B 9 VS 3/09 R

Land
Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht
Bundessozialgericht
Sachgebiet
Rentenversicherung
Abteilung
9
1. Instanz
SG Berlin (BRB)
Aktenzeichen
S 39 VS 95/02
Datum
24.05.2006
2. Instanz
LSG Berlin-Brandenburg
Aktenzeichen
L 13 VS 21/06
Datum
17.06.2008
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
B 9 VS 3/09 R
Datum
30.09.2009
Kategorie
Urteil
Leitsätze
1. Nr 82.2.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 80 bis 84 und 88 SVG ist als ermessensleitende Bestimmung zu § 82 Abs 2 Satz 3 SVG nicht wie eine Rechtsnorm aus sich heraus, sondern nach dem wirklichen Willen des Urhebers auszulegen, wie er in einer von diesem gebilligten oder doch geduldeten Verwaltungspraxis zum Ausdruck kommt.
2. Bei ehemaligen Soldaten auf Zeit beurteilt sich das Vorliegen von Arbeitsunfähigkeit im Anschluss an die Dienstzeit grundsätzlich nach der letzten Tätigkeit bei der Bundeswehr, wenn diese als Erwerbstätigkeit anzusehen ist.
Die Revision des Klägers wird als unzulässig verworfen, soweit sie über den Antrag hinausgeht, die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Sozialgerichts Berlin vom 24. Mai 2006 in vollem Umfang zurückzuweisen. Im Übrigen wird das Urteil des Landessozialgerichts Berlin-Brandenburg vom 17. Juni 2008 auf die Revision des Klägers aufgehoben, soweit es einen Anspruch des Klägers auf Versorgungskrankengeld für die Zeit ab 1. Januar 2005 betrifft. In diesem Umfang wird die Sache zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Landessozialgericht zurückverwiesen.

Gründe:

I

1

Die Beteiligten streiten über die Weitergewährung von Versorgungskrankengeld (VKrg).

2

Der 1969 geborene Kläger war bis Juni 1990 Soldat bei der Nationalen Volksarmee der DDR. Nach einer vorübergehenden Schlossertätigkeit (Januar bis Juni 1991) trat er Anfang Juli 1991 als Offiziersanwärter in das Dienstverhältnis eines Soldaten auf Zeit bei der Bundeswehr. Im Juni 1994 erkrankte er an einem beidseitigen Keratokonus (kegelförmige Vorwölbung der Hornhaut der Augen mit Verdünnung einzelner Hornhautschichten). Die Dienstzeit des Klägers, der zuletzt als Feldjägeroffizier eingesetzt war, endete am 30.6.1997.

3

Im Juni 1998 lehnte die Bundeswehrverwaltung die Gewährung von Ausgleich nach dem Soldatenversorgungsgesetz (SVG) ab. Der Antrag des Klägers auf Beschädigtenversorgung wurde vom beklagten Land ebenfalls abschlägig beschieden. Der diese Entscheidung betreffende Rechtsstreit endete vor dem Bundessozialgericht (BSG) - nach erfolgreicher Nichtzulassungsbeschwerde des Klägers (B 9a VS 15/05 B) - im Juli 2008 durch einen Vergleich (B 9/9a VS 4/06 R). Darin erklärte sich der Beklagte bereit, den angefochtenen Verwaltungsakt zu ändern, soweit das gegen den Bescheid der Wehrbereichsverwaltung Süd vom 18.6.1998 gerichtete Verfahren zu einem für den Kläger in der Sache günstigen Ergebnis führt.

4

Mit Bescheid vom 5.8.1997 gewährte der Beklagte dem Kläger Heilbehandlung (HB) und VKrg ab 1.7.1997 bis längstens zum 30.6.2000. Anschließend bewilligte er ihm diese Leistungen - im Benehmen mit dem damaligen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung - in mehreren Schritten (Schreiben vom 23.8.2000, 3.7.2001 und 26.9.2001) bis zum 31.12.2001. Nach Anhörung des Klägers teilte der Beklagte

diesem durch Bescheid vom 3.12.2001 mit, dass der Anspruch auf HB und VKrg mit Ablauf des 31.12.2001 entfalle. Dem Widerspruch des Klägers gab er mit Widerspruchsbescheid vom 20.6.2002 insoweit teilweise statt, als im Hinblick auf das noch nicht abgeschlossene Anerkennungsverfahren nach dem SVG und den offenbar fortbestehenden Behandlungsbedarf HB bis zum 31.12.2002 gewährt wurde. Im Übrigen wurde der Widerspruch zurückgewiesen, weil der Kläger wieder arbeitsfähig sei.

5

In der Folgezeit wurde die Gewährung von HB mehrfach verlängert, zuletzt mit Bescheid des Beklagten vom 28.6.2004 bis ("längstens") zum 31.12.2004. Gegen die Ablehnung einer Weitergewährung von HB über diesen Zeitpunkt hinaus (Bescheid des Beklagten vom 20.12.2004 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom "1.9.2009" (richtig: 1.9.2008)) wendet sich der Kläger mit einer beim Sozialgericht (SG) Berlin (S 45 VS 268/08) anhängigen Klage.

6

Auf die gegen den Bescheid vom 3.12.2001 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20.6.2002 gerichtete Klage hat das SG Berlin den Beklagten verurteilt, dem Kläger VKrg über den 31.12.2001 hinaus bis zum Abschluss des Verfahrens vor dem BSG zum Aktenzeichen (Az) B 9a VS 15/05 B zu gewähren (Urteil vom 24.5.2006). Das vom Beklagten angerufene Landessozialgericht (LSG) Berlin-Brandenburg hat diese Entscheidung geändert und die Verurteilung des Beklagten zur Gewährung von VKrg auf die Zeit bis zum 31.12.2004 beschränkt. Die weitergehende Klage hat es abgewiesen (Urteil vom 17.6.2008). Es hat diese Entscheidung auf folgende Erwägungen gestützt:

Der Beklagte habe dem Kläger HB bis zum 31.12.2004 gewährt. Diese Verwaltungsentscheidung habe zur Folge, dass auch VKrg für den Zeitraum gewährt werde, in dem zugleich Arbeitsunfähigkeit vorliege. Denn die Beigeladene habe dargelegt, dass das Fortbestehen des Erfordernisses der HB bei der Ermessensentscheidung Vorrang vor jeder weiteren Erwägung habe. Werde weiterhin HB für erforderlich erachtet und eine entsprechende Ermessensentscheidung getroffen, so stelle die Gewährung von VKrg keine eigene Ermessensentscheidung dar.

7

Der Kläger sei in dem gesamten Zeitraum arbeitsunfähig gewesen. Der Maßstab der Arbeitsunfähigkeit im Sinne der gesetzlichen Krankenversicherung ergebe sich aus dem Umfang des Versicherungsschutzes im jeweils konkret bestehenden Versicherungsverhältnis. Das Versicherungsverhältnis "Zeitsoldat" sei mit Ende der Dienstzeit am 30.6.1997 beendet gewesen. Mit deren Ende könne deshalb nicht darauf abgestellt werden, ob der Kläger nicht wieder als Zeitsoldat eingestellt würde, weil er wehrdienstunfähig sei, sondern es sei auf die Tätigkeit als Schlosser abzustellen. § 83 SVG mache deutlich, dass für die Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit nicht auf die Frage der Arbeitsunfähigkeit als Soldat abgestellt werden könne, weil es sonst nicht der Fiktion des § 83 Abs 1 Nr 1 SVG bedürfte, wonach der Soldat auch dann als arbeitsunfähig gelte, wenn er zuvor keine Erwerbstätigkeit ausgeübt habe.

8

Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn der Kläger sich von der Tätigkeit als Schlosser gelöst habe. Hierzu habe die Beigeladene darauf verwiesen, dass das Bundesministerium der Verteidigung bei Zeitsoldaten, die während der Dienstzeit eine Berufsqualifikation durchgeführt hätten, diese als Prüfungsmaßstab für die Arbeitsunfähigkeit nehme, da der Soldat durch die Qualifikation gezeigt habe, dass er für die Zeit nach der Bundeswehr eine andere Tätigkeit als die zuvor ausgeübte anstrebe. Eine derartige Qualifikation sei vorliegend weder ersichtlich noch von den Beteiligten geltend gemacht worden.

9

Ein Anspruch auf VKrg über den 31.12.2004 hinaus bestehe jedoch nicht. Denn der Beklagte habe nur bis zu diesem Zeitpunkt HB gewährt. Es sei unerheblich, dass der Kläger diese Entscheidung angefochten habe. Von der Möglichkeit, das Verfahren nach § 114 Abs 2 SGG wegen der Vorgreiflichkeit des HB-Anspruchs auszusetzen, habe der Senat keinen Gebrauch gemacht. Eine derartige Entscheidung, die im Ermessen des Gerichts stehe, habe der Senat nicht für sachdienlich erachtet, weil über einen Anspruch auf VKrg für einen bereits weit zurückliegenden Zeitraum, nämlich ab 1.1.2002, zu entscheiden gewesen sei, über den für die Zeit bis zum 31.12.2004 bereits habe entschieden werden können. Außerdem sei mit einer etwaigen Entscheidung, weiterhin HB zu gewähren, ein Anspruch auf VKrg verbunden, wenn auch über den 31.12.2004 hinaus Arbeitsunfähigkeit bestehe.

10

Ein Anspruch auf Fortzahlung des VKrg bestehe insbesondere nicht auf der Grundlage von Verwaltungsvorschriften. Diese entfalteten nur unter zwei möglichen Voraussetzungen Bindungswirkung, nämlich über Art 3 GG, wenn eine entsprechende Verwaltungspraxis festgestellt werden könne, oder aber, wenn die Vorschrift Außenwirkung zuzumessen sei. Beide Voraussetzungen seien nicht erfüllt.

11

Einschlägig sei hier die Nr 82.2.2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu den §§ 80 bis 84 und 88 SVG (SVGVwV). Danach seien Leistungen über den Dreijahreszeitraum hinaus insbesondere zu gewähren, wenn das Verfahren zur Anerkennung der Folgen einer Wehrdienstbeschädigung über diesen Zeitpunkt hinaus dauere. Der Beklagte und die Beigeladene verwiesen darauf, dass als "Verfahren zur Anerkennung" nur das Verfahren bis zum Anerkennungs- oder Ablehnungsbescheid angesehen werde. Eine hiervon abweichende Verwaltungspraxis hätten auch die ergänzenden Ermittlungen des Senats nicht ergeben. Zu einer derartigen Interpretation sei der Beklagte auch berechtigt, da er eine Verwaltungsvorschrift eigenständig auslegen könne, sofern diese nicht ausnahmsweise wegen der ihr zukommenden Außenwirkung wie eine Rechtsvorschrift durch die Gerichte auszulegen sei. Dies sei nur ausnahmsweise im Hinblick auf die besondere rechtliche Form oder ungewöhnliche rechtliche Bedeutung einer Verwaltungsvorschrift anzunehmen. Davon sei hier nicht auszugehen.

12

Eine Ermessensbindung des Beklagten an eine eigene frühere Entscheidung gegenüber dem Kläger bestehe ebenfalls nicht. In dem Bescheid vom 23.8.2000 habe der Beklagte ausgeführt, dass "vorerst für die Zeit vom 1.7.2000 bis 30.6.2001" VKrg gewährt werde, ohne eine Verknüpfung mit dem anhängigen Verfahren über die Anerkennung der Folgen einer Wehrdienstbeschädigung vorzunehmen. Soweit der Beklagte in seinem Schreiben vom 21.1.2003 darauf verweise, dass der Ausgang des Verfahrens über die Ablehnung der weiteren VKrg-Zahlung darüber bestimme, ob weitere Zahlungen erfolgen würden, sei dies ein Hinweis auf die eigentlich selbstverständliche Tatsache, dass weitere Zahlungen von einer entsprechenden gerichtlichen Entscheidung abhingen. Die Auskunft, dass das Bundesministerium einer Weitergewährung der HB für weitere sechs Monate, "aber nicht länger als bis zum Abschluss des anhängigen Rechtsstreits hinsichtlich der Anerkennung einer Wehrdienstbeschädigung", zugestimmt habe, verweise nur darauf, dass schon vor Ablauf der sechs Monate eine Einstellung der Leistung vorgenommen werde, wenn der Rechtsstreit zuvor beendet sein würde.

13

Gegen dieses Urteil wendet sich der Kläger mit seiner Revision. Zur Begründung trägt er im Wesentlichen vor: Die Nr 82.2.2 SVGVwV verpflichte den Beklagten in seinem Fall zu einer Leistungsgewährung. Soweit das LSG meine, ein Anspruch auf Gewährung von HB über den 31.12.2004 hinaus scheitere daran, dass eine Weitergewährung abgelehnt worden sei, lasse es unberücksichtigt, dass insoweit ein Klageverfahren bei dem SG anhängig sei. Es sei verwunderlich, dass das LSG den Ausgang jenes Verfahrens nicht abgewartet habe. Schließlich habe das LSG fehlerhaft eine Beiladung des Bundesministeriums der Verteidigung, vertreten durch die Wehrbereichsverwaltung Süd, unterlassen.

14

Der Kläger beantragt, das Urteil des LSG vom 17.6.2008 insoweit aufzuheben, als es die Versagung der Gewährung von VKrg über den 31.12.2004 hinaus betrifft, und den Beklagten zu verurteilen, ihm VKrg über den 31.12.2004 hinaus zu gewähren, hilfsweise, das Urteil des LSG vom 17.6.2008 insoweit aufzuheben, als es die Versagung der Gewährung von VKrg über den 31.12.2004 hinaus betrifft, und die Sache zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das LSG zurückzuverweisen.

15

Der Beklagte beantragt, die Revision zurückzuweisen.

16

Er hält das angefochtene Urteil für zureffend. Die vom Kläger vertretene Auslegung des Begriffs "Verfahren" in Nr 82.2.2 SVGVwV würde zu einer sachwidrigen Ungleichbehandlung von Antragstellern führen.

17

Die Beigeladene schließt sich der Revisionserwiderung des Beklagten an und macht ergänzende Ausführungen.

18

Die Beteiligten haben sich mit einer Entscheidung durch Urteil ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt (§ 124 Abs 2 SGG).

II

19

Die Revision des Klägers ist im Wesentlichen zulässig. Unzulässig ist sie, soweit der Kläger im Revisionsverfahren eine zeitlich unbeschränkte Verurteilung des Beklagten zur Gewährung von VKrg erstrebt. Der Kläger hat gegen das seinem erstinstanzlich gestellten Klageantrag in vollem Umfang stattgebende Urteil des SG vom 24.5.2006 kein Rechtsmittel eingelegt. Durch das Urteil des LSG vom 17.6.2008 ist er mithin nur insoweit beschwert, als der Berufung des Beklagten teilweise stattgegeben worden ist. Dementsprechend kann er jetzt nicht über die vom SG ausgesprochene Verurteilung des Beklagten zur Gewährung von VKrg "bis zum Abschluss des Verfahrens vor dem BSG zum Az B 9a VS 15/05 B" hinausgehen. Vielmehr hat sich sein Revisionsziel darauf zu beschränken, eine Änderung des Urteils des LSG dahingehend zu erreichen, dass die Berufung des Beklagten gegen die erstinstanzliche Entscheidung in vollem Umfang zurückgewiesen wird.

20

In ihrem zulässigen Umfang ist die Revision begründet. Sie führt - entsprechend dem Hilfsantrag des Klägers - zur Zurückverweisung der Sache an das LSG.

21

Entgegen der Ansicht des Klägers leidet das Berufungsurteil nicht an einem von Amts wegen zu berücksichtigenden Verfahrensmangel. Die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium der Verteidigung, dieses ggf vertreten durch die Wehrbereichsverwaltung Süd, ist nicht notwendig beizuladen. Nach dem insoweit allein in Betracht kommenden § 75 Abs 2 Alt 1 SGG sind Dritte beizuladen, wenn sie an dem streitigen Rechtsverhältnis derart beteiligt sind, dass die Entscheidung auch ihnen gegenüber nur einheitlich ergehen kann. Das ist hier im Hinblick auf das Bundesministerium der Verteidigung bzw die ihm nachgeordnete Bundeswehrverwaltung nicht der Fall.

22

Im vorliegenden Verfahren ist die Weitergewährung von VKrg weit über die Dauer von drei Jahren nach Beendigung des Wehrdienstverhältnisses hinaus streitig. Diese erfolgt nach § 82 Abs 2 Satz 3 SVG in der vom 1.1.2002 bis 20.12.2007 geltenden Neufassung der Bekanntmachung vom 9.4.2002 (BGBl I 1258) im Benehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (ab 21.12.2007 idF des Gesetzes vom 13.12.2007, BGBl I 2904, im Benehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales). Die Mitwirkung einer anderen Stelle bei der Erteilung eines Verwaltungsaktes kann deren notwendige Beiladung bedingen (vgl einerseits BSG SozR 1500 § 75 Nr 49, andererseits BSGE 87, 14, 16 f = SozR 3-2500 § 40 Nr 3 S 5 f). Eine entsprechende Beiladung ist bereits erfolgt. Allerdings ist durch das SG das damals zuständige Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung beigeladen worden, obwohl an sich die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch dieses Ministerium, hätte beteiligt werden müssen (vgl dazu BSG SozR 3-1500 § 75 Nr 23 S 29). Diese formale Unrichtigkeit ist indes bereits durch eine entsprechende Änderung des Rubrums behoben worden. Ebenso ist auf diese Weise dem Wechsel der Zuständigkeit für soziales Entschädigungsrecht vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung zum Bundesministerium für Arbeit und Soziales Rechnung getragen worden. Soweit das Bundesministerium der Verteidigung an Weisungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales über die Gewährung von VKrg nach § 82 Abs 2 Satz 3 SVG zu beteiligen ist (vgl § 88 Abs 4 SVG), scheidet eine zusätzliche Beiladung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium der Verteidigung, aus, weil die Bundesrepublik Deutschland als Beigeladene im vorliegenden Verfahren schon hinreichend durch das ebenfalls der Bundesregierung zuzuordnende Bundesministerium für Arbeit und Soziales vertreten ist (vgl BSG SozR 3-1500 § 75 SGG Nr 23 S 29 f).

23

Zwar trifft die Bundesrepublik Deutschland sicher auch eine Fürsorgepflicht gegenüber ehemaligen Zeitsoldaten. Es steht dem Gesetzgeber - im Rahmen der Bestimmungen des GG (vgl Art 85, 87a, 87b GG) - jedoch frei zu regeln, durch welche Behörden diese Pflicht erfüllt wird (vgl dazu BSG, Urteil vom 11.12.2008 - B 9 VS 1/08 R - RdNr 22 ff, zur Veröffentlichung in BSGE und SozR 4 vorgesehen). In § 88 Abs 1 und 2 SVG ist insoweit bestimmt, dass die Bundeswehrverwaltung nur für Entscheidungen nach § 41 Abs 2, §§ 85, 86 SVG zuständig ist, im Übrigen liegt die Beschädigtenversorgung in den Händen der zur Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes (BVG) zuständigen Behörden. Danach ist eine Zuständigkeit der Bundeswehrverwaltung für Leistungen nach § 82 Abs 2 Satz 3 SVG nicht gegeben.

24

Soweit die in § 88 Abs 3 SVG angeordnete wechselseitige Verbindlichkeit von Entscheidungen der Bundeswehrverwaltung und der Versorgungsverwaltung eine Beiladung der jeweils anderen Stelle erfordert (vgl BSG, Urteile vom 31.5.1989 - 9 RV 36/88 -, vom 12.2.2003 - B 9 VS 6/01 R - und vom 30.11.2006 - B 9a VS 1/05 R -), liegt eine solche Fallgestaltung hier nicht vor. Denn die Entscheidung des Beklagten nach § 82 SVG hat keine Auswirkungen auf mögliche Entscheidungen der Bundeswehrverwaltung (hier der Wehrbereichsverwaltung Süd). Im Hinblick auf § 82 Abs 2 Satz 3 SVG kann lediglich (andersherum) eine von der Bundeswehrverwaltung ausgesprochene Anerkennung von Folgen einer Wehrdienstbeschädigung für die Dauer einer Leistungsgewährung nach dieser Vorschrift bedeutsam sein.

25

Schließlich reicht es für eine notwendige Beiladung auch nicht aus, dass im vorliegenden Fall die Anwendung der vom Bundesministerium der Verteidigung erlassenen SVGVwV in Betracht kommt. Als Urheber derartiger Vorschriften ist dieses Ministerium am streitigen Rechtsverhältnis nicht - wie von § 75 Abs 2 SGG gefordert - derart beteiligt, dass durch die anstehende Entscheidung unmittelbar in seine Rechtssphäre eingegriffen wird (vgl dazu BSGE 70, 240, 242 = SozR 3-5533 Allg Nr 1 S 2). Die Auslegung der genannten Verwaltungsvorschriften betrifft allenfalls eine Vorfrage bei der Prüfung des angefochtenen Verwaltungsakts (vgl dazu BSG SozR 3-2500 § 240 Nr 10 S 36).

26

Gegenstand des Revisionsverfahrens ist der Bescheid des Beklagten vom 3.12.2001 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20.6.2002, soweit darin die Weitergewährung von VKrg (auch) für die Zeit ab 1.1.2005 versagt worden ist. Andere Verwaltungsakte sind vom LSG nicht in das Berufungsverfahren einbezogen worden. Da der Kläger insoweit im Revisionsverfahren keine Verfahrensrügen erhoben hat (vgl dazu BSGE 91, 287 = SozR 4-2700 § 160 Nr 1, jeweils RdNr 7 mwN), ist davon auszugehen, dass insbesondere über den (allgemeinen) Anspruch des Klägers auf HB für die Zeit ab 1.1.2005 in dem sozialgerichtlichen Verfahren S 45 VS 268/08 gesondert entschieden wird.

27

Der streitige Anspruch des Klägers auf VKrg richtet sich nach § 82 SVG in den für die Zeit ab 1.1.2005 jeweils geltenden Fassungen (Bekanntmachung vom 9.4.2002, BGBl I 1258, mit späteren Änderungen einzelner Absätze). Nach § 82 Abs 1 Satz 1 SVG erhält ua ein ehemaliger Soldat auf Zeit wegen einer Gesundheitsstörung, die bei Beendigung des Wehrdienstverhältnisses heilbehandlungsbedürftig ist, Leistungen in entsprechender Anwendung des § 10 Abs 1 und 3 sowie der §§ 11, 11a und 13 bis 24a BVG. Die Grundvoraussetzungen dieser Bestimmung erfüllt der Kläger als ehemaliger Zeitsoldat hinsichtlich der mit Schreiben des Beklagten vom 8.12.1997 bezeichneten Gesundheitsstörungen "Keratokonus beidseits, Augenbindehautentzündung beidseits", die im Zeitpunkt seines Ausscheidens aus der Bundeswehr am 30.6.1997 der HB bedurften. Das von ihm begehrte, in §§ 16 ff BVG geregelte VKrg gehört auch zu den nach § 82 Abs 1 Satz 1 SVG vorgesehenen Leistungen. Da die regelmäßige Höchstdauer von drei Jahren nach Beendigung des Wehrdienstverhältnisses (vgl § 82 Abs 2 Satz 1 SVG) am 30.6.2000 abgelaufen war, kommt für die Zeit ab 1.1.2005 nur eine Leistungsgewährung "in besonderen Fällen" im Benehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Betracht (vgl § 82 Abs 2 Satz 3 SVG). Dabei bringt die Verwendung des Wortes "können" zum Ausdruck, dass es sich grundsätzlich um eine Ermessensentscheidung handelt.

28

Mit dem angefochtenen Bescheid vom 3.12.2001 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20.6.2002 hat der Beklagte dem Kläger

HB (zunächst) bis zum 31.12.2002 weitergewährt, eine Bewilligung von VKrg jedoch über den 31.12.2001 hinaus abgelehnt, weil wieder Arbeitsfähigkeit bestehe. Dabei umfasst der Begriff HB im weiteren Sinne eine Vielzahl von Einzelleistungen, zu denen - ergänzend - grundsätzlich auch das VKrg gehört (vgl § 82 Abs 1 Satz 1 SVG, § 9 Nr 1 BVG, § 44 Abs 1 Nr 1 SGB IX). Insofern ist es sachgerecht und konsequent, wenn die beigeladene Bundesrepublik Deutschland nach den Feststellungen des LSG ihr Ermessen im Rahmen des § 82 Abs 2 Satz 3 SVG dahingehend gebunden hat, dass sie nur eine (Ermessens-)Entscheidung über die Weitergewährung von HB trifft, die sich wiederum nach dem Fortbestehen einer Behandlungsbedürftigkeit der betreffenden Gesundheitsstörung richtet. Eine gesonderte Ermessensentscheidung über die Gewährung von VKrg erfolgt insoweit nicht; vielmehr wird diese Leistung im Rahmen der gewährten HB oder nach Maßgabe des § 16e BVG im Anschluss daran gezahlt, wenn Arbeitsunfähigkeit vorliegt.

29

Ist die Gewährung von VKrg danach an die allgemeine Entscheidung über die Weitergewährung von HB gekoppelt, die Gegenstand des Verfahrens S 45 VS 268/08 vor dem SG Berlin ist, so ist es den Gerichten grundsätzlich verwehrt, über diese Frage im vorliegenden Rechtsstreit zu befinden. Wegen der umfassenden Bedeutung des Begriffes "Heilbehandlung" ist ein Verwaltungsakt, der nach § 82 Abs 2 Satz 3 SVG HB gewährt, als eine Art Grundlagenbescheid anzusehen, der im Verhältnis zwischen den Beteiligten bindend werden kann, von dessen Regelung also bei der Gewährung von Einzelleistungen nicht ohne Weiteres abgewichen werden darf (vgl dazu allgemein BSG SozR 1300 § 45 Nr 37 S 115; BSGE 63, 266, 267 f = SozR 3642 § 9 Nr 3 S 8; BSGE 79, 92, 94 = SozR 3-1300 § 45 Nr 30 S 102; BSG SozR 3-1300 § 48 Nr 47 S 105 f).

30

Das LSG hat diese Zusammenhänge erkannt, jedoch gleichwohl gemeint, von einer Aussetzung des Verfahrens nach § 114 Abs 2 SGG absehen zu können. Dem vermag der erkennende Senat nicht zu folgen. Das dem LSG grundsätzlich eingeräumte Ermessen ist hier dahin reduziert, dass eine Aussetzung zu erfolgen hat (vgl dazu Keller in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG Komm, 9. Aufl 2008, § 114 RdNr 7 f). Soweit das LSG darauf hinweist, dass über den Anspruch des Klägers auf VKrg für die Zeit vom 1.1.2002 bis 31.12.2004 abschließend entschieden werden konnte, hat es die Möglichkeit eines Teilurteils unberücksichtigt gelassen. Jedenfalls war es nicht befugt, von einem Ende der HB des Klägers zum 31.12.2004 auszugehen, solange die betreffende Verwaltungsentscheidung dem Kläger gegenüber noch nicht bestandskräftig geworden ist. Soweit sich das LSG dahin äußert, mit einer etwaigen Entscheidung, weiterhin HB zu gewähren, sei - bei Vorliegen von Arbeitsunfähigkeit - ein Anspruch auf VKrg verbunden, nimmt es praktisch eine unzulässige Zurückverweisung der Sache an die Verwaltung vor. Denn es mutet dem Kläger zu, nach einem erfolgreichen Abschluss des jetzt beim SG anhängigen Verfahrens S 45 VS 268/08 eine erneute Verwaltungsentscheidung über die Gewährung von VKrg für die Zeit ab 1.1.2005 abzuwarten und im Falle einer Versagung dieser Leistung wiederum den Rechtsweg zu beschreiten.

31

Eine Aussetzung des die Gewährung von VKrg ab 1.1.2005 betreffenden Verfahrens lässt sich auch nicht mit der Erwägung vermeiden, eine Ermessensentscheidung betreffend die grundsätzliche Leistungspflicht nach § 82 Abs 1 Satz 1 iVm Abs 2 Satz 3 SVG komme nicht mehr in Betracht, weil eine "Ermessensreduzierung auf Null" in dem Sinne eingetreten sei, dass Leistungen über den 31.12.2004 hinaus bis zum endgültigen Abschluss des Verfahrens über die Anerkennung des Keratokonus beidseits als Folge einer Wehrdienstbeschädigung zu erbringen seien. Es kann offenbleiben, ob die Vorgreiflichkeit des sozialgerichtlichen Verfahrens S 45 VS 268/08 nicht auch im Falle einer gebundenen Entscheidung zu beachten wäre. Jedenfalls lässt sich auf der Grundlage der bisherigen Feststellungen des LSG nicht sagen, dass der Beklagte zu einer Leistungsgewährung über den 31.12.2004 hinaus verpflichtet ist.

32

Der Wortlaut der Nr 82.2.2 SVGVwV verhilft dem Kläger nicht zu dem geltend gemachten Anspruch auf VKrg für die Zeit ab 1.1.2005. Darin heißt es zwar, dass Leistungen über den Dreijahreszeitraum (des § 82 Abs 2 Satz 1 SVG) hinaus insbesondere zu gewähren sind, wenn das Verfahren zur Anerkennung der Folgen einer Wehrdienstbeschädigung über diesen Zeitraum hinaus andauert. Diese Vorschrift ist entgegen der Ansicht des Klägers jedoch nicht dahin auszulegen, dass der Beklagte infolge einer Bindung seines Ermessens verpflichtet ist, solange VKrg zu zahlen, bis über die Anerkennung der Folgen der vom Kläger geltend gemachten Wehrdienstbeschädigung rechtskräftig entschieden ist.

33

Bei der Nr 82.2.2 SVGVwV handelt es sich um eine Verwaltungsvorschrift ohne unmittelbare Außenwirkung im Sinne eines Rechtsnormcharakters. Das Vorhandensein einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (§ 92 Abs 1 SVG) und die Veröffentlichung im Bundesanzeiger reichen insoweit nicht aus. Zwar bedürfen untergesetzliche Rechtsnormen grundsätzlich einer gesetzlichen Ermächtigung und einer allgemeinen Bekanntmachung, demgegenüber ist jedoch nicht jede Verwaltungsvorschrift, die auf gesetzlicher Grundlage beruht und amtlich veröffentlicht worden ist, eine Rechtsnorm. Dies gilt jedenfalls für solche Bestimmungen, die - wie die SVGVwV - ausdrücklich als Verwaltungsvorschriften erlassen und nicht in einem Veröffentlichungsorgan bekannt gemacht worden sind, das - wie das Bundesgesetzblatt oder das Gesetz- und Verordnungsblatt eines Bundeslandes - typischerweise zur Bekanntgabe von Rechtsnormen dient. Der Rechtsnormcharakter einer solchen Verwaltungsvorschrift ergibt sich vielmehr erst aus ihrer inhaltlichen Bedeutung (vgl Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in BVerwGE 52, 193, 196 ff). Insoweit lassen sich insbesondere folgende Arten von Verwaltungsvorschriften unterscheiden:

34

Norminterpretierende Vorschriften zur Durchführung von Gesetzen oder Verordnungen haben grundsätzlich selbst keine normative Wirkung; sie enthalten keine authentische Interpretation der durchzuführenden Rechtsvorschriften. Ihnen ist lediglich zu entnehmen, wie das Recht nach Meinung der Verwaltung auszulegen ist. Die Gerichte sind bei abweichender Rechtsauffassung berechtigt und verpflichtet, sich über sie hinwegzusetzen (vgl dazu zB BSGE 6, 252, 254 f; 7, 75, 77 f; 87, 63, 65 = SozR 3-3100 § 35 Nr 10 S 27; BSG SozR Nr 2 zu § 1 14. DVO

AVAVG, Bl Ba 5; BSG SozR Nr 18 zu § 35 BVG Bl Ca 12; BSG SozR 3100 § 36 Nr 2 S 8; BSG, Urteil vom 5.5.1982 - 9a/9 RV 46/81 - juris RdNr 17; allgemein auch BVerwGE 34, 278, 281 f; 36, 313, 315).

35

Anders verhält es sich mit den (seltenen) normergänzenden Verwaltungsvorschriften. Sie konkretisieren auf gesetzlicher Grundlage unmittelbar die Rechtspositionen von betroffenen Bürgern oder Organisationen außerhalb der Verwaltung. Einen derartigen Rechtsnormcharakter hat das BSG für die Verwaltungsvorschrift Nr 4 vom 23.1.1965 zu § 30 BVG bejaht, die MdE-Sätze für bestimmte Körperschäden festgesetzt hat (vgl BSGE 29, 41, 42 = SozR Nr 35 zu § 30 BVG Bl Ca 32; BSG SozR Nr 42 zu § 30 BVG Bl Ca 51; vgl auch zum Rechtsnormcharakter von Richtlinien des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen: BSGE 78, 70, 74 = SozR 3-2500 § 92 Nr 6 S 29 f; BSGE 81, 73, 80 ff = SozR 3-2500 § 92 Nr 7 S 55 ff; zum Rechtsnormcharakter der Beihilfebestimmungen des Bundes vgl BVerwG Buchholz 270 § 6 BhV Nr 8 S 3; BVerwG Buchholz 270 § 8 BhV Nr 2 S 2; BSG SozR 3100 § 36 Nr 2 S 8; BSG, Urteil vom 5.5.1982 - 9a/9 RV 46/81 - juris RdNr 15).

36

Eine dritte Gruppe bilden ermessensleitende Verwaltungsvorschriften. Sie füllen Ermessensspielräume aus, die der Gesetzgeber der Verwaltung eingeräumt hat. Dadurch soll insbesondere eine gleichmäßige Ausübung des Verwaltungsermessens sichergestellt werden (vgl zB BSGE 46, 286, 288 = SozR 2200 § 1236 Nr 10 S 16). Inhaltlich handelt es sich dabei also um Verwaltungstätigkeit und nicht um Rechtsetzung (vgl allgemein dazu BSGE 29, 246, 247 f = SozR Nr 1 zu § 1307 RVO Bl Aa 1 f; BSGE 31, 258, 259 = SozR Nr 6 zu § 1237 RVO Bl Aa 5; BSGE 50, 33, 37 f = SozR 2200 § 1237a Nr 11 S 24; s auch BVerwG, Urteil vom 22.10.1981 - 2 C 19/81 - juris RdNr 13). Derartige Verwaltungsvorschriften entfalten nur über den Anspruch auf Gleichbehandlung bzw auf Vertrauensschutz für die von ihnen betroffenen Personen Außenwirkung (vgl zB BSGE 29, 246, 248 f = SozR Nr 1 zu § 1307 RVO Bl Aa 2; BSGE 50, 33, 38 = SozR 2200 § 1237a Nr 11 S 24).

37

Um eine solche ermessensleitende Verwaltungsvorschrift handelt es sich bei der Nr 82.2.2 SVGVwV. Sie regelt die Ausübung des in § 82 Abs 2 Satz 3 BVG vorgesehenen Ermessens für eine bestimmte Fallgestaltung: Dauer des Verfahrens zur Anerkennung der Folgen einer Wehrdienstbeschädigung über den Dreijahreszeitraum des § 82 Abs 2 Satz 1 BVG hinaus. Diese Einordnung hat zur Folge, dass die Nr 82.2.2 SVGVwV nicht wie eine Rechtsnorm aus sich heraus, sondern nach dem wirklichen Willen des Urhebers auszulegen ist, wie er in einer von diesem gebilligten oder doch geduldeten tatsächlichen Verwaltungspraxis zum Ausdruck kommt (vgl BSGE 29, 246, 249 = SozR Nr 1 zu § 1307 RVO Bl Aa 2; s dazu insbesondere BVerwGE 52, 193, 199; 86, 55; 98, 324, 329; BVerwG Buchholz 451.55 Subventionsrecht Nr 101 S 14; BVerwG Buchholz 236.1 § 3 SG Nr 16 S 34). Die Feststellung einer solchen Verwaltungspraxis ist Aufgabe der Tatsachengerichte. Dementsprechend unterliegt die Auslegung von Verwaltungsvorschriften als solche nicht dem Revisionsgericht (vgl BVerwG InfAuslR 1987, 274, 275; BVerwG Buchholz 402.24 § 10 AuslG Nr 133 S 56; BVerwG, Beschluss vom 7.8.1998 - 2 B 41/98 - juris RdNr 2).

38

Nach den insoweit maßgeblichen, vom Kläger nicht mit durchgreifenden Verfahrensrügen angegriffenen und damit für den Senat bindenden Feststellungen des LSG (vgl § 163 SGG) lässt sich keine Verwaltungspraxis feststellen, dass Leistungen nach § 82 Abs 2 Satz 3 SVG in jedem Fall bis zum (endgültigen) Abschluss der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren gewährt werden, die eine Anerkennung der fraglichen Gesundheitsstörungen als Folgen einer Wehrdienstbeschädigung betreffen. Vielmehr wird die Formulierung "Verfahren zur Anerkennung" vom Beklagten und von der Beigeladenen so verstanden, dass damit nur das Verfahren bis zur Erteilung eines Anerkennungs- oder Ablehnungsbescheides gemeint ist. Dagegen bestehen keine rechtlichen Bedenken. Nach dem Sinn und Zweck des § 82 Abs 2 Satz 3 SVG ist es der Verwaltung unbenommen, sich aufgrund der Nr 82.2.2 SVGVwV nur bis zur Erteilung eines Bescheides über die Anerkennung der Folgen einer Wehrdienstbeschädigung im Sinne einer Leistungsgewährung nach § 82 SVG zu binden und sich im Übrigen den ihr vom Gesetz eingeräumten Ermessensspielraum offenzuhalten. Unter diesen Umständen ist es hier ohne Belang, dass sich das BSG als befugt angesehen hat, den rechtlich zulässigen Inhalt einer ermessensleitenden Verwaltungsvorschrift nach objektiven Kriterien zu ermitteln, wenn deren Handhabung durch die Verwaltung als rechtsfehlerhaft anzusehen ist (vgl dazu zB BSGE 84, 108, 113 f = SozR 3-3900 § 22 Nr 1 S 6 ff; BSG, Urteil vom 29.11.1979 - 4 RJ 83/78 - juris RdNr 14 ff).

39

Auch eine Selbstbindung des Beklagten durch Äußerungen gegenüber dem Kläger hat das LSG in revisionsgerichtlich nicht zu beanstandender Weise verneint. Danach enthält zunächst der erste nach § 82 Abs 2 Satz 3 SVG ergangene Bescheid vom 23.8.2000 keine verbindliche Verknüpfung der Leistungsgewährung mit der Gesamtdauer des Anerkennungsverfahrens betreffend eine Wehrdienstbeschädigung. Eine Ermessensbindung im Sinne einer Verpflichtung zur Gewährung von HB bis zum endgültigen Abschluss eines derartigen Anerkennungsverfahrens ist auch dem Schreiben des Beklagten vom 21.1.2003 nicht zu entnehmen. Vielmehr ist darin die bis zum 31.12.2002 befristete Gewährung zusätzlich beschränkt worden ("nicht länger als bis zum Abschluss des anhängigen Rechtsstreits hinsichtlich der Anerkennung einer Wehrdienstbeschädigung").

40

Eine Aussetzung des Verfahrens betreffend die Zeit ab 1.1.2005 würde sich allerdings erübrigen, wenn VKrg insoweit aus anderen Gründen zu versagen wäre. Davon kann gegenwärtig nicht ausgegangen werden. Nach den bisherigen Feststellungen des LSG lässt sich ein Anspruch des Klägers auf VKrg für die Zeit ab 1.1.2005 nicht mit einem Fehlen der besonderen Voraussetzungen für diese Leistung verneinen. Vielmehr reichen die vom LSG festgestellten Tatsachen insoweit für eine abschließende Beurteilung schon deshalb nicht aus, weil sich das LSG mit den einschlägigen Anspruchsvoraussetzungen in Bezug auf die Zeit ab 1.1.2005 nicht befasst hat.

41

§ 82 Abs 1 Satz 1 SVG sieht ua Leistungen in entsprechender Anwendung der §§ 16 ff BVG vor. Gemäß § 16 Abs 1 Buchst a BVG wird VKrg nach Maßgabe der folgenden Vorschriften Beschädigten gewährt, wenn sie wegen einer Gesundheitsstörung, die als Folge einer Schädigungsfolge anerkannt ist, arbeitsunfähig im Sinne der Vorschriften der gesetzlichen Krankenversicherung werden. Gemäß § 82 Abs 1 Satz 5 SVG ist bei der Anwendung dieser Bestimmung die festgestellte Gesundheitsstörung wie eine anerkannte Schädigungsfolge zu behandeln. Nach § 83 Abs 1 Nr 1 SVG gelten die §§ 16 bis 16 f BVG für einen ehemaligen Soldaten auf Zeit oder einen ehemaligen wehrpflichtigen Soldaten, der im Zeitpunkt der Beendigung des Wehrdienstverhältnisses in Folge einer Wehrdienstbeschädigung arbeitsunfähig ist, mit folgenden Maßgaben:

1. Hat der Soldat keine Erwerbstätigkeit ausgeübt, so gilt er auch dann als arbeitsunfähig, wenn er nicht oder doch nur mit der Gefahr, seinen Zustand zu verschlimmern, fähig ist, einer Erwerbstätigkeit oder Berufsausbildung nachzugehen. Als Zeitpunkt des Eintritts einer Arbeitsunfähigkeit gilt der Zeitpunkt der Beendigung des Wehrdienstverhältnisses.

2. Als Arbeitsentgelt gelten auch, wenn es günstiger ist als das nach den §§ 16a bis 16f BVG zu berücksichtigende Arbeitsentgelt,

a) die vor der Beendigung des Wehrdienstverhältnisses bezogenen Einkünfte (Geld- und Sachbezüge) als Soldat, für einen Soldaten, der Wehrsold bezogen hat, 10/8 dieser Bezüge oder

b) für einen Soldaten, der Wehrsold bezogen hat und im letzten Kalendermonat vor Beginn des Wehrdienstverhältnisses Arbeitseinkommen erzielt hat, dieses Einkommen, wenn es höher ist als die unter Buchstabe a) genannten Einkünfte.

42

Danach setzt die Bewilligung von VKrg grundsätzlich das Vorliegen von Arbeitsunfähigkeit im Sinne der gesetzlichen Krankenversicherung voraus. Nach der Rechtsprechung des BSG ist Arbeitsunfähigkeit gegeben, wenn der Versicherte seine bisher ausgeübte Erwerbstätigkeit nicht mehr verrichten kann. Ist das bisherige Arbeitsverhältnis beendet, richtet sich die Beurteilung weiterhin danach, welche Bedingungen dieses Arbeitsverhältnis geprägt haben. Darüber hinaus ist zu prüfen, welche ähnlichen, dh dem bisherigen Arbeitsverhältnis gleichgeartete Tätigkeiten in Betracht kommen (vgl dazu BSGE 57, 227, 228 f = SozR 2200 § 182 Nr 96 S 199 f; BSGE 85, 271, 273 = SozR 3-2500 § 49 Nr 4 S 12; BSGE 94, 19 = SozR 4-2500 § 44 Nr 3, jeweils RdNr 9). Arbeitsunfähigkeit liegt folglich dann nicht vor, wenn der Versicherte andere Tätigkeiten verrichten kann, die seiner bisherigen Erwerbstätigkeit nach Art und Entgelt entsprechen (vgl BSGE 61, 66, 70 ff = SozR 2200 § 182 Nr 104 S 224 ff; BSG SozR 2200 § 183 Nr 51 S 146).

43

Auch bei der entsprechenden Anwendung dieser Grundsätze im sozialen Entschädigungsrecht ist - entsprechend der Lohnersatzfunktion des VKrg (vgl zB BSG SozR 3100 § 20 Nr 4 S 12) - bei Fehlen abweichender Regelungen zu verlangen, dass es sich bei der Tätigkeit, die aus Gesundheitsgründen nicht mehr verrichtet werden kann, um eine Erwerbstätigkeit handeln muss (vgl BSG SozR 3100 § 16 Nr 3 S 2 f). Da die Ableistung von Wehrdienst regelmäßig nicht als (freiwillig aufgenommene, entgeltliche) Erwerbstätigkeit anzusehen ist (vgl dazu Thüringer LSG, Urteil vom 29.8.1995 - L 3 Eg 274/94; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.9.1984 - 7 S 705/84 -), stellt § 83 Abs 1 Nr 1 SVG eine wichtige Erweiterung des Begriffs der Arbeitsunfähigkeit für solche Soldaten dar, die bereits im Zeitpunkt der Beendigung des Wehrdienstes arbeitsunfähig krank sind und vor dem Wehrdienst keine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben. Hingegen kann diese Bestimmung mangels einer entsprechenden ausdrücklichen Regelung nicht so verstanden werden, dass bei der Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit ehemaliger Soldaten auch dann nicht an die letzte dienstliche Tätigkeit angeknüpft werden dürfe, wenn diese nach allgemeinen Kriterien als Erwerbstätigkeit zu werten ist.

44

Das LSG ist im vorliegenden Fall ohne nähere Begründung davon ausgegangen, dass die Arbeitsunfähigkeit des Klägers in Bezug auf seine vor dem Wehrdienst für sechs Monate verrichtete Schlossertätigkeit zu prüfen sei. Dem vermag der Senat jedenfalls auf der Grundlage der bisherigen berufungsgerichtlichen Tatsachenfeststellung nicht zu folgen. Denn es liegt nahe, dass die vom Kläger zuletzt bei der Bundeswehr verrichtete Tätigkeit als Feldjägeroffizier den Charakter einer Erwerbstätigkeit hatte.

45

Schließlich hat das LSG keine Feststellungen zum Vorliegen einer fiktiven Arbeitsunfähigkeit im Sinne von § 16 Abs 2 BVG getroffen. Nach der bis zum 20.12.2007 geltenden Fassung des Gesetzes vom 15.12.2004 (BGBl I 3396) ist als arbeitsunfähig auch der Berechtigte anzusehen, der

a) wegen der Durchführung einer stationären Behandlungsmaßnahme der Heil- oder Krankenbehandlung, einer Badekur oder

b) ohne arbeitsunfähig zu sein, wegen einer anderen Behandlungsmaßnahme der Heil- oder Krankenbehandlung, ausgenommen die Anpassung und die Instandsetzung von Hilfsmitteln

c) wegen Zubilligung einer an eine stationäre Behandlungsmaßnahme der Heil- oder Krankenbehandlung oder an eine Badekur anschließende Schonzeit

keine ganztätige Erwerbstätigkeit ausüben kann.

Mit Wirkung ab 21.12.2007 ist die Regelung unter Buchstabe c) weggefallen (Gesetz vom 13.12.2007, BGBl I 2904).

46

Da der erkennende Senat die danach noch fehlenden Tatsachenfeststellungen im Revisionsverfahren nicht nachholen kann, ist das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache an das LSG zurückzuverweisen (vgl § 170 Abs 2 Satz 2 SGG). Sobald feststeht, wann die HB des Klägers zum Abschluss gekommen ist, werden auch die Voraussetzungen des § 16e BVG zu prüfen sein.

47

Das LSG wird über die Kosten des Revisionsverfahrens zu entscheiden haben.
Rechtskraft
Aus
Login
BRD
Saved
2010-03-04