EBERHARD EICHENHOFER

Sozialrecht in der Zeit

Mohr Siebeck



Eberhard Eichenhofer

Sozialrecht in der Zeit

Eberhard Eichenhofer

Sozialrecht in der Zeit

Mohr Siebeck

Eberhard Eichenhofer, Professor für Bürgerliches Recht und Sozialrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena; seit 2016 pensioniert.

ISBN 978-3-16-201109-1 / eISBN 978-3-16-201110-7
DOI 10.1628/978-3-16-201110-7

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über *https://dnb.dnb.de* abrufbar.

© 2027 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomaringen

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Dieses Buch entspringt dem Bedürfnis nach einer Gesamtschau des von mir seit Jahrzehnten betrachteten Sozialrechts. Dieses fasziniert durch seine thematische Vielfalt, seine vielgestaltigen Regelungen und die Offenheit und Vagheit seiner Leitbilder und Maximen. Das Sozialrecht ist deshalb auch ein tauglicher Gegenstand für prinzipielle rechtswissenschaftliche Einsichten.

Aber zu selten wird gefragt, was es ausmacht und zusammenhält, und worin der tiefere Beweggrund für seine gesellschaftliche und politische Tragweite liegt. Dies soll in diesem Buch geschehen, und zwar in der angesichts seines Gegenstandes thematisch gebotenen Breite und Tiefe, aber auch möglichst hinreichend pointiert, anschaulich und konkret.

Vielen erscheint das Sozialrecht heute als Fessel für die gesellschaftliche Entwicklung und den meisten redseligen Interpreten erschien dies auch schon seit jeher der Fall gewesen zu sein. Sozialrecht wird derzeit wieder einmal als der über einer alternden Gesellschaft liegende Mehltau wahrgenommen, die längst und endgültig ihre Dynamik auf Kosten unabänderlich erscheinender sozialer Besitzstände verloren hat.

Dieses Buch zeichnet vom Sozialrecht ein anderes Bild. Es möchte aufzeigen, wie und wodurch das Sozialrecht die Gesellschaft prägt und formt, herausfordert und verändert und so beständig zum Movens gesellschaftlicher Entwicklungen wird.

Das Sozialrecht wirkt, weil es die Menschen befördert und zugleich belastet und dadurch die Gesellschaft voranbringt: Sozialrecht steht in der Zeit und formt die Zeit vieler und der Gesellschaft im Ganzen. Sozialrecht wird von der Zeit geprägt und zugleich bestimmt es die Zeit und genau darin liegt seine grundlegende Bedeutung.

Berlin-Rosenthal, im August 2026 *Eberhard Eichenhofer*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V
Abkürzungsverzeichnis XI

I. Sozialrecht ist zeitgebunden 1
1. Sozialleistungsansprüche sind befristet 1
2. Vor dem Sozialgesetz (Franz Kafka) 5
a) Gesetz und Sozialversicherung 5
b) Text der Erzählung 6
c) Deutung 7
3. Zeitdimensionen des Sozialrechts 9

II. Geschichtlichkeit des Sozialrechts 15
1. Sozialrecht im Kontext gesellschaftlicher Neuausrichtungen . . 15
2. Armenfürsorge und Anfänge der Sozialversicherung 16
a) Armenhilfe von kirchlicher in städtische Verantwortung . . 16
b) Armenhilfe als Mobilitätshindernis 18
c) Sozialversicherung entsteht 19
3. Entfaltung der Institution Sozialversicherung 21
a) Ausgangsvoraussetzungen 21
b) Deutsche Teilung – zunächst in der sozialen Sicherung . . . 25
c) Sozialstaatsentwicklung im Westen 26
d) Vereinigungskrise und Rentenreformen 2000–2004 32
4. Geistesgeschichte des Sozialrechts 36
a) Wissenschaftliche, philosophische und utopische Basis . . . 36
b) Caritat Marquis de Condorcet 37
c) Immanuel Kant 40
d) Georg Wilhelm Friedrich Hegel 41
e) Ferdinand Lassalle und deutsche Sozialdemokratie 46

III. Gegenwärtigkeit des Sozialrechts 51
1. Sozialrecht ist zu vergegenwärtigen 51
a) Sozialleistungen als Daseinssicherung 51
b) Soziale Geldleistungen und Inflation 52

c) Sozialrecht und tägliche Zustimmung durch Selbstverwaltung 57
2. Sozialrecht ist konkret und individuell 63
a) Sozialrecht will nicht die Primärverteilung ändern 63
b) Sozialrecht wirkt immer konkret 67
c) Sozialrecht wirkt immer individuell 69
3. Sozialrecht bringt Vorteile und Lasten im Rahmen der Sekundärverteilung 70

IV. Sozialrecht kompensiert Verluste aus der Vergangenheit 73
1. Ausgleich erlittener Verletzungen und Honorierung erworbener Leistungen 73
a) Entschädigungsstruktur des Sozialrechts 73
b) Soziales Entschädigungsrecht – gedankliche Grundlagen . . 75
aa) Thomas Hobbes 76
bb) John Locke 77
cc) Jean-Jacques Rousseau 77
dd) Einsicht in Auftrag sozialrechtlicher Entschädigung . . . 78
c) Soziale Entschädigung – institutionelle Ausprägungen . . . 79
2. Schutz in Opferlagen 80
a) Kriegsopferentschädigung 80
b) Unechte Unfallversicherung 82
c) Gewaltopferentschädigung 83
3. Entschädigung nach Regimewechseln (transitional justice) . . . 84
a) Wiedergutmachung 84
b) Entschädigung von Verfolgten des NS-Regimes 85
c) Entschädigung von DDR-Verfolgten 86

V. Sozialrecht als Zukunftsversprechen 89
1. Sozialrecht begegnet der Kontingenz 89
a) Soziale Risiken 89
b) Anreizwirkungen der Sozialversicherung 92
c) Sozialversicherung: Schutz durch Versicherung 93
2. Sozialer Schutz durch „äquivalente“ Gegenleistungen? 96
a) Sozialversicherung und „Teilhabeäquivalenz“ 96
b) Sozialer Ausgleich in der Sozialversicherung 99
c) Bundeszuschuss zu den Lasten der Sozialversicherung 100
3. Sozialrechtliche Garantien 105
a) Leistungsanspruch ist zukunftsgerichtet 105
b) Vorwirkungen des Schutzes 107
c) Vertrauensschutz und Übergangsregelungen 108

VI. Sozialrecht der alternden Gesellschaft 111
1. Sozialrecht verbindet Generationen 111
a) Alter als neues soziales Risiko 111
b) Generationenvertrag 112
c) Generationenausgleich 114
2. Sozialrecht und Alterung – international betrachtet 116
a) Alterung verändert Wirtschaft und Gesellschaft 117
b) Alterssicherung 119
c) Gesundheitsversorgung und Pflege 120
d) Arbeitsmarkt 121
e) Generationensolidarität 122
3. Generationengerechtigkeit 123

VII. Nachhaltiges Sozialrecht 129
1. Sozialrecht – krisenerfahren und krisenerprobt 129
2. Ökologischer Wandel und Sozialrecht 130
a) Sozialrecht auf veränderter technologischer Basis 130
b) Ökologische Transformation – sozialrechtlich ergänzt 131
c) Sozialrecht begleitet ökologische Transformation 134
3. Nachhaltigkeit im Völkerrecht und Sozialrecht 135
a) Nachhaltigkeit als völkerrechtliches Prinzip 135
b) Nachhaltigkeit als Ziel des Sozialrechts 138
c) Nachhaltigkeit als globales Ziel 141

VIII. Reformen des Sozialrechts 145
1. Reformen auf Basis des Bestehenden 145
a) Ausgangspunkt ist das Gegebene 145
b) Sozialrechtsreformen gelten dem Wie, nicht dem Ob 147
c) Offen für alle Einwände 148
2. Einfaches und klares Sozialrecht 149
a) Einfaches Sozialrecht – Ziel des SGB 149
b) Verständliches Sozialrecht 150
c) Weniger Bestimmungen – mehr Gerechtigkeit? 154
3. Sozialrechtsreformen belasten in dem Maße wie sie nützen . . . 156
a) Vorschläge der Alterssicherungskommission 156
b) Würdigung einzelner Reformvorschläge 161
aa) Länger arbeiten – später in Rente 161
bb) Rentenanpassung 162
cc) Pflichtversicherung für alle Erwerbtätigen? 163
dd) Beamte in die Sozialversicherung? 168

ee) Stabilisierung sozialer Sicherung durch Investitionen in den Kapitalmarkt? 169
ff) Karenztage bei Lohnfortzahlung? 171
c) Sozialreformen zwischen Notwendigkeit und Hindernissen 174

IX. Sozialrecht steht in der Zeit 177
1. Sozialrecht begleitet den Lebensverlauf pfadgebunden 177
2. Alterung und ökologische Transformation fordern den Sozialstaat 178
3. Sozialrecht wahrt Kontinuität durch Anpassung 178

Literatur 181

Register 193

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AOW	Algemeen Ouderdomswet (niederländische Volksrente)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CDU	Christlich-Demokratische Union
CO2	Kohlendioxid
CSU	Christlich Soziale Union
DAngVers	Die Angestelltenversicherung (Zeitschrift)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Ders.	Derselbe
DJT	Deutscher Juristentag
DM	Deutsche Mark
DRV	Deutsche Rentenversicherung (Zeitschrift)
Ebd.	Ebenda
éd.	édition
Ed./Eds.	Editor/Editors
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EinlALR	Einleitung zum Allgemeinen Landrecht
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESC	Europäische Sozialcharta
EuGrCh	Europäische Grundrechtecharta
EU	Europäische Union/European Union
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstatistik
EZB	Europäische Zentralbank

FNA	Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung
FRG	Fremdrentengesetz
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDP	Gross Domestic Product
GG	Grundgesetz
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
Hrsg.	Herausgeber
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IVSS/ISSA	Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit/International Social Security Association
Kap.	Kapitel
M	Mark
KSVG	Künstlersozialversicherungsgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number
OECD	Organization of Economic Cooperation and Development
OEG	Opferentschädigungsgesetz
NS	Nationalsozialismus
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RM	Reichsmark
Rn.	Randnummer
RPh	Hegel Grundlinien einer Philosophie des Rechts
RÜG	Rentenüberleitungsgesetz
S.	Seite
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SDG	Sustainable Development Goal
SF	Sozialer Fortschritt (Zeitschrift)
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift)
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB I	Sozialgesetzbuch I (Allgemeiner Teil)
SGB IV	Sozialgesetzbuch IV (Allgemeiner Teil Sozialversicherung)
SGB V	Sozialgesetzbuch V (Krankenversicherung)
SGB VI	Sozialgesetzbuch VI (Rentenversicherung)
SGB VII	Sozialgesetzbuch VII (Unfallversicherung)
SGB X	Sozialgesetzbuch X (Verwaltungsverfahren)
SGB XII	Sozialgesetzbuch XII (Sozialhilfe)
SGB XIV	Sozialgesetzbuch XIV (Soziale Entschädigung)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SR	Soziales Recht (Zeitschrift)
SRH	Sozialrechtshandbuch (2022, 6. Aufl.), Hrsg. Ruland/Becker/Axer
StGB	Strafgesetzbuch
SZS	Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung

Tz.	Textziffer
Übk	Übereinkommen
UDHR	Universal Declaration of Human Rights = AEMR
UN	United Nations
US	United States
USA	United States of America
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
WHO	World Health Organization
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WSK-Rechte	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
Z	Zusatz
ZRBG	Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto
ZVersWiss	Zeitschrift für Versicherungswissenschaft

I. Sozialrecht ist zeitgebunden

1. Sozialleistungsansprüche sind befristet

Die Leistungen der Renten-, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung, Grundsicherung und Sozialhilfe oder Kinder- und Elterngeld erlangen für die meisten Menschen existenzielle Bedeutung. Sie alle sind Gegenstand des Sozialrechts. Wie sähe das Leben ohne diese Leistungen aus? Keine Renten, noch kostenfreie Krankenbehandlung, ohne Unfallverhütung, Unfallschutz oder Arbeitslosenversicherung, keine Förderung für Studierende, Grundsicherung, Sozialhilfe, Unterstützung bei Pflege und Elternschaft!

Einige diese Leistungen wurden erst vor wenigen Jahrzehnten eingeführt und sie sind daher noch nicht alt; andere bestehen aber seit mehr als einem Jahrhundert und nicht wenige sind noch älter. Das Sozialrecht bestimmt als zentrales Aufgabengebiet der öffentlichen Verwaltung die heutige Welt. In dieser steht ein großer und wachsender Teil der Bevölkerung im dritten, d. h. nachberuflichen Lebensabschnitt (*franz.* troisième âge) und ist deshalb kontinuierlich auf Rente, Krankenbehandlung, Pflege und weitere soziale Unterstützungen angewiesen.

Auch Heranwachsende und Erwerbstätige werden vielseitig durch das Sozialrecht geschützt und zugleich werden sie umfangreich an dessen Finanzierung beteiligt. Sozialrecht sichert die Bevölkerung in ihrer Existenz und nimmt sie dafür mit erheblichen Beitrags- und Steuerzahlungen in Anspruch. Sozialrecht ist daher nicht nur gesellschaftlich kostbar, sondern auch kostspielig!

Winston Churchill gab am 2. März 1943 in einer Radioansprache das Versprechen, nach dem 2. Weltkrieg eine national verpflichtende Versicherung in Großbritannien für alle Klassen und Zwecke von „der Wiege bis zur Bahre" zu errichten (*engl.* „a national compulsory insurance for all classes and all purposes from the cradle to the grave"). Diese Formel wurde sprichwörtlich für die Rolle der Sozialversicherung; ihre Vision vom Schutz der Einzelnen über das gesamte Leben von dessen Anfang bis zu dessen Ende trug die Gesellschaft nach 1945 nicht nur in Großbritannien, sondern auch in Nachkriegsdeutschland und der gesamten Welt.

Das Sozialrecht begreift die Sozialleistungen als Ansprüche aus sozialen Rechten. Es erfüllt damit seinen prinzipiellen Auftrag „zur Verwirklichung so-

zialer Gerechtigkeit" (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SGB I), was manchen als ziemlich hochgestochen formuliert erscheint. Die Ansprüche auf Sozialleistungen sind für Alter, Krankheit, Arbeitsunfall oder Arbeitslosigkeit eingehend gesetzlich ausgearbeitet und damit umfassend „verrechtlicht".

Soziale Rechte sind deshalb keine leeren Worte und abstrakten Bekenntnisse. Sie formulieren nicht nur moralische Grundregeln, sondern begründen konkrete Pflichten für Sozialleistungsträger und notfalls gerichtlich einklagbare Forderungsrechte für Sozialleistungsberechtigte. Die Leistungen sind rechtlich vorgezeichnet und auf die Berechtigten zugeschnitten. Die Ansprüche auf Sozialleistungen bestehen höchstpersönlich: d. h. sie stehen und fallen mit dem Rechtsinhaber. Sie strukturieren für die einzelnen Berechtigten ihre Lebenszeit und geben ihren Lebensphasen und -abschnitten damit Gesicht und Inhalt.

Manche Ansprüche sind schnell erfüllt; sie erledigen sich auf Anhieb. Ist die Krankheit nach treffender ärztlicher Diagnose und hilfreichem Medikament – Leistungen der sozialen Krankenversicherung – behoben oder werden Arbeitslosen durch Vermittlung der Arbeitsagentur neue Arbeitsplätze nachgewiesen, entfällt der Grund für die Leistungsansprüche; diese werden gegenstandslos, wodurch sie erlöschen.

Manche Geldleistungen – wie das Kranken- oder Verletztengeld – werden für nur einige Wochen geschuldet, dagegen sind die allmonatlich für viele fälligen Altersrenten über Jahrzehnte fortdauernd wiederkehrend zu zahlen. Ansprüche auf Sozialleistungen enden stets mit dem Ende des Versicherungsfalles und jedenfalls mit dem Tod der Berechtigten.[1]

Mitunter bestehen für Sozialleistungsrechte Ausschlussfristen, weswegen sie durch Zeitablauf verfallen. Die Feststellung eines solchen Verfalls bereitet mitunter rechtliche Schwierigkeiten. Um diese zu veranschaulichen, sei die in diesem Buch einzige persönliche Reminiszenz gestattet: 1980 bestimmte diese Thematik meine erste Aufgabe als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim BSG.

Mir war die Rechtsfrage unterbreitet, ob das Recht auf Nachentrichtung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung von den Klägern rechtzeitig ausgeübt wurde oder ihr darauf gerichteter Antrag bei der zuständigen beklagten Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) verspätet eingegangen war, wenn diese oder die Post mögliche Hindernisse für die rechtzeitige Zustellung des Antrages auf Nachentrichtung von Versicherungsbeiträgen zu verantworten hatten. Diese Frage war für die Antragsteller und Kläger bedeutend, weil die Antwort darüber bestimmte, ob sie Rente bekommen oder ihren Le-

[1] Lediglich für die beim Tode noch unbeglichenen laufenden Geldleistungen kommt es zu einer neben das Erbrecht tretenden Sonderrechtsnachfolge zugunsten der nächsten Angehörigen des Berechtigten (§ 56 SGB I).

bensunterhalt im Alter aus dem zur Nachentrichtung vorgesehenen Vermögen bestreiten müssen. Dies bedeutete in jedem erdenklichen Einzelfall einen erheblichen wirtschaftlichen Unterschied!

Auf den ersten Blick erscheint eine Entscheidung über den Leistungsausschluss klar zu sein, weil die Voraussetzungen offen zutage zu liegen scheinen. Alle bei Behörden eingegangenen Schreiben werden mit einem den Eingangszeitpunkt ausweisenden Stempel versehen. Auf diese Weise lässt sich einfach und eindeutig feststellen, wann der Antrag zugegangen ist. Weil sich die Frist einer Erklärung nach deren Zugang und nicht deren Abgabe richtet, scheint sich auch die Rechtzeitigkeit der Antragstellung bei der zuständigen Behörde objektiv und klar ermitteln zu lassen. Geht ihr der Antrag vor Fristablauf zu, ist er wirksam, andernfalls ist er „verfristet" und damit für die Behörde und das Sozialrecht unbeachtlich. Gibt es dazu irgendwelche schwierigen Rechtsfragen zu lösen?

Die Nachentrichtung von Beiträgen zur Rentenversicherung für Selbständige durch Antragstellung bei der BfA war bis zum 31.12.1975 möglich und für viele Selbständige wirtschaftlich attraktiv. Nach Jahren hoher Inflation konnten in der Vergangenheit mitunter weit zurückliegende Versicherungszeiten zum Nominalwert nachträglich erworben werden. Das war sehr günstig. Deshalb überlegten im Dezember 1975 viele, ob sie diese Möglichkeit nutzen wollten.

Die BfA warb für diesen Schritt vor und nach Weihnachten in Zeitungen, Funk und Fernsehen mit Inseraten, Hör- und Filmsequenzen. In den letzten Tagen des Jahres 1975 wurden deshalb viele tausende Briefe aus dem gesamten Bundesgebiet und dem Ausland an die BfA gesandt. Diese Schreiben landeten schließlich alle in dem für die BfA, Ruhrstraße 2, damals zuständigen Postamt Berlin 88.

Zwischen Weihnachten und Neujahr – „Zeit zwischen den Jahren" – herrschte im Postamt Berlin 88 ein eingeschränkter Betrieb. Weder BfA noch Bundespost hatten für die zu erwartende Flut von Postsendungen Vorkehrungen getroffen und unternahmen dafür auch keine angemessenen Schritte. Nach Weihnachten stapelten sich die an die BfA gerichteten Briefe bei den wenigen Beschäftigten des Postamts, welche sie dort für ein paar Tage lagerten.

Nach Neujahr kehrten alle planmäßig Beschäftigten des Postamts wieder zur Arbeit zurück; am 2. Januar 1976 wurden tausende seit Weihnachten eingetroffene Sendungen der BfA zugestellt, was diese auf den Antragsschreiben mit dem entsprechenden Posteingangsstempel vermerkte. Auf diesen Eingangstermin gestützt, wurden diese Anträge von der BfA durchweg als verspätet abgewiesen und damit für wirkungslos erklärt.

Antragsteller, welche ihre Gesuche schon vor, während oder kurz nach Weihnachten abgeschickt hatten, nahmen die Abweisung jedoch nicht hin,

sondern erhoben nach erfolglosem Widerspruch Klage bei den zuständigen Sozialgerichten. Nachdem ein Landessozialgericht den klagenden Antragstellern im Ergebnis nicht Recht gab und ihre gegen das die Klage abweisende Urteil des Sozialgerichts eingelegte Berufung zurückwies, landete Anfang 1980 ein solcher Fall schließlich beim BSG. Da ich dem für diese Streitigkeiten zuständigen Senat zugeordnet war, bedeutete dies auf Grund der Weisung des Senatsvorsitzenden für mich: auf meinem Schreibtisch!

Die entscheidende Rechtsfrage lautete: Ist der Antrag dennoch als fristgerecht zu betrachten, und daher als wirksam anzuerkennen, weil der unüblich lange Postlauf auf die für Antragsteller nicht vorhersehbaren Versäumnisse von Bundespost oder BfA zurückging?

Der zur Beurteilung stehende Fall veranschaulicht, dass es für eine wirksame Antragstellung auf weitere Begleitumstände des Antragsgeschehens ankommt. Die BfA hätte aufgrund ihrer öffentlichen Werbung die große Zahl von Anträgen vorhersehen und die Post deshalb rechtzeitig und umfassend warnen müssen. Weil dies unterblieb, stellte sich die Frage, ob Antragsteller, deren Antrag aus den bei dem Postamt zwischen den Jahren erklärbaren Schwierigkeiten von der BfA als verspätet zugegangen verworfen wurde, so zu stellen sind, wie sie bei gewöhnlichem Postbetrieb gestanden hätten, und deshalb rechtlich so zu betrachten sind, als ob ihr Antrag rechtzeitig zugegangen wäre.

Es war damals schwer, für die letztgenannte Lösung eine geeignete Rechtsgrundlage zu finden. Die für Fälle unvorhersehbarer und vom Antragsteller nicht verschuldeter Fristversäumnis heute im Gesetz vorgesehene „Wiedereinsetzung in den vorigen Stand" (§ 27 Abs. 1 SGB X) tritt kraft Gesetzes ein, wenn ein Berechtigter eine Frist unverschuldet versäumt hatte. Das Unvermögen der BfA, für eine den Üblichkeiten des Postverkehrs entsprechende Zustellung zwischen den Jahren durch die Bundespost zu sorgen, war der entscheidende Grund für den verspäteten Zugang der Anträge. Dies war von den Antragstellern aber weder vorherzusehen noch veranlasst; im verspäteten Zugang lag also ein typischer Wiedereinsetzungsfall. Die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand war damals jedoch mangels Erlasses des SGB X noch nicht gesetzlich vorgesehen!

Wie war der Fall dann zu entscheiden? Mein dem zuständigen Senat damals unterbreiteter Entscheidungsvorschlag sah vor, die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand als allgemeinen Grundsatz des Verwaltungsrechts auch ohne Grundlage im Gesetz als anerkannte Verwaltungspraxis auf den Streitfall anzuwenden. Denn die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts galten damals im Verwaltungs- und Sozialrecht kraft Richterrechts als unmittelbar anwendbares Recht.

Der zuständige Senat des BSG sah jedoch von einer mit dieser Begründung sicherlich gewagten Entscheidung ab. Stattdessen gelang es ihm, die BfA im Wege des Vergleichs auf diese Lösung in der Sache zu verpflichten.

Das Beispiel zeigt: Sozialleistungsrechte sind stets befristet. Denn Sozialrecht steht in der Zeit und wird durch diese bestimmt. Zwar kennzeichnet die Befristung als Verjährung oder Ausschlussfrist alle Ansprüche und Rechte in der gesamten Rechtsordnung; aber im Sozialrecht sind befristete Rechte von existenzieller Tragweite. Für dieses stellt sich daher die im Folgenden näher erörterte Frage: Wie weit reicht die Zeitgebundenheit allen Sozialrechts und was folgt für dieses daraus?

Die als Antwort auf diese Frage gewonnenen Erkenntnisse tragen zum vertieften Verständnis des jedenfalls in seiner grundsätzlichen Bewandtnis und seinen Basisinstitutionen noch wenig erforschten Sozialrechts bei.

Die aufgeworfene Frage wurde in dieser Grundsätzlichkeit bisher noch nicht gestellt und deshalb auch nicht allgemeingültig beantwortet: Im Folgenden soll gezeigt werden, dass die Antwort auf diese Frage zahlreiche weitreichende Einsichten in das Sozialrecht eröffnet, welche der Praxis und Lehre derzeit noch nicht geläufig sind.

2. Vor dem Sozialgesetz (Franz Kafka)

a) Gesetz und Sozialversicherung

Franz Kafkas Erzählung „Vor dem Gesetz" behandelt dasselbe Thema wie sein späterer Roman „Das Schloss"; beide handeln von der Mühsal der Berechtigten, bei Behörden zu ihrem Recht auf eine Leistung zu gelangen oder eine Erlaubnis zu erlangen.

Als stellvertretendem Leiter der Prager Unfallversicherung war Franz Kafka diese Thematik geläufig.[2] Er hatte dort täglich über Ansprüche auf Entschädigung und Heilbehandlung nach Arbeitsunfällen zu befinden. Denn als Jurist in der Sozialversicherung musste er über zahlreiche Gesuche auf Entschädigung von Verletzten entscheiden, die wegen und bei ihrer Erwerbsarbeit eine körperliche Verletzung und einen Einkommensverlust erlitten hatten.

Für solche Schäden aus einem Arbeitsunfall sah seit Ende des 19. Jahrhunderts das Kaiserreich Österreich-Ungarn – wozu damals Böhmen gehörte – die gesetzliche Unfallversicherung mit Leistungen auf Heilbehandlung und Einkommensausgleich vor. Kafka war zunächst für die Zuerkennung dieser Leistungen zuständig, musste also letztverantwortlich entscheiden, ob ein von den

---

[2] *Eichenhofer*, Franz Kafka und die Sozialversicherung, 1997.

verletzten Arbeitern erhobener und gegenüber der Unfallversicherung geltend gemachter Anspruch auf Grund Gesetzes und der erkennbaren Tatsachen besteht.

Viele Biografen Kafkas weisen zu Recht darauf hin, dass sich in seinem literarischen Werk allerorten die Spuren seiner beruflichen Tätigkeit in der Sozialversicherung erkennen und nachweisen lassen.[3] Sein spezifisch sozialversicherungsrechtlicher Blick auf die Welt war anfangs des 20. Jahrhunderts neu; Kafkas Werk erscheint daher vielen unvertraut und schwer zugänglich. Die Erzählung „Vor dem Gesetz" gibt eindrucksvoll über den Zusammenhang von Sozialrecht und Zeit näheren Aufschluss.

b) Text der Erzählung

Vor dem Gesetz

von Franz Kafka

Vor dem Gesetz steht ein Türhüter. Zu diesem Türhüter kommt ein Mann vom Lande und bittet um Eintritt in das Gesetz. Aber der Türhüter sagt, daß er ihm jetzt den Eintritt nicht gewähren könne. Der Mann überlegt und fragt dann, ob er also später werde eintreten dürfen.

„Es ist möglich", sagt der Türhüter, „jetzt aber nicht." Da das Tor zum Gesetz offensteht wie immer und der Türhüter beiseite tritt, bückt sich der Mann, um durch das Tor in das Innere zu sehn. Als der Türhüter das merkt, lacht er und sagt: „Wenn es dich so lockt, versuche es doch, trotz meines Verbotes hineinzugehn. Merke aber: Ich bin mächtig. Und ich bin nur der unterste Türhüter. Von Saal zu Saal stehn aber Türhüter, einer mächtiger als der andere. Schon den Anblick des dritten kam nicht einmal ich mehr ertragen."

Solche Schwierigkeiten hat der Mann vom Lande nicht erwartet; das Gesetz soll doch jedem und immer zugänglich sein, denkt er, aber als er jetzt den Türhüter in seinem Pelzmantel genauer ansieht, seine große Spitznase, den langen, dünnen, schwarzen tatarischen Bart, entschließt er sich, doch lieber zu warten, bis er die Erlaubnis zum Eintritt bekommt. Der Türhüter gibt ihm einen Schemel und läßt ihn seitwärts von der Tür sich niedersetzen.

---

[3] *Hermsdorf*, Arbeit und Amt als Erfahrung und Gestaltung, Berlin 1984, 72 ff.; *Höcherl*, Dr. jur. Franz Kafka, NJW 1995, 832; *Rosendorfer*, Leben und Wirken von drei Dichter-Juristen, NJW 1983, 1163; *Sofonea*, l'attività di Franz Kafka in campo assicurativo, Assicurazioni Generali Bollettino, 1967 11/12, p. 26 ff.; *Wagenbach*, Franz Kafka, 1958, 151 ff.; *Janda*, Vor dem Gesetz. Der Ausschluss der Migrantinnen und Migranten vom Grundsicherungsbezug, in Devetzi/dies. (Hrsg.), Freiheit – Gerechtigkeit – Sozial(es) Recht. Festschrift für Eberhard Eichenhofer, 2015, 246.

Dort sitzt er Tage und Jahre. Er macht viele Versuche, eingelassen zu werden, und ermüdet den Türhüter durch seine Bitten. Der Türhüter stellt öfters kleine Verhöre mit ihm an, fragt ihn über seine Heimat aus und nach vielem andern, es sind aber teilnahmslose Fragen, wie sie große Herren stellen, und zum Schlusse sagt er ihm immer wieder, daß er ihn noch nicht einlassen könne. Der Mann, der sich für seine Reise mit vielem ausgerüstet hat, verwendet alles, und sei es noch so wertvoll, um den Türhüter zu bestechen. Dieser nimmt zwar alles an, aber sagt dabei:

„Ich nehme es nur an, damit du nicht glaubst, etwas versäumt zu haben."

Während der vielen Jahre beobachtet der Mann den Türhüter fast ununterbrochen. Er vergißt die andern Türhüter, und dieser erste scheint ihm das einzige Hindernis für den Eintritt in das Gesetz. Er verflucht den unglücklichen Zufall, in den ersten Jahren rücksichtslos und laut, später, als er alt wird, brummt er nur noch vor sich hin. Er wird kindisch, und, da er in dem jahrelangen Studium des Türhüters auch die Flöhe in seinem Pelzkragen erkannt hat, bittet er auch die Flöhe, ihm zu helfen und den Türhüter umzustimmen. Schließlich wird sein Augenlicht schwach, und er weiß nicht, ob es um ihn wirklich dunkler wird, oder ob ihn nur seine Augen täuschen. Wohl aber erkennt er jetzt im Dunkel einen Glanz, der unverlöschlich aus der Türe des Gesetzes bricht. Nun lebt er nicht mehr lange.

Vor seinem Tode sammeln sich in seinem Kopfe alle Erfahrungen der ganzen Zeit zu einer Frage, die er bisher an den Türhüter noch nicht gestellt hat. Er winkt ihm zu, da er seinen erstarrenden Körper nicht mehr aufrichten kann. Der Türhüter muß sich tief zu ihm hinunterneigen, denn der Größenunterschied hat sich sehr zuungunsten des Mannes verändert.

„Was willst du denn jetzt noch wissen?", fragt der Türhüter, „du bist unersättlich."

„Alle streben doch nach dem Gesetz", sagt der Mann, „wieso kommt es, daß in den vielen Jahren niemand außer mir Einlaß verlangt hat?"

Der Türhüter erkennt, daß der Mann schon an seinem Ende ist, und, um sein vergehendes Gehör noch zu erreichen, brüllt er ihn an:

„Hier konnte niemand sonst Einlaß erhalten, denn dieser Eingang war nur für dich bestimmt. Ich gehe jetzt und schließe ihn."

c) Deutung

Die Erzählung handelt von einem vor dem Gesetz stehenden Türhüter, an den sich „ein Mann vom Lande" wendet und um Eintritt bittet. Jener weist jedoch diesen ab: Der „Eintritt in das Gesetz" sei zwar möglich, „jetzt aber nicht". Der „Türhüter" verhört den Mann wiederholt, fragt ihn nach seiner „Heimat und vielem anderen" – „teilnahmslose Fragen, wie sie die großen Herren stellen".

Weil der Türhüter erkennt, dass der Mann schon an seinem Ende ist, brüllt er ihn wegen seines vergehenden Gehörs an: „Hier konnte niemand sonst Einlaß erhalten, denn dieser Eingang war nur für Dich bestimmt. Ich gehe jetzt und schließe ihn."

Die meisten Deutungen dieses Textes halten diesen für dunkel und tiefgründig; sie tun sich damit insgesamt vor allem schwer. Im allgemeinen Laienverständnis und auch im Recht ist das Gesetz eine abstrakte und generelle Anordnung – nach dem Muster: Wer stiehlt, muss zur Strafe in das Gefängnis! Ein solches Gesetz braucht keine Türhüter, denn es eröffnet weder einen Einnoch hat es einen Ausgang; es erfordert weder einen Berechtigten noch die Klärung seiner Heimat, noch scheint das Gesetz von den Antworten großer Herren abzuhängen – sondern scheint stets nur für sich selbst zu sprechen!

Genügt ein einzelner Mensch den Voraussetzungen des Gesetzes nicht, gilt dieses für andere. Denn das Gesetz gilt eben allgemein und damit notwendig für viele. Aber kann es auch nur für einen einzigen Einzelnen gelten?

Was will der Dichter Franz Kafka den Lesern mit seiner Geschichte „vor dem Gesetz" sagen? Es herrscht entweder großes Schweigen oder allgemeines Rätselraten – mit regelmäßig eher skurrilen Anmutungen als weiterführenden Einsichten.

Wird das Gesetz als Sozialgesetz erkannt, ist die von Kafka darüber erzählte Geschichte unschwer nachzuvollziehen. Verheißt das Gesetz eine soziale Leistung, muss diese beantragt werden. Dafür muss eine Verwaltung zuständig und ihre Dienste müssen für die Berechtigten zugänglich sein. Ein sich nicht selbst vollziehendes Gesetz braucht Sachbearbeiter – Kritiker nennen sie „Bürokraten" –; denn sie müssen den Zugang zum Gesetz eröffnen; sie wirken somit als Türhüter. Die Ansprüche stehen Außenstehenden – Leuten vom Lande – zu, die sich dafür an zuständige Sachbearbeiter zu wenden haben. Diese sitzen hinter den Türen in den Amtstuben.

Es stellen sich für das Gesetz dann Fragen nach der Heimat – im Hinblick auf die Wohnung oder den Beschäftigungsort, womöglich auch nach der Staatsangehörigkeit. Diese und weitere Anspruchsvoraussetzungen werden von den großen Herren, die der Führung des Trägers auf unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen angehören, durch Verwaltungsvorschriften umrissen und die Sachbearbeiter haben deren Voraussetzungen durch Befragung und Überprüfung zu klären.

Eine solche Prüfung kann lange dauern und sich über Jahre hinziehen. Sind die Berechtigten krank und hinfällig, können sie versterben, bevor über das Gesuch durch die Behörde befunden wurde. Bei Unklarheiten wird in der Beamtenhierarchie entschieden. Die untersten Amtsträger müssen die Entscheidung der Vorgesetzten einholen und diese dann letztlich gegenüber den Antragstellern vertreten.

Sozialleistungsansprüche sind höchstpersönliche Ansprüche; sie entstehen und bestehen mit dem Berechtigten und enden mit dessen Tod. Sozialleistungsansprüche können auch nur für ganz wenige Einzelne bestehen und der Zugang zu ihnen endet dann, wenn der letzte der Berechtigten keinen Antrag mehr stellt oder verstorben ist.

Ein Beispielsfall ist etwa das zum 31.12.1976 befristete Recht auf Nachentrichtung von Beitragen zur deutschen Rentenversicherung. Dieses Recht war nach Fristablauf für alle, die es erst danach wahrnahmen, erloschen, weshalb die Behörden den Eingang schlossen. Genau von diesem Ereignis handelt die Geschichte, die in der Deutung des Gesetzes als Leistungsgesetz nicht nur ihre Rätselhaftigkeit, sondern auch ihre ihr von vielen oftmals zugeschriebene Tiefgründigkeit verliert.

3. Zeitdimensionen des Sozialrechts

Die menschliche Erkenntnis ordnet die Geschehnisse der Welt in die Grundkategorien von Raum und Zeit ein. Dies gilt auch für das Sozialrecht: Dieses gilt für die „spatiale Gemeinschaft“[4] eines Staates und damit für sein von ihm bestimmtes Staatsgebiet und für die unmittelbare Gegenwart. Alles Sozialrecht wirkt damit stets und notwendig in einem bestimmten Raum und zu einer bestimmten Zeit.

Die nachfolgenden Betrachtungen gelten der Frage: Was folgt aus dessen Zeitlichkeit für das Sozialrecht? Die folgenden Beobachtungen über den Zusammenhang von Zeit und Sozialrecht werden diese nicht zum Dasein des jeweiligen Betrachters und dessen Befindlichkeiten[5] in Bezug setzen, sondern der Frage nachgehen, wie das Leben aller Menschen unter dem Sozialrecht zeitigt oder – anders formuliert – wie sich die Zeitlichkeit des Sozialrechts und die Zeitlichkeit des menschlichen Daseins zueinander verhalten. Es geht nicht um die Zeitlichkeit der Einzelnen, sondern die Zeitlichkeit des zu deren Sicherung berufenen Sozialrechts. Was folgt für das Verständnis des Sozialrechts, dass es in der Zeit steht und für diese gilt?

Dem Zeitfaktor kommt im Sozialrecht „eine ungleich größere Bedeutung zu als in anderen Rechtsgebieten.“[6] Er äußert sich in drei Dimensionen: Sozialrecht steht in der Geschichte, weist eine innere Zeitstruktur auf und wird in der

---

[4] *Husserl*, Recht und Zeit, in ders., Recht und Zeit, 1955, 7, 43.

[5] *Heidegger*, Sein und Zeit, 1927 erregte mit dieser Perspektive viel Aufsehen – er prägte für das Dasein des erkennenden Beobachters den Begriff „Jemeinigkeit“ (ebd., 42).

[6] *Evers*, Die Zeit – eine Dimension des Sozialrechts, in Weber/Ule/Bachof (Hrsg.), Rechtsschutz im Sozialrecht, 1965, 63.

Gesetzgebung, Rechtspflege und beim Verwaltungsvollzug in jeweils unterschiedlichen zeitlichen Perspektiven wahrgenommen.[7]

Mancher sozialrechtliche Anspruch hängt am Lebensalter der Berechtigten. Außerdem unterliegt er fortgesetztem Wandel. Alljährlich werden die Renten angepasst. Die Arbeitsmarktpolitik ist zu allen Zeiten vor allem unstet. Sozialrecht steht umfassend „im Fluß" der Zeit,[8] weil es selbst historisch ist. Seine Regeln begleiten die ihnen unterworfenen Menschen für das gesamte Leben, und gestalten und leiten zahlreiche Übergänge in neue Lebensphasen.

Die Rechtsordnungen „haben eine Geschichte und sind selbst Geschichte".[9] Sozialrecht bestand nicht seit alters, sondern entstand in Europa zuzeiten der Verstädterung und verdichtete und erweiterte sich nach Herausbildung von Nationalstaaten. Beides Mal vertiefte sich dessen Tragweite und veränderte und erweiterte sich dessen Sinn. Nach 1881 wurde es in Deutschland vor allem durch die Reichsgesetzgebung über die Sozialversicherung und danach durch weitere Leistungsgesetze geformt. Nach 1945 wurden Massenproduktion und Massenwohlstand zur Zukunftsverheißung der vom Krieg zerstörten Nachkriegsgesellschaft, die allen Bewohnern Produktivität, Prosperität und proportionale Teilhabe in Aussicht stellte. Stets war das Sozialrecht als Regelwerk „eng verzahnt mit den ökonomischen, politischen und ideellen Faktoren seiner Zeit".[10]

Sozialrecht gestaltet elementare individuelle Lebensbedingungen mittels kollektiver Ordnungen sozialer Sicherheit. Dafür bemächtigt es sich menschlicher Lebenszeit und verbindet die Adressaten durch Rechte mit Pflichten in Dauerschuldverhältnissen. Diese entfalten ihren Sinn für die Zeit, für die sie begründet wurden.[11] Die Sozialrechtsverhältnisse haben eine Zeitstruktur, denn sie sind zukunftsoffen und in wechselseitigem Austausch auszufüllen. Sie sind auf Dauer angelegt, aber nicht statisch, sondern auf Anpassung und Erneuerung ausgerichtet.

Auch die „Rechtsnorm tritt in die geschichtliche Zeit. Die Zeit steht nicht still, und die Zeit geht sozusagen mit."[12] Die Rechtsnorm wirkt durch ihre Anwendung, weshalb sie sich bei ihrem Erlass noch als „unfertig"[13] erweist. Sozi-

---

[7] *Husserl*, Recht und Zeit, in ders., Recht und Zeit, 1955, 7, 10.

[8] *Evers*, Die Zeit – eine Dimension des Sozialrechts, in Weber/Ule/Bachof (Hrsg.), Rechtsschutz im Sozialrecht, 1965, 63.

[9] *Husserl*, Recht und Zeit, in ders., Recht und Zeit, 1955, 7, 10.

[10] *Stolleis*, Einschnitte und Übergänge sozialrechtlicher Entwicklung, in Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Sozialrechtsgeltung in der Zeit, Berlin 2007, 153 f.

[11] *Husserl*, Recht und Zeit, in ders., Recht und Zeit, 1955, 7, 37.

[12] Ebd., 23.

[13] Ebd., 10.