



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 20.09
OVG 4 B 38.08

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 14. Dezember 2010
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Herbert,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Thomsen und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hartung und Dr. Fleuß

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 12. März 2009 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin ist Beamtin des Beklagten. Dieser gewährte ihr Beihilfe zu Aufwendungen für in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2004 in Anspruch genommene ambulante ärztliche Leistungen. Die Beihilfe minderte er um die so genannte „Praxisgebühr“.
- 2 Das Verwaltungsgericht hat der Klage, die auf die Gewährung weiterer Beihilfe in Höhe des aus Sicht der Klägerin zu Unrecht einbehaltenen Teils der Praxisgebühr gerichtet ist, stattgegeben und zur Begründung ausgeführt: Nach dem unmissverständlichen Wortlaut des § 12 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 BhV sei der Eigenbehalt nur einmal im Kalendervierteljahr von der Beihilfe für die erste Inanspruchnahme einer ärztlichen, zahnärztlichen oder psychotherapeutischen Leistung in Abzug zu bringen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage mit der Begründung abgewiesen, die Beihilfe mindere sich je Kalendervierteljahr je Beihilfeberechtigten und je berücksichtigungsfähigen Angehörigen um jeweils 10 €, wenn und sobald eine ärztliche, zahnärztliche oder psychotherapeutische Leistung in Anspruch genommen werde.

- 3 Hiergegen wendet sich die Klägerin mit der vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision. Sie beantragt,

unter Aufhebung des Urteils des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 12. März 2009 die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 5. September 2007 zurückzuweisen.

- 4 Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil und beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

- 5 Die Revision, über die der Senat im Einverständnis der Beteiligten gemäß § 101 Abs. 2, § 125 Abs. 1 Satz 1, § 141 Satz 1 VwGO ohne mündliche Verhandlung entscheiden kann, ist nicht begründet.

- 6 Zutreffend hat das Berufungsgericht einen Anspruch der Klägerin auf Gewährung weiterer Beihilfeleistungen verneint und festgestellt, dass ein solcher nicht aus § 12 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 der Beihilfevorschriften des Bundes (BhV) in der Fassung vom 1. November 2001 (GMBI S. 919), zuletzt geändert durch Art. 1 der 28. allgemeinen Verwaltungsvorschrift vom 30. Januar 2004 zur Änderung der Beihilfevorschriften (GMBI S. 379), folgt. Nach dieser Vorschrift mindert sich die Beihilfe um einen Betrag von 10 € je Kalendervierteljahr je Beihilfeberechtigten und je berücksichtigungsfähigen Angehörigen für jede erste Inanspruchnahme von ambulanten ärztlichen, zahnärztlichen oder psychotherapeutischen Leistungen, sofern - wie hier - kein Fall von § 12 Abs. 1 Satz 3 BhV gegeben ist (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 BhV).

- 7 § 12 BhV ist vorliegend anzuwenden, da die streitgegenständlichen Aufwendungen im ersten und zweiten Quartal des Jahres 2004 entstanden sind. Beihilferechtliche Streitigkeiten sind grundsätzlich nach der Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Entstehens der Aufwendungen, für die Beihilfen verlangt

werden, zu beurteilen (Urteil vom 30. April 2009 - BVerwG 2 C 127.07 - Buchholz 270 § 12 BhV Nr. 3 Rn. 7).

- 8 Zutreffend stellt das Berufungsgericht fest, dass die Beihilfevorschriften des Bundes gegen den Vorbehalt des Gesetzes verstoßen und deshalb nichtig sind. Mit Recht geht es zugleich davon aus, dass sie für Aufwendungen, die vor Inkrafttreten der Bundesbeihilfeverordnung vom 13. Februar 2009 (BGBl I S. 326) entstanden sind, weiterhin anzuwenden waren, soweit sie im Übrigen mit höherrangigem Recht vereinbar sind (Urteil vom 26. Juni 2008 - BVerwG 2 C 2.07 - BVerwGE 131, 234 <Rn. 9> = Buchholz 270 § 6 BhV Nr. 17). Dies ist in Bezug auf § 12 Abs. 1 Satz 2 BhV der Fall. Der Senat hat entschieden, dass die Bestimmung insbesondere sowohl mit dem Alimentationsgrundsatz als auch mit der Fürsorgepflicht des Dienstherrn in Einklang steht: So unterliegt der Gesetzgeber bei der konkreten Ausgestaltung der Beihilfe keinen Bindungen durch das Alimentationsprinzip. Für den Fall, dass Absenkungen des Beihilfe-standards im Zusammenwirken mit anderen Besoldungseinschnitten die Amtsangemessenheit der Alimentation in Frage stellen, ist verfassungsrechtlich nicht die Anpassung der Beihilfen, sondern eine entsprechende Korrektur der Besoldungsgesetze, die das Alimentationsprinzip konkretisieren, geboten (Urteil vom 30. April 2009 a.a.O. Rn. 10). Auch das verfassungsrechtliche Fürsorgeprinzip verlangt nicht, dass Aufwendungen der Beamten in Krankheitsfällen durch ergänzende Beihilfen vollständig gedeckt werden oder von der Beihilfe nicht erfasste Kosten in vollem Umfang versicherbar sind. Wenn die pauschale Minderung der Beihilfe durch die sog. Praxisgebühr die finanziellen Möglichkeiten des Beamten überfordert, hat der Dienstherr mit der Härtefallregelung des § 12 Abs. 2 BhV normative Vorkehrungen getroffen, die sicherstellen, dass dem Beamten nicht erhebliche Aufwendungen verbleiben, die im Hinblick auf die Höhe der Alimentation nicht mehr zumutbar sind (Urteil vom 30. April 2009 a.a.O. Rn. 12).
- 9 Der besonderen rechtlichen Form und Funktion der Beihilfevorschriften ist bei deren Auslegung dadurch Rechnung zu tragen, dass sie in gleicher Weise wie Normen ausgelegt werden und ihre Auslegung in gleicher Weise wie bei revisiblen Rechtsvorschriften revisionsgerichtlich nachgeprüft wird (vgl. zuletzt Ur-

teil vom 15. Dezember 2005 - BVerwG 2 C 35.04 - BVerwGE 125, 21 <28> m.w.N.).

- 10 Der Wortlaut des § 12 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 BhV lässt nicht den Schluss zu, dass der Eigenbehalt je Kalendervierteljahr nur einmal von der für die erste Inanspruchnahme einer Leistung ermittelten Beihilfe in Abzug zu bringen ist. Er legt vielmehr nahe, dass eine unmittelbare Verknüpfung zwischen der ersten Inanspruchnahme einer Leistung und der hierfür zu ermittelnden Beihilfe nicht hergestellt werden sollte. Mit dem Berufungsgericht ist die Regelung dahingehend zu verstehen, dass sich die Beihilfe jeweils um 10 € je Kalendervierteljahr je Beihilfeberechtigten und je berücksichtigungsfähigen Angehörigen mindert, wenn und sobald eine ambulante ärztliche, zahnärztliche oder psychotherapeutische Leistung in Anspruch genommen wird. Dies gilt auch dann, wenn die hierfür entstandenen Aufwendungen weniger als 10 € betragen. Für dieses Verständnis streitet, dass die Wörter „für jede erste Inanspruchnahme“ im Satzbau von dem Begriff der „Beihilfe“ deutlich abgesetzt wurden. Hätte der Normgeber als Bezugsgröße für den Abzug des Eigenbehalts allein die für die erste Inanspruchnahme einer ärztlichen, zahnärztlichen oder psychotherapeutischen Leistung ermittelte Beihilfe vorsehen wollen, so hätte es sich aufgedrängt, die Norm dergestalt zu fassen, dass sich die für die erste Inanspruchnahme einer solchen Leistung im Kalendervierteljahr zu ermittelnde Beihilfe um einen Betrag von 10 € mindert.
- 11 Die Wörter „für jede erste Inanspruchnahme“ sind mithin nicht Anknüpfungspunkt für den Beihilfebetrug, von dem der Eigenbehalt in Abzug zu bringen ist. Sie stellen vielmehr im Interesse eines praktikablen Regelungsvollzuges klar, dass die Beihilfe für die erste Inanspruchnahme jeder der in § 12 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 BhV abschließend aufgeführten Leistungen grundsätzlich um einen Eigenbehalt von jeweils 10 € zu mindern ist.
- 12 Die vom Berufungsgericht vorgenommene Auslegung wird durch den Sinn und Zweck des § 12 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 BhV bestätigt: Gegenstand der Regelung ist eine Kostendämpfungsmaßnahme, mit der die Beihilfeempfänger über einen pauschalen Eigenbehalt an den Kosten ihres Gesundheitsversorgungs-

systems beteiligt werden sollen. Einer effizienten Umsetzung dieses Normzwecks würde die Annahme, der Eigenbehalt sei lediglich einmalig von der für die erste Inanspruchnahme einer der drei in der Bestimmung aufgeführten Leistungen ermittelten Beihilfe in Abzug zu bringen, nicht gerecht. Dass der Normgeber die Kostendämpfung von den Zufälligkeiten einer Handhabung der Regelung abhängig machen wollte, kann nicht angenommen werden. Stattdessen streitet die mit der Regelung verfolgte Absicht, die Beihilfeempfänger an der Finanzierung ihres Gesundheitsversorgungssystems zu beteiligen, dafür, § 12 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 BhV mit dem Berufungsgericht dahingehend auszulegen, dass die erste Inanspruchnahme einer ambulanten ärztlichen, zahnärztlichen beziehungsweise psychotherapeutischen Leistung im Kalendervierteljahr jeweils eine Minderung der zu beanspruchenden Beihilfe um je 10 € auslöst.

- 13 Die Richtigkeit dieser Auslegung wird durch die Entstehungsgeschichte des § 12 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 BhV gestützt: Die Regelung knüpft an § 28 Abs. 4 SGB V an. Danach leisten gesetzlich Versicherte, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, je Kalendervierteljahr für jede erste Inanspruchnahme eines an der ambulanten ärztlichen, zahnärztlichen oder psychotherapeutischen Versorgung teilnehmenden Leistungserbringers, die nicht auf Überweisung aus demselben Kalendervierteljahr erfolgt, als Zuzahlung den sich nach § 61 Satz 2 SGB V ergebenden Betrag an den Leistungserbringer. Ziel dieser Norm (zu deren Verfassungsmäßigkeit: BSG, Urteil vom 25. Juni 2009 - BSG B 3 KR 3/08 R - BSGE 103, 275) ist es, die Eigenverantwortung der Versicherten zu stärken und einen Beitrag zur Konsolidierung der Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung zu leisten (BTDrucks 15/1525, S. 83).
- 14 Im Zuge der Reform der gesetzlichen Krankenversicherung hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, die Be- und Entlastungen des GKV-Modernisierungsgesetzes wirkungsgleich in die Beihilfe- und Versorgungsregelungen für Minister und Beamte zu übertragen (BTDrucks 15/1584, S. 10). Mit Art. 1 der 27. allgemeinen Verwaltungsvorschrift vom 17. Dezember 2003 zur Änderung der Beihilfevorschriften (GMBI 2004, 227) wurde daraufhin als beihilferechtliches Pendant zur Praxisgebühr in § 12 Abs. 1 Nr. 4 BhV a.F. ein pauschaler Eigenbehalt eingeführt: Danach sollten sich die beihilfefähigen

Aufwendungen bei Inanspruchnahme von ärztlichen, zahnärztlichen oder psychotherapeutischen Leistungen um einen Pauschbetrag von 20 € je Kalenderjahr je Beihilfeberechtigten und je berücksichtigungsfähigen Angehörigen mindern. Durch Art. 1 der 28. allgemeinen Verwaltungsvorschrift erhielt die Regelung rückwirkend zum 1. Januar 2004 ihre vorliegend maßgebliche Fassung, ohne dass der Normgeber eine Abkehr von dem zeitabschnittsbezogenen Einbehalt eines Pauschbetrages vollzogen hätte.

- 15 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Herbert

Dr. Heitz

Thomsen

Dr. Hartung

Dr. Fleuß

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 12,21 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 i.V.m. § 52 Abs. 3 GKG).

Herbert

Dr. Heitz

Dr. Fleuß

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Beamtenrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BBG	§ 79
BhV	§ 12 Abs. 1
GG	Art. 33 Abs. 5
SGB V	§ 28 Abs. 4

Stichworte:

Beihilfe; Praxisgebühr; Eigenbehalt; Vorbehalt des Gesetzes; Alimentationsgrundsatz; Fürsorgepflicht; erste Inanspruchnahme; Zuzahlung; Kostendämpfungsmaßnahme; Wirkungsgleichheit.

Leitsatz:

Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 BhV mindert sich die Beihilfe jeweils um einen Eigenbehalt von 10 € je Kalendervierteljahr je Beihilfeberechtigten und je berücksichtigungsfähigen Angehörigen, wenn und sobald eine ambulante ärztliche, zahnärztliche oder psychotherapeutische Leistung in Anspruch genommen wird.

Urteil des 2. Senats vom 14. Dezember 2010 - BVerwG 2 C 20.09

I. VG Berlin vom 05.09.2007 - Az.: VG 7 A 46.05 -
II. OVG Berlin-Brandenburg vom 12.03.2009 - Az.: OVG 4 B 38.08 -