vergessen, dass eine schwache Leseleistung kein unabwendbares Schicksal sei, sondern mit geeigneten Formen der Erwachsenenbildung ein höheres Niveau erreicht werden könne. Dies sei ein wichtiger Punkt, an dem es auch in der nächsten Legislaturperiode weiterzuarbeiten gelte. Es sei bedauerlich, dass der gemeinsame Alphabetisierungsplan, den man mit der Kultusministerkonferenz ausgearbeitet hätte, bisher nur vom Bund getragen werde. Die Länder müssten ebenfalls einen Schwerpunkt setzen.

Berlin, den 15. Mai 2013

**Marcus Weinberg (Hamburg)**  
Berichterstatter

**Oliver Kaczmarek**  
Berichterstatter

**Patrick Meinhardt**  
Berichterstatter

**Dr. Rosemarie Hein**  
Berichterstatterin

**Kai Gehring**  
Berichterstatter



