



/ PD-Impulse /

Kosteneinsparung und Entlastung der Justiz durch eine datenbasierte Gesetzesfolgen- abschätzung

14. Dezember 2023

/ Für die öffentliche Hand von morgen /

Inhaltsverzeichnis

/	Vorwort	3	/	Anhang / Methodische Erläuterungen	36
	Management Summary	4		Entscheidungsdatenbasis und -auswertung	36
1	Einleitung	5		Personalaufwands- und Kostenschätzung	39
1.1	Ziele und Vorgehen	7		Rechtsnormanalyse	42
1.2	Leitfragen der Untersuchung	9	/	Verzeichnisse	44
2	Ergebnisse	10		Abbildungsverzeichnis	44
2.1	Entscheidungsdatenauswertung	10		Tabellenverzeichnis	45
2.2	Personalaufwands- und Kostenschätzung	20		Literatur- und Quellenverzeichnis	46
2.3	Rechtsnormanalyse	24		Glossar	48
3	Empfehlungen und Ausblick	34	/	Autorinnen und Autoren	51
			/	Kontakt	53

Vorwort

Der demografische Wandel sorgt bereits heute dafür, dass in vielen Behörden Fachkräfte fehlen. Das führt nicht nur dazu, dass der Staat seine Aufgaben in Teilbereichen nicht mehr in vollem Umfang erfüllen kann. Fehlender Nachwuchs bedeutet auch eine zusätzliche Belastung für die Beschäftigten – zumal, wenn der Arbeitsumfang immer weiter zunimmt. Dies zeigt sich sehr deutlich im Bereich der Justiz. Hier sind vor allem die Gerichte vom wachsenden Fachkräftemangel besonders stark betroffen.

Inwiefern die ausgeprägte Arbeitsbelastung an deutschen Gerichten mit der Ausgestaltung von Rechtsnormen zu tun hat – und welche Möglichkeiten es zur gezielten Entlastung gibt – hat die PD im Rahmen der vorliegenden PD-Impulse-Veröffentlichung untersucht. Besonders im Fokus standen dabei Gesetze, die durch eine vergleichsweise große Zahl an Gerichtsverfahren hohe Aufwände und damit auch hohe Belastungen und Kosten bei den Gerichten verursachen.

Diese „teuren“ Rechtsnormen wurden im Kontext der Studiererstellung mittels einer computerbasierten Methode sprachlich analysiert. Für die Aufwands- und Kostenschätzung sowie die inhaltliche Analyse entwickelte die PD dann ein Auswertungstool, um die Datenmengen verarbeiten zu können und die Potenziale von Data-Science-Methoden für die Rechtsnormanalyse zu erproben. Auf diese Weise sollten die Ursachen für die hohen Verfahrenszahlen ermittelt und Hinweise für eine verbesserte inhaltliche Ausgestaltung von Rechtsnormen abgeleitet werden.

Eine Herausforderung im Kontext der Untersuchung war die unzureichende Menge an verfügbaren Daten. Bislang wird nur ein Bruchteil der von den Gerichten gefällten Entscheidungen veröffentlicht. Die richterlichen Begründungen lassen Rückschlüsse etwa auf das Vorliegen unbestimmter, das heißt interpretationsfähiger Rechtsbegriffe vor. Die damit einhergehende Rechtsunsicherheit mündet dann oftmals in ressourcenintensive Rechtsstreitigkeiten.

Mit einer quantitativ und qualitativ verbesserten Datengrundlage jedoch hat das von der PD entwickelte Modell zur Kosten- und Rechtsnormanalyse das Potenzial, langfristig zur Entlastung der Gerichte und damit auch der Beschäftigten sowie zur Senkung der Kosten dort beizutragen.

Stéphane Beemelmans
Geschäftsführer,
PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Claus Wechselmann
Geschäftsführer,
PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Management Summary

Gesetze zu befolgen kann für Bürger und Bürgerinnen sowie Wirtschaft und Verwaltung Kosten und Zeit verursachen. In dieser Betrachtung bleiben jedoch die Kosten für die Judikative außen vor.

Die PD hat nun ein Modell zur Gesetzesfolgenabschätzung für Gerichte auf der Rechtsnormebene entwickelt. Dieses Modell zielt darauf ab, die Rechtsnormen zu identifizieren, die unter anderem aufgrund ihrer Ausgestaltung zu erhöhten Zahlen von Gerichtsverfahren führen und damit potenziell mehr Kosten verursachen. Der Ansatz der PD basiert auf der Analyse von Gerichtsentscheidungen – im Falle der hier vorliegenden Untersuchung von Entscheidungen der Landessozialgerichte – und nutzt Data-Science-Methoden, um Erkenntnisse zur inhaltlichen Ausgestaltung aus den Entscheidungstexten zu extrahieren.

Hohe Folgekosten bestimmter Rechtsnormen sollten den Gesetzgeber dazu bewegen, anhand der hier entwickelten Methode deren Ursachen zu analysieren und – sofern die Ausgestaltung der Rechtsnorm als Kostentreiber identifiziert wird – diese Ausgestaltung kritisch zu prüfen.

Wenn man dieses Modell zur Erfassung der Gerichtskosten anwendet, entstehen aus Sicht der PD zwei wesentliche Vorteile:

- / Es wird möglich, die Eignung und Effizienz von Rechtsnormen zu bewerten. Dies sind wichtige Informationen für eine datenbasierte **Verbesserung der Ausgestaltung von Rechtsnormen**.
- / Außerdem trägt der von der PD entwickelte Ansatz zu **transparenten Kosten** und einer verbesserten **Rechtssetzung** bei.

Die größte Herausforderung bei diesem Ansatz liegt in der derzeit sehr begrenzten Datenverfügbarkeit – nur ein Bruchteil der von den Gerichten gefällten Entscheidungen werden aktuell veröffentlicht. Die PD weist daher an dieser Stelle auf die notwendigen Schritte zur Verbesserung der Datenbasis- und Datenqualität hin. Bei einer verbesserten Datenverfügbarkeit und durch die Anwendung neuer Sprachmodelle hat dieses Modell dann das Potenzial, langfristig zur Entlastung der Gerichte und damit auch der Beschäftigten dort beizutragen.

Erste Anwendungen des entwickelten Ansatzes auf Entscheidungen von Landessozialgerichten haben – neben einer höheren Kostentransparenz – bereits gezeigt, dass dadurch eine verbesserte, evidenzbasierte inhaltliche Ausgestaltung unserer Rechtsnormen erreicht werden kann. Mit Natural Language Processing stehen dafür neue statistische Analysemethoden zur Verfügung, die angesichts der sich rasant entwickelnden Auswertungsmöglichkeiten mittels künstlicher Intelligenz (KI) in Zukunft zu einer noch höheren Datentransparenz und -qualität führen werden.

Einleitung

Gesetze haben einen direkten Einfluss auf die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft und Verwaltung. Für das Bundesrecht gibt der sogenannte **Erfüllungsaufwand** den Zeitaufwand und die unmittelbaren Kosten an, die durch das Befolgen der Gesetze und Vorschriften für die Normadressaten und Normadressatinnen – das ist der Personenkreis, an den sich die Rechtsnorm richtet –, entstehen (§ 2 Abs. 1 NKRK). Die zur Berechnung des Erfüllungsaufwands verpflichteten Bundesressorts ermitteln mit Unterstützung des Statistischen Bundesamts hiermit einen wichtigen Indikator für die Beurteilung der Folgekosten für die Normadressaten und Normadressatinnen.

Diese Berechnung hat sich in den vergangenen Jahren zu einem bedeutenden Baustein im Kontext der Gesetzesfolgeabschätzung entwickelt. So verursachten allein die im Jahr 2020 neu beschlossenen gesetzlichen Regelungen einen zusätzlichen Erfüllungsaufwand von 1,9 Milliarden Euro für die Wirtschaft und Verwaltung.¹

Der Erfüllungsaufwand erfasst nicht alle im Zusammenhang mit einer Rechtsnorm entstehenden Kosten, da bislang die Aufwände für mögliche Gerichtsverfahren nicht berücksichtigt werden, die sich aufgrund gesetzlicher Regelungen ergeben. Gleichwohl können auch sie hohe Kosten für die Normadressaten und Normadressatinnen sowie insbesondere die Gerichte selbst zur Folge haben.

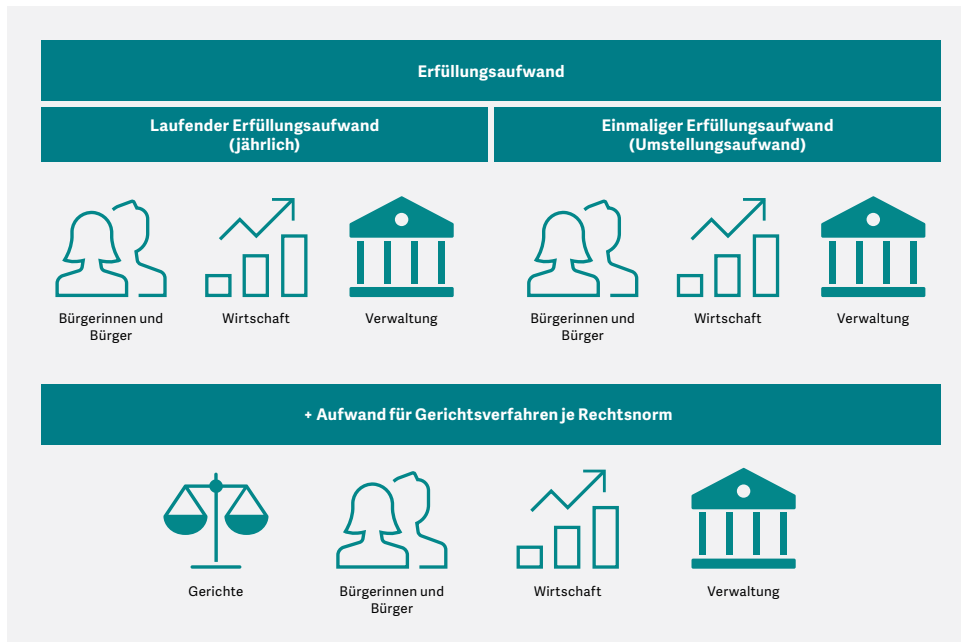


Abbildung 1: Ergänzung des Erfüllungsaufwands

¹ Statistisches Bundesamt (2021): Erfüllungsaufwand, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Tabellen/erfuellungsauwand.html?nn=629442>, zuletzt abgerufen am 24.03.2023.

Die PD sieht in einer Erfassung der Gerichtskosten von gesetzlichen Regelungen oder infolge gesetzlicher Neuregelungen eine Chance, Kostentransparenz zu schaffen und so zu einer verbesserten Rechtssetzung zu kommen. Eine hohe Anzahl an Gerichtsverfahren im Zuge gesetzlicher Regelungen kann Ausdruck einer großen Rechtsunsicherheit sein (z. B. bei Vorliegen unbestimmter Rechtsbegriffe), die ihrerseits volkswirtschaftlich problematisch ist. Ebenso kann ein Rechtsstreitgeschehen, das sich über mehrere Instanzen und lange andauernd hinzieht, auch Ausdruck einer mangelnden gesetzlichen Regelung bei sich ändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sein.

An dieser Stelle hat die PD angesetzt und in einem interdisziplinären Team aus Experten und Expertinnen für öffentliche Finanzen sowie Justiz und der PD-eigenen Science Group, die als Impulsgeberin für den Einsatz künstlicher Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung wirkt, ein Modell zur Gesetzesfolgenabschätzung für die Gerichte auf Rechtsnormebene entwickelt. Dieses Modell dient dazu, Einzelnormen zu identifizieren, die in Verbindung mit hohen Verfahrenszahlen stehen, um die hierdurch entstehenden hohen Aufwände monetär zu bewerten. Durch die empirische Basis der ausgewerteten Urteile ergibt sich ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn über die juristisch als Anspruchsgrundlagen bereits bekannten Normen hinaus, indem beispielsweise die Auswirkungen von Rechtsnormänderungen im Zeitverlauf deutlich werden können. Ein wesentliches Potenzial des Ansatzes liegt auch in der Entlastung der Gerichte selbst, denn in einem immer komplexer werdenden Rechtsumfeld bei gleichzeitigem Fachkräftemangel in der Justiz wird diese Entlastung immer dringlicher.^{2,3}

² Tagesspiegel (2021), Fachkräftemangel in der Justiz: Wenn Richter Pensionäre werden, <https://www.tagesspiegel.de/politik/wenn-richter-pensionare-werden-4289203.html>, zuletzt abgerufen am 16.04.2023.

³ Deutscher Richterbund (2021): Strafjustiz am Limit, <https://www.drj.de/newsroom/presse-mediencenter/nachrichten-auf-einen-blick/nachricht/news/strafjustiz-am-limit-1>, zuletzt abgerufen am 16.04.2023.

Ziele und Vorgehen

Ein zentrales Vorhaben der vorliegenden Studie ist die Überprüfung der Praktikabilität des Aufwandsschätzmodells, dies auch im Hinblick auf die Verfügbarkeit der notwendigen Daten und die Aussagekraft von erreichten Ergebnissen.

Die Ziele der Untersuchung und der entwickelten Methodik waren:

- / Rechtsnormen zu identifizieren, die in Verbindung mit hohen Verfahrenszahlen stehen;
- / Schätzung der in diesem Zusammenhang entstehenden Aufwände und Kosten der Gerichte und Prozessbeteiligten aus der Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft;
- / Mögliche Auslöser hoher Verfahrenszahlen durch eine automatisierte inhaltliche Entscheidungsanalyse zu benennen und so Hinweise für eine verbesserte inhaltliche Ausgestaltung der Rechtsnormen abzuleiten.

Die Untersuchung stellt die Ergebnisse zur Ermittlung der Verfahrenszahl auf Basis der Auswertung von Entscheidungsdatenbanken dar und weist auf Beschränkungen, aber auch Potenziale auf dem Weg zur Entwicklung einer vollständigen Datenbasis hin. Für die Aufwands- und Kostenschätzung sowie die inhaltlichen Auswertungen entwickelte die PD ein Auswertungstool, geschrieben in der Programmiersprache Python⁴, um die Datenmengen verarbeiten zu können und die Potenziale von Data-Science-Methoden für die Rechtsnormanalyse anhand von Entscheidungstexten⁵ zu erproben.

Auf diese Weise sollten die Ursachen für die hohen Verfahrenszahlen ermittelt und Hinweise für eine verbesserte inhaltliche Ausgestaltung der Rechtsnormen abgeleitet werden. In diesem Bereich können in der Studie allerdings zunächst nur erste Ansätze aufgezeigt werden. Hier besteht ein erhebliches Weiterentwicklungspotenzial.

Landessozialgerichte am besten zur Untersuchung geeignet

Zu jedem der drei oben genannten Ziele musste zunächst die **Datenverfügbarkeit** geprüft werden, um dann die passende Auswertungsmethode zu entwickeln und anzuwenden. Aufgrund einiger vorteilhafter Charakteristika der Sozialgerichtsbarkeit wurden die Gerichtsentscheidungen aller **Landessozialgerichte** (LSG) zur Entwicklung des Aufwandsschätzmodells herangezogen. Die Sozialgesetzbücher (SGB) bilden zum einen ein gut abgrenzbares und vergleichsweise überschaubares Rechtsgebiet mit eigener Gerichtsbarkeit. Zum anderen erlaubt die hier verwendete Systematik der Aktenzeichen⁶ eine einfache Zuordnung von Rechtsnormen zu Personalaufwänden durch die Angabe der statistischen Sachgebiete.

Die geringe Zahl an Veröffentlichungen der erstinstanzlichen Sozialgerichtsentscheidungen führte dazu, dass diese Entscheidungen nicht in die Analyse aufgenommen werden konnten. Die vorliegende Untersuchung der PD beschränkt sich also auf die Entscheidungen der

⁴ Vgl. hierzu: <https://www.python.org/>, zuletzt abgerufen am 16.04.2023.

⁵ Unter Entscheidungstexten sind hier Urteile und Beschlüsse der Gerichte zu verstehen.

⁶ Die Aktenzeichen je Gerichtsverfahren beinhalten das statistische Sachgebiet des Verfahrens, was eine Zuordnung zu den Basiszahlen der PEBBSY-Zahlen erlaubte.

Landessozialgerichte. Gleichwohl stellte die PD bei der Entwicklung des Modells sicher, dass sich die Methodik bei einer besseren Datenverfügbarkeit prinzipiell auch auf die erste Instanz und andere Gerichtsbarkeiten übertragen lässt, da die verwendeten Systematiken aus Aktenzeichen, Statistik und PEBB§Y-Basiszahlen in allen Gerichtsbarkeiten vorliegen.

Aufwendige Erstellung einer Datenbasis

Die Schaffung dieser Datenbasis im Zuge der Erstellung der vorliegenden Studie erwies sich als sehr arbeitsintensiv. Um die hier beschriebene, rechtsnormbasierte quantitative und inhaltliche Auswertung zu ermöglichen, bedurfte es einer Datenbasis aus **Gerichtsentscheidungen**, die neben der **Information** der für die Entscheidung **relevanten Rechtsnormen** auch die inhaltlichen **Begründungen der Entscheidungen** beinhalteten. Hierfür wurden die veröffentlichten Entscheidungen nach zuvor festgelegten Informationen durchsucht, ausgelesen und indiziert. Entlang der Struktur der Entscheidungen selbst enthält der so generierte Datensatz die drei Textteile

1. Tenor,
2. Tatbestandsbeschreibung und
3. Begründung.

Diese Gliederung ließ sich in allen Entscheidungen wiederfinden und erleichterte die Fokussierung der Analyse auf die relevanten Inhalte. In diesem Zusammenhang zeigt die vorliegende Studie auf, an welcher Stelle bereits belastbare veröffentlichte Informationen vorliegen und wo es zusätzliche Bedarfe gibt.

Für das zweite Ziel der monetären Bewertung der Aufwände der Gerichte und Prozessbeteiligten mussten repräsentative und valide Aufwands- und Kostenvariablen für die am Verfahren beteiligten Akteure definiert und erhoben werden. Die Definition der Aufwands-treiber entlang eines Gerichtsverfahrens leitete die Auswahl der Variablen. Die Kosten bei Gerichtsprozessen entstehen einerseits in den Gerichten selbst (Personal- und Sachkosten) und andererseits bei den Prozessbeteiligten (Anwaltskosten, Arbeitszeit, Arbeitsausfall, etc.).

In einer Gesamtkostenschätzung müssten alle diese Bausteine zusammengetragen werden. Jedoch konnte im Rahmen dieses Vorhabens nur eine belastbare Schätzung der Personalaufwände und Gerichtskosten vorgenommen und erste Ansätze und Hinweise für eine Ausweitung auf eine Gesamtkostenbetrachtung gegeben werden. Dennoch stellen die dem Gericht entstehenden Personalkosten mit über 50 Prozent an den Gesamtausgaben der Gerichte den größten Kostenfaktor dar. Sie konnten mit den vorhandenen Daten zur durchschnittlichen Bearbeitungszeit verschiedener Verfahren aus dem Personalbedarfs-berechnungssystem der Justiz (PEBB§Y) erhoben und durch die Besoldungsdaten monetär bewertet werden.

Jedem Gerichtsverfahren wurde zudem ein dem Personalaufwand pro Gerichtsverfahren angepasster Aufschlag für Sachkosten zugewiesen, der sich aus jährlichen Durchschnittskosten für die Verwaltung, Investitionen und Büroräume zusammensetzt. Die Grundlage der Sachkosten bildete das Rundschreiben zu Durchschnittswerten für die Personal- und Sachkosten des **Bundesministeriums der Finanzen** (BMF).⁷

⁷ Bundesministerium der Finanzen (2022): 1. Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen; 2. Kalkulationszinssätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze-2021-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 13.12.2022.

Statistische Inhaltsanalyse der Entscheidungstexte

Nach der Identifikation der am häufigsten angewandten und „teuersten“ Normen folgte dann eine statistische Analyse des Inhalts der Entscheidungstexte. Für die Erfassung und Auswertung der inhaltlichen Aspekte wurden die Entscheidungstexte zunächst normalisiert und bereinigt. So wurden etwa Satzzeichen entfernt und die römischen Zahlen der Normen und Gesetzbücher in Dezimalzahlen umgewandelt. Diese Vorverarbeitung war die Voraussetzung zur Anwendung weiterer Methoden aus dem Bereich des Natural-Language-Processing, was die computerbasierte Analyse von natürlicher Sprache darstellt.

Mithilfe von Natural-Language-Processing, so die Idee, sollte herausgefunden werden, ob sich die Ursachen für die hohen Verfahrenszahlen auf die Ausgestaltung der jeweiligen Normen zurückführen lassen. Hierfür können in der Studie zunächst nur erste Ansätze aufgezeigt werden, wobei aus Sicht der PD gerade hier ein erhebliches Potenzial für eine Weiterentwicklung besteht.

Leitfragen der Untersuchung

Ausgehend von den im Abschnitt 1.1 genannten Zielen wurde die Untersuchung entlang der folgenden Fragen durchgeführt:

- / Welche Rechtsnormen führen zu den meisten Rechtsstreitigkeiten?
- / Wie entwickeln sich Rechtsstreitigkeiten zu bestimmten Rechtsnormen im Zeitverlauf?
- / Gibt es auffällige Häufungen von Rechtsstreitigkeiten auch ohne gesetzliche Änderungen und was sind mögliche Gründe (z. B. gesellschaftliche Entwicklungen)?
- / Wie verteilt sich die Zahl der Rechtsstreitigkeiten auf unterschiedliche Arten von Gesetzen?
- / Welche Merkmale von Rechtsnormen führen zu Häufungen von Rechtsstreitigkeiten?

Die **erste Frage bildet die übergeordnete Fragestellung der Entscheidungsdatenanalyse.**

Mit der letzten Frage schlägt die Studie eine Brücke von der deskriptiven Fallzahlenerfassung hin zu einer strukturellen Analyse von Gründen für die Häufungen von Rechtsstreitigkeiten, die mit der Ausgestaltung der Rechtsnorm selbst im Zusammenhang stehen. Daraus sollen allgemeine Empfehlungen für eine bessere Formulierung von Rechtsnormen abgeleitet werden können.

Bessere Gesetze durch die Trennung von Ziel und inhaltlicher Ausarbeitung

Für die Fokussierung auf die Ausgestaltung der Rechtsnorm maßgeblich ist die Grundannahme, dass die Qualität der Gesetze durch die Trennung der politischen Ziele eines Gesetzes (dem „Was?“) von der gesetzgebungsfachlichen Ausgestaltung (dem „Wie?“) profitieren würde.

Der Hintergrund dafür ist, dass sich für letzteres Qualitätsstandards für umsetzungstaugliche Gesetze definieren lassen. **Ortlieb Fliedner**, der sich in zahlreichen Veröffentlichungen⁸ mit den Themen Recht, Politik und Demokratie auseinandergesetzt hat, fasst diese Anforderungen an gute Gesetze wie folgt zusammen:

„Gesetzgebungsfachliche Anforderungen an ein gutes Gesetz beziehen sich vor allem auf eine verständliche Sprache, klaren Aufbau, Logik, Widerspruchsfreiheit und Eindeutigkeit, Wirksamkeit, Praktikabilität, Vollzugstauglichkeit und Vollzugsaufwand, die Vermeidung überflüssiger Vorschriften und Einzelregelungen sowie eine angemessene Aufbereitung des Sachverhalts, der dem zu regelnden Problem zugrunde liegt.“⁹

Die Einhaltung dieser Standards würde zur Verringerung des Erfüllungsaufwands selbst sowie der sich anschließenden Aufwände für eine gerichtliche Klärung beitragen.

Aber auch jenseits der spezifischeren Frage nach geeigneten Qualitätsstandards bietet die Methodik generalisierbare Indikatoren für die Belastung von Gerichten durch einzelne Rechtsnormen. Sie ermöglicht damit einen erweiterten Blickwinkel zur Bewertung der Eignung und Effizienz von einzelnen Rechtsnormen. Mit ihr wird dabei nicht der Anspruch erhoben, einen eindeutigen Bewertungsmaßstab zu schaffen in dem Sinne, dass Rechtsnormen mit hohen Folgeaufwänden bei Gerichten grundsätzlich zu vermeiden wären. Vielmehr soll sie einen weiteren Informationsbaustein im Abwägungsprozess um eine gute Gesetzgebung liefern.

Ergebnisse

Entscheidungsauswertung

Die nachfolgende Analyse beantwortet für den Bereich des Sozialrechts und bezogen auf die Landessozialgerichte die erste in dieser Studie gestellte Leitfrage: *Welche Einzelnormen führen zu den meisten Rechtsstreitigkeiten?* Die Abbildung 3 stellt die **30 in den im PD Datensatz¹⁰ am häufigsten vertretenen Rechtsnormen** dar, die jeweils als führend für das Gesamtverfahren angegeben wurden.

⁸ Darunter: Fliedner, Ortlieb (2013): Rechtsetzung in Deutschland – Gesetzgebung in der Demokratie, in: Nomos, Baden-Baden, <https://www.nomos-shop.de/en/nomos/title/rechtsetzung-in-deutschland-id-71510/>, zuletzt abgerufen am 17.11.2023.

⁹ Fliedner, Ortlieb (2001): Gute Gesetzgebung - Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen? in: FES-Analyse Verwaltungspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Stabsabteilung (2001), <https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01147.pdf>, zuletzt abgerufen am 19.04.2023.

¹⁰ Der PD-Datensatz bildet etwa zehn Prozent aller Gerichtsentscheidungen im Betrachtungszeitraum ab. Weitere Details sind den „Methodischen Erläuterungen“ zu entnehmen.

Unter diesen ist § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II¹¹ führend, der die Bedarfe für Unterkunft und Heizung innerhalb der Grundsicherung für Arbeitsuchende regelt. Darauf folgen § 7 Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II, der die Definition der Leistungsberechtigten im SGB II regelt, sowie § 8 Absatz 1 SGB VII, der Arbeitsunfälle regelt.

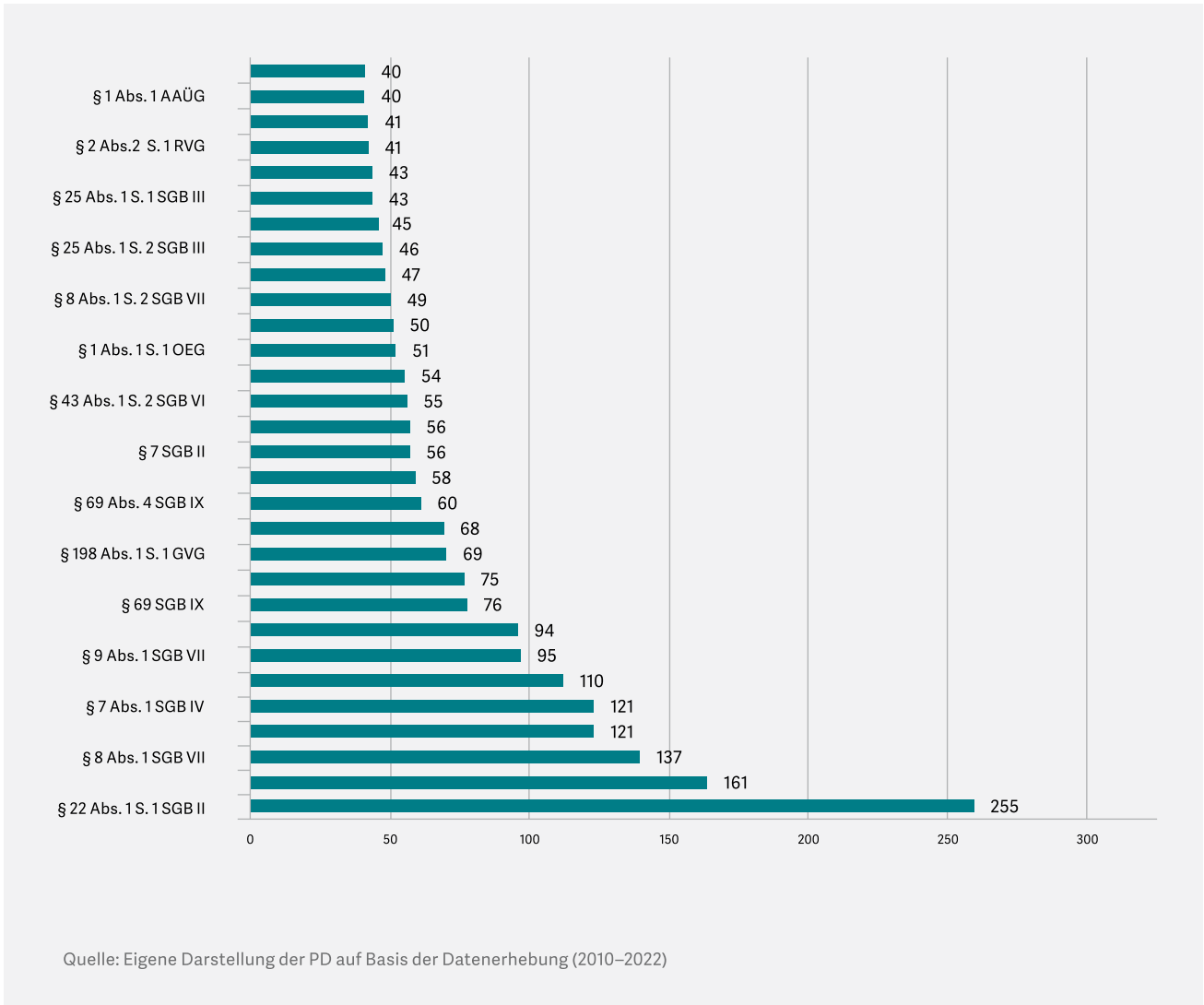
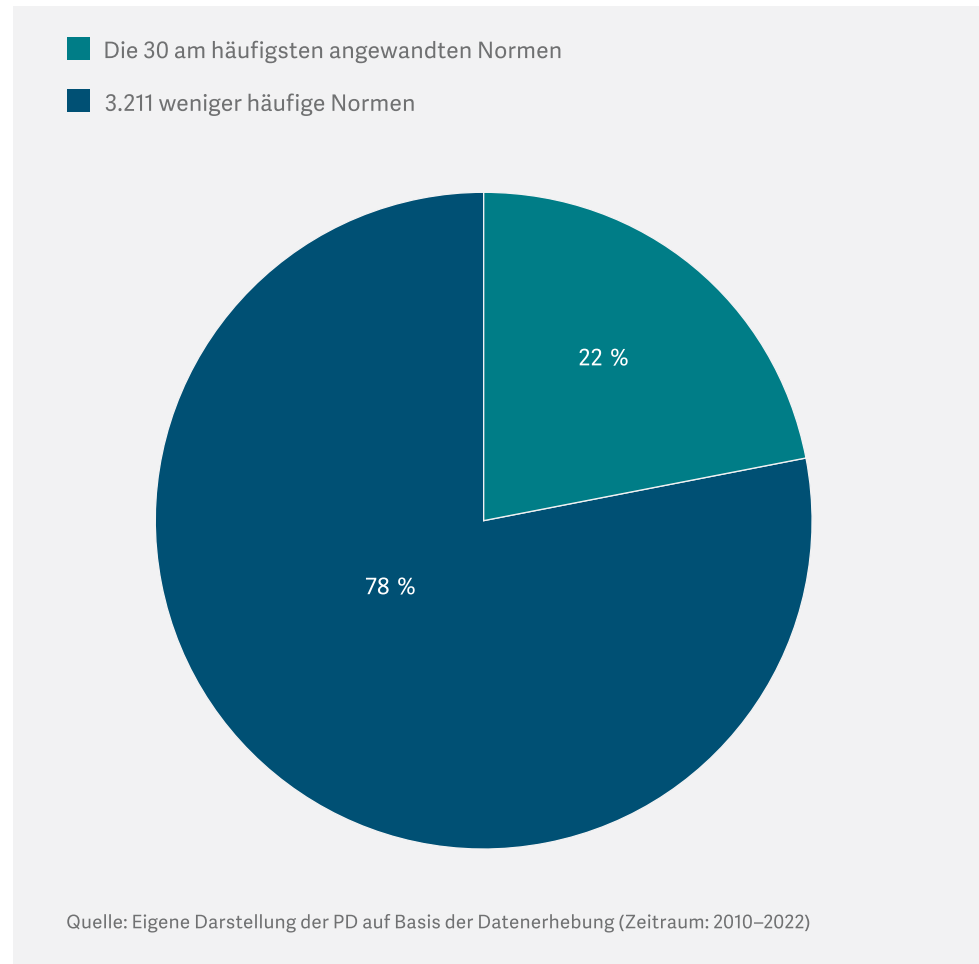


Abbildung 2:
 Die am häufigsten angewandten Rechtsnormen im PD-Datensatz bezogen auf die Entscheidungen

¹¹ SGB II = Zweites Buch Sozialgesetzbuch, siehe auch: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/, zuletzt abgerufen am 17.11.2023.

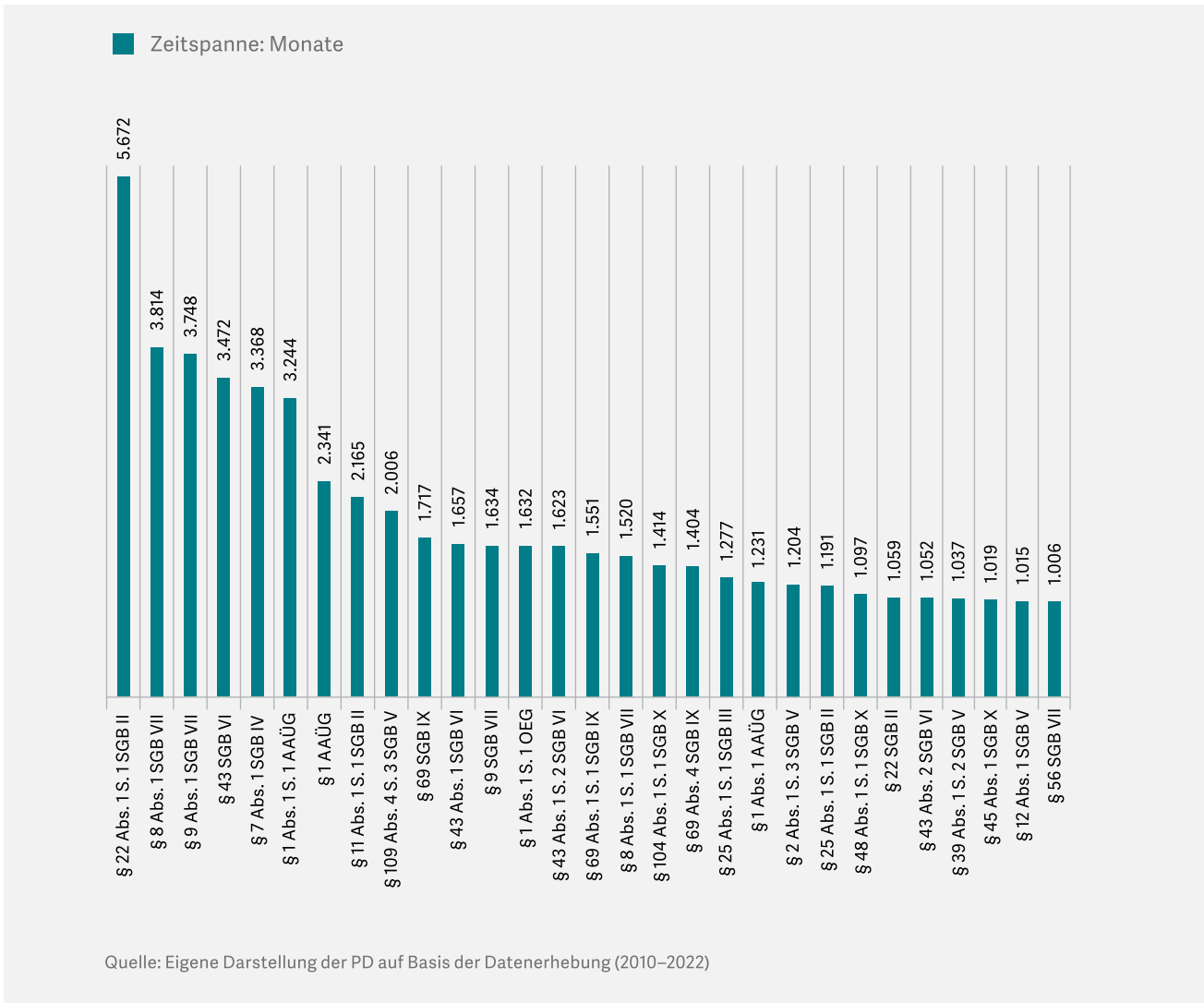
Die folgende Abbildung 3 zeigt zudem die prozentuale Verteilung der Entscheidungen auf die Rechtsnormen.

Abbildung 3:
Prozentuale Verteilung der Entscheidungen (10.091) gemäß Rechtsnorm im PD-Datensatz



Es wird deutlich, dass **22,37 Prozent aller Entscheidungen alleine auf die 30 am häufigsten durch die Gerichte angewandten Rechtsnormen** entfallen. Gleichzeitig bilden diese 30 Rechtsnormen lediglich rund 1 Prozent der im Rahmen dieser Untersuchung erfassten, das heißt in einer Entscheidung genannten Rechtsnormen ab (insgesamt 3.211 Normen), was deren Potenzial für Belastung oder Entlastung der Gerichte unterstreicht. Aus der Darstellung kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass der Gesetzgeber für eine gezielte Entlastung der Gerichte bei diesen – anspruchsbegründenden – Rechtsnormen systematisch ansetzen könnte. Gleichwohl bedarf es weiterer Betrachtungen, um zu bewerten, ob und, wenn ja, welcher Handlungsbedarf hier besteht.

Auf der zunächst rein deskriptiven Ebene stellt sich zunächst die wichtige Frage, ob die den Entscheidungen zugrunde liegenden Verfahren, bei denen diese Rechtsnormen zur Anwendung kamen, auch tatsächlich jeweils ähnlich aufwendig sind. Hier liefert die Auswertung der Entscheidungen anhand der Anzahl der Verfahrensmonate weitere Anhaltspunkte, ohne jedoch die Frage abschließend beantworten zu können. Die Abbildung 4 zeigt die kumulierte Anzahl der Verfahrensmonate je Rechtsnorm.



Die Prozessdauer konnte aufgrund der fehlenden Angabe des Verfahrensbeginns in den veröffentlichten Entscheidungen nur annähernd geschätzt werden. Hierzu wurde die Differenz zwischen dem Entscheidungsdatum der ersten Instanz (Sozialgericht) und dem der zweiten Instanz (Landessozialgericht) ermittelt.

Abbildung 4:
Kumulierte Anzahl der
Verfahrensmonate je
Rechtsnorm

Es bleibt aber unklar, wie viel Zeit zwischen der erstinstanzlichen Entscheidung und der Aufnahme des zweitinstanzlichen Verfahrens liegt. Zudem konnte auch nicht abschließend geklärt werden, inwieweit eine längere Verfahrensdauer tatsächlich zu einer höheren (Arbeits-)Belastung der Prozessbeteiligten führt. So war etwa im Rahmen der Schätzung keine Differenzierung zwischen Bearbeitungs- und Liegezeiten in den Verfahren möglich.

Aufgrund dieser Schwierigkeiten und der fehlenden Verfügbarkeit von Aufwandsinformationen wird im Folgenden ausschließlich von den Entscheidungshäufigkeiten, wie in der Abbildung 2 dargestellt, ausgegangen.

2.1 Kosteneinsparung und Entlastung der Justiz durch eine datenbasierte Gesetzesfolgenabschätzung

2.1 Entscheidungsauswertung

Die Abbildung 5 zeigt, dass die im PD-Datensatz vorgefundenen Häufigkeiten weitgehend der Verteilung der Entscheidungen auf die Sachgebiete der Geschäftsstatistiken der Landessozialgerichtsbarkeit entsprechen. Die gezeigten Häufigkeiten lassen sich dementsprechend auf das Gesamtverfahrensaufkommen der Landessozialgerichte hochrechnen: Für die drei wichtigsten Einzelnormen kann also davon ausgegangen werden, dass im betrachteten Zeitraum pro Jahr circa 1.204 Entscheidungen der Landessozialgerichte auf § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II (517), § 7 Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II (303) und § 8 Absatz 1 SGB VII (383) entfallen sind.

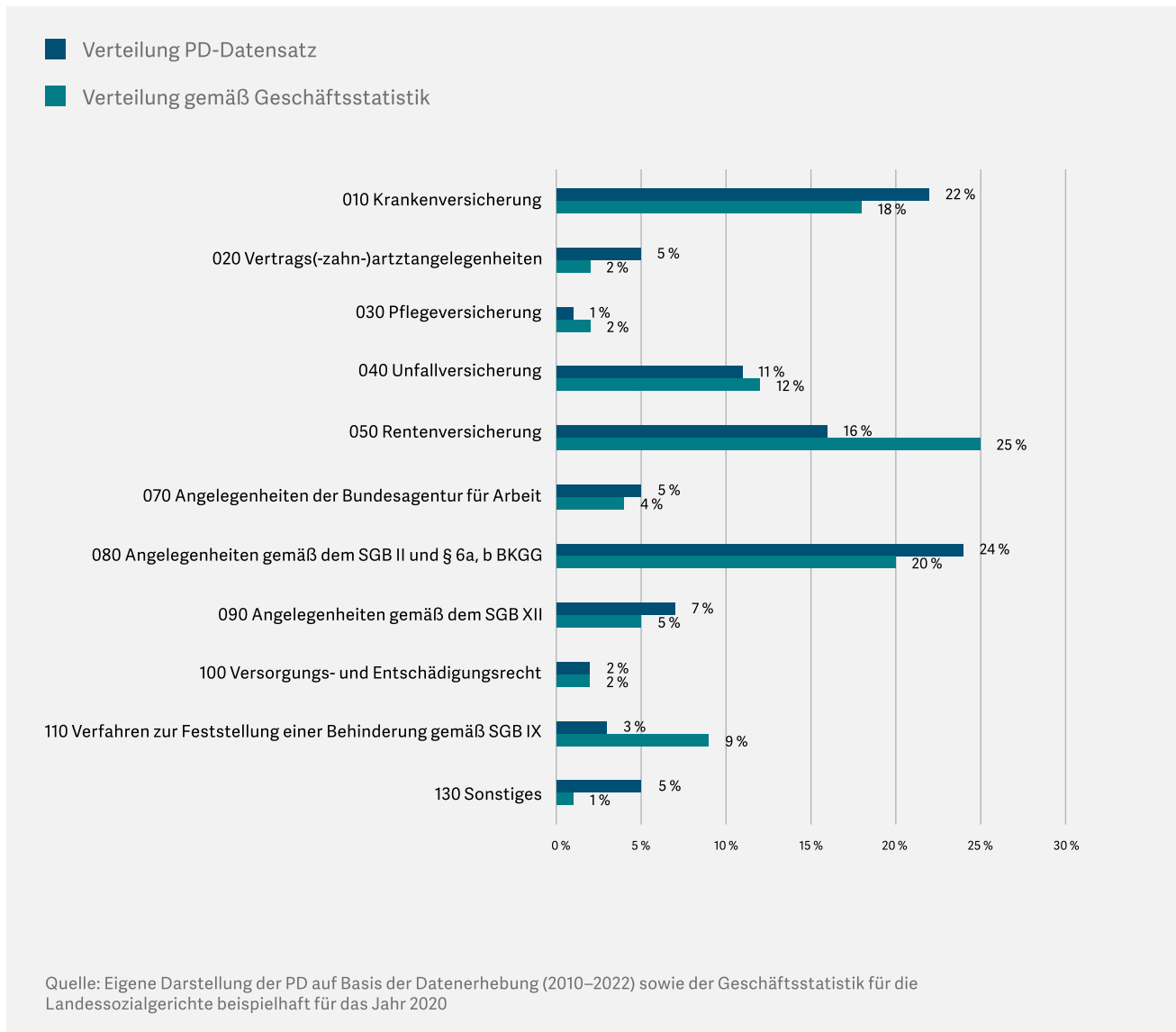
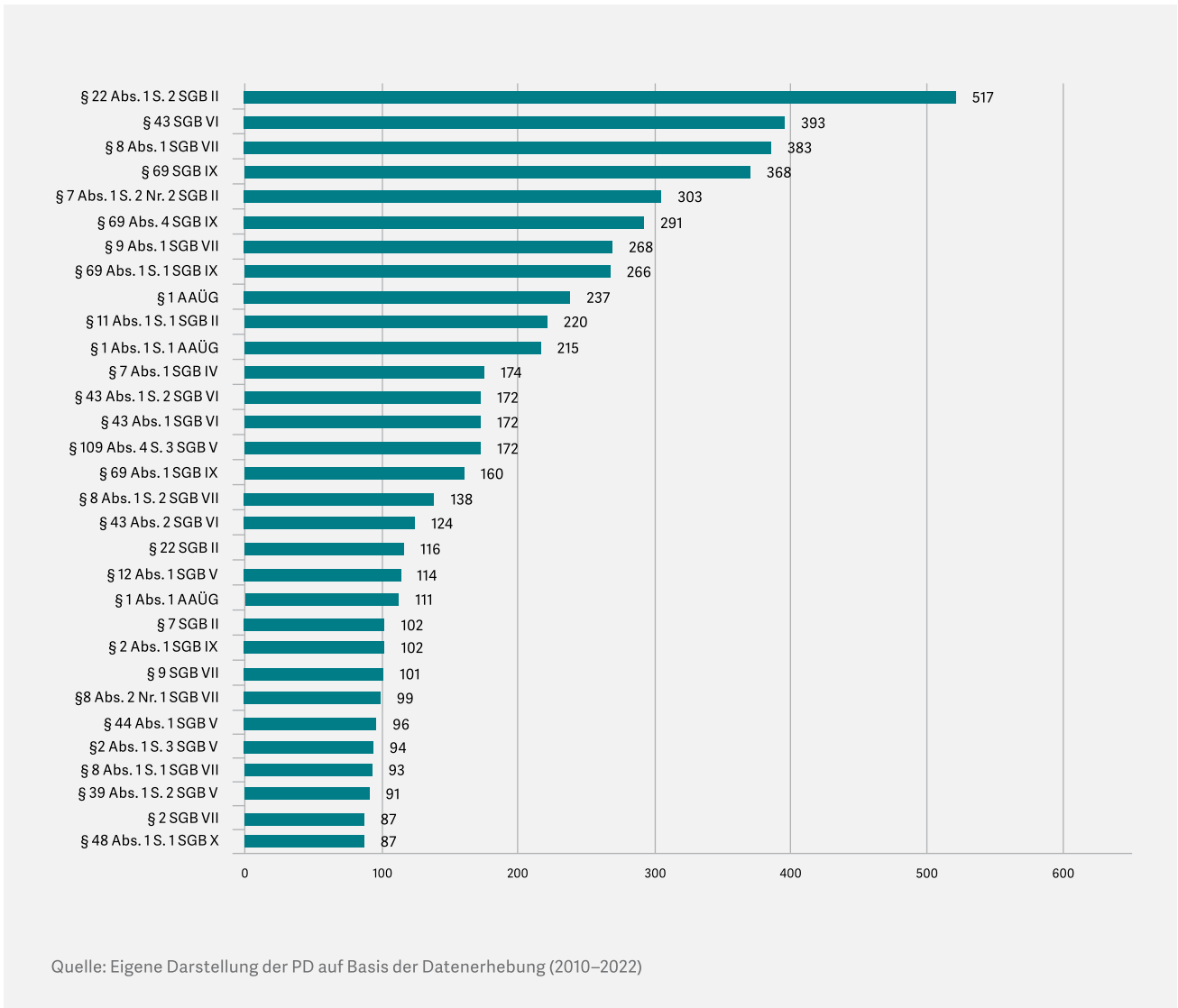


Abbildung 5:
Abgleich PD-Datensatz
mit Sachgebieten der
Geschäftsstatistik der
Landessozialgerichte

Daher lässt sich auf Basis des PD-Datensatzes auch eine erste Hochrechnung für das Gesamtverfahrensgeschehen in der Landessozialgerichtsbarkeit pro Jahr vornehmen. Diese ist in der Abbildung 6 dargestellt. Diese Hochrechnung ist nur als erste Annäherung zu verstehen, eine weitere Erhärtung der Ergebnisse ist nur über eine Verbesserung der Datenlage möglich (siehe dazu Kapitel 3 „Empfehlungen und Ausblick“).



Auf Basis der Häufigkeiten lassen sich weitere Betrachtungen vornehmen. Da Rechtsnormen regelmäßig geändert oder ergänzt werden, war es angesichts des großen Betrachtungszeitraums von Interesse, ob es in diesem Zeitraum zu wesentlichen Änderungen am Verfahrensgeschehen gekommen ist. Außerdem können im Betrachtungszeitraum neue Rechtsnormen in Kraft getreten sein, die zu einer Intensivierung des Verfahrensgeschehens führen, ohne dadurch in der Gesamtzählung besonders hervorzutreten.

Schließlich ist auch davon auszugehen, dass entlang von Rechtsnormen sehr spezifische Verfahrensdynamiken entstehen, die nichts oder wenig mit der Rechtsnorm selbst zu tun haben. Dies betrifft zum einen den gesamten Bereich der Rechtsfortbildung durch einen Richterspruch. Urteilsprüche der obersten Gerichte können beispielsweise lange strittige Rechtsfragen abschließend entscheiden und so zu einer Verringerung des Verfahrensgeschehens beitragen. Zum anderen können gesellschaftliche Entwicklungen und veränderte Kontexte (auch Rechtskontexte) Einfluss auf das Verfahrensgeschehen rund um spezifische Rechtsnormen haben. Derlei komplexe Einflussfaktoren lassen sich im Rahmen der hier vorgestellten Methodik nur sehr eingeschränkt identifizieren.

Abbildung 6:
Hochrechnung des
PD-Datensatzes auf alle
Entscheidungen der
Landessozialgerichte für
die 30 am häufigsten
angewandten Rechtsnormen

Ob sie überhaupt eine Rolle spielen, lässt sich jedoch über das Verfahrensgeschehen im Zeitverlauf betrachten, wie in der nachfolgenden Abbildung 7 deutlich wird.

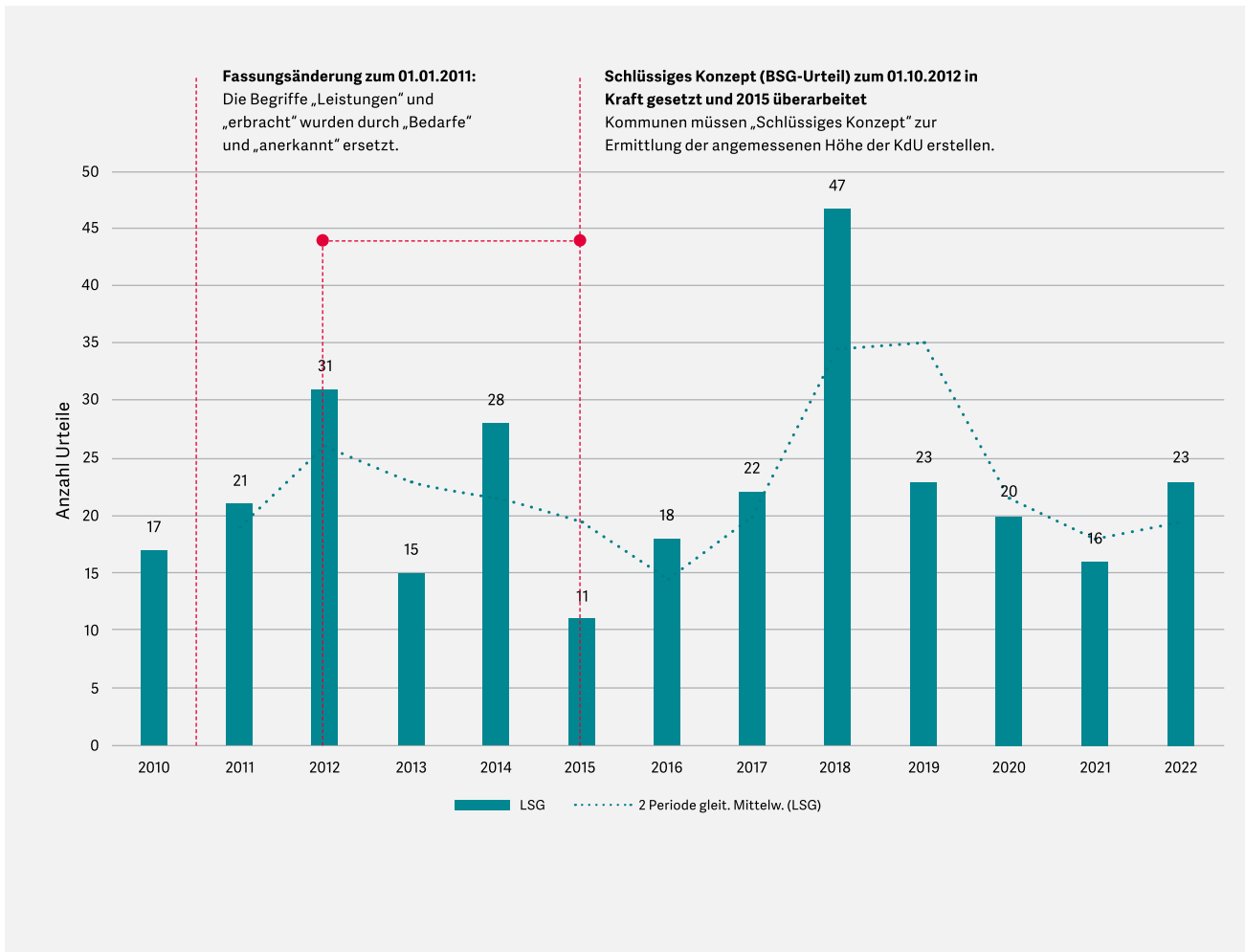


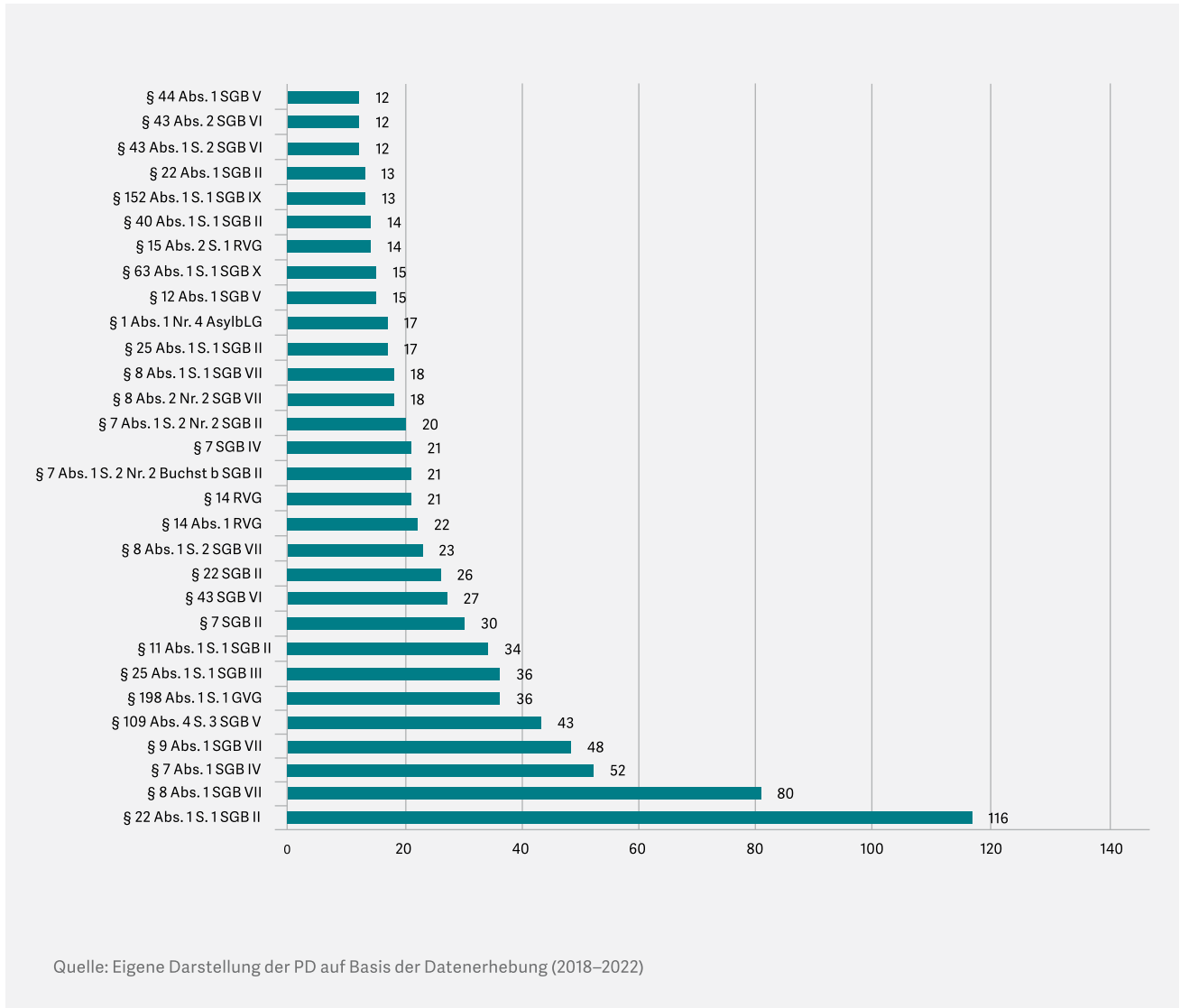
Abbildung 7:
Beispielhafte Auswertung einer Rechtsnorm im Zeitverlauf, inklusive der inhaltlichen Fassungsänderungen und der relevanten Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG)

Der hier dargestellte Zeitverlauf zeigt die Zahl der Entscheidungen zu § 22 SGB II sowie die inhaltliche Fassungsänderung und den Zeitpunkt eines relevanten BSG-Urteils zur Notwendigkeit eines „Schlüssigen Konzepts“ zur Rechtfertigung der Angemessenheit von Kosten für eine Unterkunft (KdU). Inwieweit diese Schwankungen mit Änderungen der Rechtsnorm selbst zusammenhängen oder auf andere Einflüsse zurückgeführt werden können, lässt sich nur durch einen vertieften Abgleich der Entscheidungen vor und nach der Fassungsänderung feststellen. Wie das gelingen kann, wird exemplarisch im Abschnitt 2.3 gezeigt.

Der lange Betrachtungszeitraum bietet also viele Vorteile, um Zusammenhänge und Ursachen für ein erhöhtes Verfahrensgeschehen zu analysieren und zu verstehen. Er kann helfen, Erfolgsfaktoren für eine bessere gesetzgeberische Ausgestaltung zu identifizieren. Eine solche Betrachtung kann aber aufgrund ihres rückblickenden Charakters nur bedingt dabei helfen, eine akut überlastete Justiz zu entlasten. Hierfür ist es notwendig, das Verfahrensgeschehen möglichst aktuell zu beschreiben.

Da einerseits Entscheidungen jedoch immer erst am Verfahrensende entstehen und zudem zeitverzögert veröffentlicht werden und andererseits eine ausreichend große Anzahl an Entscheidungsdaten notwendig ist, um statistische Verzerrungen in der Repräsentativität der vorhandenen Stichproben zu minimieren, lässt sich auf Basis der vorliegenden Daten eine

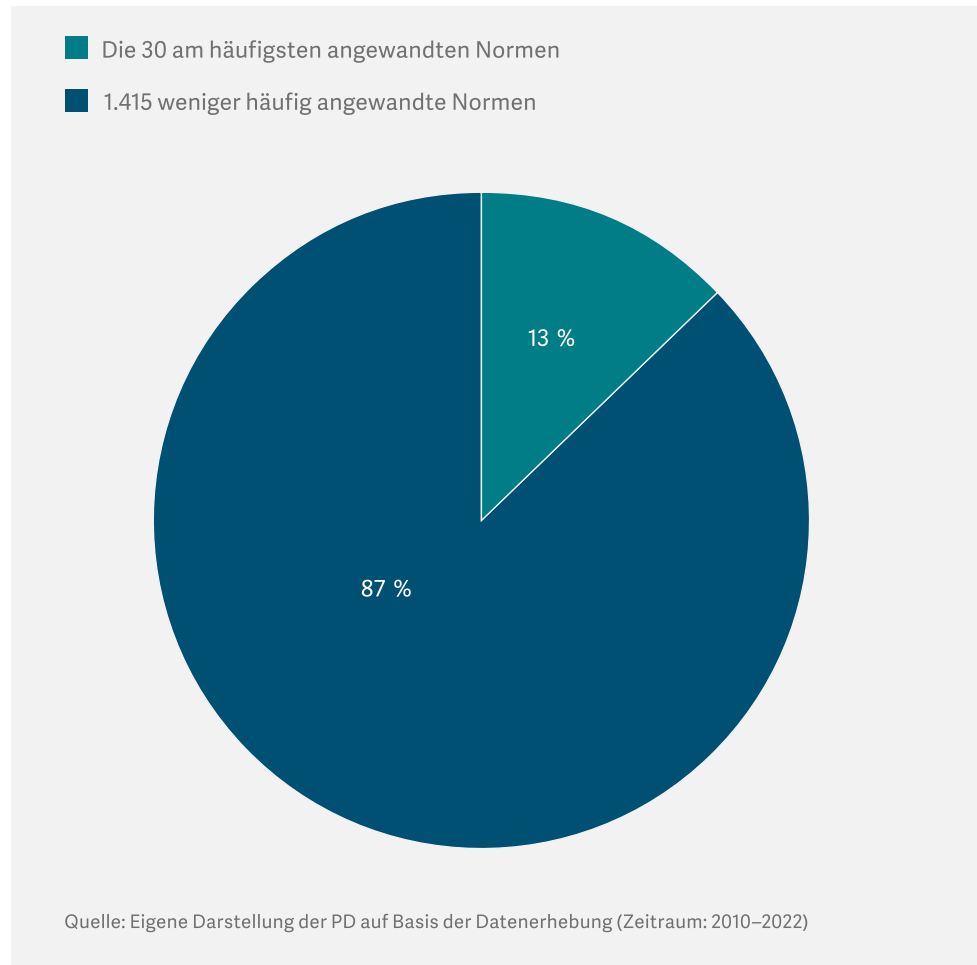
möglichst aktuelle und gleichzeitig belastbare Auswertung nur für den Zeitraum 2018 bis 2022 vornehmen. Die nachfolgende Abbildung zeigt eine solche Auswertung der letzten vier Jahre des vorliegenden Datensatzes.



Im Unterschied zur ursprünglichen Abbildung 4 wird deutlich, dass die 30 häufigsten Entscheidungen in den Jahren 2018 bis 2022 einen geringeren Anteil ausmachen gemessen am Gesamtdatensatz der PD (3.210 Entscheidungen im Zeitraum 2018 bis 2022). Eine Untersuchung, die auf eine schnelle Entlastung der Gerichte abzielt, würde dennoch primär die Rechtsnormen § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II, § 8 Absatz 1 SGB VII, § 7 Absatz 1 SGB IV und § 9 Absatz 1 SGB VII in den Blick nehmen, da diese auch im Gesamtdatensatz der PD über den gesamten Zeitraum unter den „Top 7“ der am häufigsten angewandten Rechtsnormen landen.

Abbildung 8:
Die 30 am häufigsten angewandten Rechtsnormen im PD-Datensatz bezogen auf Entscheidungen im Zeitraum von 2018 bis 2022

Abbildung 9:
Prozentuale Verteilung
der 30 am häufigsten
angewandten Rechtsnormen
bezogen auf Entscheidungen
im Zeitraum von 2018 bis
2022



Auf Basis der statistischen Entscheidungsauswertung können aber auch weitere Hinweise auf die Ursachen von erhöhten Verfahrensaufkommen gewonnen werden. Entscheidungsbegründungen können beispielsweise auf typische Inhalte hin untersucht werden. Hierfür wurde in dieser Untersuchung die Methode des Topic Modeling angewandt, die in den „Methodischen Erläuterungen“ erklärt wird.

Um diese Topics bzw. Themen kontextabhängig zu bestimmen, wurde die Methode Latent Dirichlet Allocation (LDA) genutzt. Wörter, die in den Begründungstexten der Entscheidungen zu einer Rechtsnorm häufig zum gleichen Kontext gehören, bilden hierbei ein Thema. Die Ergebnisse dieser Auswertungen sowie deren Potenzial für zukünftige Analysen werden später im Zuge der inhaltlichen Rechtsnormanalyse zusammengefasst (siehe Abschnitt 2.3).

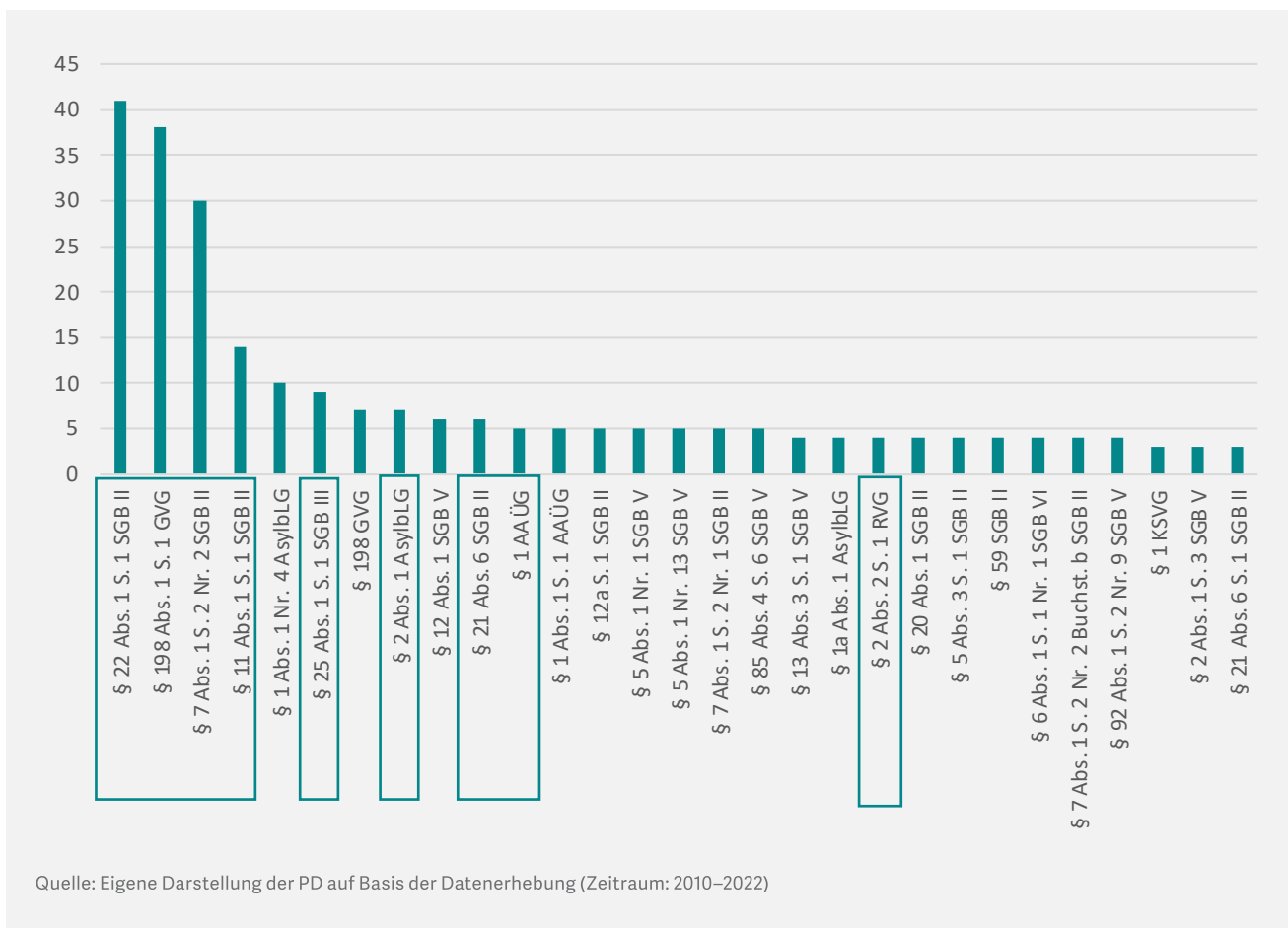
Begriffliche Unschärfe eine mögliche Ursache für höheren Verfahrensaufwand

Eine der zentralen Untersuchungsfragen war, ob sich anhand der Analysen Merkmale der gesetzgeberischen Ausgestaltung der Rechtsnorm identifizieren lassen, die zu einem erhöhten Verfahrensaufkommen beitragen können. Dies sind typischerweise Merkmale, die die Verständlichkeit oder Anwendbarkeit beziehungsweise die Interpretierbarkeit von Rechtsnormen beeinträchtigen. Ursachen hierfür können beispielsweise unbestimmte Rechtsbegriffe oder Formulierungen sein, die nicht konkret genug sind, sondern Raum für Interpretation lassen.

Für das Vorliegen solcher Interpretationsherausforderungen lassen sich Indizien in den Entscheidungsbegründungen finden, die automatisiert ausgelesen und gezählt werden können. Ein in diesem Sinne wichtiges Indiz ist etwa die **Erwähnung einer Bundestagsdrucksache**. Eine solche muss immer dann herangezogen werden, wenn der Begründungszusammenhang einer Rechtsnorm gewürdigt werden muss, da der Text der Rechtsnorm nicht ausreichend für sich spricht.

Die nachfolgende Darstellung zeigt die Häufigkeit des Verweises auf die Bundestagsdrucksache in den oben aufgeführten Rechtsnormen mit den höchsten Verfahrenszahlen. Sie dient in dieser Studie als weiteres, allerdings nicht abschließendes Beispiel dafür, wie mithilfe statistischer Analysen des Verfahrensgeschehens weitere Informationen zur Qualität von Rechtsnormen gewonnen werden können. An dieser Stelle könnten weitere vertiefende Untersuchungen ansetzen.

Abbildung 10:
 Anzahl der Erwähnung der Bundestagsdrucksache pro Rechtsnorm im Gesamtdatensatz der PD



Die in der Abbildung 10 mit einem Rahmen versehenen Rechtsnormen weisen die höchsten Verfahrenszahlen im Gesamtdatensatz der PD auf. Es gilt herauszufinden, warum die Bundestagsdrucksache häufig in den „gerahmten“ Rechtsnormen erwähnt wird und, ob sich hieraus die Gründe für die hohen Verfahrenszahlen ableiten lassen.

Personalaufwands- und Kostenschätzung

Um eine quantitative Bewertung der im Zuge der Verfahren entstehenden Aufwände auf Basis der Rechtsnormen vorzunehmen, wurden zunächst auf der Grundlage der erhobenen Entscheidungsdaten sowohl Personalaufwände je Verfahren als auch weitere Kosten auf der Ebene der Rechtsnormen berechnet. Hierfür wurden die im PD-Datensatz enthaltenen Entscheidungen mithilfe der Erledigungsstatistik der Landessozialgerichte auf die Gesamtzahl der tatsächlich getroffenen Entscheidungen hochgerechnet, um einen realistischen Jahresdurchschnittswert für die Personalkapazitäten und Gesamtkosten der erledigten Verfahren je Rechtsnorm zu erhalten.¹²

Um nun den entstehenden Personalaufwand in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) je Rechtsnorm darzustellen, wurde das Ergebnis der letzten Fortschreibung des Personalbedarfsberechnungssystem für die Fachgerichtsbarkeit aus dem Jahr 2016 (PEBB§Y-Fach 2016) entnommen. PEBB§Y-Fach 2016 gibt auf der Produktebene mit den Basiszahlen die durchschnittliche Bearbeitungszeit eines Verfahrens durch die drei Laufbahngruppen des richterlichen, gehobenen und mittleren Dienstes in Minuten an. Weitere Hintergründe zur PEBB§Y-Methodik und zum Übertrag auf die Rechtsnormenebene werden in den „Methodischen Erläuterungen“ dargestellt.

Tabelle 1:
Schätzung der jährlichen Personalaufwände in VZÄ an den Landessozialgerichten je Rechtsnorm und Laufbahngruppe

Insgesamt ergibt sich für die im Entscheidungsdatensatz der Landessozialgerichte enthaltenen Rechtsnormen ein jährlicher Personalaufwand von insgesamt 419 VZÄ für die erledigten Verfahren, der sich wie folgt auf die drei Laufbahngruppen verteilt (siehe Tabelle 1).¹³ Ein beispielhafter Abgleich mit den Haushalten zeigt, dass die Aufwände der erledigten Verfahren natürlich nur ein Teil der Gesamtaufwände der Gerichte zur Bearbeitung aller Verfahren darstellt.¹⁴

Gesamtpersonalaufwand in VZÄ			
Richter/Richterinnen	Gehobener Dienst	Mittlerer Dienst	Alle Laufbahngruppen
284,64	6,47	128,29	419,40

Quelle: Eigene Darstellung der PD auf Basis der Datenerhebung (2010–2022)

¹² Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022), Sozialgerichte – Fachserie 10 Reihe 2.7 – 2021 (letzte Ausgabe – Berichtsweise eingestellt), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/sozialgerichte-2100270217004.html>, zuletzt abgerufen am 18.10.2022.

¹³ Die Personalaufwandsschätzung bleibt hinter dem aktuellen deutschlandweiten Personalbestand der Landessozialgerichte zurück (2021: 456 VZÄ Richter und Richterinnen, 100 VZÄ gD, 344 VZÄ mD), da Unschärfen durch die Unvollständigkeit des PD-Datensatzes sowie durch etwaige Freistellungen, unbesetzte Stellen und nicht verfahrensbezogene Tätigkeiten der Gerichte entstehen.

¹⁴ Das zeigt ein Abgleich mit dem niedersächsischen Haushaltsplan für die Jahre 2022/2023, der für das Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen Personalausgaben in Höhe von 29 Millionen Euro und einen sachlichen Verwaltungsaufwand von 19 Millionen Euro ausweist.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die geschätzten jährlichen Personalaufwände der erledigten Verfahren in VZÄ für die personalintensivsten Rechtsnormen auf Basis der Hochrechnung.

Personalaufwand in VZÄ					
Rechtsnorm	Richter/Richterinnen	Gehobener Dienst (gD)	Mittlerer Dienst (mD)	Alle Laufbahngruppen	Prozentualer Anteil am Gesamtpersonalaufwand
§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II	6,64	0,14	2,36	9,14	2 %
§ 8 Abs. 1 SGB VII	5,43	0,10	2,45	7,99	2 %
§ 43 SGB VI	4,37	0,11	2,37	6,84	2 %
§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II	4,24	0,09	1,48	5,81	1 %
§ 69 SGB IX	3,65	0,10	1,85	5,60	1 %
§ 9 Abs. 1 SGB VII	3,77	0,07	1,70	5,55	1 %
§ 1 Abs. 1 S. 1 AAÜG	3,39	0,08	1,84	5,31	1 %
§ 7 Abs. 1 SGB IV	3,37	0,08	1,77	5,22	1 %
§ 69 Abs. 4 SGB IX	2,88	0,08	1,46	4,42	1 %
§ 1 AAÜG	2,71	0,07	1,47	4,24	1 %

Quelle: Eigene Darstellung der PD auf Basis der Datenerhebung (2010–2022)

Tabelle 2:
Schätzung der jährlichen Personalaufwände in VZÄ an den Landessozialgerichten je Rechtsnorm und Laufbahngruppe

Der Abgleich der am häufigsten angewandten Rechtsnormen im PD-Datensatz mit den personalintensivsten Rechtsnormen ergibt Änderungen der Rangfolge innerhalb der zehn am häufigsten angewandten Rechtsnormen. Zwei Rechtsnormen entfallen (§ 198 Abs. 1 S. 1 GVG, § 109 Abs. 4 S. 3 SGB V) und werden durch andere Rechtsnormen ersetzt (§ 1 AAÜG, § 69 Abs. 1 S. 1 SGB IX).¹⁵

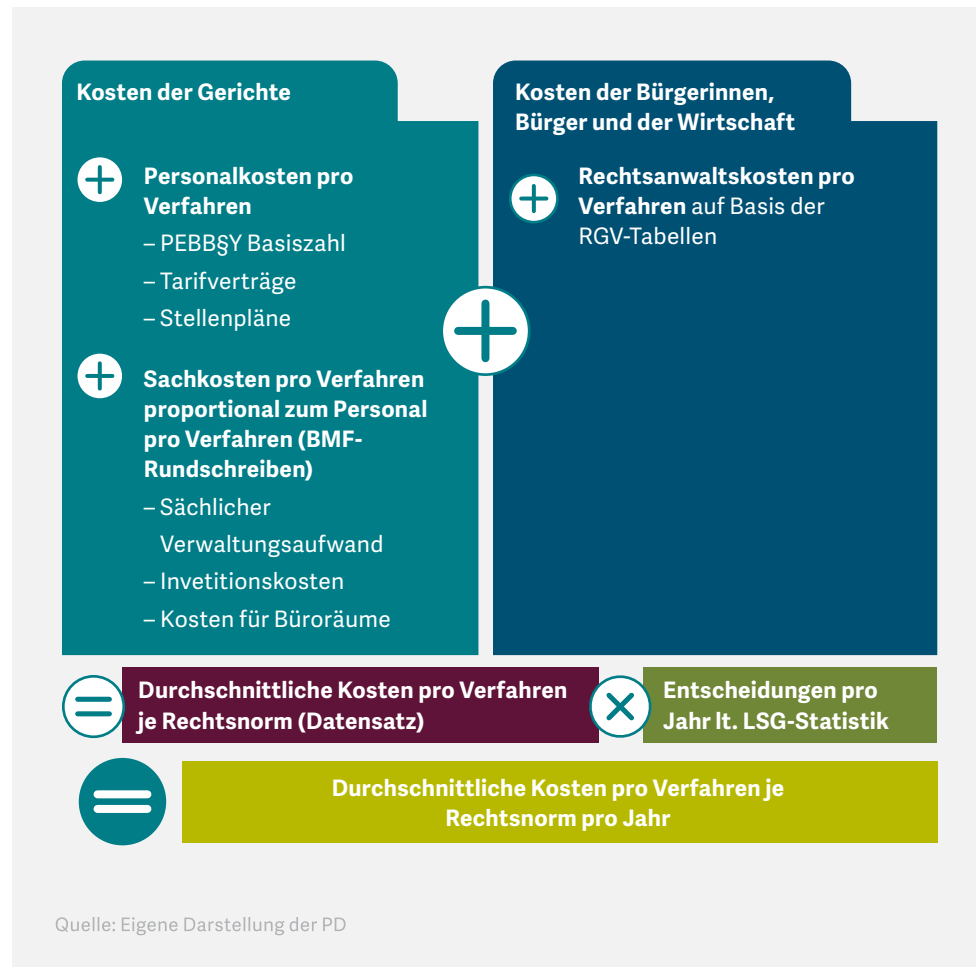
Neben der Schätzung der an den Landessozialgerichten je Rechtsnorm entstehenden Personalaufwände erfolgte eine erste **Schätzung der jährlich je Rechtsnorm entstehenden Kosten** auf der Grundlage der verfügbaren Kostengrößen. Während sich die Personalaufwände ausschließlich auf die Gerichte selbst bezogen, wurde die Kostenbetrachtung um die Kosten der Prozessbeteiligten (Wirtschaft, Verwaltung, Bürger/Bürgerinnen) erweitert (s. Abbildung 10).

¹⁵ Für einen Vergleich der Rangfolge der ersten zehn Rechtsnormen siehe Tabelle 10 in den „Methodischen Erläuterungen“.

2.2 Kosteneinsparung und Entlastung der Justiz durch eine datenbasierte Gesetzesfolgenabschätzung

2.2 Personalaufwands- und Kostenschätzung

Abbildung 11:
Vorgehen zur
Kostenschätzung
je Rechtsnorm



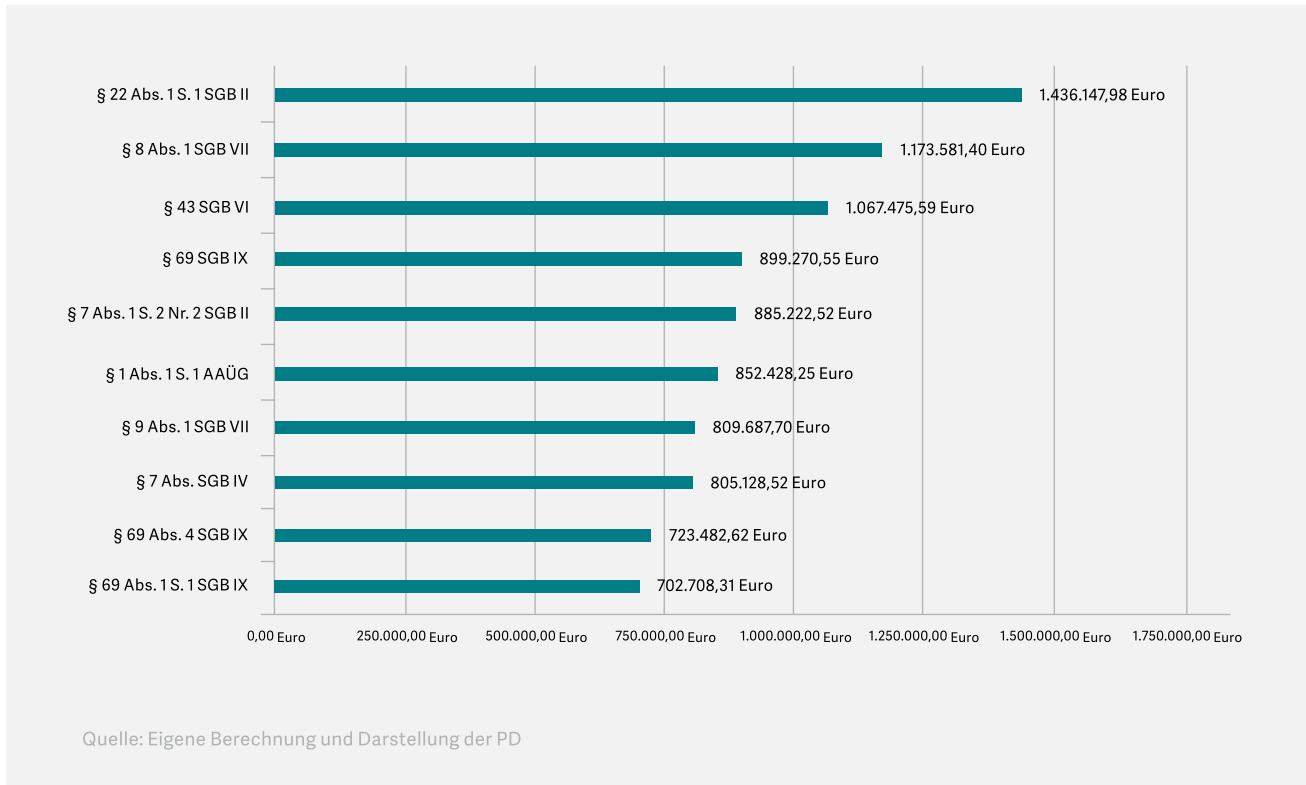
Für die monetäre Bewertung der Gerichtsaufwände wurden die oben beschriebenen, durchschnittlichen Bearbeitungszeiten pro Verfahren (PEBB§Y-Basiszahlen) mit den Personalkosten multipliziert. Als Grundlage für die Personalkosten dienten die Stellenpläne der Landessozialgerichte und die Tarifverträge der Länder.

Im nächsten Schritt wurden die pro Verfahren errechneten Personalkosten um die durchschnittlichen Sachkosten pro Person ergänzt. Die Sachkosten pro Verfahren wiederum richteten sich nach der Anzahl der an einem Verfahren beteiligten VZÄ und setzten sich aus dem sächlichen Verwaltungsaufwand, den Investitionskosten und Kosten für Büroräume zusammen. Die Grundlage zur Darstellung der Sachkosten ist das Rundschreiben zu den Durchschnittswerten für Personal- und Sachkosten des BMF.¹⁶

Um die Kosten der Prozessbeteiligten aufzunehmen, wurde je Verfahren ein Aufschlag für anfallende Rechtsanwaltskosten addiert. Die Datengrundlage bildeten die Angaben zum Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG). Bei der Fortschreibung der Kostenschätzung könnten im weiteren Schritt die für die Prozessbeteiligten anfallenden Opportunitätskosten berücksichtigt werden. Hierzu bedürfte es allerdings der Information zu Verhandlungstagen pro Verfahren, die aktuell nicht Bestandteil der veröffentlichten Entscheidungsdaten sind.

¹⁶ Bundesministerium der Finanzen (2022): 1. Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen; 2. Kalkulationszinssätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze-2021-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 13.12.2022.

Die auf diese Weise je Verfahren errechneten Kosten wurden mittels der Häufigkeit des Sachgebiets auf die pro Jahr anfallenden Entscheidungen hochgerechnet. Über alle Rechtsnormen hinweg fallen pro Jahr Gesamtkosten (nur Verfahrenskosten) in Höhe von 65 Millionen Euro an den Landessozialgerichten bundesweit an. Die nachfolgende Darstellung zeigt die zehn Rechtsnormen, auf die die meisten Kosten pro Jahr entfallen.



Aufgrund der niedrigen Veröffentlichungsrate der Entscheidungen von Sozialgerichten, wie bereits oben ausgeführt, beschränkte sich die Personalaufwands- und Kostenschätzung je Rechtsnorm auf die Landessozialgerichte. Eine grobe Überschlagsrechnung für die personalintensivsten Rechtsnormen des Datensatzes anhand der Geschäftsstatistik der Sozialgerichte lieferte einen ersten Eindruck zum Personalaufwand je Rechtsnorm, der bereits in der Vorinstanz entsteht. So werden beispielsweise die Verfahren zu § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II (Bedarfe für Unterkunft und Heizung) dem verfahrensstärksten Sachgebiet der Sozialgerichte zugeordnet, auf das rund 28 Prozent der durch die Sozialgerichte erledigten Klageverfahren – also Verfahren, zu denen Entscheidungen oder Beschlüsse vorliegen – pro Jahr entfallen.

Abbildung 12:
Schätzung der jährlichen Kosten für die zehn „teuersten“ Rechtsnormen der Landessozialgerichte

Geht man von der im PD Datensatz enthaltenen Verteilung der Verfahrenshäufigkeiten auf die dem Sachgebiet zugeordneten Rechtsnormen und der durchschnittlichen Bearbeitungszeit durch Richterinnen und Richter von 326 Minuten pro Verfahren aus, **verfünffacht sich der richterliche Personalaufwand um 30 VZÄ für die Verfahren zu § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II**. Bereits diese beispielhafte Überschlagsrechnung zeigt, wie wichtig es ist, Sozialgerichte bei einer transparenten Gesamtkostenschätzung zu berücksichtigen. Die Aufwands- und Kostenschätzung je Rechtsnorm sollte daher in einer Fortschreibung des Modells um die in der ersten und gegebenenfalls auch dritten Instanz anfallenden Aufwände ergänzt werden, um die Kosten je Rechtsnorm in allen Instanzen zu erfassen und so die Kostentransparenz zu erhöhen. Hierzu bedarf es allerdings einer verbesserten Datengrundlage, das heißt einer Ausweitung der Veröffentlichung von Entscheidungen der Sozialgerichte.

Rechtsnormanalyse

Neben der Schaffung einer Kostentransparenz durch das Rechtsnorm-Schätzmodell, bildet die inhaltliche Interpretation den zweiten Baustein des vorliegenden Projektes: Führte die Ausgestaltung der Rechtsnorm – und wenn ja, welche Aspekte der Rechtsnorm – zu den hohen Verfahrenszahlen? Leitmotiv der datengestützten inhaltlichen Rechtsnormanalyse war es, eine evidenzbasierte Entscheidungsgrundlage für Gesetzesreformen im Sinne einer besseren gesetzgebungsfachlichen Ausgestaltung zu schaffen.

Einbindung von Expertinnen und Experten aus Justiz und Verwaltung

Um sich relevanten Rechtsnormen anzunähern und die Kostenfaktoren zu definieren, wurden Expertinnen und Experten der Landessozialgerichte sowie der Gesetzeskostenfolgeabschätzung (destatis, Normenkontrollrat/NKR) eingebunden. Für die Formulierung und die Überprüfung der aufgestellten Hypothesen wurden Rechtsnormen herangezogen, die im Betrachtungszeitraum von 2010 bis 2022 hohe Verfahrenszahlen verursacht hatten und bei denen im Zeitverlauf ein Rückgang von Verfahrenseingängen zu verzeichnen war.

Zweiteilung der Sozialgesetzbücher in medizinischen und rechtlichen Bereich

Durch die erste Rechtsnorm der Rechtsnormenkette¹⁷ der Entscheidung wurde im Rahmen der verwendeten Methodik die Zuordnung der gesamten Entscheidung für die Auswertung bestimmt. Zudem wurde im Rahmen der inhaltlichen Analyse der Entscheidungen eine für die Analyse wesentliche Unterteilung der Sozialgesetzbücher in zwei Bereiche vorgenommen:

- / Die Sozialgesetzbücher VI, VII, IX und XI wurden dem „medizinischen Bereich“ und
- / die übrigen (SGB I bis V sowie VIII, X, XII und XIV) dem „rechtlichen Bereich“ zugeordnet.

Ersterer ist durch die Erstellung von Gutachten im Verfahrensablauf für die Klärung des (i. d. R. medizinischen) Einzelsachverhalts geprägt und letzterer durch einen Fokus auf die Auslegung der Rechtsnormen (siehe Tabelle 3).

¹⁷ Richter:innen geben eine Rechtsnormenkette je Verfahren an und bestimmen so, auf welche Normen die Entscheidung sich maßgeblich stützt.

Gesetz	Titel
Medizinischer Bereich	
SGB VI	Gesetzliche Rentenversicherung
SGB VII	Gesetzliche Unfallversicherung
SGB IX	Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
SGB XI	Soziale Pflegeversicherung
Rechtlicher Bereich	
SGB I	Allgemeiner Teil
SGB II	Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB III	Arbeitsförderung
SGB IV	Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB V	Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VIII	Kinder- und Jugendhilfe
SGB X	Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialhilfe
SGB XIV	Soziale Entschädigung

Tabelle 3:
Einteilung der Sozialgesetzbücher in einen medizinischen und einen rechtlichen Bereich

Quelle: Eigene Darstellung der PD

Die inhaltliche Analyse erfolgte entlang der im Abschnitt 1.2 gestellten Fragen, wobei sich durch die Aufteilung der beiden Bereiche zwei neue Listen der meisten Verfahren gemäß der Tabelle 4 ergaben.

Medizinischer Bereich	Rechtlicher Bereich
§ 8 Abs. 1 SGB VII	§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II
§ 43 SGB VI	§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II
§ 69 SGB IX	§ 7 Abs. 1 SGB IV
§ 43 Abs. 1 S. 2 SGB VI	§ 11 Abs. 1 S. 1 SGB II
§ 69 Abs. 1 S. 1 SGB IX	§ 109 Abs. 4 S. 3 SGB V

Tabelle 4:
Rechtsnormen mit den meisten Verfahren im medizinischen und rechtlichen Bereich

Quelle: Eigene Darstellung der PD

Quantitative und qualitative Analyse

Für die Verfahren mit den am häufigsten angewandten Rechtsnormen erfolgte eine Näherung der Entscheidungsanalyse durch eine quantitative und eine qualitative Betrachtung. Nach einer Eingrenzung der auszuwertenden Rechtsnormen anhand der Verfahrenszahlen und einer Analyse der Entwicklung der Verfahrenszahlen im Zeitverlauf wurden im Zuge der inhaltlichen Auswertung die Rechtsnorm selbst, etwaige inhaltliche Fassungsänderungen während des Betrachtungszeitraumes sowie für die jeweilige Rechtsnorm relevante Kontextfaktoren, wie die gesellschaftliche Entwicklung, oder externe Faktoren, wie etwa die Corona-Pandemie, berücksichtigt. Abschließend wurden die Erkenntnisse in einem Gesamtergebnis zusammengeführt.

Tabelle 5:
Rechtsnormenauswahl für die inhaltliche Beispielanalyse und Zitat der Rechtsnorm

Aus dem Kreis der oben genannten zehn Rechtsnormen, die im Zusammenhang mit den meisten Verfahren standen, wurden drei Rechtsnormen beispielhaft ausgewertet. Zunächst wurden zwei Paragraphen aus dem rechtlichen Bereich und anschließend ein Paragraf aus dem medizinischen Bereich der SGB analysiert.

Rechtlicher Bereich	Zitat der Rechtsnorm
§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II	(1) Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind.
§ 109 Abs. 4 S. 3 SGB V	Die Krankenkassen sind verpflichtet, unter Beachtung der Vorschriften dieses Gesetzbuchs mit dem Krankenhausträger Pflegesatzverhandlungen nach Maßgabe des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, des Krankenhausentgeltgesetzes und der Bundespflegesatzverordnung zu führen.

Quelle: Eigene Darstellung der PD

Ausgewählt wurde § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II, da nach einer ersten Recherche sehr schnell ersichtlich wurde, dass sich insbesondere durch die inhaltliche Fassungsänderung eine vertiefte Analyse lohnen würde. Diese Einschätzung wurde durch einen in die Untersuchung einbezogenen Fachexperten zur Sozialgerichtsbarkeit bestätigt.

Zur Beantwortung der weiteren Untersuchungsfragen wurde im Rahmen dieser Studie das nachfolgende Schema verwendet. Anschließend wurden die Untersuchungsfragen für die entsprechenden Paragraphen – soweit es das Vorgehen zuließ – beantwortet.

Tabelle 6:
Inhaltliche Analyse: § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II (rechtlicher Bereich)

Rechtlicher Bereich	§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II (rechtlicher Bereich)
Inhalt	(1) Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind.
Inhaltliche Fassungsänderungen	<p>§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II wurde 2010 und 2011 überarbeitet, wobei signifikante Änderungen vorgenommen worden sind. Bis zum 31.12.2010 hieß es in § 22 Abs. 1 S.1 SGB II: Bedarfe für Unterkunft und Heizung:</p> <p>„Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind.“</p> <p>Seit dem 01.01.2011 heißt es:</p> <p>„Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind.“</p>
Hintergrundanalyse	<ul style="list-style-type: none"> / Das sind insofern signifikante Änderungen, als die Leistung nicht direkt erbracht, sondern die Bedarfe erst geprüft und anerkannt werden müssen. Der Leistungserbringer behält sich eine Prüfung vor. Bis zum 31.12.2010 wurden die Leistungen für Unterkunft und Heizung erbracht und direkt (ohne Prüfung) anerkannt, das heißt, der/die Leistungsberechtigte hatte einen direkten Anspruch auf die Erbringung der Leistung. / Ab dem 01.01.2011 prüft der Gesetzgeber zunächst die Bedarfe der Leistungsberechtigten, wobei die Höhe der (möglichen) Aufwendungen vom tatsächlichen, davor überprüften Bedarf abhängt. Der Gesetzgeber, der in diesem Fall auch als Leistungsträger fungiert, hat sich dem nach das Recht auf Überprüfung eingeräumt. / Ob „Leistungen erbracht“ oder „Bedarfe anerkannt“ werden, hängt letztlich von der Angemessenheit ab. Soweit die „Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt“ werden, stellen die Ämter fest, ob dies zutrifft oder nicht. Sollten die Ämter feststellen, dass beispielsweise die Mietkosten unangemessen hoch sind, wird nur ein Teil der tatsächlichen Miete erstattet. Um den unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit zu konkretisieren, wurden einheitliche Kriterien entwickelt. Diese wurden in einem „Schlüssigen Konzept“ umgesetzt, das letztendlich auf ein Bundessozialgerichtsurteil zurückzuführen ist.¹⁸ / Mithilfe der „Produkttheorie“ werden die Angemessenheitsgrenzen für die Unterkunft aufgeworfen. Unter Einbeziehung der „Kalten Betriebskosten“¹⁹ werden außerdem folgende Faktoren herangezogen: <ul style="list-style-type: none"> – „Angemessene Wohnungsgröße“ bzw. „Wohnfläche“ und – „angemessener Mietpreis“ bzw. „Quadratmeterpreis“ <p>Alle zwei Jahre müssen diese „Schlüssigen Konzepte“ durch die Kommunen kontrolliert und fortgeschrieben werden, wobei die Kommunen zur Anfertigung eigener Mietspiegel für die Mietobergrenze private Dienstleister beauftragen können.</p>

¹⁸ Vgl. openJur gUG (2011) BSG, Urteil vom 22.09.2009 – B 4 AS 18/09 R, <https://openjur.de/u/169542.html>, zuletzt abgerufen am 03.02.2023.

¹⁹ Beispiele für „Kalte Betriebskosten“ können sein: Grundsteuer, Gebäudeversicherung, Kosten für Müllentsorgung, Hausmeisterdienste und Gemeinschaftsstrom.

2.3 Kosteneinsparung und Entlastung der Justiz durch eine datenbasierte Gesetzesfolgenabschätzung

2.3 Rechtsnormanalyse

Rechtlicher Bereich	§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II (rechtlicher Bereich)																																										
Hintergrundanalyse	<p>Im Urteil vom 22.09.2009 – B 4 AS 18/09 R des BSG wird erstmalig die Ermittlung der regional angemessenen Kosten der Unterkunft auf der Grundlage eines überprüfbaren, „Schlüssigen Konzepts“ zur Datenerhebung und -auswertung unter Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze verlangt. Die Kommunen mussten zum 01.10.2012 „Schlüssige Konzepte“ vorlegen.</p> <p>Im Jahr 2015 wurden die Anforderungen an die „Schlüssigen Konzepte“ aktualisiert. Zahlreiche „Schlüssige Konzepte“ der Kommunen, die ab 2015 zur Bestimmung der angemessenen Unterkunftskosten im Sinne von § 22 SGB II Anwendung fanden, halten allerdings einer gerichtlichen Überprüfung nicht stand. Die „Schlüssigen Konzepte“ sind von Leistungsberechtigten verstärkt im Rahmen von Klagen angefochten worden.</p>																																										
Entwicklung der Verfahrenszahlen	<table border="1"> <caption>Anzahl Urteile (2010-2022)</caption> <thead> <tr> <th>Jahr</th> <th>LSG</th> <th>2 Periode gleit. Mittelw. (LSG)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2010</td><td>17</td><td>17</td></tr> <tr><td>2011</td><td>21</td><td>21</td></tr> <tr><td>2012</td><td>31</td><td>26</td></tr> <tr><td>2013</td><td>15</td><td>24</td></tr> <tr><td>2014</td><td>28</td><td>22</td></tr> <tr><td>2015</td><td>11</td><td>20</td></tr> <tr><td>2016</td><td>18</td><td>17</td></tr> <tr><td>2017</td><td>22</td><td>19</td></tr> <tr><td>2018</td><td>47</td><td>35</td></tr> <tr><td>2019</td><td>23</td><td>35</td></tr> <tr><td>2020</td><td>20</td><td>22</td></tr> <tr><td>2021</td><td>16</td><td>19</td></tr> <tr><td>2022</td><td>23</td><td>20</td></tr> </tbody> </table>	Jahr	LSG	2 Periode gleit. Mittelw. (LSG)	2010	17	17	2011	21	21	2012	31	26	2013	15	24	2014	28	22	2015	11	20	2016	18	17	2017	22	19	2018	47	35	2019	23	35	2020	20	22	2021	16	19	2022	23	20
Jahr	LSG	2 Periode gleit. Mittelw. (LSG)																																									
2010	17	17																																									
2011	21	21																																									
2012	31	26																																									
2013	15	24																																									
2014	28	22																																									
2015	11	20																																									
2016	18	17																																									
2017	22	19																																									
2018	47	35																																									
2019	23	35																																									
2020	20	22																																									
2021	16	19																																									
2022	23	20																																									
Anzahl der Nennungen der Bundestagsdrucksache	<p>41 Nennungen: Die Erwähnung der Bundestagsdrucksache ist ein Indiz dafür, dass der Begründungszusammenhang einer Rechtsnorm für die Auslegung gewürdigt werden muss, wenn der Gesetzestext also nicht ausreichend für sich selbst spricht. Die Nennung dient als Indikator für die Befassung des Gerichts mit der Rechtsnorm als solcher, über den zu verhandelnden Einzel-sachverhalt hinaus.</p>																																										
Topic Modeling Urteilsbegründung	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>Topic #0</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>Topic #1</p> </div> </div>																																										

Abbildung 13:
Darstellung der beiden identifizierten Topics für § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II, die aus jeweils zehn Begriffen bestehen²⁰

²⁰ Die Größe der Schrift steht für die Relevanz des Begriffs in diesem Topic.

Rechtlicher Bereich	§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II (rechtlicher Bereich)
Topic Modeling Urteilsbegründung	<p>Die Anwendung der Topic-Modeling-Methode in Python verstärkte die sich abzeichnende Schlussfolgerung der inhaltlichen Analyse. Die verwendete LDA-Methode suchte in den Urteilsbegründungen nach gemeinsamen Themen/Topics. Für die Auswertung der Urteilsbegründungen zu § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II wurde die Zahl möglicher Themen/Topics auf zwei festgelegt. Ein Topic wird durch zehn Wörter beschrieben. Häufig wiederkehrende Standardbegriffe wie Juris, Urteil oder SGB wurden im Vorfeld der Analyse ausgeschlossen. Insgesamt wurden 265 Entscheidungen von 2010 bis 2022 ausgewertet.</p> <p>Es lässt sich erkennen, dass besonders die verwandten Begriffe („angemessenen“ und „angemessen“) des unbestimmten Rechtsbegriffs „Angemessenheit“ die Topics definieren. Diese wurden insgesamt 3.984 mal in den Entscheidungen genannt, was unter anderem die höchste Zahl an Nennungen eines Begriffs ist.</p> <p>Eine weitere interessante Beobachtung in der Abbildung 13 sind die Begriffe „Mietspiegel“, „Ermittlung“, „Vergleichsraum“ und „Konzept“. Diese Begriffe lassen sich auf das vom Bundessozialgericht geforderte „Schlüssige Konzept“ zurückführen. Das Topic-Modeling hat anhand der Begriffe dargestellt, dass in den Verfahren oftmals die „Schlüssigen Konzepte“ in Frage gestellt wurden.</p>
Schlussfolgerung und Kostenimplikationen	<p>Die hohen Fallzahlen im Jahr 2018 sind durch den unbestimmten Rechtsbegriff der „Angemessenheit“ und das auf den unbestimmten Rechtsbegriff zurückzuführende und vom Bundessozialgericht geforderte „Schlüssige Konzept“ zur Ermittlung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung zu erklären. Die Fassungsänderungen der Rechtsnorm stehen hingegen nach dem derzeitigen Erkenntnisstand nicht im Zusammenhang mit den hohen Verfahrenszahlen, da der unbestimmte Rechtsbegriff der Angemessenheit über die Fassungsänderungen hinweg bestehen blieb.</p> <p>Eine weitere Beobachtung ist, dass die Verfahrenszahlen ab 2015 – parallel zur Anwendung der „Schlüssigen Konzepte“ – gestiegen sind und ihren Höhepunkt 2018 hatten. Geht man davon aus, dass Verfahren bis zu zwölf Monate andauern können und die Verfahren zunächst vor den Sozialgerichten verhandelt werden, kann der Höhepunkt des Verfahrensaufkommens vor den LSG im Jahr 2018 auf die Einführung des „Schlüssigen Konzepts“ zurückzuführen sein.</p> <p>Es kommt somit weiterhin zu hohen Verfahrenszahlen und Kosten gemäß dem Schätzmodell der PD, die neben der Infragestellung der „Schlüssigen Konzepte“ auf den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit zurückzuführen sind.</p>

2.3 Kosteneinsparung und Entlastung der Justiz durch eine datenbasierte Gesetzesfolgenabschätzung

2.3 Rechtsnormanalyse

Tabelle 7:
Inhaltliche Analyse: § 109
Abs. 4 S. 3 SGB V (rechtlicher
Bereich)

Rechtlicher Bereich	§ 109 Abs. 4 S. 3 SGB V (rechtlicher Bereich)
Inhalt	Die Krankenkassen sind verpflichtet, unter Beachtung der Vorschriften dieses Gesetzbuchs mit dem Krankenhausträger Pflegesatzverhandlungen nach Maßgabe des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, des Krankenhausentgeltgesetzes und der Bundespflegesatzverordnung zu führen.
Inhaltliche Fassungsänderungen	Keine relevanten Fassungsänderungen von § 109 Abs. 4 S. 3 SGB V
Hintergrundanalyse	<p>Ein weiterer Paragraf aus dem „rechtlichen Bereich“ ist § 109 Absatz 4 Satz 3 SGB V, der sich um den „Abschluss von Versorgungsverträgen mit Krankenhäusern“ kümmert. Laut dem befragten Fachexperten handelt es sich hier um eine sogenannte Rahmennorm, da es sich bei den Krankenhausabrechnungstreitigkeiten meistens um Streitigkeiten handelt, in denen sich die Krankenkassen und Krankenhäuser – zumeist bei knappen Finanzen – um die zutreffende Anwendung des Systems der diagnosebezogenen Fallgruppen – also der Klassifizierung von Patientenfällen für Abrechnungszwecke im Gesundheitswesen, (DRG = Diagnosis Related Groups) – streiten.</p> <p>Hierbei handelt es sich um die Abrechnung der Behandlungsfälle nach Fallpauschalen, die durch Leistungsbezeichnungen – wie Haupt- und Nebendiagnosen, Prozedurenschlüssel²¹ oder demografische Variablen – herangezogen werden.</p> <p>DRGs werden zur Steuerung der Finanzierung des Gesundheitswesens genutzt. 2003 wurde das Fallpauschalensystem umgestaltet, das zur Abrechnung von Preisen für die einzelnen Behandlungstypen der jeweiligen Behandlungsfälle verwendet wird. Jede Neuaufnahme einer Patientin oder eines Patienten im Krankenhaus ist ein weiterer neuer Fall, der die weitere Behandlung charakterisiert. Die Informationen über diesen Fall (Leistung) werden vom Krankenhaus an eine Institution oder Organisation weitergegeben, die die Kosten dafür trägt (Kostenträger). Diese Informationen dienen als Grundlage für die spätere Abrechnung.</p> <p>Die genannte Rechtsnorm (§ 109 SGB V) setzt den Rahmen für die Vereinbarungen zwischen den Trägern. Strittig ist oftmals die Anwendung der Fallpauschalen für bestimmte Grenzfälle (prolongierte Behandlungen, Zusammentreffen von verschiedenen Komplikationen etc.). Schaut man sich § 109 Abs. 4 S. 3 SGB V an, so stellt man außerdem fest, dass die Krankenkassen unter Beachtung der verschiedenen Vorschriften Pflegesatzverhandlungen nach Maßgabe des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) und des Krankenhausentgeltgesetzes (KHEntG) zu führen haben. Ende 2017 versprach die damalige Bundesregierung eine Kehrtwende in der Pflege. Eine erste Grundlage für die Pflegereform wurde mit dem Koalitionsvertrag geschaffen. Am 09.11.2018 wurde das sogenannte Pflegepersonal-Stärkungsgesetz (PpSG) vom Bundestag verabschiedet und trat am 01.01.2019 in Kraft.</p>

²¹ Internationale Klassifikation der Behandlungsmethoden in der Medizin.

Rechtlicher Bereich	§ 109 Abs. 4 S. 3 SGB V (rechtlicher Bereich)																																										
Hintergrundanalyse	<p>Die Reformen wirken sich dabei insbesondere auf das SGB V und das SGB XI aus. Das PpSG setzte Anpassungen im KHG und im KHEntgG durch, die die Vergütung der von Krankenhäusern erbrachten vollstationären und teilstationären Leistungen bestimmen.</p> <p>Eine weitere Beobachtung ist, dass ab dem Jahr 2020 die Kosten für die Pflege eines Patienten oder einer Patientin von den regulären medizinischen Behandlungskosten im Krankenhaus getrennt wurden. Vor 2020 wurden Pflegekräfte im Krankenhaus über die Fallpauschalen, die die Krankenversicherung für die Behandlung ihrer Versicherten an das Krankenhaus zahlt, mitvergütet. Da sich die Fallpauschalen jedoch nur an der Erkrankung des Patienten oder der Patientin orientieren und den eigentlichen Aufwand für die pflegerische Versorgung nur teilweise widerspiegeln, wurde ab 2020 eine krankenhausesindividuelle, unabhängige Personalkostenvergütung eingeführt.</p>																																										
Entwicklung der Verfahrenszahlen	<table border="1"> <caption>Anzahl Urteile (2010-2022)</caption> <thead> <tr> <th>Jahr</th> <th>LSG</th> <th>2 Periode gleit. Mittelw. (LSG)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2010</td><td>3</td><td>3</td></tr> <tr><td>2011</td><td>8</td><td>5</td></tr> <tr><td>2012</td><td>11</td><td>10</td></tr> <tr><td>2013</td><td>10</td><td>10</td></tr> <tr><td>2014</td><td>7</td><td>8</td></tr> <tr><td>2015</td><td>10</td><td>8</td></tr> <tr><td>2016</td><td>8</td><td>8</td></tr> <tr><td>2017</td><td>11</td><td>9</td></tr> <tr><td>2018</td><td>6</td><td>8</td></tr> <tr><td>2019</td><td>14</td><td>10</td></tr> <tr><td>2020</td><td>13</td><td>12</td></tr> <tr><td>2021</td><td>26</td><td>18</td></tr> <tr><td>2022</td><td>7</td><td>16</td></tr> </tbody> </table>	Jahr	LSG	2 Periode gleit. Mittelw. (LSG)	2010	3	3	2011	8	5	2012	11	10	2013	10	10	2014	7	8	2015	10	8	2016	8	8	2017	11	9	2018	6	8	2019	14	10	2020	13	12	2021	26	18	2022	7	16
Jahr	LSG	2 Periode gleit. Mittelw. (LSG)																																									
2010	3	3																																									
2011	8	5																																									
2012	11	10																																									
2013	10	10																																									
2014	7	8																																									
2015	10	8																																									
2016	8	8																																									
2017	11	9																																									
2018	6	8																																									
2019	14	10																																									
2020	13	12																																									
2021	26	18																																									
2022	7	16																																									
Nennung Bundestagsdrucksache	Keine Nennung der Bundestagsdrucksache in den vorliegenden Entscheidungen.																																										
Topic Modeling Urteilsbegründung	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>Topic #0</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>Topic #1</p> </div> </div>																																										

Abbildung 14:
Darstellung der beiden identifizierten Topics für § 109 Abs. 4 S. 3 SGB V, die aus jeweils zehn Begriffen bestehen²²

²² Die Größe der Schrift steht für die Relevanz des Begriffs in diesem Topic.

2.3 Kosteneinsparung und Entlastung der Justiz durch eine datenbasierte Gesetzesfolgenabschätzung

2.3 Rechtsnormanalyse

Rechtlicher Bereich	§ 109 Abs. 4 S. 3 SGB V (rechtlicher Bereich)
Topic Modeling	<p>Auch bei der Anwendung der Topic-Modeling-Methode in Python für den § 109 Abs. 4 S. 3 SGB V zeichnete sich die bereits bestehende Schlussfolgerung der inhaltlichen Analyse ab und wurde durch die erkannten Themen/Topics verstärkt. Wie bei der Urteilsbegründung zu § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II wurde die Zahl möglicher Themen/Topics auch für den vorliegenden Paragraphen auf zwei festgelegt wobei ein Topic durch zehn Wörter beschrieben wird. Häufig wiederkehrende Standardbegriffe, wie Juris, Urteil oder SGB, wurden im Voraus von der Analyse ausgeschlossen. Die verwendete LDA-Methode suchte in den Urteilsbegründungen nach gemeinsamen Themen/Topics.</p> <p>Bei den vorliegenden zwei Topics kann man insbesondere im Topic #0 die Begriffe wiederfinden, die auch bei der inhaltlichen Analyse eine Rolle spielten. Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) und Krankenhausentgeltgesetz (KHEntgG) sowie die Begriffe „Behandlung“ und „Krankenhausbehandlung“ und die Abkürzung „drg“ (diagnosebezogene Fallgruppen / Diagnosis Related Groups) bestärken die in der Hintergrundanalyse aufgeführten Argumente. Die vorliegenden Begriffe wurden in den Urteilen am häufigsten genannt, in denen § 109 Abs. 4 S. 3 SGB V an erster Stelle der Rechtsnormenkette stand.</p>
Schlussfolgerung und Kostenimplikationen	<p>Da die vorliegende Analyse ausschließlich die Entscheidungen der Landessozialgerichte analysiert, lässt sich der rapide Anstieg der Fallzahlen von 2020 auf 2021 mit dem Pflegepersonal-Stärkungsgesetz und den daraus resultierenden Anpassungen im Krankenhausfinanzierungsgesetz und Krankenhausentgeltgesetz in Verbindung bringen. Dies bestätigt auch das durchgeführte Topic Modeling. Nichtsdestotrotz bedarf es weiterer Analysen der Entscheidungen von 2021.</p>

Anhand der durchgeführten inhaltlichen Analyse lassen sich mithilfe der Tabellenvorlagen die Fragen aus dem Abschnitt 1.1 „Ziele und Vorgehen“ nun detaillierter beantworten.

/ Wie entwickeln sich Rechtsstreitigkeiten zu bestimmten Rechtsnormen im Zeitverlauf?

Anhand der durchgeführten Datenanalysen konnten verschiedene Zeitverläufe ausgewertet werden. Besonders interessant sind die zu beobachtenden Peaks in den Auswertungen. So zeigte beispielsweise § 109 Absatz 4 Satz 3 SGB V, dass im Zehn-Jahres-Durchschnitt circa zehn Urteile pro Jahr gesprochen wurden. 2021 hingegen wurden 23 Urteile gesprochen.

Bei § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II konnte dasselbe beobachtet werden. Im Zehn-Jahres-Durchschnitt wurden circa 25 Urteile pro Jahr gesprochen. 2018 waren es 47, also fast doppelt so viele. Eine detaillierte Analyse lässt sich weiter oben in den angefertigten Tabellen finden.

/ Gibt es auffällige Häufungen von Rechtsstreitigkeiten auch ohne gesetzliche Änderungen und was sind mögliche Gründe (z. B. gesellschaftliche Entwicklungen)?

Anhand der Analysen konnte am Beispiel von § 109 Absatz 4 Satz 3 SGB V gezeigt werden, dass nicht nur unmittelbare Änderungen an der jeweiligen Rechtsnorm zu wesentlichen Veränderungen im Verfahrensaufkommen führen können, sondern auch ein geänderter Rechtskontext. Grundsätzlich ist eine derartige Zeitreihenbetrachtung auch dazu geeignet, Veränderungen aufgrund anderer gesellschaftlicher Veränderungen nachzuzeichnen. Dazu können die hier vorgestellten Analyseansätze ebenfalls Hinweise geben.

/ Wie verteilt sich die Zahl der Rechtsstreitigkeiten auf unterschiedliche Arten von Gesetzen?

Im Bereich der Sozialgesetzbücher konnten im Rahmen dieser ersten Analyse zwei Bereiche unterschieden werden: ein rechtlicher und ein medizinischer Bereich. Die nachfolgende Abbildung zeigt, wie sich die zehn am häufigsten angewandten Rechtsnormen im PD-Datensatz auf die beiden Bereiche verteilen. Hierbei wird deutlich, dass die Rechtsnormen mit den meisten Verfahren überwiegend (60 %) im rechtlichen Bereich zu verorten sind.

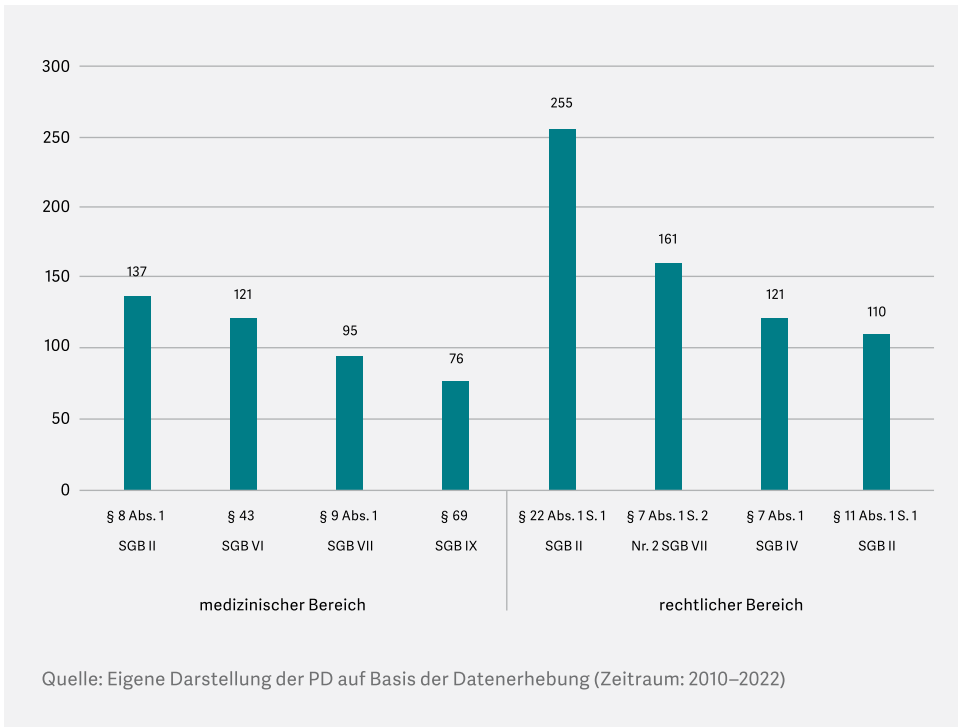


Abbildung 15:
Am häufigsten angewandte Rechtsnormen im PD-Datensatz gemäß den Entscheidungen im medizinischen und rechtlichen Bereich

Offenbleiben muss allerdings, ob sich ein ähnliches Bild auch auf erstinstanzlicher Ebene wiederfinden lässt. Da die Unterteilung in die beiden Bereiche (rechtlich und medizinisch) auf Basis der Einschätzungen des Experten vorgenommen wurde, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden, ob die verwendete Methode des Topic Modeling dazu beitragen kann, weitere Unterscheidungen oder Typologien zu identifizieren.

/ Welche Merkmale von Rechtsnormen führen zu Häufungen von Rechtsstreitigkeiten?

Die Identifikation von Rechtsnorm-Merkmalen, die im Sinne einer nicht optimalen, rechtsfachlichen Ausgestaltung von Gesetzen zu vermehrten Rechtsstreitigkeiten führen, wäre Gegenstand weiterer Untersuchungen, zu denen die hier vorgestellte Methodik einen Beitrag leisten kann. Am Beispiel von § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II konnte gezeigt werden, wie der unbestimmte Rechtsbegriff der „Angemessenheit“ in Kombination mit einem Leistungsgesetz zu vermehrten Rechtsstreitigkeiten führte und weiterhin führt.

Empfehlungen und Ausblick

Die Studie zeigt insgesamt auf, wie die Verbindung zwischen der Ausgestaltung einer Rechtsnorm und den Auswirkungen auf die Gerichte transparent und analysierbar gemacht werden kann. Die Untersuchung legt eine statistische Zuordnung von Gerichtsentscheidungen zu einzelnen Rechtsnormen, ein fortschreibbares Personalaufwands- und Kostenschätzmodell sowie ein Ausblick auf die Potenziale einer datenbasierten Verbesserung der Rechtssetzung vor. Sie bietet insofern die Basis für eine Expost-Wirkungsanalyse von Rechtsnormen auf das Gerichtsprozessgeschehen und die damit einhergehenden Kosten.

Sie liefert zudem einen wichtigen Baustein für zielgenauere und umfassendere Gesetzesfolgeabschätzungen. Sie zeigt Möglichkeiten (und Grenzen) von statistischen Analysen aus dem Natural Language Processing im Justizbereich auf und liefert somit auch einen Beitrag zur Entwicklung des Themenfeldes E-Justice in Deutschland.

Sie liefert schließlich insoweit auch Hinweise, wie durch präzisere Gesetzesformulierungen Kosten und Aufwände für die Sozialgerichte reduziert werden können.

Konkret stellt die Studie die aktuellen Analysemöglichkeiten dar und verweist zugleich an mehreren Stellen auf die Potenziale, die in einer erweiterten Datentransparenz und -auswertung liegen.

Tabelle 8:
Exemplarische Darstellung der Lücke zwischen dem PD-Datensatz und der Geschäftsstatistik der Landessozialgerichte und der Sozialgerichte für das Jahr 2020

Im Rahmen der Untersuchung erwies sich die begrenzte Verfügbarkeit von Entscheidungsbegründungen als der wesentliche limitierende Faktor für die Aussagekraft der möglichen Analysen. Insbesondere auf der Ebene der Sozialgerichte ist nur ein äußerst geringer Anteil an Entscheidungen verfügbar und auswertbar. Aber auch bei den Landessozialgerichten wird nur ein kleinerer Teil der Entscheidungen veröffentlicht und dies mit Zeitverzug, was unmittelbare Auswertungen des aktuellen Verfahrensgeschehens unmöglich macht.

2020	Datensatz der PD*	Geschäftsstatistik	Prozentualer Anteil
Landessozialgerichte	1.623	24.558	6,609 %
Sozialgerichte	300	328.471	0,091 %

* Beinhaltet veröffentlichte Entscheidungen ohne Angabe einer Rechtsnormenkette, die in der weiteren Auswertung der Daten aus diesem Grund nicht berücksichtigt werden konnte.

Quelle: Eigene Darstellung der PD auf Basis der Datenerhebung (2010–2022) sowie der Geschäftsstatistik für die Landes- und Sozialgerichte für das Jahr 2020

Bessere Datengrundlage und stärkere Entlastung der Gerichte durch KI

Eine Verbesserung und Verbreiterung der Datenbasis wäre dementsprechend eine wesentliche Voraussetzung für aussagekräftigere Analysen auf Basis des hier vorgestellten Modells. Ein Baustein hierfür könnte die Festlegung einer einheitlichen Datenstruktur für veröffentlichte Entscheidungen ähnlich dem XÖV Standard XJustiz sein, der den Informationsaustausch zwischen den Verfahrensbeteiligten standardisiert.²³

Ob eine Entscheidung durch das jeweilige Gericht veröffentlicht wird, wird derzeit zum einen durch die Relevanz der Entscheidung für die allgemeine Öffentlichkeit oder die Rechtsprechung begründet und ist zum anderen durch die personellen Kapazitäten der Gerichte bedingt. Denn dort fallen im Zuge der Veröffentlichung hohe Aufwände für die Anonymisierung der Entscheidungen an.

Auf diesem Gebiet schreitet Österreich durch den Einsatz von KI für die Anonymisierung von Entscheidungen voran, was auch in Deutschland Gerichtspersonal entlasten könnte und zu einer höheren Veröffentlichungsrate und einer verbesserten Datengrundlage für eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung für die Justiz beitragen würde.²⁴ Neben einer verbesserten Gesetzesfolgenabschätzung wird durch eine hohe Veröffentlichungsrate von Entscheidungen auch eine bessere Informationsgrundlage zum Austausch zwischen Richtern und Richterinnen etabliert.

Während die Gerichtskosten als größter Kostenfaktor zwar umfassend dargestellt werden konnten, besteht noch Verfeinerungspotenzial bei der Genauigkeit der Schätzung dieser Kosten. Über die Nutzung der PEBBSY-Basiszahlen können nur aus früheren Erhebungen generierte Mittelwerte für den Personaleinsatz bei bestimmten Verfahrenstypen verwendet werden. Ob die Verfahren zu konkreten Rechtsnormen innerhalb dieser Verfahrenstypen aber tatsächlich diesen Durchschnittswerten entsprechen, kann im Rahmen dieses Vorgehens nicht beantwortet werden. Hier würden weitere Aufwandsindikatoren hilfreich sein, wie die Anzahl der Sitzungen, Gutachten oder im Falle der Sozialgerichte auch das Datum des Verfahrensbeginns.

Das Modell kann derzeit außerdem (Sach-)Kostenunterschiede innerhalb der Bundesländer nicht angemessen abbilden, da es oftmals an einer Auflistung der entsprechenden Kosten nach Instanzen in den Haushaltsplänen fehlt.

Schließlich besteht noch erhebliches Potenzial zur Erweiterung der Datenbasis hinsichtlich der Kosten der an einem Verfahren beteiligten Bürger und Bürgerinnen, der Verwaltung oder der Wirtschaft. Für das Fortschreiben der Datenbasis wäre denkbar, Opportunitätskosten den an einem Verfahren beteiligten Parteien zuzuschlagen. Während für Privatpersonen hier entgangene Lohnzahlungen infrage kämen, könnten für Unternehmen die direkten Kosten für die investierte Arbeitszeit genutzt werden. Die bisherigen empirischen Erhebungen des Statistischen Bundesamts zum Erfüllungsaufwand im Zuge der Bürokratiekostenmessung ließen sich hier um entsprechende Aufwandswerte ergänzen, die mit unterschiedlichen Verfahrenstypen und Verfahrenslängen in Verbindung gebracht werden könnten.

²³ Das ist ein durch die Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz definierter Standard. Der Kommission gehören auch Vertreter und Vertreterinnen aus der Schweiz und Österreich als ständige Gäste an (vgl. auch: <https://www.justiz.de/laender-bund-europa/BLK/zusammensetzungblk/index.php?sessionId=EB2561C0F1E2393531AA31C091169159>).

²⁴ Bundesministerium für Justiz Österreich (2022): Einsatz von künstlicher Intelligenz bei der Anonymisierung von Gerichtsentscheidungen: Justiz gewinnt eAward 2022, <https://www.bmj.gv.at/ministerium/aktuelle-meldungen/Einsatz-von-k%C3%BCnstlicher-Intelligenz-bei-der-Anonymisierung-von-Gerichtsentscheidungen-Justiz-gewinnt-eAward-2022.html>, zuletzt abgerufen am 03.02.2023.

Anhang / Methodische Erläuterungen

Nachstehend wird das den oben beschriebenen Ergebnissen zugrundeliegende methodische Vorgehen beschrieben. Analog zur obigen Gliederung wird zunächst die Analyse der Entscheidungsdaten und der Kostenschätzung erläutert, um dann auf die Methoden zur Rechtsnormanalyse einzugehen.

Entscheidungsdatenbasis und -auswertung

Die Grundlage und eine wesentliche Herausforderung der Untersuchung war die Schaffung einer geeigneten Datenbasis. Um eine Auswertung der Verfahrensdaten auf Rechtsnormebene zu generieren, bedurfte es der Erstellung eines eigenen Datensatzes zu den Gerichtsentscheidungen. Die Landessozialgerichte wurden aufgrund einiger günstiger Charakteristika (z. B. Systematik der Aktenzeichen) und der Datenverfügbarkeit zur Entwicklung des Modells herangezogen. Die geringe Anzahl an Veröffentlichungen der Sozialgerichtsentscheidungen führten jedoch dazu, dass die erstinstanzlichen Entscheidungen nicht in die Analyse aufgenommen werden konnten.

Die veröffentlichten Entscheidungen wurden nach zuvor festgelegten Informationen durchsucht, ausgelesen und indexiert. Der Datensatz je Entscheidung beinhaltet

- / die (Vor-)Instanz,
- / den Gerichtsstandort,
- / das Aktenzeichen sowie
- / das Entscheidungsdatum der (Vor-)Instanz,
- / die ersten fünf Rechtsnormen der Rechtsnormenkette sowie
- / teilweise Fassungen der Rechtsnorm.

Darüber hinaus stehen zu jeder Gerichtsentscheidung Texte – gegliedert in Tenor, Tatbestand und Entscheidungsgründe – zur Verfügung.

Aus diesen Informationen wurden je nach Verfügbarkeit zwei ergänzende Kenngrößen hinzugefügt. Zum einen die geschätzte Prozessdauer in Monaten als Zeitraum zwischen dem Entscheidungsdatum der Vorinstanz (Sozialgericht) und dem Entscheidungsdatum der letzten Instanz (Landessozialgericht) und zum anderen die Nennung einer Bundestagsdrucksache in



den Fließtexten der Entscheidungstexte als Flagge Ja/Nein. Erstere liefert eine Annäherung an die tatsächliche Prozessdauer, da der Zeitpunkt der Aufnahme der Arbeiten am Landessozialgericht in den Veröffentlichungen nicht angegeben wird. Die Nennung der Bundestagsdrucksache im Entscheidungstext diene als Indikator dafür, dass das Gericht auf die ursprüngliche Intention der Rechtsnorm verwiesen hat und sich mit der Rechtsnorm an sich und deren Auslegung beschäftigt hat.

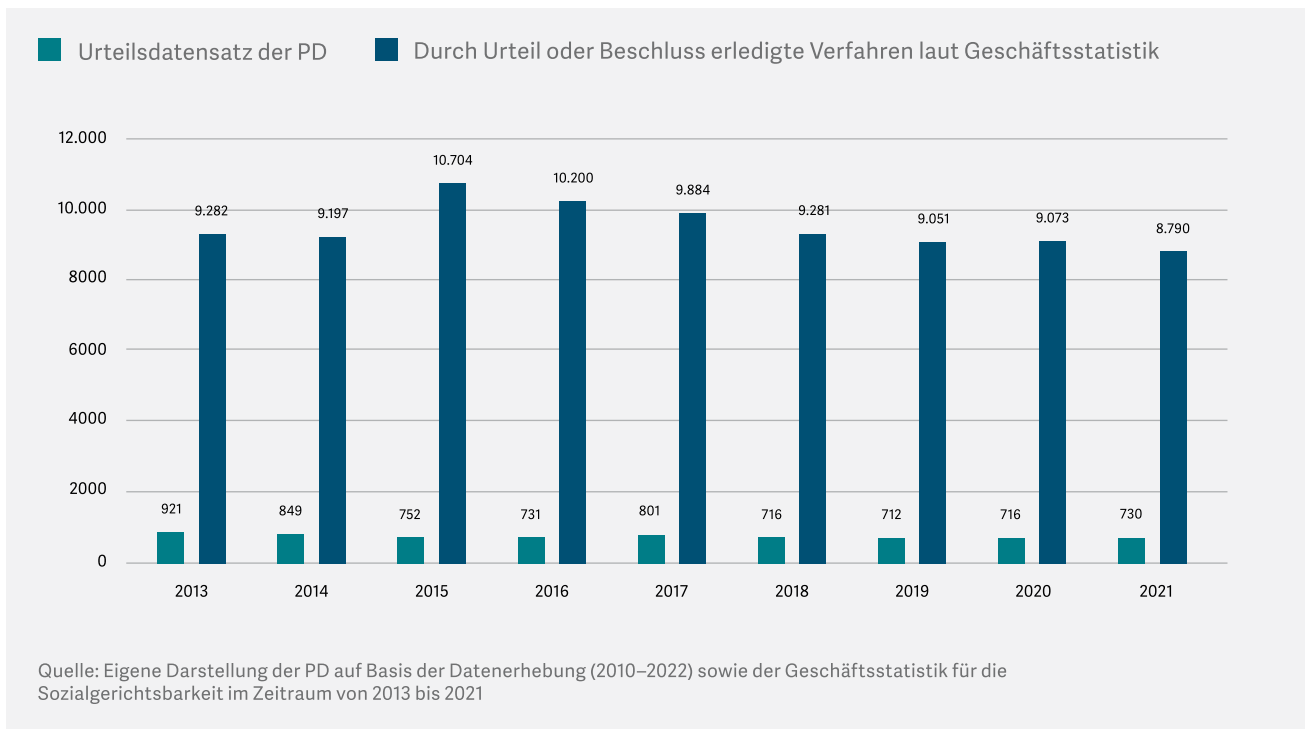
Die Zuordnung der Verfahren zu einer bestimmten Rechtsnorm erfolgte über die an erster Stelle der Rechtsnormenkette hinterlegte Rechtsnorm unter vorherigem Ausschluss etwaiger Nennungen des Grundgesetzes und verfahrensrechtlicher Regelungen (z. B. ZPO, SGG). Beim Zitieren von Rechtsnormen haben sich über die Jahrzehnte gewisse Regeln in der Rechtswissenschaft entwickelt. Unter dem Begriff der Rechtsnorm versteht man eine gesetzliche Regelung, wie etwa einen Paragraphen.

Vielfach ist zur Klärung von Tatfragen und der Feststellung der Rechtsfolgen nicht nur eine einzelne, sondern mehrere Rechtsnormen einzubeziehen, da in den meisten Fällen mehrere Sachverhalte gleichzeitig angesprochen bzw. mehrere Straftaten gleichzeitig begangen wurden beziehungsweise werden. Beim Einbruch in ein Haus beispielsweise wird nicht nur eingebrochen und (vermutlich) gestohlen, sondern auch Hausfriedensbruch begangen. Daher müssen je nach Schwere der Tat mehrere Rechtsnormen genannt und angewandt werden, die je nach Schwere des Delikts in der **Rechtsnormenkette** aufgeführt werden.

Die Rechtsnormenkette eines Verfahrens gibt in absteigender Bedeutung die relevanten Rechtsnormen eines Verfahrens an. Bei der Auswertung der Entscheidungen erprobte die PD auch eine degressive Gewichtung der Rechtsnormen der Rechtsnormenkette je Verfahren, was jedoch im Zuge der weiteren Auswertung verworfen wurde, da keine plausible Gewichtung hergeleitet werden konnte.

Der durch die PD generierte Datensatz umfasst alle im Zeitraum von 2010 bis 2022 veröffentlichten Entscheidungen der Landessozialgerichte, für die eine Rechtsnormenkette ausgewiesen wurde, und beläuft sich auf 10.091 Entscheidungen. Ein Vergleich mit der Erledigungsstatistik der Landessozialgerichte zeigt, dass mit den erhobenen Daten rund zehn Prozent der in diesem Zeitraum durch Urteil oder Beschluss erledigten Verfahren abgebildet werden.

Abbildung 16:
Erledigungsstatistik und Zahl der veröffentlichten Entscheidungen im PD-Datensatz (2013–2021)



Ausgewertet wurden die Entscheidungen durch ein eigens von der PD entwickelte Auswertungstool, das in der Programmiersprache Python programmiert wurde. Für eine reibungslose Datenauswertung mussten zahlreiche redaktionelle Vereinheitlichungen vorgenommen werden (z. B. Bereinigung von römischen Zahlen, siehe SGB II vs. SGB 2). Die Rechtsnormenkette der Entscheidung wurde ausschließlich für diese Betrachtung relevante Rechtsnormen gefiltert. Somit wurden das Grundgesetz (GG), die Zivilprozessordnung (ZPO) und das Sozialgerichtsgesetz (SGG) für die Auswertung ausgeschlossen und der Fokus lag lediglich auf den Sozialgesetzbüchern (SGB).

Die einzelnen Rechtsnormen mussten auf den „Rechtsnormenstamm“ reduziert werden, sodass Rechtsnormen unterschiedlicher Fassungen oder Schreibweisen vom Auswertungstool als gleich angesehen werden konnten. So wurden beispielsweise die drei Rechtsnormen „§ 22 Abs. 1 Satz 1 SGB V“, „§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB V“ und „§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB V in der Fassung vom 01.01.2017“ für die Auswertung alle zu einer Rechtsnorm zusammengefasst, nämlich „§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB V“ – dem sogenannten „Rechtsnormenstamm“.

Unter Hinzuziehung der ersten Rechtsnorm der Rechtsnormenkette und der Annahme, dass die Reihenfolge der Rechtsnormenkette Aufschluss über die Bedeutung der Rechtsnorm für die Entscheidung liefert, konnte eine Auswertung der Rechtsnormen mit den meisten Verfahren erstellt werden. Neben den Stammdaten der Entscheidung sind für die erhobenen Verfahren auch die Inhalte nach einer vorgegebenen Struktur gegliedert. Entlang der Struktur der Entscheidung selbst enthält der Datensatz drei Textteile: die Tatbestandsbeschreibung, die Urteilsbegründung und den Tenor. Diese Gliederung ließ sich in allen Entscheidungen wiederfinden und erleichterte die Fokussierung der Analyse auf die relevanten Inhalte. Sie diente der PD zur anschließenden Priorisierung der Rechtsnormen für eine weiterführende inhaltliche Analyse.

Die Datenverfügbarkeit spielte in der Entscheidungsanalyse eine zentrale Rolle. Zentrales Hemmnis der Entscheidungsdatenbasis war, dass lediglich ein Teil der in einem Jahr durch Urteil oder Beschluss erledigten Verfahren auch veröffentlicht wurde. Zudem unterscheidet sich die Datenstruktur der bereitgestellten Informationen je nach Quelle. Beispielsweise enthielten die Informationen aus Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Hessen – und damit ausgerechnet aus den größten Bundesländern – teilweise keine Angaben zur Rechtsnormenkette und konnten daher nicht in die Auswertung mit einbezogen werden.

Die letztendlich auswertbaren Entscheidungsdaten stellen somit nur einen Teil der Entscheidungen durch Urteil und Beschluss des Betrachtungszeitraumes dar. Zudem stellt sich die Frage nach der Repräsentativität der veröffentlichten Entscheidungen bezogen auf alle Entscheidungen. Da für die Frage nach der Veröffentlichung die öffentliche „Relevanz“ eine Rolle spielt, ist anzunehmen, dass besondere oder wegweisende Entscheidungen gegenüber einem möglichen „Massengeschäft“ überrepräsentiert sind. Während die Studie noch zeigen konnte, dass der Entscheidungsdatensatz für die Landessozialgerichte repräsentativ ist (vgl. Kapitel 2), kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass eine Übertragbarkeit der Ergebnisse auf die Sozialgerichte ohne Weiteres möglich ist.



Personalaufwands- und Kostenschätzung

Die PD strebte eine gesonderte Darstellung der Personalaufwände der Gerichte (in Vollzeit-äquivalenten) und eine Vollkostenrechnung (fixe und variable Kosten) auf der Rechtsnormenebene an. Hierzu wurde in beiden Fällen eine Hochrechnung der Aufwände und Kosten anhand des erhobenen Entscheidungsdatensatzes und öffentlich verfügbarer Informationen vorgenommen.

Zur **Schätzung des Personalaufwands je Rechtsnorm** wurden die im PD-Datensatz enthaltenen Entscheidungen mittels der durchschnittlich anfallenden Bearbeitungszeit bewertet. Hierfür konnte auf die Ergebnisse des in den frühen 2000er-Jahren entwickelten Personalbedarfsberechnungssystems (PEBB§Y) zurückgegriffen werden, das den Personalbedarf für alle Laufbahngruppen der ordentlichen Gerichte, Staatsanwaltschaften und der Fachgerichte im Zuge einer Selbstaufschreibung ermittelt und ausweist. Seit dem Beschluss durch die Justizministerkonferenz (1998) und der ersten Umsetzung wurde das System kontinuierlich durch die Kommission der zuständigen Landesministerien für Fragen der Personalbedarfsberechnung (Pensen-Kommission / PeKo) weiterentwickelt und in regelmäßigen Zeitabständen fortgeschrieben.

Für die Schätzung der Personalaufwände und Personalkosten je Rechtsnorm wurden die Ergebnisse der PEBB§Y-Fach-Fortschreibung 2016 verwendet.²⁵ Diese sogenannten PEBB§Y-Basiszahlen geben auf der Produktebene – im Falle der Landessozialgerichte entsprechen diese den statistischen Sachgebieten – an, wie viele Minuten durchschnittlich für die vollständige Bearbeitung eines bestimmten Verfahrens durch die drei Laufbahngruppen des höheren, gehobenen und mittleren Dienstes notwendig sind.²⁶

Die PEBB§Y-Basiszahlen werden mittels der Methode der Selbstaufschreibung des richterlichen, gehobenen und mittleren Dienstes für die nach Produkten gegliederten Verfahrensarten berechnet. Das richterliche Produkt (als Beispiel für ein solches Produkt siehe Tabelle 9) ist hierbei führend und bildet die Verbindung zum statistischen Sachgebiet des Verfahrens. Diesem werden die Aufwände des gD und mD zugerechnet.

Tabelle 9:
Auszug aus dem Produktkatalog der Richter/Richterinnen an den Landessozialgerichten zur PEBB§Y-Fortschreibung 2016

Kürzel (PEBB§Y-Produkt)	Bezeichnung	Aktuelle Bezugsgröße	Aktuelle Basiszahl in Minuten
RLS 010	Krankenversicherung	Richterliche Verfahren (Einträge)	1.092

Für die Schätzung des Personalaufwands in Vollzeitäquivalenten pro Rechtsnorm wurde jede Entscheidung des PD-Datensatzes dem durch das Registerzeichen im Aktenzeichen des Verfahrens angegebene statistische Sachgebiet und somit dem hieraus folgenden PEBB§Y-Produkt zugeordnet. So konnte über die korrespondierende PEBB§Y-Basiszahl der Personalaufwand je Verfahren ermittelt werden. Dieser wurde dann unter der Annahme einer

²⁵ Vgl. PricewaterhouseCoopers (2016): Gutachten - PEBB§Y-Fortschreibung 2016, https://justiz.thueringen.de/fileadmin/TMMJV/Service/pebbsy/pebbsy_fach_hauptband.pdf, zuletzt abgerufen am 03.04.2023.

²⁶ Vgl. PEBB§Y-Produktkatalog der Landessozialgerichte.

monatlichen Arbeitszeit von 139 Stunden je Vollzeitstelle im Monat in Vollzeitäquivalente umgerechnet und auf den Aufwand pro Jahr aggregiert.

Da einem Sachgebiet im Regelfall mehrere Rechtsnormen zugeordnet wurden, war eine proportionale Verteilung der Verfahrenszahl je Sachgebiet auf die Rechtsnorm notwendig. Diese wurde anhand der Häufigkeit der jeweiligen Rechtsnorm innerhalb eines Sachgebiets im PD-Datensatz ermittelt. Auf das PEBB§Y Produkt RLS 080, das die Angelegenheiten gemäß dem SGB II beinhaltet, entfielen im Entscheidungsdatensatz 2.318 Rechtsnormen. Führend für RSL 080 war § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II mit 255 Verfahren.

Tabelle 10:
Vergleich der Rangfolge nach Häufigkeit der Rechtsnorm versus Personalaufwands- bzw. Kostenschätzung

Betrachtet man die Rangfolge der Rechtsnorm des Datensatzes entlang der reinen Häufigkeitsverteilung und vergleicht diese mit der Rangfolge nach der Höhe des Personalaufwands ergeben sich zumeist Verschiebungen unter den „Top 10“ der Rechtsnormen (siehe Tabelle 10).

Rangfolge nach Häufigkeit der Rechtsnorm im Datensatz	Veränderung Rang			Rangfolge lt. Hochrechnung der VZÄ bzw. Kosten
§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II	1	=	1	§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II
§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II	2	-2	2	§ 8 Abs. 1 SGB VII
§ 8 Abs. 1 SGB VII	3	+1	3	§ 43 SGB VI
§ 43 SGB VI	4	+1	4	§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II
§ 11 Abs. 1 S. 1 SGB II	5	-6	5	§ 69 SGB IX
§ 9 Abs. 1 SGB VII	6	=	6	§ 9 Abs. 1 SGB VII
§ 69 SGB IX	7	+2	7	§ 1 Abs. 1 S. 1 AAÜG
§ 1 AAÜG	8	-2	8	§ 7 Abs. 1 SGB IV
§ 7 Abs. 1 SGB IV	9	+2	9	§ 69 Abs. 4 SGB IX
§ 198 Abs. 1 S. 1 GVG	10	neu / entfällt	10	§ 1 AAÜG
§ 109 Abs. 4 S. 3 SGB V	11	neu / entfällt	11	§ 69 Abs. 1 S. 1 SGB IX
§ 1 Abs. 1 S. 1 AAÜG	12	+5	12	§ 11 Abs. 1 S. 1 SGB II

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung der PD

Zur **monetären Bewertung der Zeitaufwände pro Verfahren** wurden diese mit den durchschnittlichen Vergütungen der Besoldungsgruppen der am Verfahren beteiligten Laufbahngruppen (hD, gD, mD) multipliziert, unter Berücksichtigung der Verteilung der Mitarbeitenden auf die Laufbahngruppen gemäß den Stellenplänen der Länder. Für die Länder, deren Landeshaushalte keine Differenzierung in der Besoldungsgruppe A zwischen dem Landessozialgericht und den Sozialgerichten vornehmen, wurden die fehlenden Daten auf der Grundlage der vorhandenen Länderdaten geschätzt.



Zur Berechnung der Personalkosten wurde für die Besoldungsgesetze und Tarifverträge der Länder²⁷ erst innerhalb der jeweiligen Besoldungsgruppe und dann innerhalb der drei Laufbahngruppen ein Mittelwert gebildet. Um den Stundenlohn zu errechnen, wurde die Monatsarbeitszeit von 139 Arbeitsstunden des Rundschreibens des BMF herangezogen.²⁸ Die Schätzung der Personalkosten pro Entscheidung ergibt sich aus dem ermittelten Stundensatz pro Besoldungsgruppe und der jeweiligen PEBBSY-Basiszahl.²⁹

Die so errechneten Personalkosten wurden um die **Sachkosten der Landessozialgerichte** ergänzt. Diese errechnen sich aus den Kennziffern des Rundschreibens des BMF und den veranschlagten Sachkosten pro Haushaltsjahr. Die zugrunde gelegten Sachkosten ergeben sich aus der Summe der sächlichen Verwaltungskosten, den Investitionen und Büroräumen für eine oberste Bundesbehörde. Aufgrund der fehlenden Länderdaten wird hier eine Übertragbarkeit angenommen.

Die Sachkostenkalkulation des BMF wird pro angestelltem Beamten berechnet. Dementsprechend werden die Sachkosten für das gesamte Gericht auf der Grundlage der Stellenpläne der Landessozialgerichte errechnet und ein Mittelwert pro Person gebildet. Dieser wurde den Verfahren proportional zu den eingesetzten Personalaufwänden zugeschlagen. Die Summe dieser Kosten je Entscheidung wurde anhand der gewichteten Verfahrenshäufigkeit der Rechtsnorm auf Kosten pro Jahr aggregiert. Hieraus ergab sich eine Schätzung der Kosten pro Jahr von 66 Millionen Euro für die erledigten Verfahren der Landessozialgerichte.

Dieser Wert bleibt aufgrund der Eingrenzung auf die erledigten Verfahren weit hinter den jährlich tatsächlich an den Landessozialgerichten anfallenden Kosten zurück. Das zeigt ein Abgleich mit dem niedersächsischen Haushaltsplan für die Jahre 2022/2023, der für das Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen Personalausgaben in Höhe von 29 Millionen Euro und einen sachlichen Verwaltungsaufwand von 19 Millionen Euro ausweist.

²⁷ Vgl. <https://www.beamtenbesoldung.org/besoldungstabellen.html>, zuletzt abgerufen am 18.10.2022.

²⁸ Bundesministerium der Finanzen (2022): Personalkosten, Sachkosten und Kalkulationszinssätze in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundshaushalt/personalkostensaetze.html, zuletzt abgerufen am 18.10.2022.

²⁹ PEBBSY-Fach-Fortschreibung 2016, https://justiz.thueringen.de/fileadmin/TMMJV/Service/pebbsy/pebbsy_fach_hauptband.pdf, zuletzt abgerufen am 04.05.2023.

Rechtsnormanalyse

An die Identifikation der am häufigsten angewandten und „teuersten“ Rechtsnormen schloss sich eine tiefgehende, textbasierte inhaltliche Analyse der Entscheidungstexte an. Verfahren konnten auf Basis der wichtigsten Rechtsnorm aggregiert werden. So konnten Entscheidungstexte von fast 100 Verfahren als Analysebasis genutzt werden. Das Ziel war es, herauszufinden, ob sich die Ursachen der hohen Verfahrenszahlen auf die Ausgestaltung der jeweiligen Rechtsnormen zurückführen lassen.

Da in diesem Schritt nicht die Texte der Rechtsnormen, sondern die Texte der Entscheidungen betrachtet wurden, besteht ein Ansatz zur Erreichung dieses Ziels darin, sehr große Sammlungen von Texten pro Rechtsnorm auf gemeinsame Themen zu untersuchen, die zur Interpretation der Häufigkeit dieser Rechtsnorm in den Entscheidungen herangezogen werden können. Als Methode wurde das sogenannte Topic Modeling angewandt, das es ermöglicht, innerhalb von verschiedenen Texten (Entscheidungstexten) gemeinsame Themen – sogenannte Topics – zu identifizieren.

Dafür wurde die Topic Modeling Pipeline von Amazon AWS Comprehend verwendet, der Natural-Language-Processing-Komponente von Amazon AWS. Es gibt mehrere Ansätze zum *Topic Modeling*, wobei hierbei auf die in der Wissenschaft stark etablierte Methode der *Latent Dirichlet Allocation* (LDA) zurückgegriffen wurde. Ein von LDA erkanntes Topic besteht aus zehn Begriffen. Ein Begriff wird mit einem Topic in einem Dokument assoziiert – je nachdem, wie häufig dieses Topic in einem Dokument vorkommt und wie viel Affinität das Topic zu dem Wort hat.

Ein und dasselbe Wort kann in verschiedenen Dokumenten unterschiedlichen Topics zugeordnet werden. So konnten identifizierte Topics als aggregierte Erkenntnis auf Basis aller Entscheidungstexte einer Rechtsnorm zur Interpretation herangezogen werden. Diese Methode stellt allerdings nur eine Möglichkeit der inhaltlichen Analyse der verfügbaren Texte dar. Hier besteht Potenzial für eine Weiterentwicklung.



Vorlage für eine inhaltliche Rechtsnorm

Rechtsnorm	Paragraf und Angabe des Gesetzes plus Zuordnung zu dem jeweiligen Bereich (medizinischer oder rechtlicher Bereich)																																	
Inhalt	Hier sollte der Inhalt der derzeit geltenden Fassung aufgenommen werden.																																	
Inhaltliche Fassungsänderungen	Mögliche relevante inhaltliche Fassungsänderungen der Rechtsnormen sollten aufgeführt werden.																																	
Hintergrundanalyse	Eine detaillierte Analyse der Rechtsnorm muss durchgeführt werden, um die Entwicklung der Verfahrenszahlen zu hinterfragen, damit anschließend eine Schlussfolgerung auf die Kosten hergestellt werden kann.																																	
Entwicklung der Verfahrenszahlen	<table border="1"> <caption>Entwicklung der Verfahrenszahlen (Anzahl Urteile)</caption> <thead> <tr> <th>Jahr</th> <th>LSG</th> <th>2 Periode gleit. Mittelw. (LSG)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2010</td><td>7</td><td></td></tr> <tr><td>2011</td><td>14</td><td></td></tr> <tr><td>2012</td><td>23</td><td></td></tr> <tr><td>2013</td><td>20</td><td></td></tr> <tr><td>2014</td><td>6</td><td></td></tr> <tr><td>2015</td><td>4</td><td></td></tr> <tr><td>2016</td><td>2</td><td></td></tr> <tr><td>2017</td><td>3</td><td></td></tr> <tr><td>2018</td><td>1</td><td></td></tr> <tr><td>2020</td><td>1</td><td></td></tr> </tbody> </table>	Jahr	LSG	2 Periode gleit. Mittelw. (LSG)	2010	7		2011	14		2012	23		2013	20		2014	6		2015	4		2016	2		2017	3		2018	1		2020	1	
Jahr	LSG	2 Periode gleit. Mittelw. (LSG)																																
2010	7																																	
2011	14																																	
2012	23																																	
2013	20																																	
2014	6																																	
2015	4																																	
2016	2																																	
2017	3																																	
2018	1																																	
2020	1																																	
Nennung Bundestagsdrucksache	Keine Angaben																																	
Topic Modeling Urteilsbegründung	Anhand des Topic Modeling kann eine vertiefte Ansicht der genutzten Wörter in den Entscheidungen hilfreich sein, um Rückschlüsse auf die Entwicklung der Verfahrenszahlen zu erhalten.																																	
Schlussfolgerung und Kostenimplikationen	Eine Zusammenfassung der zuvor durchgeführten inhaltlichen Analyse der Rechtsnorm hilft dem Leser beziehungsweise der Leserin bei der schnellen Sichtung.																																	

Verzeichnisse

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ergänzung des Erfüllungsauftrags	5
Abbildung 2:	Die am häufigsten angewandten Rechtsnormen im PD-Datensatz bezogen auf die Gerichtsentscheidungen	11
Abbildung 3:	Prozentuale Verteilung der Entscheidungen (10.091) gemäß Rechtsnorm im PD-Datensatz	12
Abbildung 4:	Kumulierte Anzahl der Verfahrensmonate je Rechtsnorm	13
Abbildung 5:	Abgleich PD-Datensatz mit Sachgebieten der Geschäftsstatistik der Landessozialgerichte	14
Abbildung 6:	Hochrechnung des PD-Datensatzes auf alle Entscheidungen der Landessozialgerichte für die 30 am häufigsten angewandten Rechtsnormen	15
Abbildung 7:	Beispielhafte Auswertung einer Rechtsnorm im Zeitverlauf, inklusive der inhaltlichen Fassungsänderung und der relevanten Rechtssprechung des Bundessozialgerichts (BSG)	16
Abbildung 8:	Die 30 am häufigsten angewandten Rechtsnormen im PD-Datensatz bezogen auf Entscheidungen im Zeitraum von 2018 bis 2022	17
Abbildung 9:	Prozentuale Verteilung der 30 am häufigsten angewandten Rechtsnormen bezogen auf Entscheidungen im Zeitraum von 2018 bis 2022	18
Abbildung 10:	Anzahl der Erwähnungen der Bundestagsdrucksache pro Rechtsnorm im Gesamtsatz der PD	19
Abbildung 11:	Vorgehen zur Kostenschätzung je Rechtsnorm	22
Abbildung 12:	Schätzung der jährlichen Kosten für die zehn „teuersten“ Rechtsnormen der Landessozialgerichte	23
Abbildung 13:	Darstellung der beiden identifizierten Topics für § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II, die aus jeweils zehn Begriffen bestehen	28
Abbildung 14:	Darstellung der beiden identifizierten Topics für § 109 Abs. 4 S. 3 SGB V, die aus jeweils zehn Begriffen bestehen	31
Abbildung 15:	Am häufigsten angewandte Rechtsnormen im PD- Datensatz gemäß den Entscheidungen im medizinischen und rechtlichen Bereich	33
Abbildung 16:	Erledigungsstatistik und Zahl der veröffentlichten Entscheidungen im PD-Datensatz (2013 – 2021)	37



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	VZÄ an den Landessozialgerichten je Rechtsnorm und Laufbahngruppe	20
Tabelle 2:	Schätzung der jährlichen Personalaufwände in VZÄ an den Landessozialgerichten je Rechtsnorm und Laufbahngruppe	21
Tabelle 3:	Einteilung der Sozialgesetzbücher in einen medizinischen und einen rechtlichen Bereich	25
Tabelle 4:	Rechtsnormen mit den meisten Verfahren im medizinischen und rechtlichen Bereich	25
Tabelle 5:	Rechtsnormenauswahl für die inhaltliche Beispielanalyse und Zitat der Rechtsnorm	26
Tabelle 6:	Inhaltliche Analyse: § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II (rechtlicher Bereich)	27
Tabelle 7:	Inhaltliche Analyse: § 109 Abs. 4 S. 3 SGB V (rechtlicher Bereich)	30
Tabelle 8:	Exemplarische Darstellung der Lücke zwischen dem PD-Datensatz und der Geschäftsstatistik der Landessozialgerichte und der Sozialgerichte für das Jahr 2020	34
Tabelle 9:	Auszug aus dem Produktkatalog der Richter/Richterinnen an den Landessozialgerichten zur PEBB§Y-Fortschreibung 2016	39
Tabelle 10:	Vergleich der Rangfolge nach Häufigkeit der Rechtsnorm versus Personalaufwands- bzw. Kostenschätzung	40

Literatur- und Quellenverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2022):

1. Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen;
2. Kalkulationszinssätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze-2021-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

Bundesministerium der Finanzen (2022):

Personalkosten, Sachkosten und Kalkulationszinssätze in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen Bundesministerium der Finanzen (2022); https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze.html.

Bundesministerium für Justiz Österreich

(2022): Einsatz von künstlicher Intelligenz bei der Anonymisierung von Gerichtsentscheidungen: Justiz gewinnt eAward 2022, <https://www.bmj.gv.at/ministerium/aktuelle-meldungen/Einsatz-von-k%C3%BCnstlicher-Intelligenz-bei-der-Anonymisierung-von-Gerichtsentscheidungen--Justiz-gewinnt-eAward-2022.html>.

Deutscher Richterbund (2021): Strafjustiz am Limit, <https://www.drj.de/newsroom/presse-mediencenter/nachrichten-auf-einen-blick/nachricht/news/strafjustiz-am-limit-1>.

Fliedner, Ortlieb (2001): Gute Gesetzgebung - Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen? in: FES-Analyse Verwaltungspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Stabsabteilung (2001), <https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01147.pdf>.

Fliedner, Ortlieb (2013): Rechtsetzung in Deutschland – Gesetzgebung in der Demokratie, in: Nomos, Baden-Baden, <https://www.nomos-shop.de/en/nomos/title/rechtsetzung-in-deutschland-id-71510/>

<https://www.python.org/>.

PEBB§Y-Fach-Fortschreibung 2016, https://justiz.thueringen.de/fileadmin/TMMJV/Service/pebbsy/pebbsy_fach_hauptband.pdf.

Zweites Buch Sozialgesetzbuch, siehe auch: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/

Statistisches Bundesamt (2021):

Erfüllungsaufwand, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Tabellen/erfuellungsaufwand.html?nn=629442>.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022),

Sozialgerichte – Fachserie 10 Reihe 2.7 – 2021 (Letzte Ausgabe – Berichtsweise eingestellt), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Gerichte/sozialgerichte-2100270217004.html>.



Tagesspiegel (2021), Fachkräftemangel in der Justiz: Wenn Richter Pensionäre werden, <https://www.tagesspiegel.de/politik/wenn-richter-pensionare-werden-4289203.html>.

<https://www.beamtenbesoldung.org/beamtenbesoldungstabelle.html>.

openJur gUG (2011) BSG, Urteil vom 22.09.2009 – B 4 AS 18/09 R, <https://openjur.de/u/169542.html>.

PEBB§Y-Produktkatalog der Landessozialgerichte.

PricewaterhouseCoopers (2016): Gutachten - PEBB§Y-Fortschreibung 2016, https://justiz.thueringen.de/fileadmin/TMMJV/Service/pebbsy/pebbsy_fach_hauptband.pdf.

Glossar

Amazon AWS Comprehend	Ein Natural-Language-Processing-Service von Amazon AWS
BMF	Bundesministerium der Finanzen
E-Verfahren	Elektronisches Verfahren
GG	Grundgesetz
KHEntgG	Krankenhausentgeltgesetz
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
LDA	Latent Dirichlet Allocation (eine Methode im Bereich des maschinellen Lernens)
LSG	Landessozialgericht
NKR	Normenkontrollrat
PD	PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH
PEBB§Y	Personalbedarfsberechnungssystem der Justiz
PpSG	Pflegepersonal-Stärkungsgesetz
RLS 010	Kürzel für ein Produkt im PEBB§Y-Produktkatalog
RVG	Rechtsanwaltsvergütungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch, Sozialgesetzbücher
SGB I	Allgemeiner Teil
SGB II	Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Arbeitsförderung
SGB IV	Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB V	Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VI	Gesetzliche Rentenversicherung



SGB VII	Gesetzliche Unfallversicherung
SGB VIII	Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
SGB X	Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XI	Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialhilfe
SGB XIV	Soziale Entschädigung
SGG	Sozialgerichtsgesetz
Topic Modeling	Eine Methode zur Identifikation gemeinsamer Themen in Texten
VZÄ	Vollzeitäquivalente
XÖV	XÖV-Standard (ein Standard für den Austausch von Informationen in der öffentlichen Verwaltung)
ZPO	Zivilprozessordnung



Autorinnen und Autoren



Thorsten Schramm

Leiter PD-Team Öffentliche
Finanzen

M +49 172 570 60 45

Thorsten.Schramm@pd-g.de



Anna Hölzer

Managerin / PD-Team Öffentliche
Finanzen

M +49 152 546 492 68

Anna.Hoelzer@pd-g.de



Fabian Längle

Consultant / PD-Science Group

M +49 172 632 43 84

Fabian.Laengle@pd-g.de



Philip Schönfelder

Senior Consultant / SVM-Campus

M +49 162 635 35 58

Philip.Schoenfelder@pd-g.de

Impressum

Redaktion:

Thorsten Schramm

Anna Hölzer

Fabian Längle

Philip Schönfelder

Bildnachweis:

PD – Berater der öffentlichen
Hand GmbH

**PD – Berater der
öffentlichen Hand GmbH**

Friedrichstraße 149
10117 Berlin

T +49 30 25 76 79 - 0
F +49 30 25 76 79 - 199

info@pd-g.de
www.pd-g.de

