

# Das Bundessozialgericht und die Formierung des westdeutschen Sozialstaats

Rudloff / von Miquel

2024

ISBN 978-3-406-81215-6

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition.  
Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage  
C.H.BECK und Franz Vahlen.  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit:

über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](http://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

1966, das LSG 1967, das BSG verweist die Sache im März 1970 zurück.«<sup>29</sup> Bei knapp der Hälfte (48,8 Prozent) der im Jahr 1968 beim BSG erledigten Verfahren hatte die Gesamtlauzeit seit der ersten Klageerhebung mehr als vier Jahre betragen, wobei aus der Statistik nicht ersichtlich wird, wie viel mehr als vier Jahre die Verfahren tatsächlich gedauert hatten. Nur gut jedes zehnte Verfahren (10,9 Prozent) war innerhalb von zwei Jahren beendet worden.<sup>30</sup> Bei den Verfahren mit mehr als vierjähriger Gesamtlauzeit dürfte es sich eher um solche gehandelt haben, die durch ein Urteil abgeschlossen worden waren, bei den in kürzerer Frist erledigten Sachen eher um verworfene Revisionsklagen oder vom Kläger zurückgenommene Revisionen.<sup>31</sup> Angesichts des häufig fortgeschrittenen Alters der Kläger bestand bei Laufzeiten von solcher Dauer nicht selten die Gefahr, dass die Rechtsuchenden das Ende des Verfahrens nicht mehr erleben würden. Die *Welt* berichtete 1968 unter dem Titel »Das oberste Sozialgericht ist überlastet« über den Fall einer Witwe, die seit 1961 um die Gewährung einer Witwenrente prozessiert hatte, nachdem die DDR-Sozialversicherung die Rentenzahlung in der Folge des Mauerbaus eingestellt hatte. Als das BSG 1968 das Urteil des LSG Berlin von 1965 aufhob und die Sache an das Vordergericht zurückverwies, war die Klägerin längst verstorben. Ihre Tochter setzte als Rechtsnachfolgerin den Gang durch die Instanzen fort.<sup>32</sup> Dem Bild des BSG in der Öffentlichkeit kamen solche Berichte nicht zugute. Denn es waren wie hier die Witwen und Waisen, die jahrelang auf die Entscheidungen in ihrer Sache warten mussten, die ihr Recht suchenden Kriegsinvaliden und -hinterbliebenen, die Rentner und Arbeitsopfer, die Kranken und Bedürftigen, deren Verfahren zu keinem Ende zu gelangen schienen.<sup>33</sup> Der Sozialgerichtsbarkeit standen Laufzeiten, wie sie hier üblich waren, nicht gut zu Gesicht. Kritische Presseberichte und Anfragen aus den Wahlkreisen machten auch die Parlamentarier zunehmend auf das Problem des Verfahrensstatus und der Verfahrensdauer aufmerksam und erhöhten den Handlungsdruck auf den Gesetzgeber, durch Änderungen im Verfahrensrecht die Laufzeiten zu verkürzen.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Krob, Erich, Soziale Sicherheit mit Verzögerung, in: Die Sozialgerichtsbarkeit 17 (1970), S. 328–335, S. 329. Im Einzelnen handelte es sich um die Urteile: BSG, Urteil des 3. Senats vom 18. 11. 1969 – 3 RK 10/66 –, SozR Nr. 3 zu § 69 SGG (der Rechtsstreit drehte sich um die Überführung von Mitgliedern einer AOK auf eine Innungskrankenkasse); BSG, Urteil des 5. Senats vom 1. 7. 1969 – 5 RKn 18/66 –, SozR Nr. 1 zu § 1 RKG.

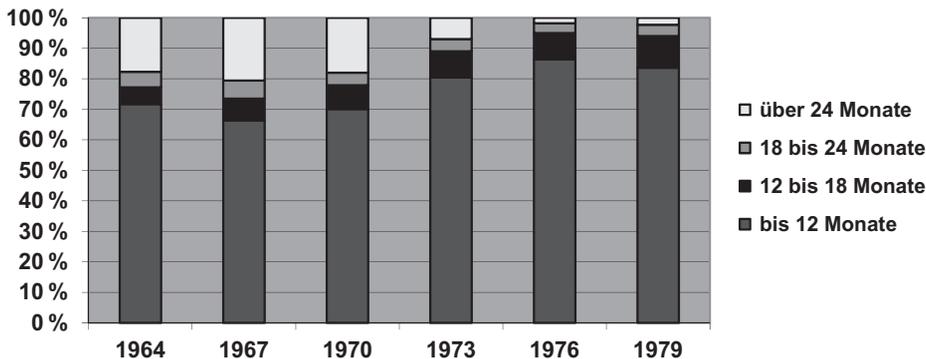
<sup>30</sup> Berechnet nach den Halbjahresmeldungen des BSG zur Geschäftsentwicklung für die Halbjahre 1971/I und II, BArch B 188, Nr. 7429.

<sup>31</sup> Krob, Soziale Sicherheit, S. 329.

<sup>32</sup> Müller, Albert, Das oberste Sozialgericht ist überlastet. Zahlreiche Verfahren aus früheren Jahren noch immer nicht erledigt, in: Die Welt vom 21. 5. 1968, BArch B 149, Nr. 16788, Bl. 194; BSG, Urteil des 12. Senats vom 26. 4. 1968 – 12 RJ 164/65 –, juris.

<sup>33</sup> Vgl. auch Weidner, Viktor, Zur Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, in: Juristenzeitung 14 (1959), S. 698–710, S. 758–766, hier S. 701.

<sup>34</sup> Schreiben des SPD-Abgeordneten Fritz Büttner an Bundesarbeitsminister Hans Katzer, BArch B 149, Nr. 16788, Bl. 193.



**Grafik 5:** Dauer der Verfahren am BSG (ab 1976 einschließlich NZB)<sup>35</sup>

Klageflut und Verfahrensdauer führten im Übrigen dazu, dass nicht nur die einzelnen Kläger, sondern auch Sozialverwaltungen und Leistungserbringer über grundsätzliche Streitfragen, die für ihr Verwaltungshandeln bedeutsam waren, lange im Ungewissen blieben. Erst die zweite Hälfte der 1960er-Jahre brachte mit dem Rückgang der Verfahrenszahlen und mit der Schaffung weiterer Richterstellen eine allmähliche Entspannung der Lage. Ab 1967/68 verkürzten sich die Laufzeiten allmählich, eine Entwicklung, die sich bis zum Ende der 1970er-Jahre fortsetzte. Dass sich die Verfahrensdauer zunehmend normalisierte, wurde jetzt auch von den Vertretern der Rechtsuchenden anerkannt.<sup>36</sup> Hatte 1967 noch jedes fünfte Revisionsverfahren am BSG über zwei Jahre gedauert, waren es 1977 nur noch drei Prozent. Statt zwei Drittel waren es nun 86 Prozent aller Verfahren, die binnen eines Jahres abgeschlossen wurden.<sup>37</sup>

Prozessflut, Verfahrensdauer und richterliche Arbeitsbelastung waren unterschiedliche Seiten ein und derselben Medaille. So wie die Kläger die langen Laufzeiten der Verfahren beanstandeten, monierten die Richter von Anfang an die Beanspruchung durch einen unzumutbaren Berg an Verfahren. Dass 1957 ein Antrag der CDU-Fraktion im Deutschen Bundestag, der allseits beklagten Überlastung des BSG durch drei weitere k.w.-Planstellen – künftig wegfallende Stellen – für Richter zu begegnen, nach einer erregten Debatte angenommen wurde, Bundesminister Storch bei der namentlichen Abstimmung aber zur allgemeinen Verwunderung mit Nein stimmte, war bezeichnend für das Dilemma, in dem sich das Gericht befand: Storch war überzeugt, es würden nicht genügend qualifizierte Kandidaten für

<sup>35</sup> Die hier verwandten Daten stammen aus: Sozialrechtsprechung, Bd. 2, S. 1209; ferner: Tabelle zur Dauer der erledigten Revisionen beim BSG (1965–1980), 22.4.1985, BArch B 188, Nr. 11162, Bl. 134f.; Tabelle zur Dauer der erledigten Nichtzulassungsbeschwerden beim BSG (1975–1981), 22.4.1985, ebd., Bl. 137.

<sup>36</sup> Wuttke, Helmut, Bundessozialgericht entscheidet schneller, in: VdK-Mitteilungen 23 (1973), S.122f.

<sup>37</sup> Übersichten zur Dauer der erledigten Revisionen und Nichtzulassungsbeschwerden beim BSG 1965–1981, BArch B 188, Nr. 11162, Bl. 134–137.

die Besetzung der drei Stellen zur Verfügung stehen!<sup>38</sup> Nachdem die Zahl der besetzten Richterstellen bereits im Laufe des Jahres 1957 von 28 auf 35 angehoben worden war, gelang es allerdings bis 1963 fünf weitere, Anfang der 1970er-Jahre dann eine Gesamtzahl von 43 Richterstellen zu besetzen, ohne dass ein deutlicher Qualitätsverlust in der Rechtsprechung erkennbar geworden wäre.<sup>39</sup>

Die Warnung, »dass die lange Dauer des gerichtlichen Verfahrens einer Rechtsverweigerung« nahe kam, war unterdessen zum Topos geronnen.<sup>40</sup> Ein Vergleich der Fallzahlen, welche die Richter der obersten Gerichtshöfe an der Wende zu den 1970er-Jahren zu schultern hatten, lässt für diesen Zeitpunkt erkennen, dass die Richter des BSG nach ihren Kollegen vom BGH die meisten Verfahren auf ihren Schreibtischen vorfanden.<sup>41</sup> Während am BGH die Belastung der Richter von 1969 bis 1972 zwischen 60 und 63 Fällen im Jahr schwankte, lag sie beim BSG zwischen 53 und 60 Fällen. Es folgten der Bundesfinanzhof und das Bundesverwaltungsgericht, während das Bundesarbeitsgericht mit jährlichen Fallzahlen von 32 bis 37 pro Richter die geringsten Werte aufzuweisen hatte. Die Aussagekraft solcher Vergleichswerte bleibt allerdings begrenzt, solange sie nicht durch Informationen zur Art der Erledigung und zum Schwierigkeitsgrad der anhängigen Streitsachen ergänzt und gewichtet wird. Immerhin nutzte Bundespräsident Gustav Heinemann, zuvor als Bundesjustizminister (1966–1969) politisch mitverantwortlich, die Gelegenheit seines Besuchs bei den beiden obersten Bundesgerichten in Kassel 1971, um das BSG wie auch das Bundesarbeitsgericht für die inzwischen vergleichsweise zügige Erledigung der Revisionen zu loben – und zugleich die anderen obersten Gerichtshöfe zu tadeln: »Jahrelang, viele Jahre lang, ziehen sich bei anderen obersten Gerichten die Fälle hin und wenn es hier beim Bundesarbeitsgericht etwa so aussieht, dass eine Revision im Schnitt vielleicht ein halbes Jahr ansteht, und beim Bundessozialgericht etwas länger, so sind Sie damit weit im Vorsprung gegenüber den anderen großen Gerichten.« Heinemann nannte dies ein »Ruhmesblatt dieser beiden Gerichte«.<sup>42</sup>

Dass das BSG jedoch lange Zeit mit Fällen überlastet gewesen war und das Revisionsverfahren dadurch Schaden genommen hatte, war unbestritten. Über die Ursachen war man sich weitgehend einig: Sie lagen in einigen Besonderheiten des sozialgerichtlichen Revisionsrechts begründet.

---

<sup>38</sup> Protokoll der 213. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 29.5.1957, S. 12520–12525, S. 12558–12562.

<sup>39</sup> Berechnet nach: Sozialrechtsprechung, Bd. 2, Anhang I.A., S. 1150–1163.

<sup>40</sup> BSG: Vorschlag für den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Revisionsverfahrens in der Sozialgerichtsbarkeit. Begründung (13. 12. 1956), BArch B 188, Nr. 2312.

<sup>41</sup> Vergleichende Übersicht über den Geschäftsanfall bei den obersten Gerichtshöfen des Bundes, 16. 4. 1973, BArch B 188, Nr. 11162, Bl. 33. Beim BGH suchte der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Entlastung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen vom 15. 8. 1969 Abhilfe zu schaffen; BGBl., S. 1141.

<sup>42</sup> Auszug aus der Rede des Bundespräsidenten vor den Bediensteten des Bundessozial- und Bundesarbeitsgerichts in Kassel am 31. August 1971, Registratur des Bundessozialgerichts, Akte Hausarchiv Allgemein I; vgl. auch Bundespräsident Heinemann in Kassel: »Es war ein guter Tag«, in: Hessische Allgemeine Nr. 201 vom 1. 9. 1971.

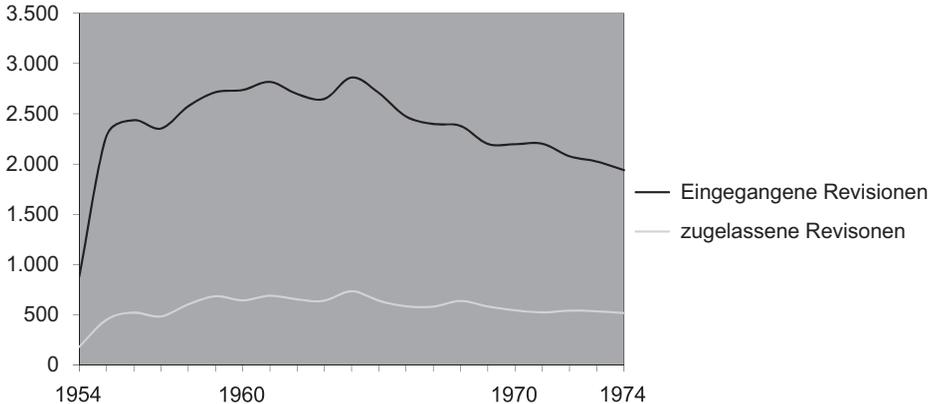
## 1.2 Wege und Umwege zur Revision

Das Sozialgerichtsgesetz kannte bis zu seiner Novellierung im Jahr 1974 drei Arten der Revision. Entweder das LSG hatte in seinem Urteil die Revision zugelassen, weil es sich um eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung handelte oder weil es von einer Entscheidung des BSG bzw. von dessen Vorgängergerichten – dem Reichsversicherungsamt und dem Reichsversicherungsgericht<sup>43</sup> – abwich (§ 162 Abs. 1 Ziffer 1 SGG). Das war die vom Gesetzgeber vorgesehene *via maestra* zur Revision, der Aufgabenkern der Revisionsinstanz. Oder – die zweite Möglichkeit – es lag ein »wesentlicher Mangel des Verfahrens« vor (§ 162 Abs. 1 Ziffer 2 SGG): die sogenannte Verfahrensrevision, lange Zeit dann der tatsächliche Hauptpfad, den die Revisionskläger wählten. Gemeint war hier nicht schlichtweg jeder Verfahrensmangel, sondern nur ein solcher, der dazu geführt hatte, dass es dem Gericht an einer ordnungsgemäßen Grundlage für seine Entscheidung gefehlt hatte. Nicht als »wesentlich« anzusehen war ein Mangel hingegen dann, wenn das Landesozialgericht, hätte es die Verfahrensnorm nicht verletzt, dennoch nicht zu einem andern Urteil hätte kommen können, mit anderen Worten: wenn die Entscheidung, obwohl ein Verfahrensmangel vorlag, aus anderen Gründen richtig war (§ 170 Abs. 1 SGG).<sup>44</sup> Der dritte Weg zur Revision schließlich stand den Rechtssuchenden offen, wenn das Gericht in Fragen der Unfallversicherung bzw. Kriegsopferversorgung das Gesetz bei der Bewertung des ursächlichen Zusammenhangs irrtümlich angewandt hatte (§ 162 Abs. 1 Ziffer 3 SGG). Die erste Revisionsart betraf zugelassene Revisionen, die anderen beiden betrafen nicht zugelassene (»zulassungsfreie«) Revisionen, die dennoch statthaft waren, sofern die genannten Voraussetzungen erfüllt waren.

Grundsätzlichkeit und Divergenz als die beiden Gründe für die von der zweiten Instanz zugelassenen Revisionen nach § 162 Abs. 1 Ziffer 1 SGG waren die elementaren Voraussetzungen für das Rechtsmittel der Revision, unabhängig davon, welcher Gerichtsbarkeit die Revisionsgerichte angehörten. Sie wiesen über den einzelnen Fall hinaus und waren auf das Ganze der rechtlichen Ordnung ausgerichtet. Zielsetzung war es, die Einheitlichkeit des Rechts zu wahren und das Recht dort, wo sich die Notwendigkeit dazu ergeben hatte, einheitlich fortzuentwickeln. Die zweite und dritte Revisionsart – § 162 Abs. 1 Ziffer 2 und 3 SGG – dienten dagegen eher der Einzelfallgerechtigkeit. Hier ging es primär um Schutz der subjektiven Rechte des Einzelnen, nicht um die Bewahrung der objektiven Rechtsordnung im Allgemeinen.

<sup>43</sup> Das Gesetz nannte ferner das Bayerische Landesversicherungsamt nach dem 8.5.1945 und das Landesversicherungsamt Württemberg-Baden.

<sup>44</sup> Als ein Beispiel hierfür: BSG, Urteil des 10. Senats vom 18.3.1964 – 10/11 RV 1004/62 –, juris.



**Grafik 6:** Eingegangene und zugelassene Revisionen am BSG 1954–1974<sup>45</sup>

Dass die Revisionskläger auch dann, wenn das LSG die Revision nicht zugelassen hatte, die Wege der Verfahrensrüge und die Kausalitätsrevision einschlagen konnten, unterschied die Rechtsmittel, die im dritten Rechtszug des Sozialprozesses zur Verfügung standen, vom Revisionsrecht der anderen Gerichtsbarkeiten. Weder die Zivilprozessordnung noch das Arbeitsgerichtsgesetz sahen eine solche zulassungsfreie Revisionsart vor. Diese Besonderheit des westdeutschen Sozialprozesses der ersten beiden Jahrzehnte zeitigte weitreichende Folgen. Denn dass die »nicht zugelassene« Revision unter den beim BSG eingelegten Rechtsmitteln bald enormes Gewicht erlangte, lag vor allem daran, dass Prozessbeteiligte, die ein Urteil des LSG als ungerecht empfunden hatten, immer dann, wenn das LSG die Revision nicht zuließ, überlegen konnten, ob sie als alternativen Weg die Verfahrensrüge in Anspruch nehmen sollten, um doch noch zu einer Überprüfung des Urteils durch das oberste Sozialgericht zu gelangen. Diese Handlungsstrategie – eine Sachrevision auf Umwegen – bildete sich in der Verfahrensstatistik des obersten Sozialgerichts in markanter Weise ab: Die nicht zugelassenen Revisionen besaßen dort gegenüber den Zulassungsrevisionen von Anfang an ein beträchtliches Übergewicht. An der Wende zu den 1960er-Jahren machte die Verfahrensrevisionen, wie Präsident Schneider bei einer Besprechung im Bundesarbeitsministerium bemerkte, 90 Prozent der Verfahren der Kriegsopferversorgung und 80 Prozent der Verfahren in den übrigen Rechtsmaterien aus.<sup>46</sup> An diesem Übergewicht sollte sich bis zur Novellierung des SGG Mitte der 1970er-Jahre nur noch graduell etwas ändern. Die Kausalitätsrevision, der dritte Weg zur Revision, erwies sich hingegen bald als weniger bedeutsam, ja zunehmend als entbehrlich.

<sup>45</sup> Daten nach: Sozialrechtsprechung, Bd. 2, S. 1207.

<sup>46</sup> Vermerk BMA, Ref. IV a 8, vom 24.5.1960, über eine Besprechung zwischen Vertretern des BMA und Präsident Schneider am 19.5.1960, BArch B 149, Nr. 3374; nach den Angaben von Bundesrichter Schroeder-Printzen aus dem Jahr 1969 umfassten die Verfahrensrevisionen im Durchschnitt 70 Prozent aller Revisionen; Schroeder-Printzen, Günther, Zur Novelle zum Sozialgerichtsgesetz, in: Soziale Sicherheit 18 (1969), S. 165–168, hier S. 165.

Die Revisionsflut, die dem BSG zu schaffen machte, nährte sich also aus den Verfahrensrevisionen, dem eigentlichen Einfallstor für das Gros der Revisionsanträge. Aufwand und Ertrag standen bei dieser Revisionsart von Beginn an in einem denkbar ungünstigen Verhältnis. Präsident Schneider führte den Mitgliedern des Sozialpolitischen Ausschusses des Bundestags im Rahmen einer Sachverständigenanhörung 1958 vor Augen, dass von den 4.500 Verfahren nach den beiden Arten einer nicht zugelassenen Revision, die bis Ende Oktober 1957 am BSG erledigt worden waren, nur 81 Erfolg gehabt hatten und dabei nur in 21 Fällen ein Sachurteil ergangen war.<sup>47</sup> Dabei ging es in neun von zehn Fällen um Verfahrensrevisionen.

Als Folge mehrten sich schnell die Stimmen, die nach einer Reform, bisweilen auch schon nach einer Abschaffung des § 162 Abs. 1 Ziffer 2 SGG riefen. Bereits 1956, ein Jahr nachdem das Gericht seine Arbeit aufgenommen hatte, entwarf der Verfahrensausschuss des BSG ein Gesetz zur Änderung des Revisionsrechts im SGG, das nach dem Vorbild des Bundesverwaltungsgerichtsgesetzes vom 23. September 1952 (BVerwGG)<sup>48</sup> darauf abzielte, die Revision außer im Fall der Zulassung durch das LSG (aufgrund von Grundsätzlichkeit und Divergenz) nur noch für einen eng umgrenzten Kreis besonders schwerwiegender und erschöpfend aufgezählter Verfahrensmängel für statthaft zu erklären.<sup>49</sup> »Die Prüfung der Zulässigkeit gerade der nicht zugelassenen Revisionen erfordert häufig ein zeitraubendes Studium umfangreicher Vorakten und nicht sachgemäß ausgearbeiteter Revisionsbegründung«, hieß es in der Begründung der Bundesrichter.<sup>50</sup> Da sich die Revision in aller Regel dann doch als unzulässig erweise, sei der hohe Arbeitsaufwand meist nutzlos und vergebens. Das Gericht werde dadurch aber an der Erfüllung seiner eigentlichen Aufgaben gehindert.<sup>51</sup>

Zwischen BMA und BSG bestand bald Einigkeit darüber, dass die Verfahrensrevision in ihrer bisherigen Form nicht fortbestehen konnte, wollte man der oft unerträglichen Verfahrensdauer vor dem obersten Sozialgericht abhelfen.<sup>52</sup> So sehr aber die Forderung nach einer grundlegenden Neuordnung des Revisionsrechts zum *ceterum censeo* des BSG geworden war, so wenig hatte sich zehn Jahre später im Grundsätzlichen etwas an dieser Lage geändert. Anfang der 1970er-Jahre war zwar nur noch von einem Anteil der Verfahrensrevisionen von 40 Prozent die Rede. Nach wie vor wurde aber davon ausgegangen, dass in der Berufungsinstanz unterlegene Parteien immer dann, wenn das LSG die Revision nicht zugelassen

<sup>47</sup> Anlage zum Protokoll der 4. Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitik am 22. Januar 1958, BACh B 149, Nr. 3373.

<sup>48</sup> BGBl., S. 625.

<sup>49</sup> BSG: Vorschlag für den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Revisionsverfahrens in der Sozialgerichtsbarkeit (13. 12. 1956), BACh B 188, Nr. 2312.

<sup>50</sup> Ebd., S. 2f.

<sup>51</sup> Andererseits schlugen die Bundesrichter vor, ähnlich wie im BVerwGG das Instrument der Nichtzulassungsbeschwerde auch im Sozialgerichtsverfahren einzuführen, um eine Revision dort zu ermöglichen, wo eine Überprüfung des Berufungsurteils bislang ausgeschlossen war, wiewohl sie wegen der grundsätzlichen Bedeutung der behandelten Rechtsfrage geboten erschien. Der Vorschlag eilte seiner Zeit 20 Jahre voraus.

<sup>52</sup> Vermerk BMA, Ref. IV a 8, vom 24. 5. 1960, über eine Besprechung zwischen Vertretern des BMA und Präsident Schneider am 19. 5. 1960, BACh B 149, Nr. 3374.

hatte, versucht waren, sie durch einen in Wirklichkeit nicht vorliegenden Verfahrensmangel zu erzwingen.<sup>53</sup> Und nach wie vor gab dies Anlass zu scharfer Kritik am bestehenden Verfahrensrecht. Mit aller Deutlichkeit taten dies beispielsweise die Berufsrichter des 12. Senats, als sie 1967 zu einem – im ersten Versuch dann gescheiterten – Anlauf des Gesetzgebers, das SGG zu novellieren, Stellung nahmen: »Gegenwärtig liegen die Dinge so, daß – grob geschätzt – die Hälfte der Arbeitskraft und Zeit der Berufsrichter des BSG durch die Erledigung dieser Revisionen – wenn sie in einer einem Oberen Bundesgericht angemessenen Weise und nicht im Stil eines Amtsgerichts erfolgt – beansprucht wird. Das ist ein Zustand, den als skandalös zu bezeichnen nicht übertrieben ist. Wenn bedacht wird, daß die weitaus meisten dieser Verfahrensrevisionen unzulässig sind, daß aber auch diejenigen, die zulässig und begründet sind und zur Zurückverweisung der Sache an das LSG führen, dort in weitaus den meisten Fällen nicht zu einer anderen Entscheidung des LSG führen als der mit der Revision angefochtenen, so wird klar, in welchem unerträglichen Umfang das BSG gegenwärtig genötigt ist, leeres Stroh zu dreschen.«<sup>54</sup> Die Folge sei bekannt, derzeit seien beim BSG auch Revisionen aus dem Jahr 1963 noch immer in beträchtlicher Zahl unerledigt. »Daß derartige Verhältnisse, die einer Rechtsverweigerung nahekommen, nicht mehr als rechtsstaatliche bezeichnet werden können, liegt auf der Hand.«

Hier schaffte erst die große Novelle zum SGG von 1974 Remedur. Im Gegenzug zur weitgehenden Streichung der Verfahrens- und Kausalitätsrevision nach § 162 Abs. 1 Ziffer 2 und 3 wurde für nicht zugelassene Revisionen nun die Möglichkeit der Nichtzulassungsbeschwerde eingeführt. Die Zulassungsrevision, eröffnet durch das LSG, wurde ergänzt durch die Nichtzulassungsbeschwerde, über die das BSG zu entscheiden hatte. Die Entlastungsgewinne des BSG wurden so weitgehend wieder aufgebraucht. Dem Gesetzgeber war es dabei auch darum zu tun, das Sozialgerichtsverfahren an die Verfahrensordnung vor den Verwaltungsgerichten anzugleichen, die das Instrument der Nichtzulassungsbeschwerde schon länger kannte (siehe § 132 Abs. 3 und 5 VerwGO). In der Verfahrensstatistik des BSG trat die Nichtzulassungsbeschwerde nach Umfang und Gewicht fortan an die Stelle der Verfahrensrevision. Die Arbeitsbelastung blieb dadurch in etwa die gleiche.<sup>55</sup> Von den 1976 anhängig gemachten 2.331 Verfahren waren bereits 1.501, knapp zwei Drittel, Nichtzulassungsbeschwerden. Die Erfolgsaussichten waren allerdings auch hier begrenzt. Von den im gleichen Jahr durch Beschluss erledigten Nichtzulassungsbeschwerden wurden 76 Prozent als unzulässig verworfen und 15 Prozent als unbegründet zurückgewiesen. Nur in 9 Prozent der Fälle wurde die Revision zu-

<sup>53</sup> BT-Drucksache 7/861: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes vom 25.6.1973, S. 9.

<sup>54</sup> Joachim Raack, Vorsitzender des 12. Senats Bundessozialgerichts: Vorschläge der Berufsrichter des 12. Senats für eine Änderung von Vorschriften des SGG, 9.2.1967, BACh B 149, Nr. 7733; vgl. auf dieser Grundlage als zündenden Diskussionsbeitrag auch: Raack, Joachim, Zur Novelle zum Sozialgerichtsgesetz. Gedanken zwischen Hoffnung und Sorge, in: Die Sozialgerichtsbarkeit 15 (1968), S. 89–93. Raack stammte aus der Ministerialbürokratie des BMA und war von dort 1961 ans BSG gewechselt.

<sup>55</sup> Schreiben des Präsidenten Heinrich Reiter an Bundesarbeitsminister Norbert Blüm vom 23.5.1985, BACh B 188, Nr. 11162, Bl. 105–125, hier Bl. 109.

gelassen. Über den Ausgang des Prozesses war damit in diesen Fällen indes immer noch nichts gesagt.<sup>56</sup> Kurzum, auch was ihre geringe Durchschlagskraft anging, trat die Nichtzulassungsbeschwerde in die Fußstapfen der Verfahrensrevision. Allerdings war auch die Erfolgsquote vor dem Bundesverwaltungsgericht keineswegs höher.<sup>57</sup>

### 1.3 Zentralisierung, Kontinuität und Konzentration: Die Prozessbevollmächtigten der Verbände

1958 hieß es in einem Beschluss des 8. Senats zur Prozessvertretung nach dem SGG: »Der Gesetzgeber glaubte zutreffend, dem Beteiligten in der Tatsacheninstanz schon mit Rücksicht auf den Grundsatz der Amtsermittlung die Entscheidung überlassen zu können, ob er sich eines Vertreters bedienen oder seine Rechte selbst wahrnehmen will.« Der Senat begründete das Recht der Prozessbeteiligten, sich im Verfahren der ersten beiden Rechtszüge selbst zu vertreten, vor allem mit der Amtsermittlungsmaxime. Der Prozessbetrieb am Sozialgericht lag nicht wie im Zivilprozess bei den Prozessparteien, das Gericht war vielmehr von Amts wegen zur vollen Sachaufklärung verpflichtet. Anders lagen die Dinge, so die Richter weiter, allerdings beim Revisionsverfahren: »Im Revisionsrechtszug mit seinen besonderen formgebundenen Voraussetzungen und der alleinigen Beschränkung auf Rechtsfragen muß [...] einem rechtsunbeholfenen Beteiligten die Möglichkeit einer sachgemäßen Prozessvertretung gegeben werden.«<sup>58</sup> Freilich, soweit mit den »Beteiligten« Privatpersonen gemeint waren, handelte es sich genau genommen nicht bloß um eine Möglichkeit, sondern um eine zwingende Notwendigkeit (§ 166 Abs. 1 SGG). Auch dies hatte, wie der 8. Senat betonte, seinen guten Grund: Der Vertretungszwang vor dem BSG lag im Interesse der Rechtsuchenden, er stelle, so hieß es, keine Benachteiligung, sondern im Gegenteil einen besonderen Rechtsschutz dar und war zum Nutzen der Beteiligten eingerichtet worden. Wenn Behörden und Körperschaften bzw. Anstalten des öffentlichen Rechts – die Leistungserbringer – demgegenüber vom Vertretungszwang ausgenommen worden waren, so beruhte dies auf der Überlegung, dass bei Versicherungsträgern und Behörden wegen der rechtskundigen Expertenstäbe, die ihnen regelmäßig zur Verfügung standen, das besondere Schutzbedürfnis entfiel.

Eine sachkundige Vertretung erschien notwendig, um dem asymmetrischen Kräfteverhältnis entgegenzuwirken, das in den Grundkonstellationen der Parteien im Sozialprozess angelegt war: hier meist eine sich auf ungewohntem Terrain bewegendes Privatperson, dort der professionelle Stab eines prozess erfahrenen Leistungserbringers, hier die Existenznöte eines einzelnen Bürgers, dort ein Fall unter vielen für einen auf Massenverfahren ausgelegten Verwaltungsapparat, hier ein juristisch unbeschlagener Laie, dort eine rechtsgeschulte, konfliktprobierte Fachbürokratie.<sup>59</sup> Sich selbst vor Gericht zu vertreten hätte für die Versicherten und Versorgungs-

<sup>56</sup> Wannagat, Georg, Bundessozialgericht Jahresbericht 76, in: Bundesarbeitsblatt 1977, S. 161–170.

<sup>57</sup> Meyer-Ladewig, SGG, S. 693.

<sup>58</sup> BSG, Beschluss 8. Senat vom 25. 10. 1957 – 8 RV 935/57 –, SozR Nr. 20 zu § 166 SGG.

<sup>59</sup> Vgl. Wulffen/Becker, 50 Jahre, S. 508.