



HVBG

HVBG-Info 15/1999 vom 30.04.1999, S. 1392 - 1394, DOK 376.3-4111/017-SG

Chronisch obstruktive Bronchitis von Bergleuten - Urteil des SG Dortmund vom 29.09.1998 - S 24 BU 117/98 - mit Anmerkungen von Ass. jur. Claus-Dieter PÖHL; Bochum. - In: "Kompaß" 11-12/1998, S. 366-368

Chronisch obstruktive Bronchitis von Bergleuten -
Stichtagsregelung - Rückwirkung - Amtspflichtverletzung - Grenzen
der Rechtsaufsicht;

hier: Urteil des Sozialgerichts (SG) Dortmund vom 29.09.1998
- S 24 BU 117/98 - mit Anmerkungen von
Ass. jur. Claus-Dieter PÖHL, Bochum, in "Kompaß" 11-12/1998,
S. 366-368

Grenzen der Rechtsaufsicht
=====

Anmerkungen zu einem Urteil des Sozialgerichts Dortmund

von Ass. jur. Claus-Dieter Pöhl

Das Bundesversicherungsamt hat die Bergbau-Berufsgenossenschaft durch eine sofort vollziehbare Verpflichtungsanordnung dazu verpflichtet, "in allen Fällen, in denen aufgrund der vorgreiflichen Anwendung der Stichtagsregelung (§ 6) der Berufskrankheiten-Verordnung (BKV) in der Fassung vom 31. Oktober 1997 der Antrag der Versicherten auf Entschädigung der chronisch obstruktiven Bronchitis oder des Emphysems von Bergleuten unter Tage im Steinkohlenbergbau nach § 551 Abs. 2 RVO bzw. § 9 Abs. 2 SGB VII abgelehnt wurde, die Feststellungsverfahren mit dem Ziel wieder zu eröffnen, den Betroffenen im Wege des Schadensersatzes nach § 839 BGB, Art. 34 GG die im einzelnen zu ermittelnden Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung zu gewähren und diese Verfahrensaufnahme dem Bundesversicherungsamt unverzüglich schriftlich zu bestätigen."

Das Sozialgericht Dortmund hob den Verpflichtungsbescheid nach Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung auf.

1. Eine Amtspflichtverletzung nach § 839 BGB setzt nicht nur voraus, daß eine Behörde rechtswidrig gehandelt hat, sondern daß ihre Rechtsansicht rechtlich unvertretbar ist.
2. Während des Rechtsstreits zwischen der Bergbau-BG und Dritten (Versicherten) über die vorgreifliche Anwendung der Stichtagsregelung gem. § 6 Abs. 1 BKV in der Fassung vom 31. Oktober 1997 ist die Aufsichtsbehörde daran gehindert, eine Aufsichtsordnung zu erlassen, die den Sozialversicherungsträger zur Nichtberücksichtigung der Stichtagsregelung verpflichtet.

Gründe

I.

Die Klägerin wendet sich gegen einen Verpflichtungsbescheid der Beklagten.

Am 1. August 1995 gab der ärztliche Sachverständigenbeirat beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung seine Empfehlung bekannt, die Erkrankung chronische obstruktive Bronchitis oder Lungenemphysem von Bergleuten unter Tage im Steinkohlenbergbau bei Nachweis einer bestimmten Feinstaubdosis als Berufskrankheit in die Anlage 1 der Berufskrankheitenverordnung (BKV) aufzunehmen. Die Klägerin entschädigte daraufhin diese Versicherungsfälle nach § 551 Absatz 2 Reichsversicherungsordnung (RVO) bzw. § 9 Abs. 2 SGB VII.

Mit Bekanntwerden des Entwurfs der am 1. Dezember 1997 in der Fassung vom 31. Oktober 1997 in Kraft getretenen BKV wendete die Antragstellerin die Stichtagsregelung des § 6 Abs. 1 BKV an. Ab 6. Juni 1997 lehnte sie eine Entschädigung ab, wenn der Versicherungsfall vor dem 1. Januar 1993 eingetreten war. Sie begründete dies damit, daß sie sich an den erkennbaren Willen des Verordnungsgebers gebunden sehe und daher Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung nur unter Beachtung des angekündigten Rückwirkungszeitpunktes gewähre. Eine Entschädigung der Versicherungsfälle ohne Beachtung der Stichtagsregelung vor Inkrafttreten der Verordnung würde zu einer schwer zu begründenden Besserstellung gegenüber den Versicherten führen, deren Verfahren erst nach Inkrafttreten der Änderung der BKV abgeschlossen werden könnten. Diese Rechtsauffassung teilte die Klägerin der Beklagten mit Schreiben vom 21. Juli 1997 mit. Seitdem korrespondieren die Beteiligten über diese Problematik. Mit mehreren Beratungsschreiben forderte die Beklagte die Klägerin vergeblich auf, in derartigen Fällen den Versicherten Leistungen der gesetzlichen Unfallversicherung zu gewähren.

Mit Bescheid vom 23. Juli 1998 verpflichtete die Beklagte die Klägerin, in allen Fällen, in denen aufgrund vorgreiflicher Anwendung der Stichtagsregelung eine Entschädigung einer chronischen Bronchitis oder Lungenemphysem abgelehnt worden war, die Feststellungsverfahren mit dem Ziel wieder zu eröffnen, den Versicherten im Wege des Schadensersatzes nach § 839 BGB i.V. mit Art. 34 GG die im einzelnen zu ermittelnden Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung zu gewähren. Zugleich ordnete die Beklagte die sofortige Vollziehung des Bescheides an.

Zur Begründung führte sie im wesentlichen aus, daß die Verfahrensweise der Klägerin rechtswidrig sei. Vor Inkrafttreten der Verordnungsänderungen hätten die Ansprüche der Versicherten nicht im Vorgriff auf die Stichtagsregelung abgelehnt werden können. Anspruchsgrundlage sei für die Versicherten in diesem Fall allein § 551 Abs. 2 RVO bzw. § 9 Abs. 2 SGB VII. Aus der fehlerhaften Rechtsanwendung der Klägerin ergebe sich ein Schadensersatzanspruch der Versicherten gem. § 839 BGB i.V.m. Art. 35 GG. Sie habe gegen eindeutige gesetzliche Bestimmungen verstoßen. Aufgrund des Umfangs der schwerwiegenden Rechtsverletzungen und im Interesse der betroffenen Versicherten sei vom Erlass eines Bescheides nach § 89 des Vierten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB IV) nicht abzusehen. Durch die vielfach von den Versicherten eingeleiteten Sozialgerichtsverfahren sei diesen zudem nicht geholfen. Die Anordnung der sofortigen

Vollziehung sei im öffentlichen Interesse geboten.
Daraufhin hat die Klägerin gegen den Bescheid vom 10. August 1998 Klage erhoben und zugleich beantragt, die aufschiebende Wirkung der Klage wiederherzustellen.

Mit Beschluß vom 22. September 1998 (Az. S 24 BU 118/98) hat die erkennende Kammer bereits die aufschiebende Wirkung der Klage wiederhergestellt.

Zur Begründung der Klage trägt die Klägerin im wesentlichen vor, ihre vorgreifliche Anwendung der Stichtagsregelung sei bereits Gegenstand eines Revisionsverfahrens beim BSG (Az. B 8 KN 1/98 UR). Der Einsatz von Aufsichtsmitteln während eines anhängigen Gerichtsverfahrens komme allenfalls bei eindeutigen Fehlern oder offenkundigen Rechtsverstößen in Betracht. Dies sei hier nicht der Fall.

Die Klägerin beantragt,
den Bescheid vom 23. Juli 1998 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Sie ist der Auffassung, der angefochtene Bescheid sei rechtmäßig. Die vorgreifliche Anwendung der Stichtagsregelung stelle einen schwerwiegenden und offenkundigen Rechtsverstoß dar. Die Antragstellerin habe zumindest grob fahrlässig die Rechtslage verkannt. Deswegen sei es gerechtfertigt gewesen, die Antragstellerin zu verpflichten, den betroffenen Versicherten im Wege des Schadensersatzes nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG die ihnen zustehenden Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung zu gewähren. Hilfsweise werde nunmehr die Verpflichtung der Antragstellerin auf den sozialrechtlichen Herstellungsanspruch bzw. Treu und Glauben gestützt. Sie schließe sich der Begründung des Urteils des Sozialgerichts Münster vom 21. Juli 1998 (Az: S 7 KN 36/97 U) an. Wegen weiterer Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte, die Akte des erledigten Verfahrens S 24 BU 118/98 sowie die Akten der Beklagten verwiesen, die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

II.

Die Klage ist zulässig und begründet.
Die Klägerin ist durch den angefochtenen Bescheid im Sinne von § 54 Sozialgerichtsgesetz (SGG) beschwert. Der Bescheid ist rechtswidrig.
Gemäß § 89 SGB IV kann die Aufsichtsbehörde gegenüber einem Versicherungsträger einen Verpflichtungsbescheid erlassen, wenn dieser durch sein Handeln oder Unterlassen das Recht verletzt.

Auch die Kammer hat Bedenken, ob die Klägerin zurecht vor Inkrafttreten der Änderung der BKV die Stichtagsregelung angewendet hat.

Die Rechtswidrigkeit des streitbefangenen Verpflichtungsbescheides ergibt sich jedoch bereits unabhängig davon. Denn die Beklagte kann der Klägerin nicht auferlegen, in diesen Fällen den Versicherten Schadensersatzleistungen gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG zu gewähren. Solche Schadensersatzansprüche stehen den Versicherten nicht zu. Eine Amtspflichtverletzung nach § 839 BGB setzt nämlich nicht nur voraus, daß eine Behörde rechtswidrig gehandelt hat. Vielmehr muß deren Rechtsansicht rechtlich nicht vertretbar sein (vgl. Urteil des BGH vom 28. September 1995 Az. III ZR 202/94). Davon ist hier nicht

auszugehen.

Zum einen hat der 2. Senat des LSG Essen in seinem Urteil vom 27. Oktober 1997 (Az. L 2 BU 82/97) die vorgreifliche Anwendung der Stichtagsregelung durch die Antragstellerin verworfen, aber wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtsproblematik die Revision zum BSG zugelassen. Daraus ergibt sich, daß der Senat die Rechtsauffassung der Antragstellerin nicht für unvertretbar gehalten haben kann. Zum anderen hat der 2. Senat des BSG in seinem Urteil vom 14. November 1996 (Az. 2 RU 9/96) ausdrücklich offengelassen, ob ein Sozialleistungsträger bereits bei Vorliegen eines Entwurfs zur Änderung der BKV eine demnächst in Kraft tretende Stichtagsregelung anwenden kann.

Soweit die Beklagte nunmehr im Gerichtsverfahren die Auffassung vertritt, die Versicherten hätten gegen die Klägerin Ansprüche aus dem sozialrechtlichen Herstellungsanspruch bzw. aus Treu und Glauben, kann dies nicht die getroffene Anordnung rechtfertigen. Denn die Beklagte hat die Klägerin in dem angefochtenen Bescheid ausdrücklich verpflichtet, Schadensersatz gem. § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG zu leisten.

Ferner durfte die Beklagte nicht mit einer Aufsichtsordnung den bezüglich der maßgeblichen Fragen laufenden zahlreichen Verfahren vor den Sozialgerichten vorgreifen. Dies verstößt gegen Art. 92 GG und bringt die Gefahr abweichender Gerichtsentscheidungen bezüglich ein und desselben Versicherten mit sich (vgl. BSG Urteil vom 27. Oktober 1966 Az. 3 RK 27/64 in BSGE 25, 224 ff.).

Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wie es das BSG in der zuvor zitierten Entscheidung offengelassen hat, wenn eine wegen gewichtiger öffentlicher Interessen sofort vollziehbare Aufsichtsordnung im Raum steht. Dies ist hier aber nicht der Fall. Die Kammer hat durch ihren Beschluß vom 22. September 1998 insoweit bereits die aufschiebende Wirkung der Klage der Klägerin wieder hergestellt.

Nach alledem war der angefochtene Bescheid aufzuheben.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 193 Absatz 4 SGG.

Anmerkung

1. Das Urteil des SG Dortmund ist der Musterfall einer schnellen, leicht verständlichen und richtigen Streitentscheidung. Nach Klageerhebung war der Rechtsstreit in deutlich weniger als zwei Monaten entschieden. Der schwerwiegende Vorwurf der Aufsichtsbehörde, in insgesamt 1353 Fällen "grob-fahrlässig die Rechtslage verkannt" sowie "einen schwerwiegenden Rechtsverstoß" begangen zu haben, ist geeignet, das Vertrauen der Versicherten in den Unfallversicherungsträger und die Selbstverwaltung zu erschüttern. Neben der überzeugenden Urteilsbegründung war daher die zügige erstinstanzliche Entscheidung von besonderem Wert.

2. Die das Urteil wesentlich tragende Begründung stützt sich auf die bekannte Entscheidung des BSG aus dem Jahre 1966 (BSGE 25, 224 ff.). Das Revisionsgericht hatte bereits seinerzeit eine Aufsichtsordnung des BVA für rechtswidrig erklärt, weil dadurch der gerichtlichen Entscheidung des Streites zwischen der verpflichteten Ersatzkasse und einem Dritten ohne zureichenden Grund vorgegriffen worden war. Der Einsatz von Aufsichtsmitteln und damit der Erlaß eines Verpflichtungsbescheides während eines anhängigen Gerichtsverfahrens kommt danach nur bei eindeutigen Fehlern oder offenkundigen Rechtsverstößen in Betracht (s. auch Schirmer/Kater/Schneider, Aufsicht in der Sozialversicherung, 230,

S. 2).

Das Urteil hat zwar im Schrifttum keine einhellige Zustimmung erfahren (s. z.B. Peters, Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, § 89 RdNr 29). Im Hinblick darauf, daß die zwischen der Klägerin und der Beklagten strittige Rechtsauslegung voraussichtlich schon im Frühjahr 1999 revisionsgerichtlich entschieden werden wird, wäre die Beklagte aber auch aus Opportunitätsgesichtspunkten gut beraten gewesen, von der Verpflichtungsanordnung abzusehen.

Wie das Sozialgericht anmerkt, sind durchaus Zweifel angebracht, ob die Klägerin materiell-rechtlich zurecht vor Inkrafttreten der Änderung der BKV die Stichtagsregelung anwenden durfte. Dies führt zu der Frage, ob die Beklagte in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde der Klägerin bei ungeklärter höchstrichterlicher Rechtsauslegung eine bestimmte Rechtsauffassung vorschreiben kann. Die Rechtsaufsicht im Sinne des § 87 SGB IV ist Rechtsanwendungskontrolle. Anders als die Gerichte kann die Rechtsaufsicht bei ungeklärter Rechtslage nicht ihre (vertretbare) Rechtsauffassung an die Stelle der ebenfalls vertretbaren Rechtsauffassung des beaufsichtigten Versicherungsträgers setzen. Rechtlich vertretbar ist bei fehlender höchstrichterlicher Rechtsprechung eine Rechtsanwendung jedenfalls dann, wenn sie auch in der Fachliteratur vertreten wird. Die Auffassung der Klägerin hat in der Literatur bisher ausschließlich Zustimmung gefunden (Eilebrecht, Die BG 1993, 187 ff., 192; unter Hinweis auf diesen auch Brandenburg, Die BG 1993, 791, 793, 799, so ausdrücklich Fußnote 26). Solange kontroverse Auffassungen über die Anwendung der Rückwirkungsklausel bestehen, muß die Beklagte die abweichende rechtliche Bewertung der Klägerin hinnehmen. Andernfalls würde den Sozialversicherungsträgern die Rechtsanwendung vollständig aus der Hand genommen mit der Folge, daß die Selbstverwaltung zu einer Weisungsverwaltung degradiert würde.

Vor diesem Hintergrund konnte das Sozialgericht es dahinstehen lassen, ob die Klägerin überhaupt im Rahmen eines Feststellungsverfahrens, das ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 8 SGB X ist, zu einer Feststellung zivilrechtlicher Schadensersatzansprüche nach § 839 BGB, Art. 34 GG gegen sich selbst verpflichtet werden kann. Der Amtshaftungsanspruch ist ein privatrechtlicher deliktischer Anspruch zur Kompensation hoheitlich begangenen Unrechts durch Schadensersatzleistung in Geld. Er ist daher schon von der Rechtsfolge her ausschließlich auf Geld und nicht auf Naturalrestitution angelegt und somit zur Feststellung öffentlich rechtlicher Entschädigungsleistungen völlig ungeeignet (vgl. BGH-Urteil vom 16.1.1992, NJW 1992, 1310). Es kommt hinzu, daß die Klägerin in "allen" Fällen die Feststellungsverfahren mit dem Ziel wieder eröffnen soll, den Betroffenen im Wege des Schadensersatzes nach § 839 BGB Art. 34 GG Entschädigungsleistungen zu erbringen. Der Verpflichtungsbescheid ist ein belastender Verwaltungsakt (BSGE 61, 254, 257), der inhaltlich so bestimmt sein muß, daß er gem. § 89 Abs. 1 Satz 3 SGB IV vollstreckungsfähig ist. Daran mangelt es hier, denn nichts ist so relativ und unbestimmt wie "alles". Die von der Beklagten erstrebte Naturalrestitution, also das Ziel, die Versicherten so zu stellen, als wäre die Rückwirkungsklausel unberücksichtigt geblieben, läßt sich auch nicht über einen sozialrechtlichen Herstellungsanspruch erreichen. In der Rechtsprechung und der Literatur hat sich zurecht die Auffassung durchgesetzt, daß § 44 SGB X als gesetzlich normierte Sanktion für bestandskräftiges rechtswidriges Verwaltungshandeln dem richterrechtlich entwickelten subsidiären Institut des sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs vorgeht. Stellt man sich

auf den - umstrittenen - Standpunkt, daß es materiell rechtlich fehlerhaft ist, die Stichtagsregelung vor Inkrafttreten der neuen BKV anzuwenden, läßt sich die begehrte Korrektur nur über § 44 SGB X erreichen. (BSG-Urteil vom 30.10.1997 - 3 RJ 71/96 in Breithaupt 1998, 581, 586; s. auch Eisenreich/Ludwig, Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch, Die Sozialversicherung 1995, 1, 8.).