

BUNDESSOZIALGERICHT



Im Namen des Volkes

Verkündet am
27. August 1998

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az: B 9 V 39/97 R

.....

Klägerin und Revisionsklägerin,

Prozeßbevollmächtigter:

.....

g e g e n

Land Sachsen-Anhalt,
vertreten durch den Präsidenten des Landesamtes für Versorgung
und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt,
Neustädter Passage 9, 06122 Halle,

Beklagter und Revisionsbeklagter.

Der 9. Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche Verhandlung vom
27. August 1998 durch den Vorsitzenden Richter K u m m e r , die Richter
Prof. Dr. B ü r c k und D a u sowie die ehrenamtlichen Richter
Dr. S t a h l und M ü l d e r
für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Landessozialgerichts Sachsen-Anhalt vom
17. September 1997 wird zurückgewiesen.

Außergerichtliche Kosten auch des Revisionsverfahrens sind nicht zu erstatten.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

G r ü n d e :

I

Die Klägerin begehrt von der beklagten Versorgungsverwaltung eine einmalige Unterstützungszahlung von 10.000,00 DM nach dem Unterstützungsabschlußgesetz (UntAbschlG).

Die Klägerin wurde 1952 in der orthopädischen Klinik in H. an der Wirbelsäule operiert. Als Folge der Operation sollen sich Vereiterungen und Entzündungen, ferner Abszesse an der Wirbelsäule und der Hüfte gebildet haben, so daß die Klägerin nach ihren Angaben bis heute ein Stützkorsett tragen muß. In der DDR hat die Klägerin keine Ansprüche wegen des erlittenen Körperschadens geltend gemacht.

Mit Bescheid vom 5. Dezember 1995 lehnte der Beklagte den Antrag der Klägerin ab, ihr Leistungen nach dem UntAbschlG zu gewähren. Der Widerspruch der Klägerin blieb erfolglos (Widerspruchsbescheid vom 27. August 1996). Das Sozialgericht hat die dagegen erhobene Klage abgewiesen, weil der mit der Anordnung vom 16. Dezember 1974 (AO-EmU - GBI I Nr 3, S 59) eingeführte Anspruch auf materielle Unterstützung nach § 10 AO-EmU für Schädigungen infolge medizinischer Eingriffe vor dem 1. September 1968 bereits zu DDR-Zeiten ausgeschlossen gewesen sei. Das Landessozialgericht (LSG) hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen, weil die Klägerin nach dem UntAbschlG keine Ansprüche habe. Nach § 7 Abs 4 des Gesetzes könnten die Ansprüche, die nach der AO-EmU vom 28. Januar 1987 (GBI I Nr 4, S 34) bis zum 31. Dezember 1990 abschließend geregelt waren, nicht wieder aufgenommen werden. Eine am Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung dieser Bestimmung ergebe, daß es sich auch im Falle einer fehlenden Antragstellung - wie hier - um einen bis zum 31. Dezember 1990 nach dem Recht der DDR abschließend geregelten Anspruch handele (Urteil vom 17. September 1997).

Mit der vom LSG zugelassenen Revision hält die Klägerin ihre Rechtsauffassung aufrecht. Der Anspruch sei nicht verjährt und unterfalle auch nicht den Ausschußfristen der AO-EmU. Der Anspruch auf Schadensersatz könne über § 1 UntAbschlG neu begründet worden sein. Eine ausdrückliche Regelung, wie Fälle zu behandeln seien, in denen zu Zeiten der DDR keine Anträge gestellt worden seien, gebe es nicht. Die entsprechende Gesetzeslücke sei im Wege der Analogie zu schließen. Wortlaut, historische und systematische Auslegung des UntAbschlG unterstützten diese Auffassung.

Die Klägerin beantragt,

die Urteile des Sozialgerichts Halle vom 27. November 1996 und des Landessozialgerichts Sachsen-Anhalt vom 17. September 1997 sowie den Bescheid des Beklagten vom 5. Dezember 1995 idF des Widerspruchsbescheides vom



27. August 1996 aufzuheben sowie den Beklagten zu verurteilen, an die Klägerin 10.000,00 DM zu zahlen,
hilfsweise,
das Urteil des Landessozialgerichts Sachsen-Anhalt vom 17. September 1997 aufzuheben und den Rechtsstreit zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Landessozialgericht zurückzuverweisen.

Der Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.

Er hält die angefochtene Entscheidung für zutreffend.

II

Die Revision ist nicht begründet. Die Instanzgerichte haben zu Recht entschieden, daß die Klägerin keinen Anspruch auf Leistungen nach dem UntAbschlG hat. Ein Anspruch auf Unterstützungsleistungen ist jedenfalls deshalb ausgeschlossen, weil bereits nach dem Recht der DDR nur solche erheblichen Gesundheitsschädigungen im Zusammenhang mit medizinischen Eingriffen, die nach dem 1. September 1968 durchgeführt wurden, entschädigt werden konnten und das UntAbschlG nicht Ansprüche für zeitlich davor liegende Schädigungen begründet hat. Das ergibt sich insbesondere aus Entstehungsgeschichte und Zweck des Gesetzes.

Mit dem Gesetz sollten bereits laufende Unterstützungen zwar fortgeführt, das als partielles Bundesrecht weitergeltende Recht der DDR aber inhaltlich abgelöst und der Abschluß dieser Leistungen geregelt werden (vgl BT-Drucks 12/4874 S 8 und 12/6806, S 11; Kern/Schaefer, MedR 1996, 452, 453). Diesem Ziel hätte es widersprochen, die Möglichkeit einer Wiederaufnahme der nach dem Recht der DDR bereits abgeschlossenen Fälle vorzusehen und solche Fälle, für die nach dem Recht der DDR keine Unterstützung in Betracht kam, nunmehr in die "Entschädigungsregelung" einzubeziehen.

In der DDR wurde mit der "Anordnung über die Erweiterung der materiellen Unterstützung der Bürger bei Schäden infolge medizinischer Eingriffe" (AO-EmU 1974) vom 16. Dezember 1974 (GBI I 1975 Nr 3 S 59) eine verschuldensunabhängige Haftung des Staates für Gesundheitsschäden infolge medizinischer Behandlung für solche Fälle geschaffen, in denen der Geschädigte keinen Schadensersatzanspruch insbesondere nach den - wenig später in Kraft getretenen - Vorschriften der §§ 330 ff Zivilgesetzbuch der DDR (ZGB) vom 19. Juni 1975 (GBI I Nr 27 S 465) hatte (vgl zum System und zur Praxis der EmU Schmauss, VersR 1989, 664 ff; Langanke/Langanke, VersR 1990, 1216 ff; Türk, VersorgVerw 1992, 60 f; Macke in Festschrift für Steffen, 1995, 289, 297 f). Nach § 10



AO-EmU 1974 wurden alle erheblichen Gesundheitsschädigungen im Zusammenhang mit medizinischen Eingriffen erfaßt, die nach dem 1. September 1968 durchgeführt worden waren, nicht aber davor liegende. Für zeitlich bis zum 1. September 1968 erfolgte Gesundheitsschädigungen gab es deshalb keine Entschädigungsleistungen. Die AO-EmU 1974 wurde mit Wirkung vom 1. Juni 1987 durch die "Anordnung über eine Erweiterte materielle Unterstützung für Bürger bei Gesundheitsschäden infolge medizinischer Maßnahmen" vom 28. Januar 1987 (AO-EmU 1987; GBl I Nr 4 S 34) abgelöst. Sie änderte nichts daran, daß für Schädigungsfälle, die sich bis zum 1. September 1968 ereignet hatten, keine Unterstützung zu gewähren war. Überdies erfaßte sie nicht mehr alle seit dem 1. September 1968 eingetretenen Gesundheitsschädigungen. Diese starre zeitliche Rückwirkungsgrenze wurde durch eine gleitende Ausschlußregelung ersetzt, indem § 12 AO-EmU 1987 bestimmte:

Anträge auf Gewährung einer erweiterten materiellen Unterstützung können innerhalb von 4 Jahren nach Durchführung der medizinischen Maßnahme gestellt werden, spätestens jedoch bis zum Ablauf von 10 Jahren, wenn die erhebliche Gesundheitsschädigung erst nach Ablauf von 4 Jahren bekannt wird.

Damit waren bei Inkrafttreten der Vorschrift (am 1. Juni 1987) alle noch nicht beantragten Unterstützungsansprüche wegen der vor dem 1. Juni 1977 durchgeführten medizinischen Maßnahmen ausgeschlossen.

Die AO-EmU 1987 galt mit dieser Regelung nach Anl II Kap X Sachgebiet D Abschn III Nr 6 des Einigungsvertrages (EinigVtr) - als Bundesrecht (vgl Art 9 Abs 4 EinigVtr) - weiter "für Schäden, die auf medizinische Maßnahmen zurückzuführen sind, die vor dem Wirksamwerden des Beitritts durchgeführt wurden". Neue Ansprüche konnten aufgrund medizinischer Maßnahmen ab 3. Oktober 1990 nicht mehr entstehen, bereits bestehende Ansprüche richteten sich nach der AO-EmU 1987.

Die AO-EmU 1987 entsprach aber nicht rechtsstaatlichen Anforderungen. Weder waren die Bewertungskriterien der gesundheitlichen Schädigung noch der Leistungsumfang definiert, noch gab es eine Regelung zur Dynamisierung der Leistung. Auch fehlte eine Möglichkeit, die Kommissionsentscheidungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Deshalb schuf der Gesetzgeber mit dem UntAbschlG eine neue Grundlage (vgl BT-Drucks 12/4874, S 6). Danach erhalten Berechtigte, denen schon vor dem 3. Oktober 1990 EmU gewährt worden war, diese Leistung weiter. Der Leistungsumfang versucht, die Balance zu halten zwischen Fortführung der Unterstützung an geschädigte ehemalige DDR-Bürger als Vertrauensschutz nach dem EinigVtr und möglicher Ungleichbehandlung gegenüber vergleichbaren Personengruppen der alten Bundesländer (vgl BT-Drucks 12/4874, S 6). Zu entscheiden ist nach dem UntAbschlG über offene Fälle behaupteter Schädigungen vor dem 3. Oktober 1990.



Entgegen der Auffassung der Revision hat das UntAbschlG nicht die Möglichkeit eröffnet, auch denjenigen geschädigten Bürgern der DDR, die seinerzeit keinen Antrag auf eine erweiterte materielle Unterstützung gestellt und die Frist des § 12 AO-EmU 1987 veräußt haben, nunmehr Leistungen zu gewähren. Zwar wird im UntAbschlG nicht ausdrücklich auf die Ausschußfrist des § 12 EmU 1987 Bezug genommen. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, die Veräußung dieser Frist hätte keine Bedeutung. Ein solches Verständnis würde dem Sinn und Zweck des UntAbschlG widersprechen. Der zeitliche Anwendungsbereich der als Fremdkörper im geltenden Recht der Bundesrepublik bewerteten verschuldensunabhängigen Haftung des Staates für Gesundheitsschäden infolge medizinischer Behandlung (vgl zu Reformüberlegungen - zT in Anlehnung an die EmU - Franzki, MedR 1994, 171, 179; Macke, aaO, 301; Fuchs in Köhler/v. Maydell, Arzthaftung - "Patientenversicherung"- Versicherungsschutz im Gesundheitssektor, 1997, 13, 35f) sollte mit diesem Gesetz, soweit wie unter Vertrauensschutz- und Gleichbehandlungsgesichtspunkten möglich, begrenzt, aber grundsätzlich nicht ausgeweitet werden.

Der Gesetzgeber hat - anders als von der Klägerin angenommen - eine solche zweck- und zielwidrige Ausdehnung der EmU in § 1 Abs 1 UntAbschlG nicht angeordnet. Das folgt aus einer Zusammenschau dieser Vorschrift mit § 7 Abs 1 UntAbschlG. Diese Bestimmung scheint sich zwar auf jedweden Antrag zu beziehen, gleichgültig, wie lange die behauptete Schädigung durch medizinische Behandlung zurückliegt. Aus den Gesetzesmaterialien wird aber deutlich, daß eine solche allein den Wortlaut berücksichtigende Auslegung den Inhalt der Vorschrift nicht zu erschließen vermag.

Das UntAbschlG geht zurück auf eine vom Bundesrat als "Entwurf eines Gesetzes über die Fortführung von Unterstützungen der Bürger der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik bei Gesundheitsschäden infolge medizinischer Maßnahmen" beschlossene Initiative des Freistaates Sachsen (vgl BT-Drucks 12/4874, S 4 ff). Der zeitliche Anwendungsbereich war in § 4 des Entwurfs geregelt:

Anträge auf Gewährung einer Unterstützung nach diesem Gesetz können innerhalb von 4 Jahren nach Durchführung einer vor dem 3. Oktober 1990 ausgeführten medizinischen Maßnahme gestellt werden, spätestens jedoch bis zum Ablauf von 10 Jahren, wenn die erhebliche Gesundheitsschädigung erst nach Ablauf von 4 Jahren bekannt wird.

Nach der Begründung wurde damit die Fristenregelung der AO-EmU 1987 - nämlich deren § 12 - für neu zu stellende Anträge übernommen (vgl BT-Drucks 12/4874, S 7). Danach wäre der geltend gemachte Anspruch der Klägerin ausgeschlossen gewesen. Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Bundesrates die dann als § 7 Abs 1 Gesetz gewordene Fassung des § 4 Abs 1 vorgeschlagen und dies damit begründet, daß die Gesundheitsschäden bei Inkrafttreten des Gesetzes (gemeint offenbar: Verkündung des rückwirkend am 1. Januar 1991 in Kraft tretenden Gesetzes)



mittlerweile mehr als drei Jahre zurücklägen, so daß eine kürzere Antragsfrist für Neuansträge gerechtfertigt sei, zumal der Gedanke des Gesetzes darauf beruhe, die AO-EmU abzuschließen (vgl BT-Drucks 12/4874, S 13). Der (Bundestags)Ausschuß für Gesundheit hat den Vorschlag der Bundesregierung mit unveränderter Begründung übernommen (vgl BT-Drucks 12/6806, S 9, 14). Der Gesetzgeber beabsichtigte danach, die im Bundesrats-Entwurf enthaltene, aus der AO-EmU 1987 übernommene und spätestens am 2. Oktober 2000 ablaufende Antragsfrist zu verkürzen (vgl Türk, VersorgVerw 1993, 90, 91), nicht aber sie abzuschaffen, etwa um den wegen Versäumung der Antragsfrist aus dem Unterstützungssystem bereits ausgeschlossenen Geschädigten nachträglich den Zugang zu diesem System zu eröffnen, welches durch das UntAbschlG gerade begrenzt, beendet und abgewickelt werden sollte. Zugleich hat der Gesetzgeber mit dem uneingeschränkten Antragserfordernis des § 1 Abs 1 UntAbschlG die noch nach der AO-EmU 1987 mögliche Gewährung einer materiellen Unterstützung von Amts wegen (vgl § 8 Abs 1 AO-EmU 1987 und Nickel, NZS 1998, 373, 374) abgeschafft.

Der Charakter des § 7 Abs 1 UntAbschlG als einer aus der AO-EmU 1987 übernommenen und gegenüber deren § 12 verschärften Vorschrift über den Ausschluß nicht fristgerecht geltend gemachter Ansprüche auf Unterstützung wird durch die in § 7 Abs 4 UntAbschlG getroffene Regelung bestätigt. Dort wird bestimmt, daß nach der AO-EmU 1987 bis zum 31. Dezember 1990 abschließend geregelte Ansprüche nicht wiederaufgenommen werden können. War über Anträge, die in der DDR gestellt worden waren, schon abschließend entschieden, so sollten diese alten Verfahren - entsprechend Art 19 EinigVtr - nicht wiederaufleben können (vgl BT-Drucks 12/4874, S 13). Diese Vorschrift war notwendig, um die Möglichkeit von Überprüfungen nach § 44 SGB X auszuschließen (Kern/Schaefer, aaO, 453; Nickel, aaO 374). Damit wurden die in der DDR ergangenen ablehnenden Entscheidungen sanktioniert, obwohl das Verfahren der Entscheidung und Überprüfung nach Verwaltungs- und Verfahrensrecht der DDR rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht genügte (vgl Langanke/Langanke, aaO, 1218). Dieser Anerkennung ablehnender Verwaltungsentscheidungen trotz rechtsstaatlicher Bedenken gegen ihr Zustandekommen würde es widersprechen, den rechtsstaatlich unbedenklichen Anspruchsverlust wegen Versäumung von Anmeldefristen (vgl dazu die 1960 aufgehobene Vorschrift des § 56 Bundesversorgungsgesetz idF vom 20. Dezember 1950 <BGBl I S 791> und die 1971 aufgehobene Vorschrift des § 56 Bundesseuchengesetz idF vom 18. Juli 1961 <BGBl I S 1012>) rückwirkend zu beseitigen.

Die vor allem von der Gesetzesgeschichte bestimmte Interpretation des § 7 Abs 1 UntAbschlG als einer das bis dahin geltende EmU-Recht verschärfenden Ausschlußregelung scheitert auch nicht daran, daß die Vorstellung des Gesetzgebers insoweit keinen Niederschlag im Gesetz gefunden hätte und deshalb ohne rechtliche Bedeutung wäre (vgl dazu BSGE 47, 49 = SozR 3-2500 § 159 Nr 1). Denn der Wortlaut des § 7 Abs 1 UntAbschlG ist zusammen mit dem vollständigen amtlichen Titel des Gesetzes zu lesen



(vgl zur Berücksichtigung amtlicher Überschriften bei der Gesetzesinterpretation BVerfGE 82, 286; BSG SozR 3-2600 § 263 Nr 1, SozR 3-7883 § 8 Nr 2 und SozR 3-7860 § 14 Nr 3): "Gesetz über den Abschluß von Unterstützungen der Bürger der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik bei Gesundheitsschäden infolge medizinischer Maßnahmen". Darin kommt hinreichend zum Ausdruck, daß grundsätzlich nicht neue Ansprüche geschaffen oder bereits nach DDR-Recht ausgeschlossene Ansprüche wieder gewährt, sondern diese dem Recht der Bundesrepublik Deutschland bis zum Beitritt der DDR unbekannte Form der Unterstützung auf den übernommenen Bestand begrenzt und damit abgeschlossen werden sollte.

Die Klägerin konnte danach mit ihrem Begehren auf Unterstützung keinen Erfolg haben, weil ein etwaiger Anspruch bereits nach den AO-EmU 1974 und 1987 ausgeschlossen war, das UntAbschlG diesen Ausschluß anerkennt und Neuantragsteller vor allem auch aus Gleichbehandlungsgründen jetzt nicht anders behandelt werden können als andere im Beitrittsgebiet vor 1968 durch medizinische Betreuungsmaßnahmen Geschädigte (§ 1 UntAbschlG). Das gilt auch im Hinblick auf solche Geschädigten, die in der DDR Anträge auf Entschädigung gestellt haben, deren Anträge aber - möglicherweise unter Verstoß gegen rechtsstaatliche Grundsätze - bestandskräftig abgelehnt wurden. Denn diese Geschädigten können wegen der - insoweit klaren - Regelung des § 7 Abs 4 UntAbschlG eine Wiederaufnahme nicht erreichen.

Der Senat brauchte nicht zu entscheiden, ob das UntAbschlG die aus der AO-EmU 1987 übernommene Antrags-/Ausschlußfrist aus verfassungsrechtlichen Gründen um eine Ausnahmenvorschrift für solche Fälle hätte ergänzen müssen, in denen der Geschädigte unverschuldet gehindert war, seinen Anspruch rechtzeitig geltend zu machen. Denn ein solcher Fall liegt hier offensichtlich nicht vor. Jedenfalls hat die Klägerin dafür nichts vorgebracht, und auch aus den Akten ergeben sich insoweit keine Anhaltspunkte. Das Fehlen einer § 57 Abs 1 Nr 3 BVG aF oder § 56 Abs 2 Bundesseuchengesetz aF vergleichbaren Regelung ist unbedenklich, weil nach § 6 Satz 1 UntAbschlG ein Härteausgleich gewährt werden kann, wenn sich aus den Vorschriften des Gesetzes eine besondere Härte ergibt.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 193 des Sozialgerichtsgesetzes.

