

L 15 BL 10/17

Land

Freistaat Bayern

Sozialgericht

Bayerisches LSG

Sachgebiet

Entschädigungs-/Schwerbehindertenrecht

Abteilung

15

1. Instanz

SG Nürnberg (FSB)

Aktenzeichen

S 2 BL 6/16

Datum

09.03.2017

2. Instanz

Bayerisches LSG

Aktenzeichen

L 15 BL 10/17

Datum

09.01.2018

3. Instanz

Bundessozialgericht

Aktenzeichen

-

Datum

-

Kategorie

Urteil

Leitsätze

1. Einen Anspruch auf Blindengeld gemäß dem Bayerischen Blindengeldgesetz hat nur, wer blind oder hochgradig sehbehindert im Sinne von Art. 1 dieses Gesetzes ist.

2. Zur Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Blindengeldgesetzes

3. Es kann hier offen bleiben, ob die durch das Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in innerstaatliches einfaches Bundesrecht transformierten völkerrechtlichen Regelungen der UN-BRK dem behinderten Menschen ein subjektiv-öffentliches Recht auf bestimmte Leistungen unabhängig von deren Ausgestaltung im sonstigen Bundesrecht einräumen.

I. Die Berufung gegen den Gerichtsbescheid des Sozialgerichts Nürnberg vom 9. März 2017 wird zurückgewiesen.

II. Außergerichtliche Kosten sind nicht zu erstatten.

III. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Zwischen den Beteiligten ist streitig, ob der Kläger einen Leistungsanspruch gegen den Beklagten hinsichtlich der Gewährung von Blindengeld im Sinne eines Nachteilsausgleichs für behinderte Menschen aufgrund erweiternder bzw. analoger Anwendung des Bayer. Blindengeldgesetzes (BayBlindG) i.V.m. verfassungsrechtlichen Bestimmungen und der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) hat.

Der 1946 geborene Kläger leidet vor allem an einer chronisch progredienten Multiplen Sklerose seit 1993/1994 sowie an einer hochgradigen Sehschwäche des linken Auges mit Fehlen des räumlichen Sehens und einer ausgeprägten Rot-Grün-Schwäche. Wie sich aus einem augenärztlichen Gutachten vom 04.07.1975 ergibt, handelt es sich hinsichtlich der Sehbeeinträchtigung um eine linksseitige hochgradige anlagebedingte Sehschwäche infolge einer einseitigen starken Weitsichtigkeit des Auges. Beim rechten Auge wurden hinsichtlich Visus und Gesichtsfeld keine Einschränkungen seiner Sehfunktion festgestellt. Mit Bescheid vom 10.05.1999 stellte der Beklagte für den Kläger einen Grad der Behinderung (GdB) nach dem Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) von 100 wegen den Behinderungen organisches Nervenleiden und hochgradige Sehschwäche links mit Fehlen des räumlichen Sehens sowie die gesundheitlichen Voraussetzungen für die Merkzeichen B, G und aG fest.

Am 23.05.2015 stellte der Kläger Antrag auf einen finanziellen Zuschuss "in Höhe von 544 Euro als Nachteilsausgleich, wie er den Blinden auch zusteht" beim Beklagten. Bei objektiver Betrachtung, so der Kläger, gehe es ihm mit seinen Behinderungen wesentlich schlechter als blinden Menschen. Diesen Antrag untermauerte er durch eine von ihm verfasste Gegenüberstellung der Nachteile von blinden Menschen und Rollstuhlfahrern.

Daraufhin teilte der Beklagte dem Kläger am 08.06.2015 schriftlich mit, dass das Leistungsspektrum des Schwerbehindertenrechts den vom Kläger angestrebten Nachteilsausgleich nicht vorsehe. Der Beklagte übersandte an den Kläger ein Informationsblatt mit Antrag auf Blindengeld.

Am 16.11.2015 erhob der Kläger über seinen Bevollmächtigten "gegen den nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehenen Bescheid vom 08.06.2015", mit dem der Beklagte den Antrag auf Zuerkennung eines finanziellen Nachteilsausgleichs analog zu den Leistungen des

BayBlindG abgelehnt habe, Widerspruch. Die Benachteiligung des Klägers im Alltag sei keinesfalls geringer als die eines Blinden, in vielfacher Hinsicht sei er sogar noch weiter benachteiligt. So habe ein blinder Mensch keine Schwierigkeiten in seiner Mobilität als solcher; dieser könne Barrieren ohne Weiteres überwinden. Auch brauche ein Blinder keine speziellen Toiletten. Es sei kein Grund ersichtlich, den schwerbehinderten Kläger schlechter zu behandeln. Dies stelle vielmehr einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot von [Art. 3 Grundgesetz \(GG\)](#) bzw. Art. 118 Bayerische Verfassung (BV) dar. Dem Kläger seien mindestens dieselben finanziellen Ausgleiche zu gewähren wie einem Blinden. Alles andere wäre, so der Kläger, eine rechtswidrige und im Übrigen mit der UN-BRK unvereinbare Diskriminierung.

Ohne weitere Ermittlungen wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 10.12.2015 den Widerspruch als unzulässig zurück. Ein zulässiges Widerspruchsziel sei offenbar nicht ersichtlich. Für Geldansprüche, gleich welcher Art, fände sich in den geltenden gesetzlichen Vorschriften des Schwerbehindertenrechts, nämlich dem SGB IX, keine Grundlage. Die Versorgungsbehörden würden, so die weitere Begründung, bei der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen dieses Gesetzbuchs nur dann über Sozialleistungen entscheiden, wenn die danach zu treffenden Feststellungen als Sozialleistungen anzusehen wären, was das Bundessozialgericht (BSG) aber in mehreren Entscheidungen verneint habe. Aus denselben Gründen sei der Widerspruch auch unbegründet.

Am 15.01.2016 hat der Kläger hiergegen Klage zum Sozialgericht (SG) Nürnberg erhoben. Auch in der Klagebegründung hat er hervorgehoben, dass er dauerhaft auf einen Rollstuhl angewiesen und daher in seinem Alltag in vielfacher Hinsicht eingeschränkt sei. Er stoße auf erhebliche Nachteile in seiner freien Entfaltbarkeit, so dass ihm ein umfassender Nachteilsausgleich zu gewähren sei.

Der Rechtsstreit ist beim SG zunächst als Verfahren zur Feststellung der Behinderung nach dem SGB IX geführt worden (S 7 SB [32/16](#)). In der mündlichen Verhandlung vom 29.09.2016 hat die Klägerseite jedoch erklärt, dass der Anspruch auf eine Analogie zum BayBlindG gestützt werde. Daraufhin ist der Rechtsstreit als Verfahren nach dem Landesblindengeldgesetz fortgesetzt worden ([S 2 BL 6/16](#)).

Mit Schreiben vom 18.01.2017 sind die Beteiligten vom Gericht darauf hingewiesen worden, dass eine Entscheidung per Gerichtsbescheid beabsichtigt sei. Die Beteiligten haben Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Mit Gerichtsbescheid vom 09.03.2017 hat das SG die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt, dass für den vom Kläger geltend gemachten Anspruch keine Anspruchsgrundlage ersichtlich sei. Zu Recht habe der Beklagte mitgeteilt, dass nach dem SGB IX kein Sozialleistungsanspruch gegen den Beklagten bestehe. Der Kläger habe nicht vorgetragen, blind zu sein. Er sei auch nicht blind. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des BayBlindG seien nicht erfüllt und würden gar nicht behauptet. Weitergehende Ermittlungen dahingehend seien daher nicht angezeigt gewesen. Eine Leistungsgewährung aus einer Analogie des BayBlindG sei, so das SG, nicht möglich, da eine Regelungslücke nicht gesehen werde. Der Gesetzgeber habe ausdrücklich nur für Blinde einen Nachteilsausgleich normiert.

Weiter hat das SG hervorgehoben, dass auch ein Anspruch aus [Art. 3 GG](#) nicht bestehe. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Versagung von Blindengeld seien nicht ersichtlich. Dass Blinden ein finanzieller Nachteilsausgleich gewährt werde, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt seien, Menschen mit anderen Behinderungen jedoch nicht, sei Ausdruck der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit, die mit berücksichtigungsfähigem Grund eine unterschiedliche Behandlung dieser Behinderungen zulasse. Auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) dürfe der Gesetzgeber grundsätzlich generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, ohne allein schon wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen. Von Verfassungs wegen gefordert sei daher nicht die bestmögliche und gerechteste Lösung. Angesichts der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers sei auch nicht entscheidend, ob eine Regelung notwendig oder gar unabweisbar sei. Vielmehr komme dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.

Auch aus der Verfassung des Freistaats Bayern (BV) ergebe sich gegenüber dem GG kein weitergehender Schutz.

Für die vom Kläger vorgetragene Verletzung von Art. 5 Abs. 1 UN-BRK sei, so das SG, ebenfalls kein Anhalt ersichtlich. Daraus lasse sich zudem kein Leistungsanspruch ohne gesetzliche (nationale) Grundlage generieren. Das SG hat hervorgehoben, dass aus der Konvention Rechtsansprüche nicht unmittelbar ableitbar seien. Etwas anderes folge ausnahmsweise aus Art. 30 Abs. 4 UN-BRK. Soweit ersichtlich würden aus der Konvention jedoch auch durch Auslegung keine leistungsbezogenen Erweiterungen folgen, zumindest was das deutsche Sozialrecht anbetreffe.

Am 06.04.2017 hat der Kläger gegen den Gerichtsbescheid Berufung zum Bayer. Landessozialgericht (BayLSG) erhoben.

Zur Begründung der Berufung hat die Klägerseite darauf hingewiesen, dass das BayBlindG mit [Art. 3 GG](#) und Art. 118 BV nicht vereinbar sei und dass das SG den Rechtsstreit daher hätte aussetzen und die entsprechenden Normen im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle dem Bundesverfassungsgericht, respektive dem Bayer. Verfassungsgerichtshof (VfGH) zur Überprüfung hätte vorlegen müssen.

Durch das BayBlindG werde der Kläger als Mensch mit anderweitiger Behinderung gegenüber blinden Menschen benachteiligt. Entscheidend sei, ob es einen Differenzierungsgrund gebe, wobei weder das Gericht noch der Kläger verkennen würden, dass es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sei, zu entscheiden, an welche Sachverhalte er dieselben Rechtsfolgen knüpfe. Die Auswahl müsse jedoch, so der Bevollmächtigte, sachlich vertretbar sein. Wenn Personengruppen und nicht nur Sachverhalte ungleich behandelt würden, sei ein strengeres Prüfungsmaß anzusetzen. An diesem Maßstab sowie an der Rechtsprechung des BVerfG gemessen sei die Unvereinbarkeit des BayBlindG mit [Art. 3 GG](#) evident. Differenziert werde innerhalb der Gruppe der Menschen mit Behinderungen alleine danach, welche Behinderung vorliege. Dieser Differenzierungsgrund sei sachfremd und ohne inneren Zusammenhang zum einheitlichen Regelungsgegenstand des BayBlindG, nämlich der Gewährung einer Ausgleichszahlung für Mehraufwendungen aufgrund einer körperlichen Behinderung. Solche Mehraufwendungen hätten aber nicht nur blinde Menschen.

Des Weiteren erkenne das SG den sich aus [Art. 3 GG](#) und Art. 118 Abs. 1 BV ergebenden Leistungsanspruch. Zwar sei zutreffend, dass aus den genannten Vorschriften kein Anspruch auf die Zahlung dem Grund nach entstehe; solange der Staat für einen Bereich nichts regelt, könne aus den Gleichheitsrechten auch kein originärer Leistungsanspruch erwachsen. Wenn der Gesetzgeber, so der Bevollmächtigte, jedoch hinsichtlich der Leistungsgewährung aktiv werde, sei er an die Gleichheitsrechte gebunden und die Nichtgewährung von Leistungen

müsse je nach der Art der Differenzierung den jeweiligen Erfordernissen der genannten Grundrechtsvorschriften genügen. Wenn der Gesetzgeber dem einen eine Leistung gewähre, dürfe er diese einem anderen in vergleichbaren Sachverhalten nicht ohne sachlichen Grund vorenthalten.

Aus dieser offensichtlichen Unvereinbarkeit des BayBlindG mit den verfassungsrechtlichen Gleichheitsrechten ergebe sich damit die Notwendigkeit einer erweiternden Gesetzesauslegung, um das BayBlindG durch die analoge Anwendung auf andere Arten der Behinderung einer verfassungskonformen Anwendung zuführen zu können.

Demgegenüber hat der Beklagte im Schriftsatz vom 01.09.2017 hervorgehoben, dass ihm der Vollzug der Gesetze obliege und er somit von der Verfassungsmäßigkeit des vorliegenden Gesetzes auszugehen habe, sofern eine Verfassungswidrigkeit nicht offensichtlich sei. Weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur sei die Verfassungsmäßigkeit des BayBlindG in Frage gestellt worden. Sofern der Kläger das BayBlindG für verfassungswidrig halte, gebe die BV dem Bürger ein Instrument der Feststellung in die Hand, nämlich die Popularklage. Das SG Nürnberg habe den Rechtsstreit nicht dem VfGH vorlegen müssen, da dies vorausgesetzt hätte, dass auch das SG das Gesetz für verfassungswidrig gehalten hätte. Zudem sei die Argumentation des Klägers inkonsequent: Bei einer Verfassungswidrigkeit des BayBlindG entfalle nämlich eine Rechtsgrundlage für die Zahlung von Blindengeld an den im Gesetz beschriebenen Kreis der Berechtigten. Einen Leistungsanspruch auf eine Analogie mit einem nach eigener Argumentation nichtigen Gesetz stützen zu wollen, könne nicht nachvollzogen werden.

Nach einem gerichtlichen Hinweis vom 03.11.2017 haben die Beteiligten am 14.11.2017 und 19.12.2017 erklärt, mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung gemäß [§ 124 Abs. 2 Sozialgerichtsgesetz \(SGG\)](#) einverstanden zu sein.

Der Kläger beantragt sinngemäß, den Gerichtsbescheid des SG Nürnberg vom 09.03.2017 aufzuheben und den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 08.06.2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 10.12.2015 zu verurteilen, dem Kläger Blindengeld ab 01.05.2015 im Sinne eines Nachteilsausgleichs für behinderte Menschen (aufgrund erweiternder bzw. analoger Anwendung des BayBlindG) zu gewähren.

Der Beklagte beantragt, die Berufung zurückzuweisen.

Der Senat hat die Akten des Beklagten und des SG beigezogen. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt dieser Akten und der Berufsakten, die allesamt Gegenstand der Entscheidung gewesen sind, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Der Senat konnte mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden, [§ 153 Abs. 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 SGG](#). Hieran war er auch nicht im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Europäische Menschenrechtskonvention gehindert (vgl. z.B. Keller, in: Meyer-Ladewig/ders./Leitherer/Schmidt, SGG, 12. Aufl. 2017, § 153, Rdnr. 13a), weil das SG durch Gerichtsbescheid entschieden hat. Denn für den Kläger bestand im Berufungsverfahren die Möglichkeit der Durchführung einer mündlichen Verhandlung; er hat hierauf jedoch verzichtet.

Die zulässige Berufung ist in der Sache nicht begründet.

Wie das SG zu Recht entschieden hat, steht dem Kläger kein Anspruch auf die Gewährung der von ihm begehrten Leistungen im Sinne eines Nachteilsausgleichs entsprechend den Regelungen des BayBlindG zu.

Der Bescheid vom 08.06.2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 10.12.2015 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in dessen Rechten.

Streitgegenstand ist vorliegend der vom Kläger geltend gemachte Anspruch, der durch die genannten Verwaltungsentscheidungen abgelehnt worden ist. Wie auch die Beteiligten hat der Senat im Übrigen - u.a. im Sinne einer rechtsschutzfreundlichen Auslegung - keine Bedenken, das Schreiben vom 08.06.2015 als Verwaltungsakt im Sinne von [§ 31 Sozialgesetzbuch Zehntes Buch \(SGB X\)](#) zu qualifizieren. Abzustellen ist bei der Auslegung gem. [§§ 133, 157 Bürgerliches Gesetzbuch \(BGB\)](#) darauf, wie der Kläger die Willenserklärung des Beklagten unter Berücksichtigung der bekannten Begleitumstände vernünftigerweise verstehen durfte (vgl. z.B. das Urteil des BayLSG vom 15.11.2017 - [L 19 R 287/14](#)). Insbesondere weist das o.g. Schreiben auch den insoweit erforderlichen Regelungscharakter auf, da die Gewährung von Leistungen auf den ausdrücklichen Antrag vom 23.05.2015 hin abgelehnt worden ist, was gegen das Vorliegen einer bloßen Information spricht. Hiervon geht auch der Beklagte aus, da der Widerspruch gegen den Bescheid zwar als unzulässig zurückgewiesen wurde, dies jedoch - wie dargelegt - nicht mit der Begründung erfolgt ist, dass ein anfechtbarer Verwaltungsakt fehle, sondern dass die erstrebte Regelung, nämlich die Gewährung der begehrten Geldleistungen, offensichtlich nicht in Betracht komme.

Der Kläger kann vom Beklagten die Gewährung der begehrten Leistung nicht verlangen. Eine Anspruchsgrundlage besteht für ihn nicht.

1. Bei der vom Kläger begehrten Geldzahlung handelt es sich um die Gewährung einer Sozialleistung gemäß Art. 7 BayBlindG i.V.m. [§ 38 Sozialgesetzbuch Erstes Buch \(SGB I\)](#). Wie letztere Vorschrift zeigt, sind die Sozialleistungen mehr als eine reflexartige Begünstigung des Berechtigten (vgl. z.B. Waltermann, in: Von Maydell/Ruland/Becker, Sozialrechtshandbuch, 5. Aufl. 2012, § 7, Rdnr. 9, m.w.N.), Anspruch im Sinne von [§ 38 SGB I](#) ist das subjektiv öffentliche Recht. Wegen des Gesetzesvorbehalts von [§ 31 SGB I](#) (i.V.m. Art. 7 BayBlindG) ist jedoch auch für den geltend gemachten Leistungsanspruch des Klägers eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Nach [§ 31 SGB I](#) dürfen Rechte in den Sozialleistungsbereichen des SGB (und gemäß Art. 7 BayBlindG im Bereich dieses Gesetzes) nur begründet, festgestellt etc. werden, soweit ein Gesetz dies vorschreibt oder zulässt. Von Bedeutung ist, dass also auch die begünstigende, leistungsgewährende Tätigkeit der Sozialleistungsträger dem ausdrücklichen Vorbehalt des Gesetzes unterstellt ist (Waltermann, a.a.O., Rdnr. 28). Eine solche gesetzliche Grundlage für die geltend gemachten Ansprüche des Klägers findet sich jedoch nicht.

2. Insbesondere enthalten die allgemeinen sozialrechtlichen Regelungen bezüglich behinderter Menschen keine entsprechenden Ansprüche, wie etwa das Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz) vom 27. April 2002 ([BGBl. I S.](#)

1467, 1468) oder das Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) vom 29.12.2016 ([BGBl. I S. 3234](#)). Auch aus den Regelungen des SGB IX folgt kein Anspruch des Klägers auf einen allgemeinen Nachteilsausgleich im Hinblick auf die bei ihm bestehenden Behinderungen.

3. Der Kläger kann die begehrte Leistung nicht wegen vermindertem Sehvermögen aufgrund von Art. 1 ff. BayBlindG in der vorliegend maßgeblichen (vgl. Keller, a.a.O., § 54, Rdnr. 34, m.w.N.) Fassung des Gesetzes zur Änderung des BayBlindG vom 07.11.2017 (GVBl. 2017, S. 506 ff.) beanspruchen.

Blind ist, wem das Augenlicht vollständig fehlt (Art. 1 Abs. 2 Satz 1 BayBlindG). Als blind gelten gemäß Art. 1 Abs. 2 Satz 2 BayBlindG auch Personen, 1. deren Sehschärfe auf keinem Auge und auch beidäugig nicht mehr als 0,02 (1/50) beträgt oder 2. bei denen durch Nr. 1 nicht erfasste Störungen des Sehvermögens von einem solchen Schweregrad bestehen, dass sie der Beeinträchtigung der Sehschärfe nach Nr. 1 gleichzuachten sind.

Hochgradig sehbehindert ist gemäß Art. 1 Abs. 3 BayBlindG, wer nicht blind in diesem Sinne (Art. 1 Abs. 2 BayBlindG) ist und 1. wessen Sehschärfe auf keinem Auge und auch beidäugig nicht mehr als 0,05 ([1/20](#)) beträgt oder 2. wer so schwere Störungen des Sehvermögens hat, dass sie einen Grad der Behinderung (GdB) von 100 nach dem Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) bedingen.

Vorübergehende Sehstörungen sind nicht zu berücksichtigen. Als vorübergehend gilt ein Zeitraum bis zu sechs Monaten.

Eine der Herabsetzung der Sehschärfe auf 0,02 oder weniger gleichzusetzende Sehstörung im Sinn des Art. 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BayBlindG liegt, den Richtlinien der DOG folgend, bei folgenden Fallgruppen vor (siehe VG, Teil A Nr. 6): a. bei einer Einengung des Gesichtsfeldes, wenn bei einer Sehschärfe von 0,033 (1/30) oder weniger die Grenze des Restgesichtsfelds in keiner Richtung mehr als 30° vom Zentrum entfernt ist, wobei Gesichtsfeldreste jenseits von 50° unberücksichtigt bleiben, b. bei einer Einengung des Gesichtsfeldes, wenn bei einer Sehschärfe von 0,05 ([1/20](#)) oder weniger die Grenze des Restgesichtsfeldes in keiner Richtung mehr als 15° vom Zentrum entfernt ist, wobei Gesichtsfeldreste jenseits von 50° unberücksichtigt bleiben, c. bei einer Einengung des Gesichtsfeldes, wenn bei einer Sehschärfe von 0,1 ([1/10](#)) oder weniger die Grenze des Restgesichtsfelds in keiner Richtung mehr als 7,5° vom Zentrum entfernt ist, wobei Gesichtsfeldreste jenseits von 50° unberücksichtigt bleiben, d. bei einer Einengung des Gesichtsfelds, auch bei normaler Sehschärfe, wenn die Grenze der Gesichtsfeldinsel in keiner Richtung mehr als 5° vom Zentrum entfernt ist, wobei Gesichtsfeldreste jenseits von 50° unberücksichtigt bleiben, e. bei großen Skotomen im zentralen Gesichtsfeldbereich, wenn die Sehschärfe nicht mehr als 0,1 ([1/10](#)) beträgt und im 50°-Gesichtsfeld unterhalb des horizontalen Meridians mehr als die Hälfte ausgefallen ist, f. bei homonymen Hemianopsien, wenn die Sehschärfe nicht mehr als 0,1 ([1/10](#)) beträgt und das erhaltene Gesichtsfeld in der Horizontalen nicht mehr als 30° Durchmesser besitzt, g. bei bitemporalen oder binasalen Hemianopsien, wenn die Sehschärfe nicht mehr als 0,1 ([1/10](#)) beträgt und kein Binokularsehen besteht.

Der Kläger ist nicht hochgradig sehbehindert und erst recht nicht blind im Sinne von Art. 1 Abs. 2 und 3 BayBlindG. Wie das SG zu Recht darauf hingewiesen hat, trägt der Kläger auch gar nicht vor, diese tatbestandlichen Voraussetzungen zu erfüllen. Blindheit oder hochgradige Sehbehinderung des Klägers ist zudem in keiner Weise ersichtlich. Mit Blick auf die vorliegenden Unterlagen ist vielmehr festzustellen, dass lediglich das linke Auge sehbehindert ist und dass eine zu Ansprüchen nach dem BayBlindG führende Sehminderung auf dem rechten Auge nicht vorliegt. Insbesondere hat der Senat davon auszugehen, dass die - nach den oben genannten Regelungen maßgeblichen - Visus- und Gesichtsfeldwerte unauffällig sind. Der Senat hält es ferner für ausgeschlossen, dass aufgrund des aufgehobenen räumlichen Sehens in Kombination mit der Rot-Grün-Sehchwäche einer der Fälle vorliegen könnte, dass ausnahmsweise außerhalb der normierten Fallgruppen der VG (Teil A Nr. 6 b) bzw. der DOG von Blindheit auszugehen wäre (vgl. z.B. die Urteile des Senats vom 31.01.2013 - [L 15 BL 6/07](#) und vom 05.07.2016 - [L 15 BL 17/12](#)). Aus diesem Grund waren weitere Ermittlungen nicht veranlasst. Vor allem ist der Senat nicht zu Ermittlungen "ins Blaue hinein" verpflichtet (vgl. BSG, Beschluss vom 05.02.2009 - [B 13 RS 85/08 B](#); Schmidt, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/ders., a.a.O., § 103, Rdnr. 8a; Urteil des Senats vom 20.06.2016 - [L 15 SB 116/15](#)).

4. Ein Leistungsanspruch durch eine analoge Anwendung oder eine erweiternde Auslegung des BayBlindG scheidet vorliegend aus.

Wie bereits das SG zutreffend herausgestellt hat, ist eine "planwidrige" Regelungslücke für eine analoge Anwendung der genannten Vorschriften nicht gegeben. Ein Anspruch des Klägers auf eine analoge Anwendung oder eine erweiternde Auslegung des BayBlindG (letztlich von Art. 1 Abs. 2 und 3) ergibt sich, anders als der Kläger meint, auch nicht aufgrund der UN-BRK oder von Verfassungsrecht. Weder das Diskriminierungsverbot des Art. 5 Abs. 2 UN-BRK noch [Art. 3 GG](#), Art. 118, 118 a BV oder das Sozialstaatsprinzip ([Art. 20 Abs. 1 GG](#)) verhelfen dem Kläger zum Erfolg.

a. Es ist (mittlerweile) grundsätzlich anerkannt, dass das Diskriminierungsverbot von Art. 5 Abs. 2 UN-BRK unmittelbar anwendbar ist (Urteile des BSG vom 06.03.2012 - [B 1 KR 10/11](#) - und vom 15.10.2014 - [B 12 KR 17/12 R](#), m.w.N.; Aichele, DRiZ 10/2016, 342 (362)).

Hierzu hat das BSG (Urteil vom 06.03.2012, [a.a.O.](#)) Folgendes festgestellt:

"Nach dieser Regelung verbieten die Vertragsstaaten jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung und garantieren Menschen mit Behinderungen gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung, gleichviel aus welchen Gründen.

Zu den Menschen mit Behinderungen zählen nach Art 1 Abs 2 UN-BRK Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. Nach Art 2 UN-BRK bedeutet 'Diskriminierung aufgrund von Behinderung' jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird. Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen. Im Sinne des Übereinkommens bedeutet gemäß Art 2 UN-BRK "angemessene Vorkehrungen" notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können. Nach

Art 4 Abs 1 S 1 UN-BRK verpflichten sich die Vertragsstaaten, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragsstaaten zu den im Einzelnen in Art 4 Abs 1 S 2 UN-BRK genannten Maßnahmen."

Vorliegend braucht nicht entschieden zu werden, ob aus Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 UN-BRK auch ein unmittelbar anwendbarer Anspruch auf angemessene Vorkehrungen folgt, ob die durch das Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21.12.2008 ([BGBl. II S. 1419](#)) in innerstaatliches einfaches Bundesrecht transformierten völkerrechtlichen Regelungen der UN-BRK dem behinderten Menschen ein subjektiv-öffentliches Recht auf bestimmte Leistungen unabhängig von deren Ausgestaltung im sonstigen Bundesrecht einräumen (so wohl z.B. Oppermann, in: Knickrehm, *Gesamtes Soziales Entschädigungsrecht*, 1. Aufl. 2012, [§ 2 SGB IX](#), Rdnr. 30, m.w.N.; ablehnend - jedenfalls für den Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung - das Urteil des BSG vom 21.03.2013 - B 3 KR 3/123 R) oder ob nach Art. 5 Abs. 3 UN-BRK lediglich eine nicht im Verhältnis zu betroffenen Bürgern unmittelbar anwendbare Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Förderung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung von Diskriminierung besteht, alle geeigneten Schritte zu unternehmen, um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten. Denn eine Diskriminierung i.S. des Art. 5 UN-BRK liegt jedenfalls bzgl. des hier geltend gemachten Anspruchs auf einen Nachteilsausgleich für den Kläger nicht vor.

Ausgehend von oben dargestellten Grundsätzen entspricht das (unmittelbar anwendbare) Diskriminierungsverbot des Art. 5 Abs. 2 UN-BRK für die Leistungsbestimmungen der GKV im Wesentlichen dem Regelungsgehalt des [Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG](#) (vgl. z.B. BSG, Urteil vom 06.03.2012, [a.a.O.](#)) und somit auch des Art. 118a BV. Danach darf niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Das Benachteiligungsverbot des [Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG](#) (Art. 118a BV) erschöpft sich nicht in der Anordnung, behinderte und nichtbehinderte Menschen rechtlich gleich zu behandeln. Vielmehr kann eine Benachteiligung auch bei einem Ausschluss von Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten durch die öffentliche Gewalt gegeben sein, wenn dieser nicht durch eine auf die Behinderung bezogene Fördermaßnahme kompensiert wird (BSG, a.a.O. mit Verweis auf [BVerfGE 99, 341](#), 357; [96, 288](#), 303). Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass die UN-BRK generell als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte herangezogen werden kann (a.a.O.).

b. Die Beschränkung der Blindengeldleistungen auf blinde (und hochgradig sehbehinderte) Menschen und der Ausschluss des Klägers von solchen Leistungen verstoßen weder gegen das verfassungsrechtliche Benachteiligungs- noch gegen das konventionsrechtliche Diskriminierungsverbot. Gleiches gilt für die Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des [Art. 3 Abs. 1 GG](#) und die inhaltsgleiche Verbürgung (vgl. z.B. die Entscheidung des VfGH vom 19.07.2007 - Vf. [6-V-06](#)) des Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BV.

Bei der Frage, welche Lebenssachverhalte der Gesetzgeber als gleich oder ungleich ansehen will, kommt diesem grundsätzlich ein weiter Spielraum zu. Er hat zu entscheiden, welche Sachverhaltselemente so wichtig sind, dass ihre Verschiedenheit eine Ungleichbehandlung rechtfertigt. Nach [Art. 3 Abs. 1 GG](#) bzw. Art. 118 BV ist es dem Gesetzgeber allerdings verwehrt, eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders zu behandeln, ohne dass zwischen beiden Gruppen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (vgl. z.B. Papier, in: *Sozialrechtshandbuch*, a.a.O., § 3 Rdnr. 92, m.w.N.). Im Verhältnis zum allgemeinen Willkürverbot folgt daraus bei personenbezogenen Differenzierungen, worauf der Kläger zu Recht verwiesen hat, eine stärkere Einschränkung der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit und eine größere Kontrolldichte der Gerichtsbarkeit. Dabei sind dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers umso engere Grenzen gesetzt, je stärker sich die Ungleichbehandlung von Personen auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann (a.a.O.).

Diesen Gestaltungsspielraum hat der Gesetzgeber aber nicht überschritten, wenn er die Gewährung von Blindengeld auf den Personenkreis (hochgradig sehbehinderter und) blinder Menschen beschränkt und für andere ebenfalls schwerbehinderte Menschen keinen solchen Nachteilsausgleich vorsieht. Es liegt nicht der Fall vor, dass dem Kläger als behindertem Menschen ein Nachteilsausgleich vorenthalten würde, obwohl seine Behinderung der eines blinden Menschen entspricht, auch wenn er ebenfalls massive Mehraufwendungen hat, worauf es im Hinblick auf die Zielsetzung des BayBlindG (Art. 1 Abs. 1) grundsätzlich ankommt. Denn der Senat hat keinen Zweifel daran, dass sich der Gesetzgeber bei der Aufstellung der Voraussetzungen für die Blindengeldleistungen innerhalb seines Gestaltungsspielraums bewegt hat, weil insoweit ein sachliches Differenzierungskriterium gegeben ist, für blinde (oder hochgradig sehbehinderte) Menschen besondere Leistungen vorzusehen.

Zu dem kommt, dass nach der Rechtsprechung des BVerfG niemand allein daraus, dass einer Gruppe aus besonderem Anlass besondere Vergünstigungen zugestanden werden, für sich ein verfassungsrechtliches Gebot herleiten kann, genau dieselben Vorteile in Anspruch nehmen zu dürfen (Beschluss vom 27.09.1978 - [1 BvL 31/76](#)).

Das BSG hat bereits entschieden, dass die Differenzierung zwischen Blinden und Personen mit anderen Behinderungen bzw. mit Verlust von Sinnesfunktionen (Hörsinn) nicht willkürlich ist (Urteil vom 23.06.1993 - 9/9 a RvS [1/91](#)). Die Gleichsetzung aller Sinnesorgane kommt nach dieser Rechtsprechung rechtlich nicht in Betracht, weil sich insoweit die Gleichheit der Lebensverhältnisse gerade nicht von selbst versteht. Es gilt, das Ausmaß der Behinderung wägend und wertend zu umreißen. Aus diesem Grund lassen sich nach der Rechtsprechung des BSG nicht alle Vergünstigungen, die der Gesetzgeber Blinden einräumt, auf gehörlose Menschen übertragen (a.a.O.).

Auch der Senat hat keinen Zweifel daran, dass die spezifischen Beeinträchtigungen, denen sich blinde Menschen ausgesetzt sehen, nicht (ohne Weiteres) auf andere Behinderungen übertragbar sind. Dass der Verlust des Sehvermögens die Betroffenen besonders beeinträchtigt, dürfte unstrittig sein. Hierüber besteht gesellschaftlicher Konsens, wie auch in Rechtsprechung und Lehre die Verfassungsmäßigkeit des BayBlindG - jedenfalls soweit ersichtlich - nicht ernsthaft in Zweifel gezogen wird. Der Unterstützungsbedarf blinder Menschen aufgrund ihrer spezifischen Beeinträchtigungen ist denn auch bereits früh erkannt bzw. postuliert worden. So wurde bereits 1908 (auf dem ersten "Blindentag" in Hannover von Konrad Luthmer) die Einführung einer Blindenrente gefordert (vgl. die Darstellung bei Demmel, *Die Entwicklung und Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Blindengeldleistung als Sozialleistung*, 2003, S. 41 m.w.N.). Anerkannt ist, "dass eine befriedigende gesellschaftliche Eingliederung nur erreicht werden konnte, wenn ein Ausgleich für die dauernden blindheitsbedingten Mehraufwendungen und Nachteile geschaffen wurde" (a.a.O., S. 35). Seitdem kann als anerkannt gelten, dass blinden Menschen ein Ausgleich für die blindheitsbedingten Mehraufwendungen und Nachteile zu gewähren ist, wozu vor allem die "besonderen Hemmnisse, sich mit der Umwelt vertraut zu machen, Kontakte zu gewinnen und zu pflegen und am kulturellen Leben teilzunehmen" gehören (vgl.

Scholler/Krause, zitiert nach Demmel, a.a.O., S. 503). Schon aus diesen besonderen Umständen der Blindheit folgt, dass eine Übertragung auf andere Behinderungen - wie oben dargelegt auch vom BSG abgelehnt - nicht möglich ist. Diese besondere Situation blinder Menschen ist denn auch Motiv des (bayerischen) Gesetzgebers für die Einführung bzw. Ausweitung des Blindengeldes. So geht dieser davon aus, dass - neben den gehörlosen - blinde Menschen einen außergewöhnlich großen Bedarf an Assistenzleistungen zur Kommunikation und an Unterstützungsleistungen zur Bewältigung des Alltags bedürfen, wobei der dauerhafte Hilfebedarf zu einer erheblichen, vor allem auch finanziellen Belastung führt (Landtagsdrucksache 17/17055, Ziff. A). Durch eine finanzielle Ausgleichsleistung ist die selbstbestimmte Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft wesentlich förderbar. "Dies zeigen die positiven Erfahrungen, die mit dem Blindengeld für blinde ... Menschen gemacht wurden" (a.a.O.). Auch in der Literatur ist anerkannt, dass blinde "weit mehr als andere Menschen auf ... Hilfe angewiesen sind (Hennies, zitiert nach Demmel, a.a.O., S. 38) und dass sie besondere Beeinträchtigungen "in unserer visualisierten Welt" erfahren (Braun, MedSach 3/2016, 134 (135), m.w.N.). Auch die Erklärungen der Bayer. Staatsregierung gehen davon aus, dass bzgl. blinder Menschen besonderer Handlungsbedarf besteht, weil "eine überwältigende Zahl von Sinneseindrücken" über die Augen wahrgenommen wird und "in unserer zunehmend visualisierten Umwelt die Anforderungen an das Sehen immer größer werden" (Pressemitteilung des Bayer. Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Integration vom 05.06.2013, PM 160.13).

Für die Annahme einer Verletzung von [Art. 3 Abs. 1, 3 GG](#) bzw. Art. 118, 118 a BV und Art. 5 UN-BRK ergibt sich daher auch aus Sicht des Senats nichts (für das Verfassungsrecht ausdrücklich so auch Demmel, a.a.O., S. 501 ff.). Wie oben bereits darauf hingewiesen, wird dies von Literatur und Rechtsprechung auch nicht in Frage gestellt.

Im Übrigen zeigt auch der Blick auf die weiteren Regelungen des BayBlindG, dass der Gesetzgeber mit den Leistungen dieses Gesetzes nicht willkürlich gehandelt hat. Auch nicht-blinde behinderte Menschen erhalten Ausgleichsleistungen, nämlich nach dem Sozialgesetzbuch Elftes Buch (SGB XI), ebenfalls ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen. Soweit solche Ansprüche nicht zustehen (z.B. mangels versicherungsrechtlicher Voraussetzungen) greifen Vorschriften des Sozialgesetzbuchs Zwölftes Buch (SGB XII) ein. Somit steht auch für andere Gruppen ein vergleichbares System offen, das ihren Bedürfnissen entspricht. Soweit blinde Menschen, die wegen zusätzlichen Behinderungen (oder chronischen Erkrankungen) pflegebedürftig sind, ebenfalls Leistungen nach dem SGB XI erhalten, liegt wegen der im BayBlindG vorhandenen Anrechnungsklausel (Art. 4 BayBlindG) keine willkürliche Bevorzugung vor (entsprechend Demmel, a.a.O., S. 503). Auch im Hinblick auf die Strukturprinzipien der gewählten Absicherung liegt kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz vor. Zwar hat der Gesetzgeber die Leistungen für andere behinderte Gruppen in der Form der Sozialversicherung (SGB XI) geregelt, während es sich beim BayBlindG um Leistungen der sozialen Förderung (vgl. z.B. Demmel, a.a.O., S. 210) handelt. Es liegt jedoch im Ermessen des Gesetzgebers, nach sachlichen Gesichtspunkten zu bestimmen, wie die Kompensation sozialer Ungleichheiten erfolgt (Demmel, a.a.O., m.w.N.).

Etwas anderes ergibt sich im Übrigen auch nicht aus der Entscheidung des BSG vom 11.08.2015 ([B 9 BL 1/14 R](#)). Zwar hat das BSG keinen hinreichenden sachlichen Grund dafür gesehen, dass zwar derjenige Blindengeld erhalten solle, der nur blind sei, nicht aber derjenige, bei dem zusätzlich zu seiner Blindheit noch ein Verlust oder eine schwere Schädigung des Tastsinns oder sonstiger Sinnesorgane vorliege, bei dem aber nicht von einer deutlich stärkeren Betroffenheit des Sehvermögens gegenüber der Betroffenheit sonstiger Sinnesorgane gesprochen werden könne. Dieser Rechtsprechung lässt sich jedoch für die hier zu entscheidende Frage nichts entnehmen. Denn in dem dort entschiedenen Fall ist nur ein Vergleich innerhalb der verschiedenen Gruppen blinder Menschen erfolgt. Ein Vergleich blinder Menschen mit Menschen, die sonstige Behinderungen oder chronische Krankheiten zu bewältigen haben, ist gerade nicht erfolgt.

Anders als der Kläger meint, besteht also keine Unvereinbarkeit des BayBlindG mit den verfassungsrechtlichen Gleichheitsrechten und somit nicht die Notwendigkeit der erweiternden Auslegung von Art. 1 Abs. 2 BayBlindG. Darauf, dass der Kläger unbestritten mit massiven Beeinträchtigungen leben und fertig werden muss, kommt es letztlich also hier nicht an.

c. Auch eine Berufung auf das Sozialstaatsprinzip ([Art. 20 Abs. 1 GG](#)) kann dem Kläger nicht zum Erfolg verhelfen. In Rechtsprechung und Lehre ist anerkannt, dass der Gesetzgeber verfassungsrechtlich zu "sozialer Aktivität" und insbesondere dazu verpflichtet ist, sich um einen erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen und um die Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle zu bemühen (Papier, in: Sozialrechtshandbuch, a.a.O., § 3, Rdnr. 8, m.w.N.). Diesem Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber ist jedoch ein großer Konkretisierungsbedarf eigen. "Dem Regelungs- und Gestaltungsauftrag des Gesetzgebers korrespondiert daher grundsätzlich kein ...verfolgbarer Anspruch einzelner. Solche Ansprüche an den sozial gestaltenden Gesetzgeber sind nur vorstellbar bei evidenter und willkürlicher Missachtung der sozialstaatlichen Zielsetzungen und Gestaltungsaufträge" (a.a.O.). An einer solchen fehlt es vorliegend hinsichtlich der nicht blinden Menschen offensichtlich. Mit Blick auf die Zweckbestimmung des Blindengelds ist festzustellen, dass dieses "nicht im Widerspruch zum Sozialstaatsprinzip steht, sondern diesem gerade entspricht" (Demmel, a.a.O., S. 500).

Da aus Sicht des SG und des Senats an der Verfassungsmäßigkeit des BayBlindG keine Zweifel bestehen, kommt - anders als der Kläger meint - eine Vorlage an den VfGH gemäß Art. 92 BV, Art. 50 Verfassungsgerichtshofgesetz oder an das Bundesverfassungsgericht gemäß [Art. 100 Abs. 1 GG, § 80 Bundesverfassungsgerichtsgesetz](#) nicht in Betracht.

Nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens war im Übrigen die Frage, ob die öffentlich-rechtliche Blindengeldleistung nach dem BayBlindG im Hinblick auf ihren Ausnahmecharakter - diesen hat der Senat bereits im Urteil vom 17.07.2012 ([L 15 BL 11/08](#)) thematisiert und als Argument für die "zurückhaltende" Auslegung im Sinne der früheren BSG-Rechtsprechung (z.B. Urteil vom 20.07.2005 - [B 9a BL 1/05 R](#)) in den Fällen zerebraler Schäden gewertet - politisch wünschenswert ist. Entsprechendes gilt für die Entscheidung des (bayerischen) Gesetzgebers, für Betroffene mit eingeschränkten bzw. aufgehobenen sonstigen Sinneswahrnehmungen oder für sonstige behinderte Menschen keine entsprechenden Leistungen im Rahmen des sozialen Förderungsrechts vorzusehen. Maßgeblich ist vorliegend ausschließlich die oben im Einzelnen dargelegte rechtliche Problematik. Soweit unbefriedigende Gegebenheiten gesehen würden, wäre es am Gesetzgeber, hier Abhilfe zu schaffen. Eine alternative Lösung zu schaffen, ist jedenfalls nicht Aufgabe der rechtsprechenden Gewalt.

Die Berufung kann damit keinen Erfolg haben.

Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 193 SGG](#).

Ein Grund für die Zulassung der Revision liegt nicht vor ([§ 160 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 SGG](#)).
Rechtskraft

Aus
Login
FSB
Saved
2018-02-02