

Verständlichkeit und Komplexität des Sozialrechts¹

Dr. Jens Blüggel

Präsident des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen

A. Einführung

Verständlichkeit und Komplexität des Sozialrechts sind aus zwei Gründen wichtige Themen:

- Die Menschen wollen das Recht verstehen, scheitern aber häufig daran. Sie verstehen es nicht.
- Die Menschen scheitern nicht nur an der Verständlichkeit der Rechts, sie scheitern auch an der Komplexität des Rechtssystems. Insbesondere machen sie Ansprüche aus Unwissenheit oder Überforderung gar nicht geltend, obwohl ihnen diese Ansprüche zustehen.

Bei der Verständlichkeit und Komplexität des Sozialrechts geht es damit um den Zugang zum Recht und seinen Ansprüchen. Auf beiden Gebieten – Verständlichkeit und Komplexität – kann und sollte man Verbesserungen erzielen, um den Zugang zum Recht entweder zu ermöglichen oder zu vereinfachen.

Ich möchte gern mit einem konkreten Beispiel beginnen: Eine Verwandte aus unserer Familie hat mich vor einiger Zeit um meinen Rat gefragt. Sie bezieht eine kleine Rente und wohnt in einem kleinen Einfamilienhaus. Ihr Sohn, der bei ihr lebte, war soeben verstorben. Die Beerdigungskosten konnte sie nicht allein aufbringen. Sie hatte bei dem Sozialamt angerufen und gefragt, ob sie Sozialleistungen beanspruchen könne. „Mit einem Einfamilienhaus geht das nicht“, hatte man ihr gesagt, dies übrigens auch schon vor einigen Jahren.

¹ Der Beitrag basiert auf dem Vortrag des Autors auf dem 21. Kölner Sozialrechtstag vom 25.03.2025, der vom Institut für Deutsches und Europäisches Arbeits- und Sozialrecht der Universität Köln veranstaltet wird. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

Meine Verwandte hat sodann nach ausführlichem schriftlichen Vorbringen in einem persönlichen Termin bei dem Sozialamt eine fachkundige - und nun richtige - Beratung erhalten. Es wurde schließlich folgendes Ergebnis erzielt: Meine Verwandte erhält laufend Wohngeld. Sozialhilfe kann sie nicht laufend in Anspruch nehmen, dazu ist ihre Rente etwas zu hoch. Das Einfamilienhaus spielt entgegen der ersten Auskunft des Sozialamtes keine Rolle, es ist zu klein und deshalb nicht zu berücksichtigen. Ein großer Teil der Beerdigungskosten wird über das Sozialamt als einmaliger Zuschuss getragen. Meine Verwandte ist insoweit hilfebedürftig geworden.

Das war für meine Verwandte ein gutes Ergebnis, sie hat sich gefreut.

Allerdings muss man auch feststellen: Wenn meine Verwandte sich nicht hätte beraten lassen, hätte sie angesichts der ersten falschen Auskunft des Sozialamtes („mit einem Einfamilienhaus geht das nicht“) ihr zustehende Ansprüche auf Sozialleistungen nicht verwirklicht. Und ferner: In den letzten Jahren hat meine Verwandte Ansprüche auf Sozialleistungen in großer Höhe nicht realisiert, weil sie gar nicht wusste (und aufgrund einer früheren falschen Auskunft auch nicht wissen konnte), dass sie solche Ansprüche hat.

Das Beispiel zeigt: Es gibt unterschiedliche Gründe für den fehlenden Zugang zum Recht: Scheitern am Wissen, Scheitern am Gesetz und Scheitern am System.

Zum Scheitern am Wissen: Wenn Bürgerinnen und Bürger als Normadressaten oder Behörden als Normanwender überhaupt nicht wissen, dass ein Anspruch besteht, ist der Zugang zum Recht von vornherein verbaut. So war es bei meiner Verwandten: Ansprüche auf Wohngeld waren ihr gar nicht bekannt.

Zum Scheitern am Gesetz: Wenn ich meine, dass ich einen Anspruch haben könnte, aber nicht weiß, unter welchen Voraussetzungen, weil ich das Gesetz nicht verstehe, scheitere ich am Gesetz.

Und zum Scheitern am System: Der Zugang zum Recht kann auch dadurch verschlossen sein, dass ich am System scheitere. Als Beispiel: Ein hilfebedürftiger Mensch weiß, dass er existenzsichernde Leistungen beanspruchen kann, nur nicht

von wem. Er wird vom Jobcenter an das Sozialamt verwiesen mit der Begründung, er sei erwerbsunfähig und daher sei das Sozialamt zuständig. Das Sozialamt verweist ihn dann zurück an das Jobcenter mit dem Hinweis, da er erwerbsfähig sei, müsse er sich an das Jobcenter richten. Nach der Gesetzessystematik entscheidet die Erwerbsfähigkeit bzw. -unfähigkeit über die Trägerzuständigkeit sowie Leistungsart. Das Gesetz hat mit der Nahtlosigkeitsregel des § 44a Abs. 1 Satz 7 SGB II zwar eine Antwort auf diese Abgrenzungsfrage gegeben (bei Streit zwischen Jobcenter und Sozialamt über die Erwerbsfähigkeit zahlt das Jobcenter)², das wird aber in der Praxis nicht immer umgesetzt.

Egal, ob die Bürgerinnen und Bürger am fehlenden Wissen, am Gesetz oder am Rechtssystem scheitern: Immer geht es um Zugangsprobleme zum Recht aufgrund der fehlenden Verständlichkeit oder der Komplexität des Sozialrechts.

Die Verständlichkeit des Rechts einerseits und seine Komplexität andererseits sind zwei eigenständige Themen. Sie ergänzen sich und bedürfen jeweils einer eigenständigen Betrachtung mit ebenfalls eigenständigen Antworten. Denn Komplexität ist nicht das Gegenstück zur Verständlichkeit, komplex bedeutet also nicht zugleich zwingend unverständlich.

B. Zur Verständlichkeit des Sozialrechts³

I. Zum Einstieg: Die „Grundrente“

Erinnern Sie sich noch an die Grundrente? Sie wurde zum 1. Januar 2021 eingeführt. Wer viele Jahre gearbeitet hat, sollte im Alter mehr haben als die Grundsicherung, also Sozialhilfe. Bei langjähriger Versicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen hat der Gesetzgeber durch einen Rentenzuschlag die Rentenhöhe angehoben.⁴

Stellen Sie sich bitte vor, Sie sind auf einer Feier und werden zum Thema Grundrente angesprochen, weil man weiß, dass Sie sich im Sozialrecht gut auskennen. Sie

² *Brems*, in: jurisPK-SGB II, 5. Aufl., § 44a (Stand: 14.01.2025), Rn. 77; *Blüggel*, in: Luik/Harich, § 44a SGB II, 6. Aufl. 2024, § 65 und 67; jeweils m.w.N.

³ Hierzu bereits *Blüggel*, Das Recht muss verständlicher werden, F.A.Z.-Einspruch vom 04.01.2022.

⁴ *Mushoff*, in: jurisPK-SGB VI, § 76g (Stand: 08.04.2025) Rn. 53 f. m.w.N.

werden gefragt, ob die Grundrente nur auf Antrag gezahlt wird. Sie sind fit und wissen, im SGB VI muss die Antwort zu finden sein. Sie schauen ins SGB VI – und finden nichts zur Grundrente. Zunächst finden Sie das Wort Grundrente als Überschrift nicht in einer einzigen Vorschrift des SGB VI. Für die Bürgerinnen und Bürger, die sich durch Lektüre des Gesetzes - und insbesondere durch das Lesen seines Inhaltsverzeichnisses - informieren wollen, ist das schlecht. Für Sie auf der Party auch. Wie soll man die neue Grundrente denn bitte im Gesetz finden?

Sie werden sie gar nicht finden. Es sei denn, Sie haben Zusatzwissen. Sie werden die Grundrente dort nur finden, wenn Sie wissen, dass die Grundrente – anders als ihr Name suggeriert - keine neue oder eigene Rente ist, sondern ein bloßer Zuschlag zu einer Rente. Dieser Rentenzuschlag, also die neue Grundrente, ist in § 76g des SGB VI geregelt. Seine Überschrift lautet „Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung“. Von Grundrente ist in dieser Überschrift, wie bereits erwähnt, mit keinem Wort die Rede.

Allerdings erschließt sich aus dieser Vorschrift allein die neue Grundrente immer noch nicht. Denn es gibt nicht nur eine Vorschrift, in der die neue Grundrente geregelt ist, sondern es sind dreizehn Regelungen im SGB VI. Der Gesetzgeber hat die Neuregelung eines einheitlichen Lebenssachverhaltes – wer bekommt Grundrente? - also auf viele Vorschriften verteilt und diese zudem munter an ganz unterschiedlichen Stellen im Gesetz platziert. Das macht es unübersichtlich.

Jetzt haben wir endlich die dreizehn relevanten Vorschriften über die neue Grundrente im Sechsten Buch des Sozialgesetzbuches gefunden: Wie geht es nun weiter?

Der Gesetzgeber hat dabei gut angefangen. Zwar hat er die „Einstiegsnorm“ zum Verständnis der Grundrente mit § 76g SGB VI recht gut im Sozialgesetzbuch versteckt. Sie können § 76g SGB VI aber entnehmen, dass die Grundrente voraussetzt, dass eine Mindestversicherungszeit erreicht und eine bestimmte Rentenhöhe nicht überschritten wird. Das ist doch schon einmal ein Anfang.

Leider bleibt es auch nur ein Anfang. Denn in der Vorschrift des § 76g SGB VI sind die Voraussetzungen, die Sie erfüllen müssen, wenn Sie die Grundrente in Anspruch

nehmen wollen, nicht abschließend aufgeführt. Grundrente erhalten Sie nur, wenn Sie ein bestimmtes Einkommen nicht überschreiten. Diese wichtige weitere Voraussetzung für den Bezug der Grundrente – kein Einkommen in bestimmter Höhe - ist allerdings nicht in § 76g SGB VI geregelt, sondern in der weiteren Vorschrift des § 97a SGB VI.

Ein juristischer Laie wird diese weitere Vorschrift wohl gar nicht, allenfalls nur mit Unterstützung finden können. In der Regelung der Grundrente des § 76g SGB VI wird auf diese weitere Anspruchsvoraussetzung – oder auch nur auf die weitere Regelung des § 97a SGB VI - mit keinem Wort hingewiesen. Von der Regelungstechnik her also nach meinem Eindruck schlecht gemacht.

Warum macht der Gesetzgeber so etwas? Er hatte dafür einen Grund. Das SGB VI enthält ein eigenes Kapitel über das – so seine Überschrift – „Zusammentreffen von Renten und Einkommen“. Es besteht aus den §§ 89 bis 98. Aus rein systematischer Sicht ist es daher verständlich, dass der Gesetzgeber die Regelung über die Einkommensanrechnung bei der Grundrente dort als neuen § 97a SGB VI eingefächert hat. Dies gilt auch für die von mir genannten elf weiteren Regelungen, welche die Grundrente zum Gegenstand haben.

Ist dies nun ein hinreichender Grund dafür, den einheitlichen Lebenssachverhalt Grundrente auf dreizehn Vorschriften zu verteilen? Für wen werden die Gesetze denn eigentlich geschrieben? Im Rentenrecht sind ihre Adressaten zunächst die Bürgerinnen und Bürger als Normadressaten. Aus ihrer Sicht ist es sicherlich alles andere als systematisch, die Grundrente auf dreizehn Vorschriften quer durch das Gesetzbuch zu streuen.

Zurück zu unserer Feier und zur an uns gerichteten Frage. Die „Grundrente“ wird von Amts wegen, also auch ohne Antrag gewährt. Das steht leider gar nicht im Gesetz, sondern nur in der Gesetzesbegründung.⁵

Mit meiner kritischen Einschätzung der Grundrenten-Vorschriften bin ich übrigens nicht allein. „Es ist ein Jammer, welchen Tiefstand die Gesetzgebungskunst in

⁵ BT-Drs. 19/20711, S. 33.

Deutschland mit diesem Gesetz erreicht hat“, resümierte der frühere Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger und frühere Vorsitzende des Sozialbeirats der Bundesregierung *Franz Ruland* frustriert.⁶ Der Nationale Normenkontrollrat, ein unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung, sieht dies in seinem Jahresbericht 2020 genauso. Bei dem Gesetzentwurf zur Grundrente sei „trotz eindringlicher Mahnungen nahezu aller Sachverständigen ein ungewöhnlich bürokratisch-aufwändiges Verfahren gewählt wurde, ohne vorliegende Alternativen ernsthaft geprüft zu haben“. Es zeige „sich deutlich, dass Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung nach wie vor keine Selbstläufer sind, sondern immer wieder eingefordert werden müssen“.⁷

II. Der Befund

Wie steht es denn im Allgemeinen um die Verständlichkeit unseres Rechts?

Die Menschen wollen das Recht verstehen. In einer repräsentativen Umfrage aus dem Jahr 2017 haben 95 Prozent der befragten Bürgerinnen und Bürger der Aussage zugestimmt, dass die Bürger alle Gesetze verstehen sollten, jedenfalls aber die Gesetze, von denen sie direkt betroffen sind. Diese Befragung hatte eine Projektgruppe im Bundeskanzleramt im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz durchgeführt.⁸ Nur 5 Prozent waren der Auffassung, dass es reicht, wenn Fachleute die Gesetze verstehen. Die eindeutige Erwartung der Bürger an das Recht lautet damit: Das Recht soll von ihnen verstanden werden.

Das Recht entspricht dieser Erwartung nicht. Mit der Verständlichkeit des Rechts sind nur sehr wenige Menschen zufrieden. Nach dem Roland Rechtsreport 2024 beman-

⁶ *Ruland*, Die Grundrente – Voraussetzungen, Berechnung, Verfahren und Versorgungsausgleich, NZS 2021, S. 241, 250.

⁷ Jahresbericht 2020 des Nationalen Normenkontrollrates, S. 10; abrufbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de> (abgerufen am 10.04.2025).

⁸ „Recht verständlich machen. Untersuchung zur Verständlichkeit von Rechtstexten. Projektgruppe „Wirksam regieren“ im Bundeskanzleramt im Auftrag des Bundesjustizministeriums für Justiz und Verbraucherschutz, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975272/317254/03239f11929ea4f421f76f599a439362/2018-02-27-recht-verstaendlich-machen-befragung-data.pdf?download=1> (abgerufen am 10.04.2025).

geln 55 Prozent der befragten Menschen, dass die Gesetze in Deutschland zu kompliziert und für normale Bürger schwer zu verstehen sind.⁹ Die Bürger wollen das Recht verstehen, scheitern aber überwiegend daran.

Dabei bemühen sich die Bürger ja. Gesetzestexte werden viel gelesen, sie sind wie das Bürgerliche Gesetzbuch sogar in Bücher-Bestsellerlisten auf oberen Rängen vertreten. Gleichwohl: Die deutliche Mehrheit versteht die Gesetze nicht. Entsprechendes gilt – so viel Selbstkritik muss sein - für manche Urteile deutscher Gerichte und die Entscheidungen deutscher Behörden. Auch hier lautet der Befund nicht selten: Kompliziert bis unverständlich, sowohl sprachlich als auch inhaltlich.

Woran liegt es nun, dass das Recht für die Bürgerinnen und Bürger so schwer verständlich ist? Und wie kann man es besser machen? Was sind die Gründe, warum die Bürger das Recht nicht verstehen?

Nach der bereits erwähnten repräsentativen Umfrage aus dem Jahr 2017¹⁰ sind es diese Gründe: Zunächst „lange und verschachtelte Sätze“, ferner die abstrakte Formulierung von Gesetzen, der Gebrauch von Fach- und Fremdwörtern sowie Verweise auf andere Gesetze.

Zusammengefasst sind für die Unverständlichkeit des Rechts also die Sprache und die Regelungstechnik verantwortlich, ebenso auch der Inhalt der Rechtstexte selbst.

An allen drei genannten Stellschrauben muss man ansetzen, wenn man das Recht verständlicher machen will. Die ersten beiden Stellschrauben – Sprache und Regelungstechnik - kann man sofort justieren, bei der dritten Stellschraube – Inhalt der Rechtstexte - ist der Ansatz ein mittel- bis langfristiger.

III. Die Sprache

⁹ Roland Rechtsreport 2024, S. 7 und 17, abrufbar unter https://www.roland-rechtsschutz.de/media/roland-rechtsschutz/pdf-rr/042-presse-pressemitteilungen/roland-rechtsreport/roland_rechtsreport_2024.pdf (abgerufen am 10.04.2025).

¹⁰ Fn. 8.

Zur ersten Stellschraube: Bei der Sprache ist man eigentlich schon sehr weit ist. Leider nur eigentlich. Denn man weiß zwar in der Theorie, was man hier zu tun hat: Klar denken, klar sprechen, kurze, nicht verschachtelte Sätze, wenig Substantive, aktive und nur wenig passive Formulierungen. Diese Vorgaben sind seit Jahrzehnten bekannt. Der Redaktionsstab der Gesellschaft für deutsche Sprache beim Deutschen Bundestag existiert bereits seit dem Jahr 1966. Er prüft Gesetzentwürfe auf sprachliche Richtigkeit und Verständlichkeit.

Dieser Aufgabe widmet sich auch der Redaktionsstab Rechtssprache beim Bundesministerium der Justiz, der seit dem Jahr 2009 besteht. Das Bundesministerium der Justiz hat ferner soeben das Projekt „Zentrum für Legistik - Methoden und Werkzeuge für bürokratiearmes, digitaltaugliches und verständliches Recht“ aufgelegt. Das Fachwissen der Gesetzgebungskunst wolle man in der ministeriellen Frühphase der Rechtsetzungsverfahrens einbringen.¹¹ Das Bundesministerium der Justiz gibt ferner seit sehr vielen Jahren das „Handbuch der Rechtsförmlichkeit“ heraus, das Empfehlungen zu Form und Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen der Bundesministerien enthält.¹²

Aber leider fehlt es trotz all dieser Bemühungen nicht selten an ihrer praktischen Umsetzung. Bisweilen entsteht der Eindruck, es würde für die Bürger keinen Unterschied machen, wären die Gesetzestexte statt in Deutsch in einer ihnen unbekannten Fremdsprache verfasst, wie es der frühere Richter am Bundesverfassungsgericht *Udo Steiner* einmal pointiert formuliert hat. Als Beispiel für eine sprachlich unverständliche Norm ist § 77 Abs. 3 Satz 1 SGB VI zu nennen.¹³

Zum Thema Sprache hatten die Bürger auch den Gebrauch von juristischen Fachwörtern moniert. Dazu meine ich: Fachwörter sind sinnvoll und auch unverzichtbar.

¹¹ Hierzu https://www.bmj.de/DE/themen/buerokratieabbau_rechtsetzung/bessere_rechtsetzung/zentrum_legistik/zentrum_legistik_node.html (abgerufen am 10.04.2025).

¹² Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Empfehlungen des Bundesministeriums der Justiz für die rechtsförmliche Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen nach § 42 Absatz 4 und § 62 Absatz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, 4. Aufl. 2024, abrufbar unter https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/Handbuch_der_Rechtsfoermlichkeit_4.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 10.04.2025).

¹³ Diese Norm regelt die Berücksichtigung von rentenversicherungsrechtlichen Entgeltpunkten in bestimmten Konstellationen. „Die Regelung wird angesichts ihres komplexen Inhalts und ihrer verwaltungstechnischen Sprache nachvollziehbar als „für einen rentenversicherungsrechtlichen Laien ohne erläuternde Hilfe regelmäßig“ unverständlich bezeichnet“ (BSG, Urt. V. 18.10.2023, Az. B 5 R 5/23 R, Rn. 20 mit Verweis auf *Blüggel*, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB VI, 3. Aufl. 2021, § 77 Rn. 44).

Wir können diese juristischen Laien meines Erachtens also nicht ersparen. Ich bin kein Anhänger der Begriffsjurisprudenz.¹⁴ Trotzdem tragen Fachwörter – präzise eingesetzt - zur Präzision und auch zur Verkürzung der Rechtstexte bei. Das ist in anderen Fachdisziplinen, wie zum Beispiel Medizin, nicht anders. Sinnvoll wäre es natürlich, wenn der Fachbegriff im Gesetz an einer Stelle definiert oder jedenfalls beschrieben wäre.

IV. Die Regelungstechnik

Nun zur zweiten Stellschraube für verständliche Gesetze, der Regelungstechnik. Dazu haben wir uns schon das Beispiel der Grundrente angesehen. Ihre Verteilung auf ein Rechtsmosaik von dreizehn Vorschriften macht es für die Normadressaten fast unmöglich, sich allein aus dem Gesetz den Inhalt des Rechts zu erschließen.

Zur Regelungstechnik gehören auch die Verweisungen oder gar Verweisungsketten in Gesetzen, die es nicht nur für juristische Laien anspruchsvoll machen, den Inhalt des Gesetzes zu erschließen. Nicht selten stellt sich dabei zudem die Frage, ob es sich um eine statische oder dynamische Verweisung handelt, ob also auf die Norm in ihrer Fassung zum Zeitpunkt der Verweisung oder in ihrer aktuellen Fassung verwiesen wird. Verweisungen können ferner Rechtsgrund- oder Rechtsfolgenverweise sein, nicht selten schweigt sich der Gesetzgeber auch zu dieser nicht unwichtigen Frage aus. Bei Verweisungen macht der Gesetzgeber zudem öfter handwerkliche Fehler, in dem entweder von vornherein auf falsche Absätze, Sätze oder Nummern verwiesen wird, oder auf solche, die es mittlerweile gar nicht mehr gibt.

Mit Verweisungsketten hat sich auch das Bundesverfassungsgericht bereits beschäftigt. „Die Normenklarheit setzt insbesondere der Verwendung gesetzlicher Verweisungsketten Grenzen. An einer normenklaren Rechtsgrundlage fehlt es zwar nicht schon deshalb, weil in einer Norm auf eine andere Norm verwiesen wird. Doch müssen Verweisungen begrenzt bleiben, dürfen nicht durch die Inbezugnahme von Normen, die andersartige Spannungslagen bewältigen, ihre Klarheit verlieren und in der Praxis nicht zu übermäßigen Schwierigkeiten bei der Anwendung führen. Unübersichtliche Verweisungskaskaden sind mit den grundrechtlichen Anforderungen daher

¹⁴ Hierzu *Möllers*, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl. 2019, § 4 Rn. 102 ff. m.N.

nicht vereinbar.“¹⁵ Und allgemeiner formuliert: „Nach dem allgemeinen, im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gründenden Gebot hinreichender Bestimmtheit der Gesetze ist der Gesetzgeber gehalten, Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.“¹⁶ „Der Bestimmtheitsgrundsatz fordert nicht, dass der Inhalt gesetzlicher Vorschriften dem Bürger grundsätzlich ohne Zuhilfenahme juristischer Fachkunde erkennbar sein muss (...). Die bei der Auslegung verbleibenden Unsicherheiten dürfen indes nicht so weit gehen, dass die Norm nicht praktikabel ist (...). Insbesondere darf die Vorhersehbarkeit und Justiziabilität des Handelns der durch sie ermächtigten Stellen nicht gefährdet sein.“¹⁷

Auch andere Redaktionsfehler sind im Sozialrecht gar nicht so selten. Als Beispiel: Bei der Definition der Erwerbsfähigkeit in § 8 Abs. 1 SGB II hat der Gesetzgeber das Wort „nicht“ (bei dem Tatbestandsmerkmal „auf absehbare Zeit“) vergessen¹⁸ - und dieses Redaktionsversehen bis heute nicht beseitigt.

V. Der Inhalt der Rechtstexte

Bei der dritten Stellschraube „Inhalt der Rechtstexte“ wird es deutlich anspruchsvoller und schwieriger. An dieser Stellschraube wird man nur mittel- bis langfristig drehen können. Wenn man das Recht inhaltlich verständlicher machen will, wäre es zweifelsohne sinnvoll, es inhaltlich einfacher zu gestalten.

1. Verständliche Normen

a) Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers

Für verständliche, unkomplizierte Gesetze sind nach öffentlichen Bekundungen eigentlich alle. Wenn alle doch dasselbe wollen, warum passiert dann in Sachen Rechtsvereinfachung bislang trotzdem so wenig?

¹⁵ BVerfGE 163, 43 (Rn. 112 m.w.N.). Für diesen Hinweis nach meinem Vortrag vom 25.03.2025 (Fn. 1) auf die Grundsätze der Normenklarheit und Bestimmtheit bedanke ich mich bei Frau Prof. Dr. *Julia Gokel*.

¹⁶ BVerfGE 168, 71 (Rn. 80 m.w.N.).

¹⁷ BVerfGE 168, 71 (Rn. 83 m.w.N.).

¹⁸ BSGE 105, 201.

Ist es vielleicht unvermeidlich, dass die Gesetzestexte immer komplizierter werden? Schließlich wird das Leben ja auch immer komplexer. Ist es da nicht unausweichlich, dass die Rechtsnormen, die diese Lebenswirklichkeit abbilden und regeln soll, auch immer komplexer werden? Ist der Versuch, die Rechtstexte verständlicher zu machen, also ein Kampf gegen Windmühlen, ein von Anfang an aussichtsloses Unterfangen?

Das ist nicht der Fall. Die Welt wird immer komplexer, dem muss das Recht natürlich Rechnung tragen. Unverständliche Rechtsnormen sind aber nicht die notwendige Folge. Die Komplexität ist – wie schon erwähnt – nicht das Gegenstück zur Verständlichkeit.

Für die Verständlichkeit von Gesetzen ist der Gesetzgeber verantwortlich. Wenn der Gesetzgeber etwas vereinfachen möchte, steht ihm dies frei. Er hat Gestaltungsfreiheit.

Als Beispiel für diese Gestaltungsfreiheit und -möglichkeit des Gesetzgebers möchte ich aus der Stellungnahme des Deutschen Sozialgerichtstages aus April 2022 zum Referentenentwurf zur Rentenanpassung 2022 zitieren. Dort erinnert der Deutsche Sozialgerichtstag den Gesetzgeber an seine Gestaltungsmöglichkeiten und führt dazu aus: „Die Rentenanpassung ist faktisch selbst von Fachleuten kaum noch nachvollziehbar, jedenfalls in ihrer Wirkung nicht mehr transparent. Der Gesetzestext zur Rentenanpassung ist bis zur Unkenntlichkeit und Inpraktikabilität aufgebläht. Umfassen die Regeln zur Rentenanpassung bisher schon gut 16.000 Zeichen, so sind dies nach dem Referentenentwurf nunmehr über 20.000 Zeichen. Der Referentenentwurf ergänzt für die Rentenanpassung drei neue Paragraphen und zwei Absätze. Der offizielle Zusammenhang, nachdem sich die Renten grundsätzlich wie die Löhne entwickeln, ist nur noch ein Feigenblatt, denn er geht in der Vielzahl an Ausnahmeregelungen, die die Rentenentwicklung aus vielfältigen Gründen regelmäßig faktisch von der Lohnentwicklung abkoppeln, verloren. (...) Der Deutsche Sozialgerichtstag rät drin-

gend, die vielfältigen Regelungen großzügig zu bereinigen und die ihnen innewohnenden Konflikte politisch zu lösen und nicht durch immer weitere Korrekturen an den Korrekturen zu verschlimmern.“¹⁹

Ein weiteres Beispiel für eine notwendige Rechtsvereinfachung ist der § 87 SGB V.²⁰ Diese Norm dokumentiert zugleich sehr anschaulich, wie der Gesetzgeber eine Gesetzesnorm im Laufe der Jahre immer weiter aufblähen kann. § 87 SGB V ist die Grundnorm für den Katalog und die Bewertung vertragsärztlicher und vertragszahnärztlicher Leistungen. Nach dieser Regelung vereinbaren die Kassenärztlichen Bundesvereinigungen mit Spitzenverband der Krankenkassen durch Bewertungsausschüsse einen einheitlichen Bewertungsmaßstab für die ärztlichen und zahnärztlichen Leistungen. So steht es in Satz 1 seines ersten Absatzes. Im Laufe der Jahre ist § 87 SGB V sehr umfangreich erweitert worden. Bei seinem Inkrafttreten im Jahr 1989 hatte er fünf Absätze. Heute sind es 36.

Ist aber nun weniger Gesetz immer die Lösung? Gilt also: Je weniger Gesetzestext und -inhalt, desto besser die Verständlichkeit des Rechts?

Sicher führt ein reduzierter Gesetzesinhalt tendenziell zu einer reduzierten Rechtskomplexität und damit tendenziell zu einer erhöhten Verständlichkeit des Rechts. Das ist aber keineswegs immer so. Es kann auch sein, dass ein reduzierter Gesetzesinhalt zu einer erhöhten Unverständlichkeit des Rechts führt. Das kann insbesondere dann der Fall sein, wenn der Gesetzgeber sich zu einigen wichtigen Punkten gar nicht äußert, obwohl dies geboten wäre.

Ein Beispiel dazu: Gewährt das Jobcenter Leistungen vorläufig und rührt sich danach ein Jahr keiner der Beteiligten, gelten die vorläufigen Leistungen als abschließend

¹⁹ Abrufbar unter <https://www.sozialgerichtstag.de/stellungnahme-refe-rentenanpassung-2022/> (abgerufen am 10.04.2025).

²⁰ Hierzu auch *Brose*, in: SGB 10/2024, Editorial.

festgesetzt, so § 41a Abs. 5 SGB II. Welche Rechtsfolgen diese „Fiktion der abschließenden Festsetzung“²¹ hat, hatte der Gesetzgeber vollständig offengelassen. Das BSG musste bereits mehrere Revisionsentscheidungen dazu treffen.²²

Der Gesetzgeber muss also die richtige Balance finden. Den Lebenssachverhalt, den er regeln will, darf er idealerweise also weder mit zu wenig Recht unterversorgen noch mit zu viel Recht überfrachten. Der Gesetzgeber sollte den Lebenssachverhalt also nicht zu kompliziert regeln, sondern nur so komplex wie unbedingt nötig und so einfach wie möglich. Diese Erkenntnis ist nicht bahnbrechend. Ich meine aber, der Gesetzgeber sollte sich öfter an sie erinnern und sie beherzigen.

b) Grenzen der Gestaltungsfreiheit

Allerdings ist die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auch nicht unbegrenzt, wenn es darum geht, gesetzliche Regeln einfach zu gestalten oder bestehende Regelungen zu vereinfachen. Denn es gibt Grenzen, die bei einer Rechtsvereinfachung eine Rolle spielen, und die einer Vereinfachung entweder rechtlich oder rein faktisch entgegenstehen.

Eine rechtliche Grenze für eine Rechtsvereinfachung setzt dem Gesetzgeber zunächst das Grundgesetz.

So muss der Gesetzgeber bekanntlich nicht nur im wesentlichen Gleiches gleich, sondern auch Ungleiches ungleich behandeln. Dies fordert der allgemeine Gleichheitssatz in Artikel 3 des Grundgesetzes. Er führt zu einem Differenzierungsgebot für den Gesetzgeber. Wesentlich unterschiedliche Sachverhalte im Steuerrecht zum Beispiel muss der Gesetzgeber auch unterschiedlich regeln, ansonsten verstieße er gegen den Grundsatz der gleichen Zuteilung steuerlicher Lasten.²³ Der Gesetzgeber darf es sich bisweilen aus verfassungsrechtlichen Gründen also nicht zu einfach machen.

²¹ BT-Drs. 18/8041, S. 54.

²² *Grote-Seifert*, in: jurisPK-SGB II, § 41a (Stand: 21.08.2024), Rn. 72 ff.; *Kemper*, in: Luik/Harich, SGB II, 6. Aufl. 2024, § 41a Rn. 64 ff.; jeweils m.N. zur Rspr. des BSG. Dasselbe gilt für die sog. Nullfestsetzung und ihre Dogmatik sowie Rechtsfolgen gemäß § 41a Abs. 3 Satz 4 und 5 SGB II.

²³ BVerfGE 168, 1 (Rn. 144 m.w.N.).

Begrenzte Möglichkeiten des Gesetzgebers, für Rechtsvereinfachung zu sorgen, bestehen auch im Sozialrecht. Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende wollte der Gesetzgeber bekanntlich das Recht der Existenzsicherung vereinfachen. Die Bedarfe für das tägliche Leben sollten typisiert sowie durch eine Geldleistung in fester Höhe und damit pauschaliert abgedeckt werden. Dadurch sollte die Leistungsgewährung vereinfacht werden. Diesen Vereinfachungsansatz hat das Bundesverfassungsgericht im Ergebnis begrenzt. Der Gesetzgeber dürfe im Existenzsicherungsrecht grundsätzlich schon Bedarfe typisieren und Leistungen pauschalieren. Er müsse aber sicherstellen, dass im Einzelfall nicht die Situation entsteht, dass existenznotwendige Bedarfe nicht gedeckt werden können. Dies folge aus der Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes.²⁴ In der Folge musste der Gesetzgeber auf Geheiß des Bundesverfassungsgerichtes eine Regelung (§ 21 Abs. 6 SGB II) in das Gesetz aufnehmen, wonach „unabweisbare Bedarfe“ im Einzelfall extra zu zahlen sind. Damit ist der pauschale und typisierte, als Vereinfachung für die Gesetzesanwendung gedachte Leistungsansatz löchrig geworden.

Würde man dem Gesetzgeber hier den Vorwurf machen, das Recht sei zu kompliziert, träfe man mit diesem Vorwurf den Falschen. Einer Vereinfachung steht hier das Grundgesetz in seiner Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht entgegen.

Bei dem Versuch der Rechtsvereinfachung stößt man aber auch auf faktische Grenzen.

Eine solche Grenze zieht unsere Rechtskultur. Denn wir neigen in Deutschland dazu, Rechtsvorschriften im Zweifel lieber kompliziert als einfach zu machen. Diese Aussage ist natürlich eine Pauschalierung. Unsere Rechtskultur ist aber jedenfalls für eine Vereinfachung nicht gerade aufgeschlossen. Aus dem ministeriellen Bereich vernimmt man bisweilen im Ergebnis den selben Befund, dort wird dieser als „Wunsch nach Einzelfallgerechtigkeit“ positiv umschrieben.

²⁴ BVerfGE 125, 175 (Rn. 204 und 208).

Aus dem ministeriellen Bereich wird ferner Zeitmangel als faktischer Grund dafür genannt, warum gute und verständliche Gesetzgebung erschwert wird. Auch der Deutsche Richterbund kritisierte im Jahr 2023 das »Hauruckverfahren« bei Gesetzen.²⁵ Und auch die Bundestagspräsidentin warnte im selben Jahr eindrücklich vor zu kurzen Beratungsfristen bei Gesetzgebungsverfahren.²⁶

Eine einfache Gestaltung der Gesetze werde faktisch – so hört man es weiter aus dem ministeriellen Bereich – auch dadurch begrenzt, dass widersprechende Zielsetzungen der Akteure im Gesetzgebungsverfahren nicht vorab im politischen Raum gelöst werden, sondern stattdessen „unausgegoren“ unter Anwendung von Kompromissformeln in das Gesetz einmünden.

Alle genannten Gründe sind meines Erachtens keinesfalls unüberwindbar, ganz im Gegenteil: Jedenfalls Zeitmangel und überstarkes Streben nach Einzelfallgerechtigkeit ließen sich sofort abstellen, wenn man sich einig wäre, dass beides für gute Gesetzgebung nicht gut ist.

2. Verständliche Rechtsprechung

Für die Komplexität des Rechts trägt aber nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Rechtsprechung Verantwortung. Wenn das Recht zu kompliziert ist, liegt das zwar sehr häufig daran, dass die Gesetze zu kompliziert sind. Manchmal ist aber auch nicht der Hersteller das Problem, sondern der Anwender. Eine Rechtslage kann also auch deshalb so kompliziert sein, weil die Anwender sie so kompliziert gemacht haben.

Als Beispiel hierfür wieder aus dem Existenzsicherungsrecht: Für hilfebedürftige Menschen bezahlt das Jobcenter die Wohnung, soweit diese – so das Gesetz - „angemessen“ ist. Aus diesem einen Wort, dem unbestimmten Rechtsbegriff der „Angemessenheit“, hat die Rechtsprechung bekanntlich sehr viele Worte gemacht. Den Jobcentern wurde höchstrichterlich aufgegeben, ein „schlüssiges Konzept“ zu erstellen, mit dem die Angemessenheit der Miete zu bestimmen ist. Ein solches Konzept

²⁵ Spiegel-Online vom 27.08.2023.

²⁶ F.A.Z. vom 06.03.2023

muss nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung kumulativ diverse Kriterien erfüllen, um auch wirklich schlüssig zu sein.²⁷

Konsequenz dieser hohen Anforderungen waren eine hohe Komplexität des Rechts sowie – für die hilfebedürftigen Menschen besonders nachteilig - eine erhebliche Rechtsunsicherheit – und dies über sehr viele Jahre.

Auch gegenüber dem Bundesverfassungsgericht wird in der juristischen Literatur die Forderung erhoben, es solle sich auf die großen Linien beschränken und von kleinteiligeren Ausdifferenzierungen sowie „Durch- und Überdogmatisierungen“ absehen, um eine „Überkomplexität des Verfassungsrechts“ zu vermeiden. Der Zugewinn an Rechtssicherheit werde durch eine höhere Komplexität und Verdichtung des Rechts selbst erkaufte. Damit verliere Verfassungsrecht die nötige Flexibilität und Entwicklungsoffenheit, wie sie eben gerade durch die Vagheit, Unbestimmtheit und Elastizität der früheren Formeln gewährleistet gewesen sei. Als Beispiele für Überdogmatisierungen des Verfassungsrechts werden etwa der allgemeine Gleichheitssatz sowie die Glaubensfreiheit in ihren jeweils komplexen Ausdifferenzierungen durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung genannt.²⁸

Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Andreas Voßkuhle* hat zu den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ausgeführt: „Mitunter sind seine Entscheidungen (...) sehr komplex geworden, etwa im Datenschutz. Ihre Umsetzung gestaltet sich dann auch in der Verwaltungspraxis äußerst schwierig. Diese Entwicklung könnte und sollte man überdenken.“²⁹

C. Zur Komplexität des Sozialrechts³⁰

I. Der Befund

²⁷ Darstellung der Rspr. des BSG etwa bei *Piepenstock/Senger*, in: jurisPK-SGB II, 5. Aufl., § 22 (Stand: 21.03.2025) Rn. 95-129; *Luik* in: Luik/Harich, SGB II, 6. Aufl. 2024, § 2 Rn. 120-142 (bes. 124).

²⁸ Zum Vorstehenden *Volkman*, Die Dogmatisierung des Verfassungsrechts, Überlegungen zur veränderten Kultur juristischer Argumentation, JZ 2020, S. 965, 972 ff.

²⁹ F.A.Z. vom 13.03.2025.

³⁰ Hierzu bereits *Blüggel*, Legal Tribune Online vom 09.04.2025, abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/meinung/m/sozialrecht-komplex-ineffizient-leistungen-zusammenlegen-kommentar> (abgerufen am 10.04.2025).

Ist unser System des Sozialrechts zu komplex? Allgemeiner gefragt: Wann ist ein System komplex? Was bedeutet Komplexität in Bezug auf das Recht?

In der Rechtswissenschaft konnte sich bislang keine einheitliche, allgemein anerkannte Definition des Begriffs Komplexität etablieren. Für das Recht – und für viele andere Untersuchungsgegenstände – fehlen zudem auch etablierte Methoden zur Quantifizierung der Komplexität. Dies ist der Befund der von *Janis Beckedorf* im Jahr 2024 vorgelegten Dissertation „Komplexität des Rechts - eine quantitative Untersuchung der Struktur des Rechts“.³¹

Versuchen wir es daher mit einer allgemeinen Umschreibung der Komplexität. Komplexität – so Wikipedia – ist ein Kompositum aus der Präposition „cum“ – also „mit“ oder „zusammen mit“ – und „plectere“ – also „flechten“ oder „ineinanderfügen“. Komplexität bedeutet danach „verflochten“, „verwoben“ oder „verschlungen“. In der Systemtheorie – so Wikipedia weiter – bemisst sich die Komplexität nach der Anzahl an Elementen, nach der Anzahl an den Verknüpfungen zwischen diesen Elementen und sowie der Unüberschaubarkeit dieser Verknüpfungen.³²

Legt man diesen Maßstab an, ist der Befund aus meiner Sicht eindeutig: Das deutsche Sozialrecht ist komplex, es weist sogar ein sehr hohes Maß an Komplexität auf.

Wie komplex das Sozialrecht ist, hat der Nationale Normenkontrollrat jüngst herausgearbeitet. Der Nationale Normenkontrollrat prüft als unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung die transparente und nachvollziehbare Darstellung der Bürokratiekosten und den Erfüllungsaufwand in allen Gesetzes- und Verordnungsentwürfen der Bundesregierung.

Der Normenkontrollrat hat im Jahr 2024 ein sehr lesenswertes Gutachten mit dem Titel „Wege aus der Komplexitätsfalle – Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen“ veröffentlicht, das durch die Unternehmensberatung Deloitte erstellt

³¹ Zitiert nach der Zusammenfassung dieser Dissertation, abrufbar unter <https://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/35878/1/Beckedorf.pdf> (abgerufen am 10.04.2025).

³² Zum Vorstehenden <https://de.wikipedia.org/wiki/Komplexität> (abgerufen am 10.04.2025).

wurde.³³ Dort wird der Bürokratieaufwand für die Leistungsberechtigten und die Verwaltung untersucht.

Der Nationale Normenkontrollrat analysiert die Komplexität des Sozialrechts unter drei Aspekten: Regulatorisch, organisatorisch und technisch.

In regulatorischer Hinsicht erhebt er folgenden Befund:

- Es gibt eine Kumulation von sehr vielen Sozialleistungen.
- Diese Leistungen stehen in unterschiedlichen Verhältnissen zueinander: Alternativverhältnis (also Vor- und Nachrang), Anrechnungs- oder Additionsverhältnis.
- Die Vielzahl der Leistungen und Beziehungen führt zu einer unerschöpflichen Anzahl möglicher Fallkonstellationen.
- Es gibt ein Beratungsdefizit: Es fehlt ganzheitliche Beratung an einer zentralen Stelle, es erfolgt stattdessen nur eine Beratung im jeweiligen Zuständigkeitssektor.
- Es existieren nicht harmonisierte Begriffe (z.B. Einkommen).
- Es herrscht ein hohes Maß an Einzelfallbetrachtung.

In organisatorischer Hinsicht beobachtet der Normenkontrollrat folgendes:

- Es gibt eine hohe Behördenanzahl mit jeweils eigenen Verwaltungsstrukturen und -prozessen, IT-Systemen und Datenbeständen.
- Die Koordination zwischen Behörden erfolgt oft mit langer Bearbeitungsdauer und Zuständigkeitskonflikten sowie hohem Koordinierungsbedarf, vor allem bei Vor- und Nachrangigkeiten einzelner Leistungen.
- Die Kommunikation zwischen Behörde und Anspruchsberechtigten ist oft schwierig.
- Zwischen den Behörden und Trägern gibt es überschneidende Zuständigkeiten.
- Behörden sind mit umfangreichen Fallkonstellationen konfrontiert (Bsp. Bedarfsgemeinschaft im SGB II mit horizontaler Einkommensanrechnung, bei der sich gemäß § 9 Abs. 2 SGB II die Veränderung des Einkommens bei einer Person regelmäßig auf den Leistungsanspruch aller Personen auswirkt).

³³ Abrufbar unter <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2024-nkr-sozialleistungsgutachten.html> (abgerufen am 10.04.2025).

- Es fehlt eine übergreifende Steuerung, es sind mehrere Bundesministerien involviert.

In technischer Hinsicht beschreibt der Nationale Normenkontrollrat insbesondere eine starke technische Heterogenität. Bisher existiere kaum ein verbindendes Element, wie zum Beispiel gemeinsam genutzte Fachverfahren, Standards oder IT-Architekturgrundsätze.

Der Normenkontrollrat kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass das System des Sozialrechts sehr komplex ist. Er spricht sogar von einer Komplexitätsfalle. Die Summe der Beziehungen zwischen den Leistungen mit unterschiedlichen Leistungsträgern führe zu einem überkomplexen mehrpoligen Leistungssystem. Das Zusammenspiel von divergierenden Vollzugsbehörden, unterschiedlichen Begriffsdefinitionen und zu berücksichtigenden Vor- und Nachrangverhältnissen erzeuge einen unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand für die Gewährung von staatlichen Sozialleistungen. Hieraus resultiere ein hoher Grad an Ineffektivität und Ineffizienz. Grundlegende Umbaumaßnahmen am „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“ seien überfällig und unumgänglich.

Am – zugegeben etwas zugespitzten - Beispiel einer vierköpfigen Patchworkfamilie hat der Normenkontrollrat aufgezeigt, dass diese Anspruch auf acht Sozialleistungen hat. Diese sind bei sechs verschiedenen Behörden getrennt voneinander zu beantragen. Dabei kommen drei verschiedene Einkommensbegriffe und drei unterschiedliche Definitionen der häuslichen Lebensgemeinschaft zum Tragen.

Zum selben Befund hinsichtlich der Komplexität des Sozialrechts kommt die „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“.³⁴ Diese Initiative wurde gegründet von der Medienmanagerin Julia Jäkel, den früheren Bundesministern Peer Steinbrück und Thomas de Maizière sowie dem ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle, sie steht unter der Schirmherrschaft von Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier. Die vier Initiatorinnen und Initiatoren werden dabei von einer Gruppe von über 50 Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft unterstützt. Im Zwischenbericht der Initiative aus März 2025 heißt es zum

³⁴ <https://www.ghst.de/initiative-fuer-einen-handlungsfahigen-staat> (abgerufen am 10.04.2025).

Thema Soziales: „Der deutsche Sozialstaat ist überaus komplex organisiert, mit einer Vielzahl von Schnittstellen und verschiedenen sozialen Hilfen und Förderungen. Fünf Bundesministerien verantworten etwa 170 Leistungen, die von fast 30 Behörden unter Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten verwaltet und in 16 Ländern mit 400 kommunalen Gebietskörperschaften teils unterschiedlich umgesetzt werden. Die Verwaltungen sind mit dem Vollzug überlastet, die Anspruchsberechtigten mit Antragstellungen überfordert, und die Zuweisung von sozialen Hilfen und Förderungen führt nicht selten zu falschen Anreizwirkungen.“³⁵

Bemisst man den Grad der Komplexität – wie soeben ausgeführt - nach der Anzahl an Elementen, nach der Anzahl an den Verknüpfungen zwischen diesen Elementen und sowie der Unüberschaubarkeit dieser Verknüpfungen, ist das Befund aus meiner Sicht angesichts des zuvor Ausgeführten eindeutig: Insbesondere die hohe Anzahl an Sozialleistungen und Zuständigkeiten führt zu einer sehr hohen Anzahl an Verknüpfungen. Das System des Sozialrechts ist sehr komplex.

II. Die Therapie

Muss man das Sozialrecht überhaupt behandeln? Ist das Sozialrecht *zu* komplex? Das wirft die Frage auf, was eigentlich der Maßstab und das Ziel bei dem Umgang mit Komplexität ist.

Komplexität lässt sich in einem entwickelten Gesellschafts- und Rechtssystem nicht vermeiden. Entscheidend ist aus meiner Sicht zweierlei:

1. Wie viel Komplexität ist erforderlich?
2. Wie gestaltet man diese?

Das Ziel ist es also nicht, jede Komplexität zu vermeiden, sondern ausschließlich unnötige oder schlecht organisierte Komplexität. Also nur so viel Komplexität wie nötig und so gut organisiert wie möglich. Die Direktiven bei der Gestaltung und Organisation des Systems sollten dabei meines Erachtens Effizienz und Effektivität sein.

³⁵ Zwischenbericht S. 58, abrufbar unter https://www.ghst.de/fileadmin/images/01_Bilddatenbank_Website/Demokratie_staerken/Initiative_für_einen_handlungsfähigen_Staat/20250311_Zwischenbericht_interaktiv.pdf (abgerufen am 10.04.2025).

Effizienz beschreibt das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag. An einem ineffizienten Sozialrechtssystem wird wohl niemandem gelegen sein.

Effektivität im Sozialrecht bedeutet, dass die Sozialleistungen auch dort ankommen, wo sie hin sollen. Das ist nach meiner Einschätzung eine ganz wichtige Direktive. Denn sie hat zugleich auch eine Gerechtigkeitskomponente: Kommen Sozialleistungen bei den Adressaten entgegen der legislativen Zielsetzung nicht an, zum Beispiel weil ein bestimmter Personenkreis aufgrund geringer Bildung faktisch ausgeschlossen ist, während andere Personenkreise die Sozialleistung in Anspruch nehmen, kann ein solches Ergebnis wohl kaum als gerecht bezeichnet werden. Dabei geht es um den gleichen Zugang zum Recht.

Dass unser Sozialrechtssystem sowohl unnötige als auch schlecht organisierte Komplexität aufweist und es in Sachen Effizienz und Effektivität noch deutlich Luft nach oben hat, steht für mich nach jahrelangen eigenen Erfahrungen in der Rechtsanwendung und insbesondere nach der Analyse des Normenkontrollrates fest.

Wie soll man unnötiger oder schlecht organisierter Komplexität nun im Sozialrecht begegnen?

Man wird mit juristischem Wissen allein nicht auskommen, wenn man den Versuch unternehmen will, das Sozialrecht weniger komplex zu gestalten und den Bürgerinnen und Bürgern den Weg zum Sozialstaat und seinen Leistungen zu erleichtern. Dies erfordert einen interdisziplinären Ansatz, insbesondere mit verwaltungswissenschaftlichen Kenntnissen.

Es gibt zwei unterschiedliche Ansätze und Wege, um der Komplexität des Sozialrechts zu begegnen: Zum einen die große, deduktive Lösung, die im gesamten Sozialrechtssystem die Komplexität herabsetzen will – die Strukturreform. Es gibt aber auch konkrete, induktive Ansätze.

1. Strukturreform

Zunächst zur Strukturreform: Hierzu liefert der Nationale Normenkontrollrat in seinem eben erwähnten Gutachten aus dem Jahr 2024 konkrete Vorschläge und Empfehlungen.³⁶

Der Normenkontrollrat gibt Handlungsempfehlungen (wieder) auf drei Ebenen, um Wege aus der Komplexität zu weisen: Regulatorische, organisatorische und technische Handlungsempfehlungen.

Als regulatorische Handlungsempfehlung nennt der Normenkontrollrat an erster Stelle, die Kumulation von Sozialleistungen aufzulösen. Die zahlreichen Anrechnungsverhältnisse sollten auf ein Minimum reduziert werden. Fundamentaler Bestandteil dessen müsse die eindeutige Zuweisung einer Leistung zu einem Bedarf sein, zum Beispiel für den Bedarf Wohnen. Im Idealzustand werde nur eine gebündelte Leistung (mit Einzelbestandteilen) pro Bedarf erbracht. Bündelt man Leistungen in dieser Weise, entfallen damit zugleich behördliche Zuständigkeitsfragen und – abgrenzungen.

Interessant in diesem Zusammenhang ist eine Anregung des Deutschen Institutes für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung. Angesichts der vielfältigen Überschneidungen von Leistungen im Bereich der Grundsicherungssysteme wäre es ein lohnenswertes Ziel, Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenlegung von Grundsicherungssystemen (Sozialhilfe, Bürgergeld, Wohngeld, Eingliederungshilfe, Kinder- und Jugendhilfe, BAföG, Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Kindergeld, Elterngeld) näher zu betrachten.³⁷

Der Normenkontrollrat plädiert ferner für eine Pauschalierung von Leistungen. Ein stärker pauschaliertes Sozialleistungsrecht entlaste die Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger, denn es ermögliche Automatisierung und erhöhe die Transparenz. Das Instrument der individuellen Mehrbedarfe sollte eine Ausnahme bleiben. Regelfälle sollten automatisiert werden, während spezifische Einzelfälle einer individuellen, persönlichen Bearbeitung unterzogen werden sollten.

³⁶ Fn. 33.

³⁷ Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS), Fragmentierung der Sozialpolitik – Schnittstellen und Brüche zwischen unterschiedlichen Sozialpolitikfeldern, Ein Kurz-Überblick, S. 4, abrufbar unter <https://difis.org/publikationen/publikation/92> (abgerufen am 10.04.2025).

Nun zu den organisatorischen Handlungsempfehlungen:

Die Sozialleistungen müssten – so der Normenkontrollrat - ganzheitlich betrachtet und gesteuert werden. Dies gelte insbesondere für die Steuerung des Verwaltungsvollzugs auf den föderalen Ebenen. Die gegenwärtige Trennung von Ressortzuständigkeiten erschwere eine wirksame Reform und digitale Transformation der Sozialleistungsverwaltung. Es bedürfe einer koordinierenden Instanz.

Die Pfadabhängigkeiten des historisch gewachsenen Systems könnten nur schwer durch unkoordinierte Einzelmaßnahmen verschiedener Ressorts aufgelöst werden. Der konsequente Weg sei die Bündelung der Federführung für alle Leistungen der sozialen Sicherung in einem Bundesministerium.

Sinnvoll sei es ferner, den Vollzug Ebenen übergreifend zu standardisieren und zu bündeln. Besonders interessant finde ich die Anregung, pauschalierte Bedarfe auf überörtlicher Ebene zu bearbeiten, um auf örtlicher Ebene mehr Kapazitäten für die Bearbeitung individueller, spezieller Bedarfe zu schaffen.

Der Schwerpunkt der örtlichen Aufgaben sollte auf der ganzheitlichen Beratung und der Bearbeitung von Einzelfällen über den persönlichen Kontakt zu den Anspruchsberechtigten liegen. Die Neugestaltung der Auskunftspflicht und Beratungspflicht der Sozialleistungsträger sollte dabei eine zentrale Rolle spielen, indem die ganzheitliche Beratung zu allen Leistungen des Systems der sozialen Sicherung auch von behördlicher Seite ermöglicht wird. Voraussetzungen dafür seien die entsprechende Reform der §§ 13 ff. SGB I sowie die Übertragung der Aufgabe auf eine örtlich zuständige Behörde. Für Beratungssuchende entstehe so eine einzige zentrale Anlaufstelle vor Ort, die einen ganzheitlichen Zugang zu allen Sozialleistungen eröffnet.

Und schließlich zu den technischen Handlungsempfehlungen:

Hier empfiehlt der Normenkontrollrat vor allem einen gemeinsamen offenen IT-Fachstandard mit standardisierten Schnittstellen sowie einem einheitlichen Architekturma-

nagement und einheitlichen Basiskomponenten. Dafür seien eine langfristige Finanzierung durch Bund und Länder sowie technischer und organisatorischer Support für die Kommunen von Beginn an notwendig. Durch die verstärkte Nutzung und Bündelung von den eben bereits erwähnten pauschalierten Regelfällen sollte ein Großteil der Sozialleistungen jedenfalls zum Teil automatisierbar gemacht und in den überörtlichen Vollzug integriert werden.³⁸

Diese konkreten Vorschläge des Normenkontrollrates, um aus der von ihm so bezeichneten „Komplexitätsfalle“ im Sozialrecht herauszukommen, waren im politischen Raum, soweit von außen zu beurteilen, bislang nicht aufgenommen worden. Das hat sich nun geändert. Im Sondierungspapier von CDU, CSU und SPD vom 8. März 2025 wird ausgeführt: „Viele soziale Leistungen sind unzureichend aufeinander abgestimmt. Wir wollen Leistungen zusammenfassen und besser aufeinander abstimmen, etwa durch die Zusammenführung durch Wohngeld und Kinderzuschlag. Wir wollen, dass – wo immer möglich – Leistungen und Beratung aus einer Hand erbracht werden. Die Prozesse müssen digitalisiert werden.“³⁹ Im Ergebnis werden dort damit ganz wesentliche Empfehlungen des Nationalen Normenkontrollrates aufgegriffen.

Auch die bereits erwähnte „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ hat zahlreiche Empfehlungen des Nationalen Normenkontrollrates übernommen, zum Teil modifiziert und empfiehlt zusammengefasst folgendes:

- Zuständigkeit für Sozialleistungen vorzugsweise in einem Bundesministerium bündeln.
- Begriffe im Sozialrecht vereinheitlichen (z.B. Einkommen, Vermögen).
- Drei Bedarfsgruppen schaffen: Kinder und Jugendliche, Erwachsene und Haushalte.
- Bereitstellung aller Regelleistungen über eine zentrale digitale Dienstleistungsplattform.

³⁸ Zum Vorstehenden Fn. 33.

³⁹ Abrufbar etwa unter <https://www.cdu.de/koalitionsverhandlungen/#sondierungen> (abgerufen am 10.04.2025). Dies ist in den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD eingegangen (S. 15), abrufbar etwa unter https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag_2025.pdf (abgerufen am 10.04.2025).

In der Umsetzung sind Strukturreformen immer anspruchsvoll und in vielerlei Hinsicht sehr aufwendig. Allein die Aufgabe, die IT bundesweit zu vereinheitlichen, ist bei den vorhandenen und insbesondere föderalen Strukturen ein Herkulesakt.

2. Konkrete Ansätze

Es gibt als Alternative zur großen Strukturreform auch konkrete, induktive Ansätze. Wählt man diesen Ansatz, also „das kleine Besteck“, das von konkreten praktischen Konstellationen ausgeht, kann man sich zunächst fragen, wo in der Praxis besonders dringende Bedarfe bestehen, Transparenz und Klarheit und damit einen besseren Zugang zum Recht herzustellen.

Die Soziale Arbeit – so ein Vorschlag – könne hierzu mit ihrer Expertise einen wertvollen Beitrag leisten. Die Menschen, die in der Praxis arbeiten und beraten, wissen in der Tat sicher am besten, wo der Schuh besonders drückt.⁴⁰

Ein Beispiel, wo man ganz konkret ansetzen könnte, habe ich mitgebracht: „Groben Schätzungen zufolge wird die Hälfte der Bürger, die sehr geringe Rente beziehen und Anspruch auf ergänzende Grundsicherung im Alter haben, vom Hilfesystem nicht erreicht.“⁴¹ Zwar sind Unwissenheit und Überforderung der Betroffenen nicht die einzigen Gründe dafür, dass Menschen in dieser Situation die Sozialleistungen nicht erreicht, sondern es spielt auch Scham eine Rolle (Stichwort „verdeckte Altersarmut“). Jedenfalls ermöglicht das Sozialrecht hier aber offensichtlich keinen einfachen oder gar niedrighschwelligen Zugang zu seinen Leistungen. *Georg Cremer* nimmt dabei Bezug auf eine Studie, die das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung für die Deutsche Rentenversicherung im Jahr 2019 erstellt hat. Danach ist die Nichtinanspruchnahme unter den Berechtigten hoch. Für die Jahre 2010 bis 2015 ergibt sich - je nach Modellannahmen - eine Quote der Nichtinanspruchnahme zwischen 52% und 63%. Diese Quote unterscheidet sich je nach Bildungsgrad sehr deutlich.⁴²

⁴⁰ *Eckhardt*, Sozialrecht-Justament, Oktober 2024, S. 11, abrufbar unter https://cdn.website-editor.net/99b9ebaf754545859fe2f4596fb10714/files/uploaded/SJ_10_2024-f87e4736.pdf (abgerufen am 10.04.2025).

⁴¹ *Cremer*, Sozialpolitik in der Zeitenwende, F.A.Z vom 16.09.2024.

⁴² *Buslei/Geyer/Haan/Harnisch*, Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut, in: DIW Wochenbericht 86 (2019) 49, 910 ff., abrufbar unter https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.699934.de/19-49-1.pdf (abgerufen am 10.04.2025).

Auch *Constanze Janda* hat sich jüngst in einer Studie des Deutschen Institutes für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung mit der „Zugänglichkeit des Sozialstaats - Wege aus der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen“ intensiv beschäftigt und dort zahlreiche konkrete Verbesserungen angeregt.⁴³ *Janda* hat an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer zudem ein interessantes Projekt betreut. Entwickelt wurde ein digitaler Anspruchs- und Kooperationscheck. Dieses Instrument soll eine Anlaufstelle für Informationen zu Sozialleistungen sein und zu mehr Orientierung im Geflecht des Sozialstaates beitragen.⁴⁴

Mit dem Anspruchs- und Kooperationscheck sind wir bei dem Thema Beratung. Dass in einem komplexen System Beratung zwingend erforderlich ist, dürfte niemand bestreiten.

Eine Neugestaltung der Auskunftspflicht der Sozialleistungsträger hat – wie soeben bereits erwähnt – der Nationale Normenkontrollrat angeregt. Ziel müsse es sein, eine ganzheitliche Beratung zu allen Leistungen des Systems der sozialen Sicherung von behördlicher Seite zu ermöglichen, also nicht nur eine Sektorenberatung. Das finde ich eine ganz zentrale Stellschraube, um den Zugang zu Sozialleistungen zu verbessern. Aber eines ist aus meiner Sicht auch klar: Ohne mehr Personal – das heißt zugleich: ohne mehr Geld - lässt sich dies nicht umsetzen. Das Personal muss zudem fortgebildet werden, wenn es nun auch zuständigkeitsübergreifend Auskunft geben und beraten soll.

Bei dem Thema Beratung ist auch die Bedeutung der Fachanwälte für Sozialrecht zu nennen. Ihre Anzahl ist stark rückläufig. *Jens-Oliver Siebold*, Fachanwalt für Sozialrecht und Mitglied der Arbeitsgemeinschaft Sozialrecht im DAV, führt hierzu aus: „Wir verzeichnen in der Arbeitsgemeinschaft Sozialrecht im Deutschen Anwaltverein einen Mitgliederrückgang von 1.250 Kolleginnen und Kollegen im Jahr 2018 auf 890 sozialrechtlich tätige Anwältinnen und Anwälte. Nachwuchs ist nicht in Sicht. Die Zahl der

⁴³ DIFIS-Studie 2024/9, abrufbar unter <https://difis.org/publikationen/publikation/98> (abgerufen am 10.04.2025).

⁴⁴ <https://www.kooperationsgebote-sozialrecht.de> (abgerufen am 10.04.2025).

sozialrechtlichen Lehrstühle an den Universitäten hat drastisch abgenommen und Fachanwaltskurse gab es über Jahre nicht.“⁴⁵

Auf die große Bedeutung der Fachanwälte für Sozialrecht hat auch Dr. Christine Fuchsloch als Präsidentin des BSG im Jahrespressegespräch 2025 hingewiesen. Zwar bestehe mit dem gewerkschaftlichen und dem Rechtsschutz durch die Sozialrechtsverbände in der Sozialgerichtsbarkeit noch eine starke zweite Säule der Prozessvertretung. Dies genüge aber nicht, dauerhaft den Mangel in der Anwaltschaft auszugleichen.⁴⁶ Dem kann ich mich nur anschließen

Und noch eine letzte Anmerkung zum Thema Beratung: Wir wäre es denn, hier die Potentiale der Künstlichen Intelligenz zu nutzen? Unter justiz.de haben wir schon jetzt ein Justizportal des Bundes und der Länder, das dem niedrigschwelligen Zugang zum Recht dienen soll. Das Portal hat aktuell noch eine etwas altbacken anmutende Aufmachung. Man findet dort die zuständigen Gerichte, das ist gut, aber auch „Formulare“, die dann als PDF-Datei zur Verfügung gestellt werden. Das ist aus meiner Sicht nicht mehr zeitgemäß.

Wenn man auf dieses Justizportal aber einen KI-Chatbot – also ein intelligent gestaltetes technisches Dialogsystem – setzen würde, sähe das Ergebnis schon ganz anders aus. Dann erhielte man dort zum Beispiel die Antwort auf die Frage, welche Gerichte für Bürgergeld zuständig sind. Oder – ich lasse meine Gedanken fliegen – ich erhalte die Möglichkeit, meine Situation zu schildern – denken Sie noch einmal bitte an die Situation meiner Verwandten mit Wohngeld etc. -, und erhalte die Auskunft, welche Sozialleistungen welcher Behörden in Betracht kommen, mit einem direkten Link dorthin und einer ersten, vielleicht noch unverbindlichen Anspruchsprüfung. Und das Ganze selbstverständlich in mehreren Sprachen.

Ich habe zur Situation meiner Verwandten einmal ChatGPT-4 (Wissenstand Juni 2024) befragt. Meine Eingabe war: „Bitte hilf mir bei der Frage, welche Sozialleistungen bei unserer Verwandten in Betracht kommen. Unsere Verwandte hat ein kleines

⁴⁵ Siebold, SGB 2025, I. Ferner bereits Kilger, 50 Jahre Sozialrecht – Beratungsnotstand, Spielt die Anwaltschaft im Sozialrecht nur eine marginale Rolle?, AnwBl. 2023, S. 542 ff.

⁴⁶ Abrufbar unter https://www.bsg.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/2025_03.html (abgerufen am 10.04.2025).

Einfamilienhaus und eine kleine Rente.“ Ich habe – neben weiteren Hinweisen – dazu diese Antwort erhalten:

„1. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Falls die Rente nicht zum Leben reicht, kann deine Verwandte Grundsicherung nach SGB XII beantragen. Das Sozialamt prüft, ob sie genug Einkommen oder Vermögen hat. Ein selbst genutztes Haus bleibt unter bestimmten Bedingungen unangetastet.

2. Wohngeld

Falls sie mit ihrer kleinen Rente knapp über dem Grundsicherungsniveau liegt, könnte Wohngeld eine Möglichkeit sein. Die Höhe hängt von der Rente, der Haushaltsgröße und den Wohnkosten ab.

3. Heizkostenzuschuss / Energiehilfen

In manchen Bundesländern gibt es spezielle Programme für Menschen mit geringem Einkommen.

4. Pflegegeld oder Hilfe zur Pflege (falls nötig)

Falls sie pflegebedürftig ist, könnte sie Leistungen der Pflegeversicherung bekommen. Wenn das nicht reicht, gibt es Hilfe zur Pflege vom Sozialamt.

5. Befreiung von Rundfunkgebühren und Ermäßigungen

Mit Grundsicherung oder Wohngeld kann sie sich von der Rundfunkgebühr (GEZ) befreien lassen.“

Diese Anfrage hat insgesamt weniger als eine Minute gedauert. Neben einer digitalen Unterstützung werden wir im Sozialrecht immer aber auch ein analoges Angebot vorhalten müssen. Manche Menschen haben keinen Zugang zur digitalen Welt oder benötigen immer menschliche Unterstützung.

D. Zusammenfassung

I. Verständlichkeit des Sozialrechts

Wenn Bürgerinnen und Bürger die Gesetze nicht verstehen, liegt das entweder an der Sprache, der Regelungstechnik oder dem Inhalt der Rechtstexte.

Zur Sprache und Regelungstechnik weiß man genau, wie es verständlich geht. Klare Sprache, keine Verweisungsketten usw. Daher mein Appell an den Gesetzgeber: Endlich machen.

Beim Inhalt der Rechtstexte wird es schwieriger. Im Gesetzgebungsverfahren ist in jedem Fall Zeitmangel zu vermeiden, denn Zeitmangel ist ein zuverlässiger Qualitätsvernichter. Ferner sollten widersprechende Zielsetzungen der Akteure im Gesetzgebungsverfahren zuerst im politischen Raum gelöst und erst danach die Gesetzestexte formuliert werden.

Für die Verständlichkeit des Sozialrechts ist aber nicht nur der Normgeber verantwortlich, sondern auch die Normanwender sind in der Pflicht. Auch die sozialgerichtliche Rechtsprechung kann dafür verantwortlich sein, dass das Recht immer schwerer zu verstehen ist. Natürlich ist vor allem die höchstrichterliche Rechtsprechung zur Fortbildung des Rechts berufen.⁴⁷ Sie sollte aber bei aller Innovationsfreude ihr Augenmerk auch darauf richten, ob es wirklich zwingend erforderlich ist, durch Richterrecht weitere Differenzierungen und Verästelungen zu schaffen.

II. Komplexität des Sozialrechts

Komplexität lässt sich in einem entwickelten Gesellschafts- und Rechtssystem nicht vermeiden. Entscheidend ist aus meiner Sicht, wie viel Komplexität man zwingend benötigt und wie man diese dann gestaltet und organisiert. Das Ziel ist es also, unnötige Komplexität oder schlecht organisierte Komplexität zu vermeiden.

Unser Sozialrechtssystem hat einen sehr hohen Grad an Komplexität. Dieser sollte reduziert werden, damit sich Effizienz und Effektivität im System erhöhen. Um dies zu erreichen, kann man entweder zum großen Wurf oder im Konkreten ansetzen.

Setzt man zum großen Wurf – zur Strukturreform - an, hat dazu der Nationale Normenkontrollrat regulatorische, organisatorische und technische Empfehlungen mit einem ganzen Füllhorn von konkreten Maßnahmen vorgelegt. Hervorzuheben aus mei-

⁴⁷ § 132 Abs. 4 Fall 1 GVG.

ner Sicht insbesondere der regulatorische Vorschlag, die Kumulation von Sozialleistungen aufzulösen. Im Idealfall gibt es eine Leistung für einen Bedarf. Damit werden die komplexen Vor- und Nachrangverhältnisse und ggf. Anrechnungen drastisch reduziert oder sogar ganz abgeschafft.

Setzt man im Konkreten an, sollte man dort beginnen, wo in der Praxis der Schuh besonders drückt. Die Menschen, die in der Praxis arbeiten und beraten, werden dies am besten wissen. Als Beispiel hatte ich die Grundsicherung im Alter genannt. Kinderarmut wäre möglicherweise ein weiteres Themengebiet. Sind Menschen vom Zugang zum Recht ausgeschlossen, hat dies nicht nur etwas mit der Effektivität des Systems zu tun. Es hat auch eine Gerechtigkeitsdimension.

Eine ganzheitliche, zuständigkeitsübergreifende und kompetente Beratung ist ebenfalls ein konkreter Ansatz, um auf Komplexität zu reagieren und den Zugang zum Recht zu verbessern. Hätte es eine derart qualifizierte Beratung bei meiner Verwandten, von der ich eingangs erzählt habe, gegeben, hätte sie die ihr zustehenden Ansprüche auf Sozialleistungen besser - und auch wesentlich früher - realisieren können.

E. Fazit

Überwiegend weiß man also, was zu tun ist, um die Verständlichkeit des Rechts zu verbessern und seine Komplexität zu reduzieren oder den Umgang mit ihr besser auszugestalten. Es gibt also bereits viele gute Vorschläge. Man sollte sie auch umsetzen.