

Bundessozialgericht

- 9 RV 2/77 -

I m N a m e n d e s V o l k e s

U r t e i l

in dem Rechtsstreit

.....

Klägerin und Revisionsbeklagte,

g e g e n

.....

Beklagter und Revisionskläger,

Beigeladene:

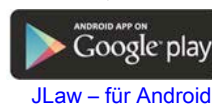
.....

Der 9. Senat des Bundessozialgerichts hat ohne mündliche
Verhandlung am 14. März 1978
für Recht erkannt:

Auf die Revisionen des Beklagten und der Beigeladenen werden
das Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom
26. November 1976 und - soweit es die Verurteilung des Be-
klagten zur Gewährung der Witwenrente für die Zeit vom
1. Februar 1969 bis 31. Juli 1971 betrifft - das Urteil des
Sozialgerichts Stuttgart vom 21. März 1975 aufgehoben. Mit der
gleichen Maßgabe wird die Klage abgewiesen.



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



- 2 -

Kosten - auch des ersten und zweiten Rechtszuges - sind nicht zu erstatten.

G r ü n d e :

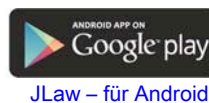
I

Der in Polen lebenden Klägerin wurde mit Bescheid vom 13. August 1973 die Witwenrente vom 1. August 1971 an in Höhe von 75,-- DM unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs bewilligt. Obgleich die Klägerin den Antrag auf Hinterbliebenenversorgung bereits im Februar 1969 gestellt hatte, lehnte es die Versorgungsverwaltung ab, den Leistungsbeginn vorzuverlegen (Widerspruchsbescheid vom 24. April 1974). Zur Verzögerung der Rentenfeststellung war es gekommen, weil vorher langwierige Ermittlungen hatten angestellt werden müssen. Über den Wehrdienst des Ehemannes der Klägerin und über die Umstände seines Todes fehlten unmittelbare Nachweise. Er soll in russischer Kriegsgefangenschaft gestorben sein. Ein polnisches Gericht hat ihn für tot erklärt.

Der Klage mit dem Ziel einer Verurteilung des Beklagten zur Rentengewährung auch für die Zeit vom 1. Februar 1969 bis 31. Juli 1971 haben Sozialgericht (SG) und Landessozialgericht (LSG) stattgegeben, das Berufungsgericht vornehmlich aus folgenden Gründen: Da zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen erst am 14. September 1972 diplomatische Beziehungen aufgenommen worden seien, müsse für die Versorgung der Klägerin in der fraglichen Zeit von § 64 Abs 2 iVm § 64 c Abs 5 Bundesversorgungsgesetz (BVG) ausgegangen werden. Nachdem der Beklagte von dem ihm in den genannten Vorschriften eingeräumten Ermessen Gebrauch gemacht und der Klägerin die Versorgung dem Grunde nach zugesprochen habe, sei er in der Bestimmung, von wann an er zu leisten habe, nicht frei. Die Rechtsfolge er-



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



- 3 -

gebe sich vielmehr zwingend aus § 64 c Abs 5 BVG, der auf § 60 BVG Bezug nehme und damit unter den obwaltenden Umständen die Versorgung mit dem Antragsmonat einsetzen lasse. Besonderheiten, welche eine abweichende Entscheidung rechtfertigen könnten, seien für die Kriegsoffer in Polen nicht gegeben. Jedenfalls habe der Beklagte in dieser Beziehung nichts Greifbares vorgetragen. Auch erreiche der nachzahlende Rentenbetrag von 2.250,-- DM nicht ein Ausmaß, das in Anbetracht der in Polen herrschenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung Probleme aufwerfen könnte.

Der Beklagte und die zum Rechtsstreit beigeladene Bundesrepublik Deutschland haben die - zugelassene - Revision eingelegt. Sie meinen, die Vorinstanzen hätten die Bedeutung des § 64 Abs 2 Satz 2 BVG verkannt. Danach könne bei Wohnsitz oder Aufenthalt außerhalb des Geltungsbereichs des BVG der Versorgungsanspruch, welcher an sich ruhe, nach dem Ermessen der Verwaltung in angemessenem Umfang erfüllt werden. Diese Vorschrift beziehe sich auch auf den Beginn der Leistung; sie werde durch die Bestimmung des § 64 c Abs 5 BVG, welche ebenfalls den Beginn der Versorgung behandle, nicht verdrängt. Vielmehr sei die letztgenannte Vorschrift in einem Sinn zu interpretieren, der mit der Ermächtigung zur Ausübung der Verwaltungsermessens verträglich sei.

Der Beklagte und die Beigeladene beantragen,

das Berufungsurteil aufzuheben und das erstinstanzliche Urteil, das in einem hier nicht mehr interessierenden Punkte die Klage bereits abgewiesen hatte, dahin abzuändern, daß die Klage in vollem Umfang abgewiesen wird.

Die Klägerin ist im gegenwärtigen Rechtsstreit nicht vertreten.

Hinweis: Auch Teile der Urteilsammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.

- 4 -



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

- 4 -

Die Beteiligten haben sich mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

II

Die Revisionen des Beklagten und des Beigeladenen haben Erfolg.

Die Rechtsauffassung der Vorinstanzen stimmt allerdings mit der Entscheidung des erkennenden Senats vom 29. März 1977 - 9 RV 20/76 = Ereithaupt 1978, 160 - überein. In diesem Urteil ist ausgesprochen worden, daß die Verwaltung durch § 64 Abs 2 Satz 2 BVG nicht regelmäßig ermächtigt sei, den Beginn der Versorgung an Berechtigte außerhalb des Geltungsbereichs des BVG nach ihrem Ermessen zu bestimmen. Vielmehr werde der Beginn der Leistungen durch § 64 c Abs 5 iVm § 60 BVG geregelt. Die Vorschrift des § 64 Abs 2 BVG betrifft die Versorgung bei Wohnsitz oder Aufenthalt von Kriegsopfern in Staaten, mit denen die Bundesrepublik Deutschland keine diplomatischen Beziehungen unterhält. Davon ist im Falle der Klägerin, die in Polen lebt, für die streitige Zeit - vor dem 14. September 1972 - auszugehen. An einen solchen Sachverhalt knüpft das Gesetz (§ 64 Abs 2 Satz 1 BVG) im Prinzip die Rechtsfolge, daß der Anspruch auf Versorgung ruht. Jedoch "kann" mit Zustimmung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung (BMA) Versorgung "in angemessenem Umfang" bewilligt werden. Mit anderen Worten: Sowohl über das Ob als auch über das Wie und damit auch über die Dauer der Leistungen, was die Entscheidung über ihren Beginn einschließt, hat die Verwaltung nach ihrem Dafürhalten zu befinden (Satz 3 des § 64 Abs 2). Diese Folgerung hat der Senat in dem erwähnten Urteil vom 29. März 1977 nicht uneingeschränkt gezogen. Er hat vielmehr aus Satz 5 des § 64 Abs 2 BVG iVm § 64 c Abs 5 Satz 1 BVG entnommen, daß der Anfang der fraglichen Auslands-

Hinweis: Auch Teile der Urteilsammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



- 5 -

versorgung durch das Gesetz zwingend vorgeschrieben sei, es sei denn, daß "Besonderheiten" eine Abweichung bedingten. Für die Annahme einer strikten Gesetzesanordnung erschien dem Senat die Verweisung auf die §§ 60 und 61 in § 64 c Abs 5 Satz 1 BVG ausschlaggebend. Sonach wären Leistungen grundsätzlich von dem Monat an zu erbringen, in dem ihre Voraussetzungen erfüllt sind, frühestens vom Antragsmonat an. Diese Ansicht hielt der Senat für vereinbar mit § 64 Abs 2 Satz 3 BVG. Dort heißt es zwar, die Versorgung sei nach Art, Höhe und Dauer "festzulegen". Der Ausdruck "festlegen" deutet auch auf einen Entscheidungsspielraum der Verwaltung - zum Unterschied von einer streng genormten Rechtsanwendung - hin. Andererseits enthielt § 64 c Abs 5 Satz 1 BVG aber auch das Merkmal der zu berücksichtigenden "Besonderheiten", die eine Durchbrechung der Regelfolge gebieten. Wie immer man das Wort "Besonderheiten" in § 64 c Abs 5 Satz 1 BVG auffaßt - als ein gerichtlich voll nachprüfbarer unbestimmter Rechtsbegriff oder als Kriterium, das lediglich einem Verwaltungsermessen Richtung gibt -, der Beginn der in Rede stehenden Leistungen ist nicht ein für allemal unabdingbar vorausbestimmt, sondern stets von einer konkretisierenden Einzelfallentscheidung beeinflusst.

Nach erneuter Überprüfung und aufgrund der von dem Beklagten und der Beigeladenen erhobenen Gegenvorstellungen hält der Senat an dieser Interpretation nicht mehr fest. Vielmehr spricht er sich für die Lösung aus, daß der Gesetzesvollzug auch hinsichtlich des Beginns der Versorgung in die Hand der Verwaltung gelegt sein soll, diese also nach pflichtgemäßem Ermessen den Zeitpunkt der Versorgungsaufnahme in demjenigen Teil des Auslands zu bestimmen hat, in dem die Bundesrepublik Deutschland diplomatisch nicht vertreten ist. Mithin hat das Gericht die Entschliebung der Verwaltung nur darauf zu kontrollieren, ob sie sich als Ermessensüberschreitung oder Ermessensfehlgebrauch darstellt (§ 54 Abs 2 Satz 2 Sozialgerichtsgesetz -SGG-).



- 6 -

Freilich ist nicht zu verkennen, daß sich die Normen des § 64 Abs 2 Satz 2 und des § 64 c Abs 5 Satz 1 BVG im gedanklichen Ansatz zu unterscheiden scheinen. Im ersten Falle kann vom Ruhen des Anspruchs abgesehen werden; erst ein Handeln der Verwaltung führt zur Leistung. Im anderen Falle tritt die "positive" Rechtsfolge des Leistungsbeginns von Gesetzes wegen, selbsttätig ein; die Exekutive kann das gesetzlich vorgegebene Ergebnis lediglich unter der Bedingung von Besonderheiten einschränken. Diese - in ihrer Tendenz stärker auf Anspruchsverwirklichung ausgerichtete - Konzeption deckt sich mit der Disposition, nach der die Versorgung in diejenigen Staaten gestaltet ist, mit denen die Bundesrepublik durch diplomatische Missionen verbunden ist. In solchen Staaten erhalten Deutsche und deutsche Volkszugehörige grundsätzlich Versorgung wie Inlandsberechtigte (§ 64 Abs 1 BVG), nur daß entgegenstehende "besondere Gründe" Anlaß einer - vom Verwaltungs-ermessen abhängigen - Anspruchsverkürzung oder Anspruchsversagung sein können.

Die "besonderen Gründe", die dies zu rechtfertigen haben, sind Tatbestandsmerkmal für das eingreifende Tätigwerden der Verwaltung. Sind sie gegeben, dann ist die Verwaltung in ihrer Entscheidung im einen Falle nicht stärker als im anderen gebunden. Dies verdeutlicht die Bezugnahme auf § 64 Abs 2 Satz 2 bis 4 BVG in § 64 e Abs 1 Satz 1 BVG. Diese Bezugnahme ist in das Gesetz aufgenommen worden, weil die Leistungen sowohl nach § 64 Abs 1 BVG als auch nach dessen Abs 2 "bezüglich" ihrer "Rechtsnatur" gleich zu behandeln sind. Um dies zu erreichen, wurde in § 64 e Abs 1 BVG die Form der "Kann-Vorschrift" gewählt (zu BT-Drs VI 2649 zu 21, S. 7 und 11).

Aus dieser Sicht wird ein Argument enkräftet, welches für die frühere, hier aufgegebenen Ansicht des Senats bedeutsam war. In dem früheren Urteil war ausgeführt worden,



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

- 7 -

daß § 64 Abs 2 Satz 5 BVG auf § 64 c Abs 5 verweise, daß aber eine gleiche Normergänzung für § 64 Abs 1 (mit § 64 e Abs 1) fehle. Die daraus gezogene Schlußfolgerung kann nicht aufrechterhalten werden. Vielmehr geht aus § 64 Abs 1 letzter Satzteil ("soweit die §§ 64 a bis 64 f nichts Abweichendes bestimmen") das Gegenteil hervor.

Ob nun die "Besonderheiten", die nach § 64 c Abs 5 wie nach § 64 e Abs 1 Satz 2 BVG zu berücksichtigen sind, ebenso wie die "besonderen Gründe" Voraussetzung der Rechtsanwendung sind oder ob mit diesem Begriff bloß das Rechtsfolgeermessen der Verwaltung gelenkt werden soll, kann dahinstehen. In jedem Falle ist der Verwaltung eine Entscheidungsfreiheit vorbehalten. Dabei läßt sich sogar die Meinung vertreten, das Ermessen der Verwaltung sei bei Anordnung des Leistungsbeginns unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um die Versorgung in ein Land mit oder ohne diplomatische Verbindung zur Bundesrepublik Deutschland handle. Denn die Verweisung auf § 64 c Abs 5 Satz 1 BVG in § 64 Abs 2 letzter Satz gilt nicht unmittelbar, sondern nur "entsprechend". Dies mag eine gleichmäßige schematische Übernahme der in Bezug genommenen Regelung verbieten und eine vom Inhalt der verweisenden Norm her modifizierte Auslegung fordern (vgl. RGZ 141, 1, 10 f; Nebinger, Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 2. Aufl, 1949, 51 f; Hanswerner Müller, Handbuch der Gesetzgebungstechnik, 1963, 178; Karpen, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, 78 f). - Wie dem auch sei, die Auslegung des § 64 Abs 2 Satz 3 BVG hat sich jedenfalls daran zu halten, daß dann, wenn Versorgung überhaupt gewährt wird, diese nach Art, Höhe und Dauer "festzulegen" ist. Diese Klausel ist in das Gesetz bloß deshalb eingefügt worden, um den Begriff des angemessenen Umfangs in Satz 2 des § 64 Abs 2 BVG zu erläutern (zu BT-Drs V 1016 S. 10 zu Nr 53 Buchst b; BSG 10. Februar 1972, 8 RV 427/71 = BVB1 1972, 68). Der Ermessensbereich der Verwaltung, der primär in Satz 2 verankert ist, sollte also durch Satz 3 nur näher beschrieben, aber nicht

Hinweis: Auch Teile der Urteilsammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.



eingeeengt werden. Für die Interpretation des Satzes 3 in § 64 Abs 2 BVG ist ferner wichtig, daß nicht bloß der vorhergehende, sondern auch der nachfolgende Satz der Verwaltung ein weitgehendes Entschließungsrecht zusprechen. Satz 4 erklärt, daß eine bewilligte Versorgung aus besonderen Gründen sogar wieder eingeschränkt oder entzogen werden kann. Zu einer Ermessensbefugnis dieses Ausmaßes paßt eine strenge Subsumtionsbindung in der Beginnfrage nicht. Davon ist um so weniger auszugehen, als eine ähnliche Einengung der Rechtsanwendung für die Höhe der Versorgung nicht besteht. Die Interessenlage ist aber bei der Höhe der Auslandsversorgung ähnlich wie die bei ihrem Beginn. Dies läßt auch auf die gleiche gesetzlich gewollte Gesetzesfolge schließen. Im einen wie im anderen Falle soll vermieden werden, daß die Auslandsversorgung ein Volumen erreicht, das bei dem durchschnittlichen Lebensstandard im Empfängerland und bei dessen sozialem Gefüge störend empfunden würde (BT-Drs IV/1831 S. 9 zu Nr 54). Dies könnte dazu führen, daß der aus humanitären Gründen erwünschte Leistungsexport überhaupt in Frage gestellt werden würde. Auf die Gegebenheiten, die eine Anpassung und Einschränkung der Auslandsversorgung verlangen, hat der Gesetzgeber generell mit dem Merkmal der "Besonderheiten" aufmerksam machen wollen (zu BT-Drs V/1216 S. 10, zu Nr 53 Buchst a). Besonderheiten sind hiernach nicht oder weniger die Belange des Einzelfalles, sondern die gesamten Umstände im Aufenthaltsland, wie insbesondere die politischen, wirtschaftlichen, devisenrechtlichen Verhältnisse und die dort geltenden Anrechnungs- und Kürzungsvorschriften (BSG 19. Dezember 1961 - 10 RV 187/61). Größere Betragsansammlungen, die infolge von Nachzahlungen entstehen, sind in langjähriger Praxis als "Besonderheiten" und damit als Grund dafür angesehen worden, daß eine Rückverlegung des Leistungsbeginns nur um begrenzte Fristen erlaubt werden könne. Die Zeitschranke wurde jedoch, wie die Beigeladene dargelegt hat, entsprechend dem Stand der zwischenstaatlichen Verhandlungen und der Entwicklung der Verhältnisse seit 1951



- 9 -

mehr und mehr abgebaut; sie erreichte während der hier streitigen Zeit das Höchstmaß eines Nachzahlungsabschnitts von 24 Monaten. Mit der gegenwärtigen, im Jahr 1971 durch Richtlinien gesteuerten Verwaltungspraxis sind Bedenken behoben worden, die dahin gingen, daß die generelle Anknüpfung des Leistungsbeginns an den Zeitpunkt der Bescheiderteilung von Zufälligkeiten sowie von Umständen abhingen, für welche die Verwaltung verantwortlich sein könnte. Das Ergebnis – so wurde argumentiert – erscheine willkürlich und lasse sich durch Manipulation beeinflussen. Diese Erwägungen erschienen auch nicht dadurch abgeschwächt, daß der Beginn der Versorgung um eine nur kurze Zeitspanne, zB um 6 Monate vor dem Bewilligungsmonat zurückverlegt werden konnte. Nunmehr wird diesen Überlegungen damit begegnet, daß die Rückwirkungsfrist erheblich verlängert und vor allem je nach der vom Antragsteller nicht verschuldeten Dauer der Bearbeitung unterschiedlich abgestuft werden kann. An dieser Verwaltungspraxis hat der Gesetzgeber nichts geändert. Sein Schweigen zu dem Verwaltungshandeln kann als Billigung der die Verwaltungsübung generell lenkenden Richtlinien aufgefaßt werden.

Mit der Vorschrift des § 64 c Abs 5 BVG hat der Gesetzgeber keine – die sonstige Linie durchbrechende – Absicht verfolgt. Diese Gesetzesbestimmung ist Teil einer Vorschrift über die Beachtung ausländischer Einkünfte bei Festsetzung der Versorgungsbezüge. Unter diesem Gesichtspunkt sollte durch den Hinweis auf die §§ 60 bis 62 BVG vermieden werden, daß die Umrechnung der Einkünfte in ausländischer Währung nach der Kaufkraft vorgenommen werde. Davon, daß eine strenge Bindung an die allgemeinen Vorschriften über den Beginn der Versorgung gewollt sei, ist hingegen den Gesetzesmaterialien nichts zu entnehmen (BT-Drs V/1012 S. 50).

Hiernach hat der Beklagte den Beginn der Hinterbliebenenversorgung an die Klägerin nach seinem an die Zustimmung des BMA gebundenen Ermessen anordnen dürfen. Die entgegenstehenden



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



- 10 -

Urteile der Vorinstanzen können keinen Bestand haben.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 193 SGG.



[JLaw – Gesetze und Urteile](#)

Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile

[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)