



Das eJournal der Europäischen Rechtslinguistik (ERL)
Universität zu Köln

5. Europäisches Symposium zur Verständlichkeit von Rechtsvorschriften

herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz und
für Verbraucherschutz, 2021

Poster-Session

Auf dem Weg zum Kunden. Die Deutsche Rentenversicherung vereinfacht ihre Bescheide und Formulare

Heiko Fiedler-Rauer und Burkhard Margies

30. September 2021
urn:nbn.de:hbz:38-535622
www.zerl.uni-koeln.de



ABSTRACT DEUTSCH

Die Bescheide der Deutschen Rentenversicherung verändern ihr Gesicht. Damit Versicherte und Rentner die Entscheidungen der Rentenversicherung besser nachvollziehen können, werden sie verständlicher, übersichtlicher und persönlicher. Der Beitrag, ursprünglich eine Poster-Präsentation, beschreibt die Reise eines interdisziplinären Teams der Deutschen Rentenversicherung und die wichtigsten Meilensteine des Weges.



ABSTRACT ENGLISH

The notices of Deutsche Rentenversicherung are changing their face. In order to ensure that everybody insured as well as pensioners can better understand the decisions of Deutsche Rentenversicherung, the notices are becoming more comprehensible, clearer and more personal. The article, originally a poster presentation, describes the journey of an interdisciplinary team of Deutsche Rentenversicherung and the most important milestones along the way.

Inhalt

- 1 Eine große Aufgabe
- 2 Der Ruf des Abenteuers
- 3 Die Herausforderung
- 4 Sichtbare Erfolge
- 5 Die Reise geht weiter
- 6 Literaturverzeichnis

1 Eine große Aufgabe

<1>

Die Deutsche Rentenversicherung verschickt jedes Jahr viele Millionen Bescheide und Informationsschreiben, die für die Lebensplanung der Versicherten, Rentnerinnen und Rentner von besonderer Bedeutung sind.¹ Sie müssen vor allem rechtssicher sein; sie müssen aber auch verstanden werden.² Daher will die Deutsche Rentenversicherung Versicherten und Rentnern jetzt mit verständlicheren Bescheiden helfen, die Entscheidungen noch besser nachvollziehen zu können. Die neuen Schreiben nehmen die Versicherten in den Blick, ohne die Juristen dabei aus den Augen zu verlieren. Sie werden verständlicher, übersichtlicher und persönlicher.

<2>

In einer qualitativen Kundenbefragung ließ die Deutsche Rentenversicherung mehrere oft versandte Bescheide auf ihre Verständlichkeit hin untersuchen. Ihr Informationsgehalt wurde von den Kunden gut bewertet. Die Bescheide seien sachlich, kompetent und belastbar. Allerdings wünschten sich die Befragten eine übersichtlichere Gliederung, einen persönlicheren Stil und eine verständlichere Sprache. Im Fokus der Kritik stand vor allem der Sprachstil im Ablehnungsbescheid einer Erwerbsminderungsrente, der nach Ansicht der Befragten die belastende Situation der Antragsteller zu wenig berücksichtigte.

<3>

Die Umfrageergebnisse haben die Deutsche Rentenversicherung ermutigt, den Sprachstil ihrer Bescheide und Informationsschreiben zu verändern und die Kundenwünsche mit den komplexen technischen und juristischen Voraussetzungen der Bescheidschreibung in Einklang zu bringen. Im Ergebnis sollten die Schreiben eine bessere Wirkung auf die Empfänger erzielen. Als Partner wurden Sprach- und Verwaltungsexperten des Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung (FÖV) in Speyer gewonnen.

<4>

Erster Gegenstand des Projekts war der genannte Ablehnungsbescheid einer Erwerbsminderungsrente. Der Sprachstil und die Argumentationsstruktur des Bescheids entsprachen den in der öffentlichen Verwaltung gängigen Mustern:

- lange und oft ineinander verschachtelte Sätze,
- formelhafte Wendungen und schematische Satzformen, die den amtlichen Charakter einer Aussage unterstrichen,

1 Dieser Beitrag basiert auf einem Poster-Vortrag, der am 11. März 2021 auf dem 5. Europäischen Symposium zur Verständlichkeit von Rechtsvorschriften unter dem Titel „Auf dem Weg zum Kunden. Die Deutsche Rentenversicherung gestaltet ihre Bescheide persönlicher, verständlicher und kürzer“ vorgestellt wurde. Das Projekt der Deutschen Rentenversicherung wird auch beschrieben in MARGIES/FIEDLER-RAUER (2020a) sowie MARGIES/FIEDLER-RAUER (2020b).

2 Siehe hierzu EICHENHOFER/RISCHE/SCHMÄHL (2011: Kapitel 21): Der Rentenbescheid, Rn. 1 – in dem ab Rn. 19 ff. auch das Bescheidprojekt beschrieben wird.

- ein Textaufbau, der an der juristischen Argumentationsweise des Gutachtens orientiert war,
- insgesamt ein sehr starker Bezug zur juristischen Sprache und der Gesetzessprache: Die Botschaft sollte im Konfliktfall bei Gericht richtig verstanden werden.³

Der Sprachstil war abgestimmt auf verwaltungsgemäße Handlungsformen, spiegelte das verwaltungsmäßige Denken, Planen und Argumentieren wider, er transportierte Werte und Einstellungen gegenüber Sachen und Menschen und tradierte insgesamt kulturelle Handlungs- und Deutungsmuster der öffentlichen Verwaltung.

<5>

Bei der Überarbeitung des Bescheids ging es daher um mehr als um die Überarbeitung einiger Formulierungen. Wenn die Ziele des Vorhabens erreicht werden sollten, musste die Struktur der Argumentation des Bescheids in die Überarbeitung einbezogen werden. Es ging darum, die Perspektive zu verändern. Der Text sollte nicht mehr von der Warte der Verwaltung her argumentieren, sondern die Position des Versicherten einnehmen, um von dort aus den Blick in die Welt der Verwaltung zu richten. Damit wurde das Projekt auch zu einer großen Aufgabe für die IT: Der Aufbau der Datenbanken, die hinter den Textbausteinen liegen, war zu verändern. Außerdem mussten das Layout und die verwendete Schrifttype modernisiert werden.

<6>

Es brauchte also einen ganzheitlichen Ansatz: Die Mitglieder des Projekts begriffen Verwaltungstexte nicht als isolierte Produkte, sondern als arbeitsteilig hergestellt und getragen von individuellen Akteuren, die unter anderem durch ihre organisationskulturelle Umgebung geprägt wurden. Folglich legten sie großen Wert darauf, nicht nur die für die Texterstellung oder den Gebrauch der Texte maßgeblichen Beschäftigten in das Projekt einzubeziehen, sondern darüber hinaus auch möglichst viele Beschäftigte positiv auf die Veränderung des Sprachstils einzustimmen. In Präsentationen und Diskussionsrunden wurden überdies Beschäftigte über das Geschehen informiert, die nicht direkt beteiligt waren. Die Leitungsebenen der Rentenversicherungsträger bekundeten zudem in den Mitarbeiterzeitschriften und im Intranet ihre Unterstützung des Projekts.

2 Der Ruf des Abenteuers

<7>

Die Überarbeitung des Bescheids wurde sorgfältig vorbereitet. Zunächst wurden Beschäftigte der Auskunfts- und Beratungsdienste sowie aus der Sachbearbeitung befragt. Dabei wurde ermittelt, welche Inhalte der Bescheide die häufigsten Nachfragen hervorriefen und welche Aussagen am ehesten zu Missverständnissen führten. Von besonderem Interesse war auch, welche Antworten und Antwortstrategien die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Beratungsgesprächen verwendeten, um die Fragesteller zufriedenzustellen. Diese Antworten

3 Eine umfassende Beschreibung und Analyse der Verwaltungssprache enthält WAGNER (1970).

und Informationen sollten nach Möglichkeit für die Neuformulierung der Bescheide genutzt werden.

< 8 >

Nun galt es, das Abenteuer auf sich zu nehmen. Für die eigentliche Textarbeit wurde ein Projektteam zusammengestellt. Es bestand aus Vertretern der fachlichen Arbeitsgruppen, die für die Bescheidschreibung zuständig waren, Vertretern der IT, der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie einem Berater aus dem FÖV. Nach einem einführenden Seminar durch den Berater befasste sich das Projektteam eingehend mit der sprachlichen und gestalterischen Aufbereitung der vorhandenen Texte. Dabei wurden Bescheidmuster zu typischen Fallkonstellationen herangezogen, die mit zunehmender Komplexität in die Überarbeitung einbezogen wurden. Daraus entwickelte das Projektteam „Modell-Bescheide“, deren Konzept mit der Einbeziehung jedes weiteren Bescheidmusters fortentwickelt wurde. Am Schluss stand eine Reihe prototypischer Modelle, auf deren Grundlage die Programmierung beginnen konnte.

< 9 >

Vor der technischen Umsetzung mussten sich die neuen Modelle einer qualitativen Evaluation durch ein Marktforschungsinstitut stellen. Die Ergebnisse zeigten, dass die überarbeiteten Bescheide wie erhofft besser verstanden wurden. Sie wirkten übersichtlicher und freundlicher. Um diese Ergebnisse abzusichern, wurde vor und nach der technischen Umsetzung zusätzlich eine quantitative Evaluation durchgeführt: In dieser Vorher-Nachher-Studie wurden jeweils über mehrere Monate hinweg in ganz Deutschland mehr als 800 Beratungsgespräche zu den Ablehnungsbescheiden untersucht. Dabei zeigte sich, dass nach der technischen Umsetzung der neuen Bescheide Anzahl und Dauer der notwendigen Beratungsgespräche deutlich zurückgingen. Die Kunden fühlten sich durch den neuen Bescheid besser informiert und konnten auf dieser Grundlage die Entscheidung oftmals besser akzeptieren. Verständliche und freundliche Bescheide – so viel wurde klar – erleichtern die Arbeit, sparen Zeit und verringern die ohnehin schon niedrigen Verwaltungskosten der Deutschen Rentenversicherung.

3 Die Herausforderung

< 10 >

Mit dem Erfolg im Rücken entwickelte die Deutsche Rentenversicherung gemeinsam mit dem FÖV schließlich ein Gesamtkonzept für die Optimierung von Bescheiden und Informationsschreiben, das sich rentenversicherungsweit auf alle Schreiben übertragen lassen sollte. Aufhänger für das Gesamtkonzept waren die Rentenbewilligungsbescheide, die im Rahmen der ursprünglichen Kundenbefragung ebenfalls kritisiert wurden. Seit 2015 wird nun dieses umfangreiche Projekt schrittweise umgesetzt. Die Bescheide sollen am Ende übersichtlicher, verständlicher, persönlicher, kürzer und zeitgemäßer sein.

< 11 >

Dabei stand das Projektteam vor einer weitaus größeren Herausforderung als bei dem Ablehnungsbescheid. Schließlich gibt es Renten in 77 Varianten. Die Bescheide können über 20 verschiedene Anlagen haben. Die IT-Programme sind über Jahrzehnte gewachsen und wurden immer wieder an Rechtsänderungen angepasst. Zudem wird jeder individuelle Bescheid aus rund 10.000 möglichen Textbausteinen zusammengesetzt. Damit die Versicherten nicht zu lange auf bessere Rentenbescheide warten müssen, fiel die Entscheidung, die Bescheide in Teilschritten zu überarbeiten. Die schrittweise Umsetzung ermöglicht es, sichtbare Verbesserungen nach jedem Teilschritt zu erreichen, ohne auf die vollständige Überarbeitung aller Textbausteine und die Neuprogrammierung der Struktur angewiesen zu sein. Zudem bietet die Umsetzung in Teilschritten auch den Freiraum, aktuelle Gesetzesänderungen wie etwa den sogenannten Grundrentenzuschlag sofort nach den Maßstäben des neuen Konzepts umzusetzen.

4 Sichtbare Erfolge

< 12 >

Um es vorwegzunehmen, das Vorgehen führt zu sichtbaren Erfolgen:

- Die wichtigsten Informationen für den Versicherten stehen auf der ersten Seite.
- Die Gliederung führt in mehreren Schritten durch die Berechnung der Rente, ausgehend vom Lebenslauf des Empfängers.
- Lesehilfen erleichtern die Orientierung, es gibt Übersichten und Zusammenfassungen.
- Inhalte werden zusammengezogen, die aus technischen Gründen getrennt waren.
- Es wird mehr erläutert, komplexe Berechnungsdetails entfallen.
- Der Umfang reduziert sich um 30 Prozent.

< 13 >

Schon auf der ersten Seite ist der Bescheid übersichtlicher, denn hier finden die Empfänger seit dem ersten Schritt der Umsetzung alle wichtigen Beträge auf einen Blick zusammengestellt: insbesondere die Höhe der Rente, die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie den monatlichen Überweisungsbetrag. Bisher konnten die Bescheide über 20 verschiedene Anlagen enthalten, die jeweils mit Nummern versehen waren. Da nicht in jedem Fall alle Anlagen verschickt wurden, hinterließ die Bezeichnung mit Nummern immer wieder den Eindruck, dass Anlagen, die in der „Reihe“ fehlten, irrtümlich nicht enthalten seien. Heute haben die Anlagen aussagekräftige Namen. Niemand wird nun eine Anlage „Zusammentreffen von Rente und Einkommen“ vermissen, auf dessen Rente kein Einkommen angerechnet wird.

< 14 >

Kürzer werden die Bescheide einerseits dadurch, dass verwandte Inhalte, die sich früher auf mehrere Anlagen verteilten, nun in demselben Abschnitt zusammengefasst werden, zum Beispiel die Anrechnung von Einkommen auf die Rente. Andererseits verzichten die neuen

Bescheide auf seitenlange unübersichtliche Berechnungen, die allerdings auf Anfrage versandt werden. Auch damit kommt die Rentenversicherung einem besonderen Wunsch der Rentenberechtigten nach, die auf zu viele Berechnungsdetails immer wieder mit Unverständnis reagiert haben. Da der Bescheid nach den Umständen des Einzelfalls immer noch recht umfangreich sein kann, enthält er ein „kommentiertes Inhaltsverzeichnis“. Dieses nennt die Namen aller enthaltenen Abschnitte und gibt kurze Beschreibungen der Inhalte. In einem weiteren Umsetzungsschritt werden alle Seiten des Bescheids durchnummeriert, so dass im Inhaltsverzeichnis auch auf die laufende Seitenzahl der einzelnen Abschnitte verwiesen werden kann.

< 15 >

Verständlicher werden die Bescheide allein schon durch die neue Gliederung, die vom Leben des Rentenberechtigten ausgeht und in mehreren Schritten durch die Berechnung der Rente führt. Sprachliche Vereinfachungen, fallbezogene Erläuterungen, wiederholte Zusammenfassungen und Übersichten sowie ein persönlicher und höflicher Sprachstil leisten einen weiteren Beitrag. So heißt es künftig zum Beispiel nicht mehr in Anlehnung an den Gesetzestext: „Die Rente beginnt mit Ablauf des Sterbemonats, weil für die Versicherte im Sterbemonat Rente gezahlt wurde“, sondern mit Bezug auf den Einzelfall: „Ihre Rente beginnt am 1.8.2019, weil für Ihre verstorbene Ehefrau Helga Modellfall im Juli 2019 noch Rente gezahlt wurde“. Alle fallbezogenen Hinweistexte werden in einem eigenen Abschnitt zusammengefasst und dialogisch formuliert nach dem Muster „Versicherter fragt – Versicherung antwortet“. Im Kopf jeder einzelnen Seite des Bescheids finden die Versicherten ihren Namen wieder und nicht mehr nur eine abstrakte Versicherungsnummer.

< 16 >

Der neue Rentenbescheid wird nicht mehr die typische Plotterschrift enthalten, die schon auf den ersten Blick den Eindruck eines Massenprodukts aus dem vergangenen Jahrhundert vermittelte. Stattdessen wird es mit der Arial eine moderne Schriftart und ein wesentlich attraktiveres Erscheinungsbild geben, das dem Corporate Design der Deutschen Rentenversicherung folgt: Auch das steigert die Lesemotivation beträchtlich – wie eine Evaluation ergab.

5 Die Reise geht weiter

< 17 >

Alle konzeptionellen Überlegungen und Maßnahmen für die Erstellung der neuen Bewilligungsbescheide sowie grundlegende Vereinbarungen zu Inhalt, Struktur und Sprachstil sind in einem umfangreichen Handbuch festgehalten. Diese Prinzipien lassen sich auch auf andere Schriftstücke der Deutschen Rentenversicherung übertragen. Mit dem Handbuch wird sichergestellt, dass auch Personen, die nicht direkt am Projekt beteiligt waren, künftig die neuen Gesichtspunkte für Formulierung und Gestaltung bei ihrer Textproduktion berücksichtigen können.

< 18 >

Die erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung dieses Mammutprojekts wäre ohne die Unterstützung durch die Leitungsebenen sowie durch das jahrelange, fortgesetzte, persönliche Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Fachabteilungen, der IT und den Druckzentren nicht möglich gewesen. Es ist gelungen, die Idee einer verständlichen Verwaltungssprache nachhaltig in der Deutschen Rentenversicherung zu verankern.

< 19 >

Mit den letzten Umsetzungsschritten am neuen Rentenbewilligungsbescheid soll das Gesamtkonzept auch auf andere Bescheide der Deutschen Rentenversicherung übertragen werden. Im Fokus stehen hier zunächst die Bescheide aus dem Bereich der Rehabilitation sowie die Rentenauskunft.

Auf dem Weg zum Kunden

Die Deutsche Rentenversicherung gestaltet ihre Bescheide persönlicher, verständlicher und kürzer.

Die Ausgangslage

Rentenbescheide müssen rechtssicher sein. Ihre Texte orientieren sich am Wortlaut der Gesetze. Doch die Kunden wünschen sich Veränderungen: einen persönlicheren Stil, eine verständlichere Sprache, eine bessere Übersichtlichkeit.

Die Aufgabe

Können Bescheide rechtssicher und verständlich zugleich sein?

Das Team

Fachleute aus Recht, IT und Öffentlichkeitsarbeit arbeiten zusammen. Externe Sprach- und Verwaltungsexperten begleiten sie.

Herausforderungen

Renten gibt es in 77 Varianten. Die Bescheide können über 20 verschiedene Anlagen haben. IT-Programme sind über Jahrzehnte gewachsen und wurden an Rechtsänderungen angepasst. Jeder individuelle Bescheid wird aus rund 10.000 möglichen Textbausteinen zusammengesetzt. Die Versicherten sollen nicht auf eine vollständige Überarbeitung und Neuprogrammierung warten müssen.

Wir entscheiden uns für Teilschritte, die schneller sichtbare Verbesserungen bringen.

Lohn der Mühe

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) hat das Projekt im Mai 2019 im Rahmen des IVSS-Wettbewerbs für gute Praxis ausgezeichnet.

6

5

Das Umfeld

Viele Beschäftigte werden einbezogen und bringen ihre Erfahrungen ein. Gerichte, Sozialversicherungsträger, Landkreise und Rentenberater werden informiert. Weitere Kundenbefragungen bestätigen die Ergebnisse.

4

Erste Schritte

Ein Pilotprojekt offenbart komplexe sprachliche, rechtliche und technische Herausforderungen.

Die Kernidee: Ein Bescheid wird besser verstanden, wenn er von der Lebenslage des Empfängers ausgeht und nicht – wie bisher – von der abstrakten Rechtslage.

Alle Texte werden überarbeitet und neu programmiert. Es zeigt sich: Kunden verstehen den Bescheid besser, der Beratungsaufwand geht zurück.

8

7

Sichtbare Erfolge

- Die wichtigsten Informationen für den Versicherten stehen auf der ersten Seite.
- Die Gliederung führt in mehreren Schritten durch die Berechnung der Rente, ausgehend vom Lebenslauf des Empfängers.
- Lesehilfen erleichtern die Orientierung, es gibt Übersichten und Zusammenfassungen.
- Inhalte werden zusammengezogen, die aus technischen Gründen getrennt waren.
- Es wird mehr erläutert, komplexe Berechnungsdetails entfallen.
- Der Umfang reduziert sich um 30 Prozent.

9

Die Reise geht weiter

Die Rentenbewilligungsbescheide sind in großen Teilen fertig. Ein Handbuch enthält alle Überlegungen für die neuen Bescheide. Das Projekt hat sich bewährt. Im Fokus stehen jetzt Rehabilitations-Bescheide.

6 Literaturverzeichnis

- EICHENHOFER, Eberhard / RISCHE, Herbert / SCHMÄHL, Winfried (Hrsg.) (2011). *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI*. Köln, Luchterhand.
- MARGIES, Burkhard / FIEDLER-RAUER, Heiko (2020a). „Endlich verständlich - Entwicklung und Einführung kundenfreundlicher Bescheide der Deutschen Rentenversicherung“. In: FISCH, Rudolf (Hrsg.): *Verständliche Verwaltungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung, Konzepte – Lösungen – Fallbeispiele*. Baden-Baden, Nomos. 201-214.
- MARGIES, Burkhard / FIEDLER-RAUER, Heiko (2020b). „Verständlich, übersichtlich, rechtssicher: Deutsche Rentenversicherung vereinfacht Rentenbescheide“. *AWV-Informationen*, <https://www.awv-net.de/aktuelles/meldungen/deutsche-rentenversicherung-vereinfacht-rentenbescheide.html> (Aufruf 20.08.2021).
- 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.