

Marc von Miquel, Wilfried Rudloff und Ulrike Winkler

Sozialgerichtliche Prägekraft und Ausstrahlungswirkung

Das Bundessozialgericht und die Geschichte des (west-)deutschen Sozialstaats¹

In der Geschichts- und Politikwissenschaft richtete sich das Forschungsinteresse, wenn es um die großen Entwicklungslinien der Sozialpolitik in der Geschichte der Bundesrepublik geht, zumeist auf die gesetzlichen Weichenstellungen. Zuweilen wurde auch das Handeln der Sozialverwaltung in den Blick genommen, selten aber die Sozialgerichtsbarkeit, obwohl ihr eine tragende Bedeutung bei der Gesetzesumsetzung zukam, insbesondere dem Bundessozialgericht in Kassel. Diesem Forschungsdesiderat widmet sich die 2024 publizierte Studie „Das Bundessozialgericht und die Formierung des westdeutschen Sozialstaats“, die die Geschichte des obersten Sozialgerichts von 1954 bis Anfang der 1970er-Jahre präsentiert. In einem aktuellen Folgeprojekt wird die institutionelle Entwicklung und Rechtsprechung von der Phase der sozialstaatlichen Konsolidierung nach der Ölkrise bis zur Deutschen Einheit nachgezeichnet. Im Folgenden werden überblicksartig die Ergebnisse der ersten Studie vorgestellt und, darauf aufbauend, Themenstellungen und Entwicklungslinien des laufenden Forschungsvorhabens aufgezeigt.

1. Institutioneller und personeller Aufbau

Gemessen an den Voraussetzungen einer regulären Rechtspflege waren die Rahmenbedingungen, mit denen das Bundessozialgericht in seinen Anfangsjahren konfrontiert war, außerordentlich mühsam. Gleichsam aus dem Stand heraus mussten die neu ernannten Richter das jüngste der Bundesgerichte aufbauen, Senate zusammenstellen, Arbeitsgrundlagen schaffen und Verfahrensabläufe regeln. Auch war das juristische Fundament für die Rechtsprechung erst noch zu legen, insbesondere im Verfahrensrecht und im materiellen Sozialrecht, das in der Nachkriegszeit zahllose Widersprüche und ungeklärte Rechtsfragen aufwies. Die größte Herausforderung für die Kasseler Richter war dabei die immense Arbeitsmenge – ein Berg unerledigter Revisionen, der aufgrund der unzurei-

chenden Personalausstattung nicht abgetragen werden konnte, sondern mit täglich neu eingehenden Sachen bald sogar auf das Doppelte anwuchs.

Als auf Grundlage des Sozialgerichtsgesetzes 1954 ein gesamter dreistufiger Rechtszug neu zu errichten war, litt die Besetzung der ersten und zweiten Instanz darunter, dass zu wenig Volljuristen zur Verfügung standen, die Qualifikationen im Bereich des Sozial- oder Verwaltungsrechts aufweisen konnten. Für das Bundessozialgericht galt dieser Mangel nur bedingt, schließlich war das Amt des Revisionsrichters mit großem Renommee verbunden. Entsprechend umfangreich waren die Listen der aufgestellten Kandidaten für die Wahl im Richterausschuss. Innerhalb der Gründungsgeneration des Bundessozialgerichts sticht die Gruppe der ehemaligen Beamten

¹ Der vorliegende Text ist eine erweiterte Fassung des Aufsatzes: Marc von Miquel/Wilfried Rudloff: Kontinuitäten und Neuanfänge in Kassel. Zur Gründungsgeschichte des BSG, in: Juris – Die Monatszeitschrift, 7/2024, S. 262–266.

des Reichsversicherungsamts (RVA) hervor, die in den Senaten der Reichsbehörde auch Erfahrung als Revisionsrichter gesammelt hatten. Gemeinsam mit zwei Bundesrichtern, die am Reichsversorgungsgericht Recht gesprochen hatten, bildete diese zehnköpfige Gruppe aufgrund ihrer Berufserfahrung und beruflichen Prägungen gleichsam das Bindeglied zwischen den obersten Revisionsgerichten aus der Zeit vor 1945 und dem Bundessozialgericht als Nachfolgeinstitution.



Prof. Dr. Marc von Miquel

ist Referent am Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.



Dr. Wilfried Rudloff

ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.



Dr. Ulrike Winkler

ist selbstständige Historikerin und Politikwissenschaftlerin, Trier.

Die „Ehemaligen“ aus dem RVA und Reichsversorgungsgericht standen in der Anfangsphase des Gerichts für Orientierung und personelle Kontinuität. Sie waren nicht nur an der hoch geachteten Judikatur der Vorgängerinstitutionen beteiligt gewesen, sondern kannten auch deren Habitus und Wertehorizont aus eigenem Erleben. Ihr Wissen und ihre Traditionsvermittlung waren maßgeblich für die Herausbildung eines institutionellen Selbstverständnisses sowohl für das innere soziale Gefüge als auch für das Auftreten gegenüber Politik, Verwaltung und Verbänden. Die Homogenität dieser Gruppe sollte gleichwohl nicht zu hoch veranschlagt werden. Der Präsident Joseph Schneider war ein erfahrener Behördenleiter, der juristische Expertise mit umfangreicher Verwaltungserfahrung verband. Die Senatspräsidenten Kurt Brackmann und Walter Bogs zeichneten vor allem ihre wissenschaftlichen Publikationen zum Sozialrecht aus. Auch die politischen Präferenzen waren nicht einheitlich. Schneider entstammte dem rheinisch-katholischen Milieu und war von 1930 bis 1933 Mitglied der Zentrumsparterie gewesen. Der Bundesrichter Richard Stengel war der Deutschnationalen Volkspartei und dem Soldaten-

bund „Stahlhelm“ beigetreten. Im liberalen Milieu war August Teutsch zu verorten, einer der wenigen Juden am Reichsversicherungsamt, der Mitglied des Republikanischen Richterbundes gewesen und 1933 infolge der antisemitischen Gesetzgebung entlassen worden war. In den folgenden Jahren bis Kriegsende hatte Teutsch ein schweres Verfolgungsschicksal einschließlich der Inhaftierung in Konzentrationslagern erlitten.

Am Bundessozialgericht war August Teutsch der einzige NS-Verfolgte. Ungewöhnlich war zudem die Berufsbiografie des Senatspräsidenten Paul Weiß, der eine Rechtsanwaltskanzlei geführt hatte und aufgrund seiner Weigerung, in die NSDAP einzutreten, schweren Sanktionen ausgesetzt gewesen war. Alle übrigen Bundesrichter waren im „Dritten Reich“ an staatlichen Behörden, an Gerichten, bei Sozialversicherungsträgern und in der Arbeitsverwaltung tätig gewesen und hatten in der Regel Leitungsaufgaben übernommen. Im Selbstbild der Bundesrichter dienten solche Berufslaufbahnen als Qualifikation und Eignung für das Amt des Bundesrichters.

In der Phase der Erstbesetzung 1954 dominierte das Bundesarbeitsministerium die Kandidatenauswahl und installierte nicht nur den Präsidenten Joseph Schneider, sondern mit Hans Schraft und Wilhelm Demiani auch zwei seiner ehemaligen Mitarbeiter in der Behörde des NS-„Reichsprotectors Böhmen und Mähren“, die zuständig für die Sozialversicherung gewesen war. In den Protokollen des Richterwahlausschusses finden sich keine Hinweise auf Bedenken, die hinsichtlich der NS-Vergangenheit Schneiders geäußert wurden. Seine Deutung einer tadellosen Berufsbiografie blieb unangefochten. Dabei hatte Schneider in seiner Position als Behördenleiter durchaus mit der SS verhandelt, die antisemitische Diskriminierung in der Rentenpolitik radikalisiert und den gesundheitsgefährdenden Einsatz tschechischer Arbeiter verantwortet.

„In den Protokollen des Richterwahlausschusses finden sich keine Hinweise auf Bedenken zur NS-Vergangenheit des BSG-Präsidenten.“

Als NS-Belastung galt all dies nicht, zumal nicht im Bundesarbeitsministerium, wo Staatssekretär Maximilian Sauerborn als ehemaliger Abteilungsleiter des Reichsarbeitsministeriums weitaus mehr Verantwortung getragen hatte und an vergleichbaren Unrechtsmaßnahmen beteiligt gewesen war. Unter solchen Voraussetzungen überrascht es nicht, dass auch am Bundessozialgericht zwei weitere ehemalige Mitarbeiter der Besatzungsverwaltung, die nach heutigen Maßstäben an NS-

Unrecht beteiligt gewesen waren, zu Bundesrichtern gewählt wurden. Der Befund von insgesamt elf Bundesrichtern, die in dieser Studie als NS-belastet identifiziert werden, entspricht in etwa der durchschnittlichen Quote in der westdeutschen Gerichtsbarkeit, während am Bundesgerichtshof und am Bundesverwaltungsgericht eine Vielzahl ehemaliger Sonder- und Wehrmachtsrichter wieder in Amt und Würden waren.

2. Der Sozialprozess: Verfahrensflut und Prozessbeteiligte

Was der Rechtsprechung des BSG in ihrer Frühphase den Stempel aufdrückte, war, rein quantitativ betrachtet, die gravierende Überlastung des Gerichts mit Verfahren. Folge der „Verfahrensflut“ war eine unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten oft bedenklich lange Verfahrensdauer. Der Sozialprozess litt in vielen Fällen darunter, dass sich die Verfahren beim Weg durch die Instanzen enorm in die Länge ziehen konnten, denn die Untergerichte hatten mit nicht minder großen „Mengenproblemen“ zu kämpfen wie das BSG. Für die Außenwahrnehmung des Bundessozialgerichts in den Anfangsjahren bildete deshalb die überlange Verfahrensdauer die größte Hypothek. Sie war im Übrigen doppelt heikel: Nicht nur die Ratsuchenden mussten sich oft jahrelang gedulden, ehe ihr Rechtsstreit endlich entschieden war, auch die Sozialverwaltungen und Untergerichte hatten lange auf die Klärung offener Grundsatz- und Zweifelsfragen zu warten. Immerhin konnte die Verfahrensdauer mit der Vermehrung der Richterstellen und der Errichtung weiterer Senate am BSG nach und nach verkürzt werden, sodass sich die Lage gegen Ende der 1960er-Jahre deutlich zu verbessern begann.

Eine auffällige Besonderheit des Sozialprozesses lag darin, dass sich natürliche Personen als Prozessbeteiligte in erster und zweiter Instanz selbst vertreten konnten; in dritter Instanz bestand dann allerdings Vertretungszwang. Was dem Verfahren vor dem BSG, der Revisionsinstanz, eine eigene Note verlieh (und es etwa auch von dem Verfahren am benachbarten Bundesarbeitsgericht unterschied), war das „Verbändeprivileg“, die Möglichkeit, die Prozessvertretung einem Mitglied insbesondere der Gewerkschaften und der Kriegsofferverbände zu übertragen. Davon wurde im Rahmen des verbandlichen Rechtsschutzes, den Gewerkschaften und Kriegsofferverbände anboten, im großen Umfang Gebrauch gemacht. DGB, VdK und Reichsbund richteten jeweils in Kassel zentralisierte Rechtsschutzstellen ein; die Prozessvertretung vor dem BSG lag in den Händen einiger weniger vor Ort präsenter und hinreichend erfahrener Rechtsschutzexperten, die Woche für Woche vor Gericht plädierten. Ohne dass es sich immer um studierte Juristen handeln musste, waren sie mit Verfahren und Spruchpraxis hinreichend gut vertraut, um die Risiken

und Erfolgschancen des Rechtsanliegens in etwa einschätzen zu können. Da sich die Behörden und Sozialleistungsträger wiederum von sach- und rechtskundigen Experten aus den eigenen Reihen vertreten lassen konnten, trafen sich vor den einzelnen Senaten, zumal denen der Kriegsofferversorgung und der Rentenversicherung, häufig vertraute Gesichter, ein „eingespieltes Ensemble“ von Akteuren. Was hingegen die Anwaltschaft betraf, wurde viel über ihre geringe Vertrautheit mit dem Sozialprozess und ihr mangelndes Interesse am Sozialrecht geklagt, ein Recht, das an den Universitäten allenfalls am Rande gelehrt wurde und bei der Prozessvertretung auch keine lukrativen Verdienstchancen bot.

Schließlich gehörten zu den Merkmalen des Sozialgerichtsverfahrens vor dem BSG die nur begrenzten Erfolgsaussichten. Wenn 1961 den über 700 Revisionen, die vonseiten der Versicherten in Rentenversicherungsfragen neu eingelegt wurden, nur zehn erfolgreich geführte Prozesse gegenüberstanden, sprach dies eine deutliche Sprache. Die Mehrheit der Endurteile des BSG, also der nicht durch Verwerfungsbeschluss, Zurückverweisung an die Vorinstanz oder Klagerücknahme erledigten Verfahren, fiel aus Sicht der Versicherten und Versorgungsberechtigten eher ernüchternd aus. Von 1965 bis 1979 blieben fast drei Fünftel für die Versicherten oder Versorgungsberechtigten ohne Erfolg. Ein Drittel hatte zwar zu einem Erfolg geführt; dabei war aber die große Zahl der Beschlüsse, bei denen die Senate eine Verfahrensrevision oder eine Nichtzulassungsbeschwerde abgelehnt hatten, bereits herausgerechnet. Immerhin: Die Anstrengung, die Sache wenigstens bis zur letzten Instanz durchgefochten zu haben, dürfte auch bei ernüchterndem Ausgang eine gewisse Befriedigungswirkung gehabt, vielleicht auch die Einsicht hinterlassen haben, dass das geltende Recht mehr nicht zuließ.

3. Kriegsfolgenbewältigung im Medium des Sozialrechts: Kriegsofferversorgung und Wiedergutmachung

Anders als ansonsten im sozialpolitischen Diskurs – den Debatten in Fachwelt, Politik und medialer Öffentlichkeit – war das wichtigste Feld der Sozialrechtsprechung in den ersten anderthalb Jahrzehnten die Kriegsofferversorgung. Die Versorgung der Kriegsofferver, gesetzlich geregelt im Bundesversorgungsgesetz (BVG), zählte zu den zentralen sozialpolitischen Aufgaben der Kriegsfolgenbewältigung. Ziel war es, die materiellen Notlagen der geschädigten Soldaten, Zivilisten und Hinterbliebenen zu beheben oder doch wenigstens zu mindern. In den Anfangsjahren des Bundessozialgerichts wurden die Bundesrichter von keinem anderen Rechtsgebiet so sehr in Anspruch genommen wie von der Kriegsofferversorgung. Die Spannweite der Schädigungstatbestände, über die

vor den Kriegsoffizierssenaten beraten wurde, lässt die Verschiedenartigkeit, ja Gegensätzlichkeit der Kriegsschicksale erahnen, mit denen es das Gericht dabei zu tun hatte: Das reichte vom Deserteur oder Widerstandskämpfer bis hin zum Wachpersonal von Konzentrationslagern und verurteilten Kriegsverbrecher. Ebenso wie die Opfer versuchten auch die Täter des Kriegs Versorgungsansprüche geltend zu machen. Die Spruchpraxis wurde so zu einem Stück Vergangenheitsbewältigung, so problematisch dies im einzelnen Fall auch sein mochte, schon deshalb, weil der versorgungsrechtliche Normenbestand nicht primär auf die Unterscheidung von Schuld und Unschuld, Opfer- und Täterrolle, Würdigkeit und Unwürdigkeit ausgelegt war. So stand den KZ-Wachmeistern aus Sicht der Kriegsoffizierssenate ein Versorgungsanspruch nicht zu, wenn sie Mitglied der Waffen-SS gewesen waren, sehr wohl konnte aber ein solcher Anspruch bestehen, wenn sie als Wehrmachtsangehörige zum Wachdienst in den Konzentrationslagern abgeordnet worden waren. Klagten Hinterbliebene zum Tode verurteilter Kriegsverbrecher auf eine Versorgungsrente, hatte das BSG zu entscheiden, ob das Verfahren vor den alliierten Gerichten und das dort verhängte Strafmaß nach deutschem Rechtsempfinden Bestand hatte, anders gesagt: ob die Täter von gestern versorgungsrechtlich nicht doch zu den Opfern von heute gezählt werden mussten. Im Ganzen haben es die Kriegsoffizierssenate des BSG in einem oft heiklen judikativen Drahtseilakt allerdings nicht zugelassen, dass sich das Revisionsverfahren zur Plattform eines vergangenheitspolitischen Revisionismus entwickelte, bei dem die NS-Täter post mortem wieder rehabilitiert worden wären. Dass aus heutiger Sicht gleichwohl bedenkliche Schieflagen in der Judikatur zur Kriegsoffiziersversorgung bestanden, zeigt sich etwa darin, dass sich das BSG erst 1991 in seiner Deserteurs-Rechtsprechung dazu durchrang, eine generelle Unrechtsvermutung für Todesurteile der Wehrmachtsgerichte auszusprechen: ein Urteil, von dem dann auch politisch eine erhebliche Signalwirkung ausging.

Gewissermaßen zwischen dem Entschädigungs- und dem Sozialversicherungsrecht stand die Gesetzgebung zur Wiedergutmachung für NS-Verfolgte in der Sozialversicherung. Die vor allem im Bereich des Rentenrechts verhandelte Entschädigung von Verfolgten hatte im Wesentlichen zwei Ursachen. Zum einen waren Vertreibung, Inhaftierung, Misshandlung und andere Formen der Verfolgung in der Regel mit dem Verlust der Erwerbsarbeit verbunden, sodass nicht nur das Einkommen für diese Phase ausfiel, sondern auch die rentenrechtlichen Beitragszeiten für den Erwerb von späteren Rentenansprüchen fehlten. Zum anderen erfuhr auch das Rentenrecht im „Dritten Reich“ eine spezifisch nationalsozialistisch motivierte Umformung, die für bestimmte Personengruppen Leistungsmininderungen und -ausfälle zur Folge hatte. Das Verfolgtenengesetz von 1949 und dessen Nachfolgegesetz von 1970 gewährleisteten, dass NS-Verfolgte in der Sozialversicherung eine Rechts-

stellung eigener Art einnehmen. Das damit intendierte Anliegen, eine Entschädigung zu leisten, als wären die Versicherten nie verfolgt worden, widersprach in vielem der Logik der Anspruchsgrundlagen und des Leistungsrechts der Rentenversicherung. Angesichts offener Widersprüche und Lücken in der Gesetzgebung wuchs dem Bundessozialgericht eine entscheidende Rolle zu, in seiner Rechtsprechung Lösungswege für das Dilemma zwischen einer entschädigungs- und einer sozialversicherungsrechtlichen Deutung der Gesetzgebung aufzuzeigen. Mit großer Entschiedenheit stellte sich früh der 1. Senat unter Leitung von Joseph Schneider, später auch der 4. Senat auf die Seite der NS-Verfolgten und ihrer entschädigungsrechtlichen Ansprüche.

„Anders als ansonsten im sozialpolitischen Diskurs war das wichtigste Feld der Sozialrechtsprechung in den ersten anderthalb Jahrzehnten die Kriegsoffiziersversorgung.“

Bei der Untersuchung der Judikatur des Bundessozialgerichts stehen zwei zeitliche Perspektiven nebeneinander. Die eine, bereits skizzierte Perspektive lässt sich in der Frage bündeln, wie im Medium des Sozialrechts mit den Folgelasten der jüngeren Vergangenheit, der Hinterlassenschaft des NS-Regimes, umgegangen wurde. Neben dieser vergangenheitspolitischen Perspektive erlangte jedoch zunehmend die in die Zukunft gerichtete Frage Gewicht, wie die sozialrechtlichen Normenbestände im Lichte des fortwährenden sozialen Wandels neu geordnet und auch neu bewertet werden mussten. Denn nicht nur wurde ab der Zäsur der Rentenreform von 1957 das Sozialrecht unter den Vorzeichen der Sozialstaatsexpansion und des Ausbaus der sozialen Sicherung auf eine beträchtlich erweiterte Grundlage gestellt. Auch die Rechtsprechung der Sozialgerichte – und zumal die des Bundessozialgerichts – durchlief auf zahlreichen Feldern einen bedeutsamen Wandel.

4. Auslegungskonflikte: Die Rechtsprechung zur Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente

Den größten Streitfall im Rentenversicherungsrecht bildete die Rechtsprechung zur Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente (BU/EU). Kein zweiter Rechtsprechungskomplex hat während des Untersuchungszeitraums so viel Staub aufgewirbelt wie dieser, keiner das Gericht so hartnäckig in Binnenkonflikte zwischen den beteiligten Senaten verstrickt, keiner dem BSG so viel Kritik in der Öffentlichkeit eingetragen. Die Unbe-

stimmtheit der Gesetzesregelungen zur BU/EU zwang die Verwaltungen und Gerichte zu weitreichenden Auslegungsoperationen, die nie zu einem rundum befriedigenden Abschluss gelangten. Begriffe wie „Zumutbarkeit“ und „Erwerbsunfähigkeit“ erwiesen sich als hochgradig auslegungsbedürftig. Sobald es bei der Konkretisierung des gesetzlichen Normenbestandes darum ging, das Feld jener Tätigkeiten abzustecken, auf die die Versicherten verwiesen werden konnten, ehe sie als berufsunfähig anzusehen waren, mussten die Senate auf außerrechtliche Ordnungskriterien zurückgreifen, um die vorgefundene soziale Wirklichkeit erfassen und ordnen zu können. Es ging hier meist um ihrerseits wieder höchst auslegungsbedürftige soziologische Begriffe wie „sozialer Abstieg“, „Berufsprestige“, „soziale Rangordnung“ oder auch um das „Dreistufenmodell“ von ungelernter, angelernter und gelernter Arbeit. Jedes dieser außerrechtlichen Hilfsmittel, die soziale Realität zu ordnen, hatte seine Probleme, immer wurden mit ihnen konkurrierende Gesellschaftsbilder und soziale Ordnungskategorien in die Rechtsprechung eingeflochten. Dass die Senate ihre Auslegungskonflikte schließlich auch unter den stauenden Augen der Fachöffentlichkeit ausfochten, wurde für die öffentliche Wahrnehmung des Gerichts zunehmend zu einem Problem.

„Den größten Streitfall im Rentenversicherungsrecht bildete die Rechtsprechung zur Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente (BU/EU).“

Hinzu kam ein zweites, nicht minder gravierendes Auslegungsproblem. Denn außer auf die subjektive Komponente der geminderten Erwerbsunfähigkeit sollte es nach der Rechtsprechung des BSG bei der Verweisung auch auf die objektive Komponente der tatsächlichen Verfügbarkeit einer hinreichenden Zahl von Arbeitsplätzen auf den infrage kommenden Teilzeitarbeitsmärkten ankommen. Die Erwerbsfähigkeit sollte eben nicht nur abstrakt bestehen, sondern es sollte für den Versicherten auf den Arbeitsmärkten konkret auch die Möglichkeit gegeben sein, mit dem ihm verbliebenen Leistungsvermögen tatsächlich eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Das stellte die Gerichte und Sozialleistungsträger unter anderem vor das schwer zu lösende Problem, wie sie zu belastbaren Informationen und Wissensbeständen über die stets im Fluss befindliche Arbeitsmarktlage für die einzelnen Beschäftigungsfelder gelangen sollten, um zu entscheiden, ob der Teilarbeitsmarkt offen oder „praktisch verschlossen“ war. Zweimal musste der Große Senat angerufen werden, um hier zu einer tragfähigen Lösung zu gelangen. Der Streit kann als ein Lehrstück über die Grenzen dienen, an die die höchststrichterliche Sozialrechtsprechung stieß, wenn sie es mit einer Fülle von unbestimm-

ten Rechtsbegriffen und unklaren Rechtsnormen zu tun hatte, zugleich aber auch höchste Ansprüche an die soziale Wirklichkeitswahrnehmung der Richter gestellt wurden.

5. Expansionen des Sozialstaats: Das Krankenversicherungsrecht

Neben der Kriegsfolgenbewältigung und der sozialpolitischen Neuordnung – die zweigleisige BU/EU-Rente war mit der großen Rentenreform 1957 ins Leben getreten – bildet die *Sozialstaatsexpansion* eine dritte Leitperspektive, unter der sich die Frage erörtern lässt, wie sich das Wirken des BSG in die Geschichte der bundesdeutschen Sozialpolitik der Boomjahre einbettet. Besonders geeignet, um diese Frage zu untersuchen, sind, was hier nur noch kurz angedeutet werden kann, die Entscheidungen des Krankenversicherungssenats. Denn indem der Gesetzgeber an entscheidenden Stellen auf eine legislative Begriffsdefinition verzichtet hatte, öffnete sich im Krankenversicherungsrecht ein breites Einfallstor für die richterrechtliche Konkretisierung des Normenbestandes. So wurde insbesondere der Begriff der Behandlungsbedürftigkeit für angeborene Dauerleiden geöffnet, auf Maßnahmen ausgeweitet, die der Verschlimmerung von Leiden vorbeugen sollten, und kam schließlich auch dort zur Geltung, wo es nur noch um die Linderung der Beschwerden ging oder um die Aussicht, das Leben wenigstens auf begrenzte Zeit zu verlängern. Das war zwar im Einzelfall durchaus auch schon Praxis der Kassen gewesen, wurde aber durch die Rechtsprechung des BSG nun zum allgemeinen Richtmaß. Fortbildung des Rechts und Sorge für eine einheitliche Verwaltungspraxis – und damit: Rechtssicherheit – gingen hier Hand in Hand. Das BSG nutzte die Spielräume der Rechtsfortbildung, um unter dem Eindruck gewandelter gesellschaftlicher Leitvorstellungen, insbesondere aber gesteigerter medizinischer Handlungsmöglichkeiten die Margen der Leistungsgewährung auszuweiten.

„In der Klärung von rechtlichen Zweifelsfragen, in der Konkretisierung unscharfer Gesetzesbegriffe und in der Sicherung einer einheitlichen Rechtspraxis lag der wesentliche Beitrag des BSG zur Formierung des westdeutschen Sozialstaats.“

Wirkungsgeschichtlich ist unübersehbar, dass sich das oberste Sozialgericht auf dem Feld der Sozialrechtsprechung schnell eine hohe institutionelle Autorität und beträchtliches

Ansehen zu sichern vermochte. Es stand dabei weit weniger im Licht der Öffentlichkeit als das Bundesverfassungsgericht und der Bundesgerichtshof. Dessen ungeachtet nahm das Bundessozialgericht im vielschichtigen Institutionengefüge der bundesdeutschen Sozialpolitik einen festen Platz ein. Einzelne Entscheidungen blieben umstritten, insgesamt sah sich das Gericht aber vergleichsweise selten einer grundsätzlichen Kritik ausgesetzt. In den programmatischen Leitdebatten, welche die öffentliche Wahrnehmung des Politikfeldes bestimmten, wenig präsent, fungierte es eher als Störmelder, wo es im Gesetzesvollzug haperte. Für die Gesetzesumsetzung besaß das Gericht schnell tragende Bedeutung. Verwaltungen und Leistungsträger orientierten sich bei der Ausrichtung ihrer Vollzugspraxis an seinen Leitentscheidungen. In sozialrechtlichen Handbüchern, Kommentaren und Lehrbüchern war es vornehmlich die Entscheidungspraxis des BSG, die als Wegweiser für die Gesetzesauslegung diente. In der Klärung von rechtlichen Zweifelsfragen, in der Konkretisierung unscharfer Gesetzesbegriffe und in der Sicherung einer einheitlichen Rechtspraxis lag der wesentliche Beitrag des BSG zur Formierung des westdeutschen Sozialstaats. Solange der Motor des Sozialstaatsausbaus noch nicht ins Stocken gekommen war, hat das BSG in den Jahren von Wiederaufbau und Wirtschaftswunder die Weiterentwicklung des Sozialrechts nicht nur begleitet, sondern im Rahmen der Rechtsfortbildung mitunter auch mit vorangetrieben. Mal zögernd, mal gebremst, oft aber auch, wie etwa bei der erweiterten Auslegung des Krankheitsbegriffs, beharrlich. Seit Mitte der 1970er-Jahre änderten sich dann die Rahmenbedingungen der bundesdeutschen Sozialpolitik, die Jahre des Booms gingen zur Neige, jetzt trat auch die Rechtsprechung des Gerichts in eine neue Phase ein. Das ist Gegenstand des Anschlussprojektes zur Geschichte des Bundessozialgerichts, das sich mit der Periode der Konsolidierung des deutschen Sozialstaats, der anhaltenden Bemühungen um eine Neujustierung seiner Instrumente und schließlich mit den sozialpolitischen Folgen der Deutschen Einheit befasst.

6. Rechtsprechung im Zeichen sozialstaatlicher Konsolidierung

Ab Mitte der 1970er-Jahre veränderten sich die Vorzeichen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik. Unter den Bedingungen von Ölkrise, Rückgang der Wachstumsdynamik, wachsenden Finanzproblemen der öffentlichen Hand und sich verfestigender Arbeitslosigkeit schaltete die Sozialpolitik auf einen Konsolidierungskurs um, zunächst noch unter einer sozialliberalen Regierung, später unter konservativ-liberalen Koalitionen. Die neuen Konstellationen schufen auch für die Sozialrechtsprechung neue Bedingungen. Durch die Kostendämpfungsmaßnahmen kam eine Fülle von Prozessen auf die einzelnen

Senate zu. Als zentrale Felder der Rechtsprechung sind hier neben dem Krankenversicherungsrecht zum einen das immer komplexere Feld der gesetzlichen Rentenversicherung, zum anderen die Arbeitslosenversicherung in den Blick zu nehmen. Auf die Kostendämpfungsgesetze der späten 1970er- und frühen 1980er-Jahre folgte eine Phase der Reformgesetze, die eine Politik der Ausgabenbegrenzung mit sozialpolitischen Reformvorhaben verband. Hierzu zählen in der gesetzlichen Krankenversicherung das Gesundheitsreformgesetz 1988 und vor allem das 1993 eingeführte Gesundheitsstrukturgesetz, in der Rentenversicherung das „Rentenreformgesetz 1992“. Während die Politikgeschichte dieser Gesetzgebungsetappen bereits ausführlicher erforscht wurde, ist das Profil der höchstgerichtlichen Rechtsprechung im Zusammenhang mit den Verteilungskonflikten der späten „Bonner Republik“ erst noch zu erschließen. Eine besondere Rolle kommt dabei einer Untersuchung der Arbeitslosenversicherung zu, etwa was den Streit um den § 116 Arbeitsförderungsgesetz (Auszahlung von Unterstützungsgeldern bei „kalter Aussperrung“) zwischen 1984 und 1986 angeht. Wie unter den veränderten Rahmenbedingungen die Spielräume richterrechtlicher Rechtsauslegung genutzt wurden, um richterrechtliche Gestaltungsmacht auszuüben, wird auch im derzeit laufenden Anschlussprojekt zur BSG-Geschichte eine zentrale Fragestellung sein. Gerade im Bereich der Rentenversicherung sah sich das BSG am Ende des Untersuchungszeitraums hier scharfer Kritik seitens der Sozialversicherungsträger ausgesetzt; von namhafter Seite wurde dem BSG nunmehr eine „Überdehnung der kompetenziellen Grenzen der Judikative im Gefüge der drei Gewalten“ vorgehalten (F. Ruland). Wie aus kritischen Äußerungen dieser Art deutlich wird, geht es bei einer solchen Analyse nicht zuletzt auch um die Frage, wie sich das oberste Sozialgericht im Spannungsfeld von Rechtsschutzinteressen des Bürgers und Vollzugsinteressen der Sozialverwaltungen und Sozialleistungsträger positionierte.

7. Deutsche Einheit und „Rentenüberleitung Ost“

Ein weiteres Forschungsfeld stellt die „Rentenüberleitung Ost“ dar. Nach dem Fall der Mauer am 11. November 1989 galt die soziale Sicherung von 3,5 Mio. ostdeutschen Rentnerinnen und Rentnern als eine der am dringlichsten zu lösenden Aufgaben der Sozialpolitik. Der damit verbundene Problemzusammenhang war in vielerlei Hinsicht komplex, nicht nur aufgrund der aufzubringenden Finanzmittel. Auch die administrative Umsetzung von Rentenerhöhungen war anspruchsvoll, ging es doch darum, Versicherungsbiografien, die sich unter gänzlich anderen Rahmenbedingungen als in Westdeutschland entfaltet hatten, in ein Rentensystem einzupassen, das auf diese nicht ausgelegt war. Auf der Grundlage der Bestim-

mungen des „Staatsvertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion“ (18. Mai 1990) und des „Einigungsvertrages“ (31. August 1989) wurden 1991 erste rentenrechtliche Regelungen (Rentenüberleitungsgesetz – RÜG, Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz – AAÜG) getroffen und innerhalb weniger Monate umgesetzt. Die überwiegende Mehrzahl der Rentner und Rentnerinnen stellte sich alsbald erheblich besser, während die Bezieher und Anwärter der knapp 60 Zusatz- und Versorgungssysteme deutlich benachteiligt wurden. Von Kürzungen oder Streichungen ihrer Bezüge oder Anwartschaften waren insbesondere Personen betroffen, die für die SED und ihre Gliederungen, für die DDR-Regierung und deren Ministerien sowie im „staatsnahen“ Dienst (NVA, Zoll, Vopo) tätig gewesen waren. Aber auch Eisenbahner und Ingenieure, geschiedene Frauen und Beschäftigte des Gesundheits- und Sozialwesens waren betroffen. Der sich rasch entwickelnde Unmut, das Gefühl, um die individuelle Arbeits- und Lebensleistung betrogen zu werden, überhaupt die Erfahrung, dass Recht und Gerechtigkeit nicht deckungsgleich sind, kumulierte im geflügelten Wort des „Rentenstrafrechts“. Während dieser Sachverhalt im Westen als nur eine von vielen Schwierigkeiten im Einigungsprozess wahrgenommen wurde, bestimmten die Rentenbescheide ganz konkret die Lebensumstände der Betroffenen.

Die ab 1991 einsetzende Verfahrenswelle erreichte schon bald das BSG, das sich vor die Schwierigkeit gestellt sah, über hochkomplexe Sachverhalte entscheiden zu müssen, die Neuland waren und sich bis dahin kaum in Gesetzescommentaren, der wissenschaftlichen Fachliteratur oder in Handbüchern niedergeschlagen hatten. Insofern war insbesondere der zuständige 4. Senat gehalten, sich gründlich und schnell in die Materie einzuarbeiten. In der Folge traf das BSG bedeutende Grundsatzentscheidungen, verwies manche Rechtsfrage aber auch an das Bundesverfassungsgericht, um eine grundsätzliche und verfassungskonforme Auslegung herbeizuführen.

Wie bereits in seinen Anfangsjahren, stand das BSG inmitten gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen und sah sich erneut mit der Erwartung konfrontiert, mit seiner Spruchpraxis zur Aufarbeitung einer deutsch-deutschen Vergangenheit beizutragen, um deren Deutung nach wie vor gerungen wird.