

# **(Un-)verständliche Behördensprache in Deutschland:**

Ist-Zustand und Möglichkeiten zur Verbesserung

Ein Whitepaper von

**capito** 

**Das Tool für einfache und verständliche Texte**

Autorinnen:

Walburga Fröhlich

Julia Gspandl

Verena Riegler

April, 2025

# Auf einen Blick

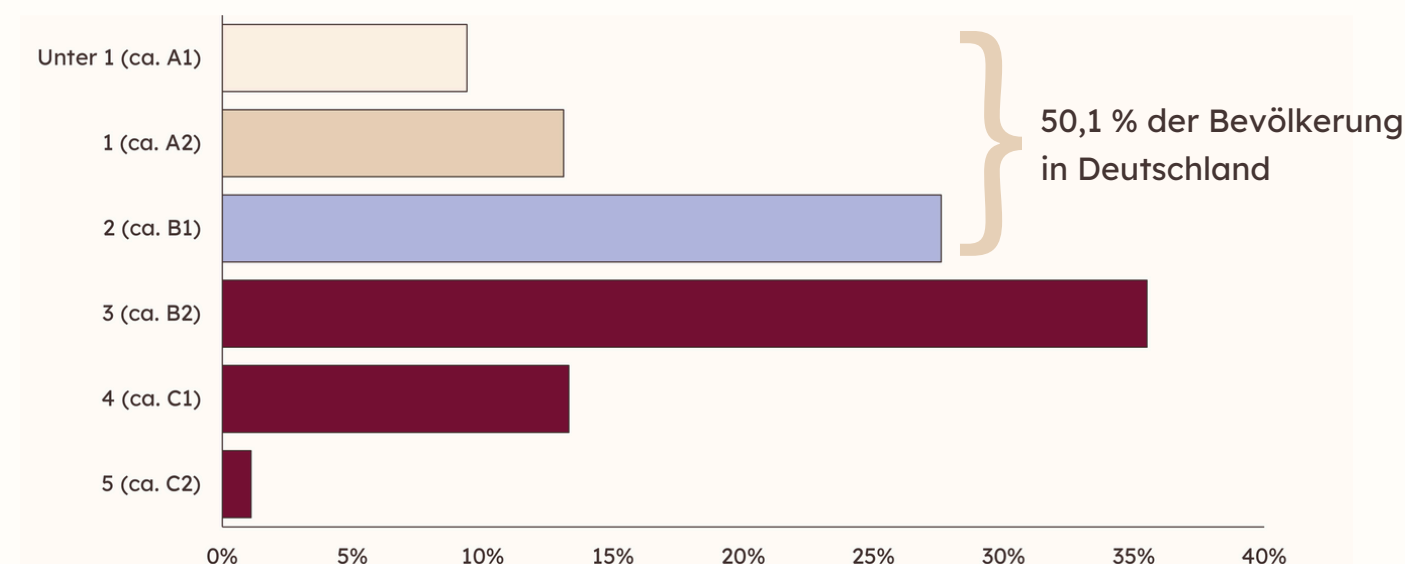
- 50,1 % der Menschen in Deutschland benötigen leicht verständliche Sprache
- Die Webseiten der deutschen Landkreise beinhalten wichtige Informationen und Anträge für die Bevölkerung
- Ein Forschungsprojekt von capito und der Universität Bremen fand heraus, ob diese Webseiten leicht verständlich sind
- Dafür wurden verschiedene Verständlichkeits-Scores herangezogen
- Erste Erkenntnisse wurden im peer-reviewten wissenschaftlichen Journal „Communicative Figurations“ veröffentlicht
- Ergebnis: 81 % der Webseiten sind nicht leicht verständlich
- Die Informationen auf diesen Webseiten sind also für die Mehrheit der Bevölkerung nicht verständlich
- Alle Landkreise verwenden ein ähnliches Level an komplizierter Behördensprache
- Künstliche Intelligenz kann helfen, dieses Problem budgetgerecht zu lösen

# Was sind Einfache Sprache und Leichte Sprache?

## Jede\*r Zweite braucht leichter verständliche Texte

Als Leichte Sprache und Einfache Sprache werden Variationen der deutschen Sprache bezeichnet, die besonders gut und leicht verständlich sind. In diesem Whitepaper fassen wir alle Variationen für leichter verständliche Texte mit dem Sammelbegriff "Leicht verständliche Sprache" zusammen.

Die folgende Grafik zeigt die Lesekompetenz von Menschen in Deutschland. Daraus geht hervor, dass **50,1 % der Bevölkerung** die Stufe 3 nicht erreichen und somit Schwierigkeiten dabei haben, komplizierte Texte zu verstehen.



**Grafik 1:** Lesekompetenz-Stufen der Bevölkerung in Deutschland laut PIACC-Studie (2022/23).

## Warum ist verständliche Behördensprache wichtig?

Alle Menschen stehen zu verschiedenen Zeitpunkten in ihrem Leben in Kontakt mit Behörden – ob bei Eheschließung, Erneuerung des Reisepasses oder KFZ-Zulassung. In Deutschland sind insbesondere die Landkreise wichtig, da sie für viele unmittelbare Bedürfnisse ihrer Bürger\*innen zuständig sind, wie z.B. Kinderbetreuungsgeld. Die deutschen Landkreise haben deshalb jeweils eigene Webseiten, auf denen sie wichtige Informationen, Formulare und Anträge bereitstellen. Wenn diese nicht verstanden werden, kann das zu Nachteilen führen, die nicht nur die einzelnen Bürger\*innen betreffen (z.B. Gesundheit und finanzielle Unterstützungen), sondern auch die gesamte Bevölkerung (z.B. Klimaschutz- oder COVID19-Maßnahmen).

# Die Studie

## Fokus auf Webseiten der deutschen Landkreise

Aufgrund der Wichtigkeit der Verwaltung auf Ebene der Landkreise konzentrierten sich Forschende der Universität Bremen und capito im Projekt genau auf diese Landkreise. Untersucht wurden die Webseiten der 26 bevölkerungsstärksten Landkreise in Deutschland (Stand Oktober 2023). Insgesamt wurden dabei mehr als 45.000 einzelne Unterseiten analysiert, wobei die Seiten der 26 Landkreise in ihrem Umfang variierten.

## Fünf Scores für Verständlichkeit

Um herauszufinden, wie verständlich diese Webseiten für die Bevölkerung sind, wurden verschiedene Scores (bzw. Verständlichkeits-Indizes) zur Bewertung eingesetzt. Die Erkenntnisse aus zwei der Scores wurden im Juli 2024 im wissenschaftlichen Journal „Communicative Figurations“ veröffentlicht.

Diese beiden Scores, genannt Gunning-Fog-Index und Flesch-Reading-Index, sind in der Forschung lange etabliert und sind gute Mittel, um die Verständlichkeit eines Textes in groben Zügen zu beurteilen. Sie haben allerdings auch eine Schwachstelle: Sie bauen nämlich vorrangig auf der Länge von Sätzen, Wörtern und Silben auf. Dabei werden aber viele andere wichtige Ebenen der Verständlichkeit nicht beachtet. Zum Beispiel kann auch ein längeres Wort wie „Geburtstagstorte“ gut verständlich sein, wenn es der Zielgruppe bereits bekannt ist. Auch der Aufbau des Satzes ist wichtig: Ein kürzerer Satz kann trotzdem schwierig zu verstehen sein, wenn er viele Verneinungen beinhaltet. Zum Beispiel:

- Es dürfen keine nicht-entladenen Batterien entsorgt werden. ✗
- Die Batterien müssen entladen sein, bevor du sie wegschmeißt. ✓

Verständlichkeit ist also ein komplexes Thema und betrifft alle Ebenen von Sprache. Deshalb wurden von capito drei neue Scores zur Bewertung der Verständlichkeit entwickelt. Das sind die drei Scores:

### • Sprachstufe B1: Leicht

60 % aller Menschen verstehen Informationen, die in dieser Sprachstufe geschrieben wurden. B1 entspricht unserer Umgangssprache. Fachkräfte für Einfache Sprache können diesen Score für ihre Qualitätssicherung anwenden.

### • Sprachstufe A2: Leichter

80 % aller Menschen verstehen Informationen, die in dieser Sprachstufe geschrieben wurden. Die Sprachstufe A2 ist sehr leicht verständlich. Fachkräfte für Leichte Sprache und Einfache Sprache können diesen Score für ihre Qualitätssicherung anwenden. Für Leichte Sprache muss zusätzlich eine Zielgruppen-Prüfung durchgeführt werden.

### • Sprachstufe A1: Sehr leicht

96 % aller Menschen verstehen Informationen, die in dieser Sprachstufe geschrieben wurden. Sprachstufe A1 ist kurz und einfach. Sie enthält nur die Kerninformation. Dieser Score dient Fachkräften für Leichte Sprache besonders für die Qualitätssicherung. Zusätzlich sind für Leichte Sprache Prüfgruppen notwendig.

Die drei Scores basieren auf über 90 Kriterien, die über 23 Jahre hinweg in Forschungsarbeit von capito auf Basis von über 7.000 Projekten im Bereich der Textvereinfachung entwickelt und verbessert wurden. Sie verbinden unter anderem die Regeln des Netzwerks Leichte Sprache mit komplexeren Algorithmen, die für die drei Sprachstufen jeweils unterschiedlich gewertet werden. Die Wertung berücksichtigt sowohl sprachwissenschaftliche Forschungsergebnisse als auch Feedback von Menschen aus der Zielgruppe (für A1 beispielsweise Personen mit Lernschwierigkeiten).

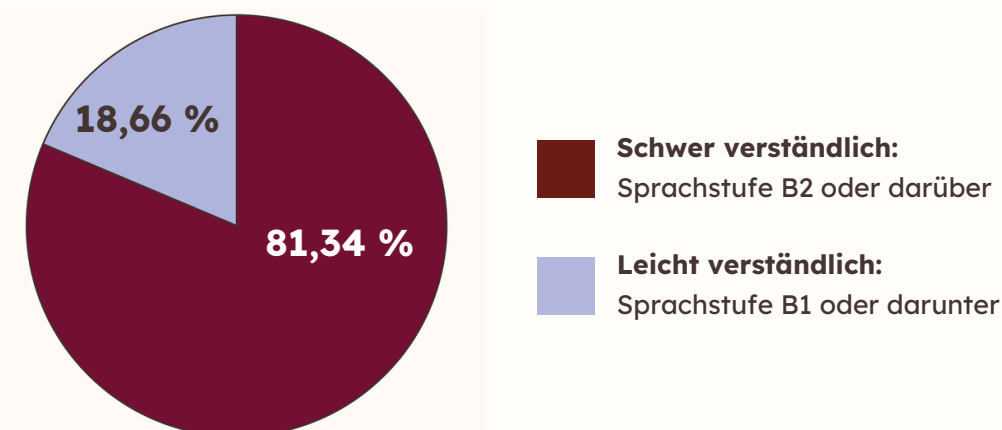
Ein Beleg für die Zuverlässigkeit dieser neuen Scores ist die Korrelation mit den etablierten Scores ( $p < 0.05$ ). Gleichzeitig kann die Verständlichkeit für echte Menschen auf verschiedenen Sprachstufen mithilfe dieser Scores präziser gemessen und verglichen werden.

## Ergebnisse

### 81% der Seiten für die meisten unverständlich

45.412 Unterseiten der verschiedenen Webseiten der Landkreise wurden analysiert. Grafik 2 zeigt, wie viele davon als leicht verständlich gelten.

Die untersuchten Websites entsprechen dem Stand September 2023. Die Bewertungsgrundlage von capito entspricht dem Stand Februar 2024. Nachträgliche Änderungen auf den Webseiten der Landkreise und Anpassungen bei der Bewertung der Sprachstufen auf Seiten von capito sind daher in den Ergebnissen nicht berücksichtigt.



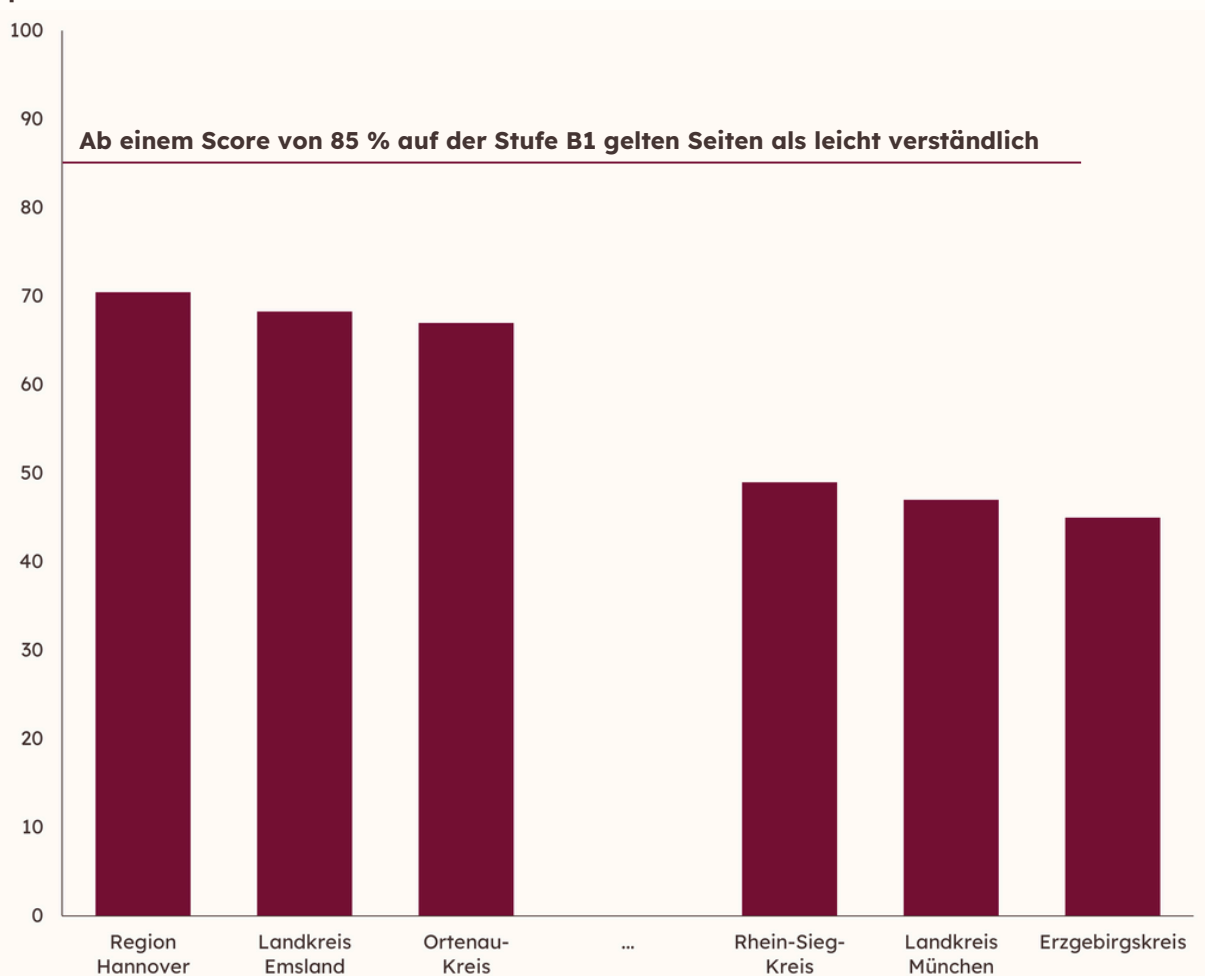
**Grafik 2:** Verständlichkeitsstufen aller untersuchten Unterseiten. Um sich als leicht verständlich zu qualifizieren, muss die Seite mindestens zu 85 % der Verständlichkeitsstufe B1 entsprechen.

Es zeigt sich: 81,34 % der überprüften Unterseiten von deutschen Landkreisen entsprechen der Sprachstufe B2 oder höher. Das bedeutet, sie sind für den Großteil der Menschen in Deutschland nicht verständlich (50,1 % der Bevölkerung, siehe Seite 3).

## So schnitten die einzelnen Landkreise ab

Grafik 3 zeigt die durchschnittlichen Verständlichkeitsstufen der verschiedenen Gesamt-Webseiten der Landkreise. Das bedeutet natürlich nicht, dass alle Unterseiten genau diesen Stufen entsprechen. Oft ist beispielsweise etwa die Startseite sehr leicht verständlich. Auf komplizierte Informationen stoßen Leser\*innen dann erst, wenn sie ein konkretes Anliegen haben. 19 der 26 Landkreise haben auch eine einzelne Unterseite in Leichter Sprache und 8 Landkreise auch in Deutscher Gebärdensprache (Stand 2023). Auf diesen Seiten werden allerdings meist nur sehr wenige Inhalte aufbereitet. Meist begrenzen sich diese nur auf eine grobe Erklärung, wofür der Landkreis zuständig ist und wie man die Webseite navigieren kann. Die meisten Informationen und Unterlagen sind aber auf den restlichen, komplizierten Seiten zu finden. Die Webseiten sind deshalb für Menschen, die leicht verständliche Informationen brauchen, dennoch unzugänglich.

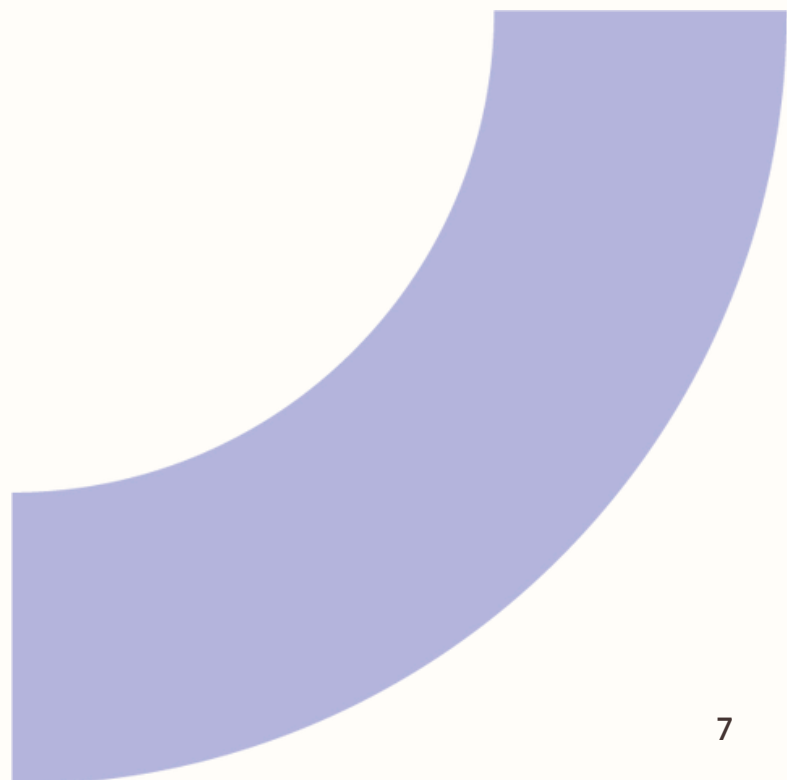
### Prozent-Score für die Sprachstufe B1



**Grafik 3:** Durchschnittlicher Score für B1 der 26 Landkreis-Webseiten. Zur Berechnung wurde der Durchschnitt aller Unterseiten der jeweiligen Homepage eines Landkreises herangezogen.

Auch wenn manche Unterseiten leicht verständlich waren (siehe Grafik 2), so erreichte der Durchschnitt der Unterseiten bei keiner der 26 Landkreis-Webseiten die Verständlichkeitsstufe B1. Grafik 3 zeigt die drei Landkreise, die für die Verständlichkeitsstufe B1 im Durchschnitt am besten abgeschnitten haben (Region Hannover, Landkreis Emsland und Ortenaukreis) und die drei Landkreise, die für B1 im Durchschnitt am schlechtesten abgeschnitten haben (Rhein-Sieg-Kreis, Landkreis München, Erzgebirgskreis). An Grafik 3 lässt sich erkennen, dass es keinen großen Unterschied zwischen den besten und den schlechtesten Landkreisen gibt. Im Durchschnitt kommunizieren also alle Landkreise auf ihren Webseiten in ähnlich komplizierter Behördensprache. Auch Bevölkerungsdichte und Region korrelierten nicht mit besserer oder schlechterer Verständlichkeit.

Bei bevölkerungsschwächeren Landkreisen, die hier nicht untersucht wurden, kann vermutet werden, dass diese noch weniger Ressourcen für Barrierefreiheit und Textverständlichkeit haben und deshalb in Bezug auf Verständlichkeit ähnlich oder gar schlechter abschneiden würden.



# Wie können Behörden ihre Verständlichkeit verbessern?

Mangelnde Verständlichkeit von Behördeninformationen lässt sich oft nicht nur auf fehlendes Bewusstsein, sondern auch auf budgetäre Gründe zurückführen. Texte manuell leicht verständlich aufzubereiten kostet nämlich viele Ressourcen, die in Fortbildungen und Arbeitsaufwand fließen.

Dank des Fortschritts im Bereich Künstliche Intelligenz gibt es am Markt mittlerweile unterschiedliche Tools, die Aufwand und Kosten von leicht verständlichen Texten drastisch verkleinern können. Die Frage ist, welche davon für Behörden und, noch enger definiert, für rechtlich relevante Informationen von Behörden geeignet sind. Für eine Entscheidung sind verschiedene Kriterien wichtig. Diese werden auf den folgenden Seiten in einem Frage-und-Antwort-Format behandelt. capito.ai wurde so entwickelt, dass es allen unten angeführten Kriterien entspricht.

## Technologische Kriterien

### **Verarbeitet das KI-Tool die Daten der Behörden DSGVO-konform bzw. genügt es den Privacy-Vorschriften der Behörde?**

Ein KI-Tool, das die Daten von Behörden standardmäßig speichert oder auf Servern außerhalb der EU speichert, könnte die Behörde aus Datenschutzgründen in Schwierigkeiten bringen.

### **Ist das KI-Tool stabil, skalierbar und entspricht es dem aktuellen Stand in Bezug auf Cyber-Security?**

Der dynamische LLM-Markt hat einige innovative Start-ups auf den Markt gebracht, die möglicherweise noch in einem unausgereiften Entwicklungs-Stadium sind. Für Behörden könnte dadurch bei einer Implementierung über das Projekt-Stadium hinaus ein Problem entstehen.

### **Ist das KI-Tool abhängig von einem einzigen LLM (Large Language Model) oder kann es auch mit anderen LLM produktiv sein?**

Ein Tool, das nur von einem LLM abhängig ist, könnte die Behörde in der Folge in eine ungewollte Abhängigkeit bringen. KI-Tools mit einer Infrastruktur, die auch andere LLM nutzen kann, sind davor geschützt.

## **Ist der Ressourcenverbrauch des KI-Tools angemessen gegenüber der Aufgabenstellung?**

Manche KI-Tools verbrauchen aufgrund einer hohen Anzahl an Parametern, die für die Aufgabenstellung „Sprachvereinfachung“ gar nicht erforderlich wären, mehr Ressourcen als nötig. Das kann für die Behörde in Bezug auf ihre Nachhaltigkeit problematisch sein.

## **Ist das KI-Tool als Software as a Service (SaaS) oder mit einer gut dokumentierten API nutzbar?**

SaaS-Produkte und gut dokumentierte APIs verursachen den geringsten Aufwand für die IT-Abteilungen. Durch SaaS-Produkte, die DSGVO-konform sind und keine Daten speichern, kann zudem auf teure On-Premises-Lösungen verzichtet werden.

## **Support-Kriterien**

### **Wird ein angemessener Support für das KI-Tool angeboten?**

Behörden benötigen einen First-Level-Support bei Registrierungs- oder Nutzungsproblemen, der während der üblichen Büro-Arbeitszeiten rasch und effektiv unterstützt. Behörden benötigen außerdem qualifizierte Second-Level-Ansprechpersonen für oft nötige Anpassungen an Behörden-internen Datenbanken oder Prozessen.

### **Wird ein fachlicher Support für leichte und einfache Sprache geboten?**

Dazu gehören ein Onboarding, Fortbildungen und Coaching für Mitarbeiter\*innen durch kompetente und erfahrene Fachkräfte, sowie Prüfgruppen für leichte Sprache. Ebenso kann es für Behörden von Bedeutung sein, Barrierefreiheits-Zertifikate oder Gütesiegel für wichtige Texte in leichter Sprache zu erhalten.

## **Usability-Kriterien**

### **Ist das KI-Tool niederschwellig zugänglich?**

Dazu gehören ein einfacher Registriervorgang, der keine zusätzlichen IT-Ressourcen benötigt und Add-ons sowie Add-ins für die in der Behörde benutzten Programme und Anwendungen.

### **Bietet das KI-Tool Korrektur- und Kontrollmöglichkeiten?**

KI-Tools für Behörden sollten standardmäßig die Kontrolle der Korrektheit einer Vereinfachung durch fachkundige Personen vorsehen und ermöglichen. KI-Tools sollten als Assistenz wahrgenommen werden können und nicht als „OVERRULER“.

## **Kann das KI-Tool an spezifische Anforderungen der Behörde angepasst werden?**

Ein KI-Tool ist grundsätzlich eine „One size fits all“-Lösung. Einige KI-Tools bieten aber die Möglichkeit auf spezifische Anforderungen der Behörde einzugehen. Spezifische Anforderungen können zum Beispiel regionale Sprach-Muster, besondere Begriffe oder besondere Regeln in der Gestaltung von Informationsmaterial sein.

## **Wirtschaftliche Kriterien**

### **Bietet das KI-Tool Preissicherheit?**

Es gibt KI-Tools, die pro Anfrage abrechnen und keine Form von Schranken anbieten. Das kann dazu führen, dass sehr unregelmäßige Abrechnungen anfallen. Es herrscht keine Planungssicherheit. SaaS-Anbieter mit Zeichen- oder Anfrage-Beschränkungen ermöglichen Budget- und Planungssicherheit.

### **Stimmt das Preis-Leistungs-Verhältnis?**

Wie bei jedem Produkt ist auch bei KI-Tools eine Preisgestaltung wichtig, die sowohl dem Budget der Behörde als auch hohen Anforderungen an Funktionalität und Effizienz entspricht.

### **Erzeugt es eine positive Außen- und Innenwirkung?**

KI-Tools können nützlich für eine positive Außen- und Innenwirkung sein. Die Behörde kann sich als Innovatorin positionieren. Dabei ist die Glaubwürdigkeit des anbietenden Unternehmens wichtig. Dabei spielen ökologische (z.B. Ressourcenverbrauch) und soziale (z.B. Barrierefreiheit) Aspekte eine Rolle.

## **Ethische Kriterien**

### **Werden vulnerable Gruppen in die Entwicklung einbezogen?**

Bei der Entwicklung der KI-Modelle können gewisse Verzerrungen, bekannt als „KI-Bias“, entstehen oder bestimmte Gruppen werden von der KI unterrepräsentiert. Werden diese Gruppen, z.B. Menschen mit Behinderungen, aktiv in die Entwicklung der KI mit einbezogen, kann dieser unerwünschte Effekt verringert werden.

### **Werden die Ergebnisse der KI unkontrolliert an vulnerable Gruppen weitergegeben?**

Der Aufbau und die Nutzungsoberfläche der KI sollen es den Nutzer\*innen leicht möglich machen, Texte zu kontrollieren und, wenn nötig, zu überarbeiten, bevor sie an die Zielgruppe weitergegeben werden. Besonders bei vulnerablen Zielgruppen sollten die Ergebnisse der KI keinesfalls ohne menschliche Kontrolle weitergegeben werden.

# Kontakt

**capito - CFS GmbH**

Heinrichstraße 145  
8010 Graz  
Österreich

**So erreichen Sie uns:**

+ 43 316 81 47 16 15

[office@capito.eu](mailto:office@capito.eu)

**Testen Sie capito.ai kostenlos und  
unverbindlich für 2 Wochen unter:**

**<https://app.capito.ai>**

**Weiterführende Links:**

**Website:** [www.capito.eu](http://www.capito.eu)

**Facebook:** [www.facebook.com/capitoai](http://www.facebook.com/capitoai)

**LinkedIn:** [www.linkedin.com/capito](http://www.linkedin.com/capito)

