

3 K 80/04



VERWALTUNGSGERICHT DES SAARLANDES

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

des

Klägers,

- Prozessbevollmächtigte:

gegen

das

Beklagten,

wegen Beihilfe (Eigenanteil bei Heilbehandlungen)

hat die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts des Saarlandes in Saarlouis durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Freiherr v. Funck, die Richter am Verwaltungsgericht Graus und Schmit sowie die ehrenamtliche Richterin Klos und den ehrenamtlichen Richter Delles aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 21. September 2004

für R e c h t erkannt:

Unter Abänderung der Beihilfebescheide des Beklagten vom 17.10.2003 und 22.01.2004 sowie der Widerspruchsbescheide des Ministeriums für Inneres und Sport vom 31.10.2003 und 15.04.2004 wird der Beklagte verpflichtet, dem Kläger weitere Beihilfe zu den strittigen Aufwendungen entsprechend den festgesetzten Höchstbeträgen ohne Abzug eines Eigenanteils zu gewähren.

Die Kosten des Rechtsstreits trägt der Beklagte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung eines Betrages in Höhe der sich aus dem Kostenfestsetzungsbeschluss ergebenden Kostenschuld abwenden, sofern nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

#### Tatbestand

Im vorliegenden Rechtsstreit wendet sich der beihilfeberechtigte Kläger gegen den seitens des Beklagten vorgenommenen Abzug eines Eigenanteils von 15 % von den beihilfefähigen Höchstbeträgen für Heilbehandlungen.

Unter dem 12.10.2003 beantragte der Kläger u.a. Beihilfe für Aufwendungen für Lymphdrainage (Rechnung des Masseurs , vom 11.09.2003 über insgesamt 291,40 €) und Krankengymnastik (Rechnung der Praxis für Krankengymnastik , vom 16.09.2003 über insgesamt 409,- €).

Mit Beihilfebescheid vom 17.10.2003 erkannte der Beklagte insoweit beihilfefähige Aufwendungen in Anwendung eines Erlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 20.06.2003 entsprechend den dort aufgeführten Höchstsätzen vermindert um einen Eigenanteil von 15 % an und gewährte dem Kläger eine dementsprechende Beihilfe von 173,39 € bzw. 243,39 €.

Hiergegen legte der Kläger mit Schreiben vom 31.10.2003 Widerspruch ein, den er - unter Bezugnahme auf einen früheren Widerspruch - damit begründete, die Nichtgewährung der (vollständigen) Beihilfeleistung stelle eine Fürsorgepflichtverletzung, einen Verstoß gegen das Grundgesetz (Benachteiligung von Behinderten) und eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (Schlechterstellung der Beamten gegenüber krankenversicherten Arbeitnehmern) dar.

Durch Widerspruchsbescheid des Ministeriums für Inneres und Sport vom 15.01.2004 wurde der Widerspruch zurückgewiesen: Die maßgeblichen Vorschriften der Beihilfeverordnung - BhVO - seien zutreffend angewandt worden. Art. 3 Abs. 1 GG sei nicht verletzt, weil gesetzliche Krankenversicherung und Beihilfe zwei gänzlich unterschiedliche Systeme darstellten. Die - allein maßgebliche - Fürsorgepflicht des Dienstherrn gebiete nicht den Ausgleich jeglicher aus Anlass von Krankheitsfällen entstandener Aufwendungen und auch nicht deren Erstattung in jeweils vollem Umfang. Eine Ausnahme sehe die BhVO nur dann vor, wenn bei Vorliegen einer schweren Erkrankung eine unzumutbare Belastung vorliege; dann könne eine Erhöhung des Bemessungssatzes vorgenommen werden (§ 15 Abs. 7 BhVO).

Am 13.02.2003 hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben, mit der er sein Begehren weiterverfolgt:

- Zunächst werde aus den angefochtenen Bescheiden die gesetzliche Grundlage für die Festsetzung des Eigenanteils nicht deutlich. Unstreitig handele es sich um ärztlich verordnete Heilbehandlungen, die grundsätzlich beihilfefähig seien, und zwar in voller Höhe.
- Der Beklagte habe keine einzelfallbezogene Prüfung vorgenommen (und damit sein Ermessen nicht ausgeübt), was die ausnahmsweise mögliche Erhöhung des Bemessungssatzes gemäß § 15 Abs. 7 BhVO angehe. Er, der Kläger, leide einerseits an einer Querschnittslähmung, die wöchentliche Aufwendungen für Heilbehandlungen in Höhe von 140,- € mit sich bringe, wovon er einen Eigenanteil von 14,70 € zu tragen habe. Andererseits beziehe er lediglich eine Mindestversorgung von 1.240,- € monatlich. Damit sei die ihm zugemutete Eigenleistung vier bis fünfmal so hoch wie die vom Bundesverwaltungsgericht – BVerwG – (03.07.2003) vorgegebene Höchstgrenze von 1 % der (Jahres-)Bezüge.
- Damit verstoße der Eigenanteil gegen das Alimentationsprinzip und gegen hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums (vgl. BVerwG, aaO, Bundesverfassungsgericht – BVerfG – 07.11.2002), denn eine anderweitige Absicherung sei ihm insoweit nicht

möglich. Daneben fehle es an einer der Befreiung von der Zuzahlung bei Medikamenten entsprechender Regelung für dauernde Heilbehandlung chronisch kranker Mindestversorgungsempfänger. Damit bestehe die Gefahr, dass diese auf notwendige Heilbehandlungen verzichten oder sie stark reduzieren.

Der Kläger hat in der Folge seine Klage am 05.05.2004 unter Einbeziehung eines Beihilfebescheides des Beklagten vom 22.01.2004 und des entsprechenden Widerspruchsbescheids vom 15.04.2004 erweitert (betr. 2 x Lymphdrainage und 1 x Krankengymnastik).

Ergänzend (Schriftsatz vom 13.09.2004) verweist er auf die Entscheidung des BVerwG vom 27.11.2003 – 2 C 37.02 -.

Der Kläger beantragt,

unter Abänderung der Beihilfebescheide des Beklagten vom 17.10.2003 und 22.01.2004 sowie der Widerspruchsbescheide des Ministeriums für Inneres und Sport vom 31.10.2003 und 15.04.2004 den Beklagten zu verpflichten, ihm weitere Beihilfe zu den strittigen Aufwendungen entsprechend den festgesetzten Höchstbeträgen ohne Abzug eines Eigenanteils zu gewähren;

hilfsweise,

den Beklagten unter Abänderung der o.a. Bescheide zu verpflichten, dem Kläger die Eigenanteile soweit zu erstatten, als diese Belastung 1 % seiner Einkünfte übersteigt.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er bezieht sich (unter Beifügung einer „persönlichen Meinung“) auf die Ausführungen der Widerspruchsbehörde.

Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der einschlägigen Behördenunterlagen (2 Verwaltungsakten) Bezug genommen; er war Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

### Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage ist bereits hinsichtlich des Hauptantrags begründet, denn der Kläger hat einen Anspruch auf die begehrte ungekürzte (d.h. ohne Abzug eines von ihm zu tragenden Eigenanteils) Beihilfe zu den ihm entstandenen Aufwendungen für die in Rede stehenden Heilbehandlungen (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

#### **1. Die Beihilfeverordnung des Saarlandes genügt nicht den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts.**

Zu dieser Überzeugung gelangt das Gericht aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts – BVerwG – vom 17.06.2004 – 2 C 50.02 – (noch nicht veröffentlicht). Das BVerwG führt dort zu den Beihilfavorschriften des Bundes (Allgemeine Verwaltungsvorschrift für Beihilfe in Krankheits- Pflege- und Geburtsfällen – BhV-) aus:

*„Ob und welche Leistungen der Dienstherr im Fall von Krankheit und Pflegebedürftigkeit erbringt, ist für den Beamten und seine Familie von herausragender Bedeutung... Der Umfang der Beihilfen bestimmt die Qualität der Versorgung bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit sowie den Umfang der Eigenvorsorge... Der ... Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs von Beihilfe und verbleibender Notwendigkeit der Eigenvorsorge bei stetig steigenden Kosten einerseits und die unmittelbare Wechselbezüglichkeit von Alimentation sowie ergänzender ... Beihilfe andererseits gebieten es, dass der parlamentarische Gesetzgeber selbst die Verantwortung für die teilweise erheblichen Eingriffe in den erreichten Beihilfe- und Vorsorgestandard übernimmt, wie sie in den Ländern mit unterschiedlichen „Kostendämpfungsmaßnahmen“ ... und im Bund ... erfolgt sind. Anderenfalls hätte es die Exekutive in der Hand, das Maß der von dem Beamten zu erwartenden Beteiligung an den Kosten der medizinischen und pflegerischen Versorgung festzulegen und dadurch das mit der gesetzlich festgelegten Besoldung und Versorgung erreichte Niveau unter Ausschluss des parlamentarischen Gesetzgebers in beachtlichem Umfang abzusenken.“*  
(S. 4 ff. d. Abdrucks)

Zwar beziehen sich die Ausführungen des BVerwG in dem zu entscheidenden Fall auf Verwaltungsvorschriften, bei denen es auf der Hand liegt, dass sie nicht den Anforderungen des allgemeinen Gesetzesvorbehalts entsprechen. Sie sind jedoch nach Auffassung der

Kammer auch auf die vorliegend zu beurteilende BhVO als Rechtsverordnung anzuwenden, denn auch hier fehlt es an der – vom BVerwG mit Blick auf § 200 BBG gerügten – inhaltlichen Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage im Sinn von Art. 80 Abs. 1 GG: § 98 SBG legt insofern nämlich ebenfalls nicht den Rahmen fest, den der Gesetzgeber als „tragende Strukturprinzipien“ selbst regeln muss:

*„Der Gesetzgeber selbst hat in der Bandbreite seiner verfassungsrechtlichen Möglichkeiten ... das Leistungssystem zu bestimmen, das dem Beamten und seiner Familie Schutz im Falle von Krankheit und Pflegebedürftigkeit bietet, festzulegen, welche 'Risiken' erfasst werden, für welche Personen Leistungen beansprucht werden können, nach welchen Grundsätzen Leistungen erbracht und bemessen oder ausgeschlossen werden und welche zweckidentischen Leistungen und Berechtigungen Vorrang haben. Dabei hat der Gesetzgeber dem verfassungsrechtlichen Zusammenhang zwischen Fürsorge und Alimentation besondere Aufmerksamkeit zu widmen.“ (S. 9 d. Abdrucks).*

Das somit festzustellende „Defizit normativer Regelungen“ führt nach Auffassung des BVerwG jedoch (noch) nicht dazu, dass die Beihilfenvorschriften nicht weiter gelten. Vielmehr wird dem Gesetzgeber ein „überschaubarer Zeitraum“ zur Erfüllung seiner Normierungspflicht eingeräumt, während dessen Beihilfen nach einem einheitlichen Handlungsprogramm weiter erbracht werden können (S. 10 d. Abdrucks).

Dem schließt sich die Kammer für den saarländischen Rechtsbereich mit der Folge an, dass vorläufig von einer Gültigkeit und Fortgeltung der BhVO einschließlich der entsprechenden Erlasse usw. grundsätzlich auszugehen ist.

2. Ungeachtet dessen verstößt der hier angewendete Erlass betreffend Aufwendungen für ärztliche verordnete Heilbehandlungen gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 8 i.V.m. Abs. 2 BhVO vom 20.06.2003 (GMBI. Saar 2003, 262) insoweit gegen höherrangiges Recht, als er hierin (abgesehen von der hier nicht im Streit befindlichen Festsetzung von Höchstsätzen für beihilfefähige Heilbehandlungen) regelt:

*„Dabei ist ein Eigenanteil von 15 % als angemessen anzusehen, so dass die in anliegendem Leistungsverzeichnis aufgeführten Beträge in Höhe von 85 % beihilfefähig sind.“*

a. Im Hinblick auf das kurzfristige Inkrafttreten des Erlasses (nämlich bereits zum 01.07.2003) bestehen bereits erhebliche Bedenken gegen seine Rechtmäßigkeit, und zwar unter dem Gesichtspunkt des **Vertrauensschutzes**:

Schon nach bisheriger verwaltungs- und verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung war ein Vertrauen der Beihilfeempfänger auf einen gewissen „Beihilfe- und Vorsorgestandard“ (BVerwG, 17.06.2004, aaO) in der Weise anerkannt, dass in dem aus Art. 115 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Saarlandes – SVerf – folgenden Recht auf Fürsorge „*der Anspruch (des Beamten) enthalten (ist), in seinem Vertrauen auf den Fortbestand beamtenrechtlicher Regelungen nicht oder nicht ohne schwerwiegende und überwiegende Gründe des Allgemeininteresses in der Weise enttäuscht zu werden, dass er durch geltendes Beamtenrecht bei vernünftiger Betrachtungsweise zu wichtigen, seine Lebensgestaltung betreffenden und nicht rückgängig zu machenden oder folgenlos zu beseitigenden Dispositionen – auch Unterlassungen – veranlasst wird, die sich in Anbetracht der dann folgenden Rechtsänderung als sinnlos oder nachteilig erweisen*“ (Verfassungsgerichtshof des Saarlandes – SVGH – Urteil vom 17.12.1996 - Lv 3/95- und dem folgend zuletzt Urteil der Kammer vom 27.01.2004 - 3 K 716/03 -).

Ein solcher Fall lag u.a. bei solchen Beihilfeberechtigten vor, die beihilfekonform versichert waren und nach Inkrafttreten der Änderung des Beihilferechts zum 01.07.1995 (Ausschluss der sog. Wahlleistungen von der Beihilfefähigkeit) ohne ihr Verschulden und entgegen ihre erkennbar gewordene Absicht aus anderen als finanziellen Gründen keinen oder keinen vollständigen, dem neuen Beihilferecht angepassten Krankenversicherungsschutz unter Ausschluss von Wahlleistungen erhalten konnten.

Einschneidende Änderungen im Beihilferecht setzen demgemäß mit Blick auf das bislang praktizierte System von Beihilfe und Eigenvorsorge (vgl. BVerwG, 17.06.2004, aaO) eine **rechtzeitige Information** und gegebenenfalls **Übergangs- und Ausnahmeregelungen** voraus.

Hieran fehlt es vorliegend gänzlich. Dass für Behandlungen, die vor dem 01.07.2003 durchgeführt worden sind, Beihilfe ohne Abzug eines Eigenanteils gewährt werden, erscheint insofern als nicht ausreichend. Vielmehr hätte es einer rechtzeitigen, umfassenden Information der Beihilfeberechtigten bedurft, damit diese sich auf die neue Rechtslage einstellen und ihr gegebenenfalls durch Abschluss einer diese Lücke ausfüllende private Krankenversicherung hätten Rechnung tragen können. Auch die Verschiebung des Inkrafttretens („Vorlaufzeit“) wäre in Betracht gekommen. Zwar handelt es sich im vorliegenden Fall nicht um einen derart gravierenden Einschnitt wie bei dem Wegfall der Beihilfe für Wahlleistungen. Gleichwohl können, wie noch zu zeigen sein wird, die finanziellen Belastungen ganz erheblich sein. Gerade im Hinblick auf den Charakter der Heilbehandlungen

als solche von einer gewissen zeitlichen Dauer (s. auch dazu weiter unten) ist es für einen verantwortungsvollen Beamten wichtig und sinnvoll, sich vor Beginn einer solchen Behandlungsserie darüber im klaren zu werden, ob und wie er die damit verbundenen finanziellen Belastungen bewältigt. Hierzu könnte sogar die Überlegung gehören, auf die Behandlung aus wirtschaftlichen Gründen gänzlich verzichten zu müssen.

All dies war den Beihilfeberechtigten in Bezug auf den in Rede stehenden Erlass nicht möglich.

b. Die Belastung der Beihilfeempfänger mit einem Eigenanteil von 15 % verstößt gegen das Gebot der **Realitätsbezogenheit der entsprechenden Höchstsätze**, das sich aus § 4 Abs. 1 BhVO ableiten lässt, wonach beihilfefähig die notwendigen Aufwendungen in angemessenem Umfang sind. Höchstsätze, die weit und damit willkürlich unter dem bleiben, was „marktüblich“ ist, verstoßen hiergegen (vgl. Urteil bzw. Gerichtsbescheid der Kammer vom 19.06.2000 - 3 K 84/99 - und 06.10.2000 - 3 K 104/99 - ). Daher ist in bestimmten Abständen eine Überprüfung notwendig und eine Anpassung geboten (vgl. Urteil der Kammer vom 05.02.2002 - 3 K 65/01 - ). Vor diesem Hintergrund erscheint die Einführung eines Eigenanteils in Höhe von 15 % als eine **Umgehung** der an sich wohl immer noch zutreffenden und hier auch nicht gerügten Höchstsätze, die in dem Erlass ebenfalls festgelegt bzw. verzeichnet worden sind.

c. Die Belastung der Beihilfeberechtigten mit dem in Rede stehenden Eigenanteil von 15 % verstößt jedenfalls gegen die sich letztlich aus Art. 33 Abs. 5 GG ergebende Verpflichtung des Dienstherrn, „Vorkehrungen zu treffen, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt des Beamten auch bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen, insbesondere in Krankheits- und Pflegefällen nicht gefährdet wird.“ (BVerwG, aaO, S. 5 d. Abdrucks).

Das BVerwG führt in Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung (insbesondere Urteil vom 03.07.2003 - 2 C 36.02 -, BVerwGE 118, 277 = ZBR 2004, 49 zum niedersächsischen Beihilfegesetz) aus:

*„Ob er (= der Dienstherr) diese Pflicht über eine entsprechende Bemessung der Dienstbezüge, über Sachleistungen, Zuschüsse oder in sonst geeigneter Weise erfüllt, bleibt von Verfassungs wegen seiner Entscheidung überlassen. Kommt der Dienstherr seiner Fürsorgepflicht durch die Zahlung von Beihilfen nach, die die aus der Alimentation zu bestreitende Eigenvorsorge ergänzen, so muss gewährleistet sein, dass der Beamte nicht mit erhebli-*

*chen Aufwendungen belastet bleibt, die er auch über eine ihm zumutbare Eigenvorsorge nicht absichern kann... (S. 6 d. Abdrucks)*

Allerdings:

*„Einen exakt bestimmbaren Satz oder proportionalen Anteil, mit dem die Eigenvorsorge betrieben werden kann und soll, enthalten die gesetzlichen Regelungen über die Bezüge der Beamten, Richter und Versorgungsempfänger nicht...“ (S. 6 d. Abdrucks)*

Es verbleibt vielmehr bei dem bisher schon zu beachtenden Grundsatz, dass die Fürsorgepflicht keinen vollständigen Ausgleich der Kosten durch Beihilfe und Versicherungsleistungen erfordert (so zuletzt BVerwG, 03.07.2003, aaO; ständige Rechtsprechung der Kammer und des zuständigen Senats des Oberverwaltungsgerichts Saarlouis).

Eine Verletzung der Fürsorgepflicht, und zwar in ihrem „Wesenskern“, kann aber beispielsweise dann vorliegen bzw. darin gesehen werden, dass ein sog. Therapie-Tandem von der Beihilfefähigkeit als Hilfsmittel trotz ganz erheblicher Kosten (im zu entscheidenden Fall: 4.321,- DM) ausgenommen wird (vgl. dazu Urteil der Kammer vom 19.10.1999 - 3 K 293/98 - und der dies bestätigende Beschluss des OVG Saarlouis vom 11.03.2002 - 1 R 11/00 -).

Bei den hier in Rede stehenden Heilbehandlungen werden die Beihilfeberechtigten **pro Behandlung** nur mit einem ungleich geringeren Eigenanteil belastet. Es muss jedoch folgendes gesehen werden:

- Bei Heilbehandlungen handelt es sich um solche von einer gewissen zeitlichen **Dauer**. In der Regel wird eine “Serie“ von mindestens sechs bis zehn Behandlungen verordnet.
- In der Mehrzahl der Fälle besteht Behandlungsbedürftigkeit aufgrund eines chronischen, u.U. schon angeborenen Leidens. Damit ergibt sich vielfach die Notwendigkeit einer Dauerbehandlung.
- Dabei sind häufig mehrere unterschiedliche Heilbehandlungen erforderlich, also z.B. Krankengymnastik **und** Massage **und** Ergotherapie.
- Handelt es sich demgemäß typischerweise um Behandlungen von **chronisch** Erkrankten, sind besonders betroffen Beihilfeberechtigte mit **Kindern** oder beihilfeberechtigte **Versorgungsempfänger**. In beiden Fällen ist die finanzielle Situation ohnehin vielfach angespannt.

- Ebenso typisch in den genannten Fällen ist, dass Honorare für Heilbehandlungen nur einen Teil dessen ausmachen, was zur Heilung und/oder Linderung (nämlich **neben** Arzt-, Krankenhaus- und Medikamentenkosten) ohnehin aufgebracht werden muss.
- Weiter muss gesehen werden, dass die **finanziellen Belastungen** für Patienten im Gesundheitsbereich **steigen**, **Erstattungsansprüche** jedoch durch unterschiedlichste „Kostendämpfungsmaßnahmen“ (BVerwG, 17.06.2004, aaO) ständig und in erheblichem Umfang **reduziert** werden (Einschränkungen und Ausschlüsse betr. die Beihilfefähigkeit von Sehhilfen, Zahnersatz usw.; Praxisgebühr; in anderen Bundesländern durch Einführung einer entsprechenden Pauschale, vgl. BVerwG, 03.07.2003, aaO).
- Demgegenüber steigen Bezüge und Versorgungsbezüge nicht im gleichen Maß. Das Gegenteil ist bekanntlich, ohne dass es weiterer Ausführungen bedarf, der Fall.

All dies hätte berücksichtigt werden und geprüft werden müssen, inwieweit sich die summierten Belastungen auf die finanzielle Gesamtsituation der Betroffenen auswirken: Nur dann, wenn sie **unter einem Prozent ihrer Jahresbezüge** liegen, bleibt in aller Regel der amtsangemessene Lebensunterhalt gewahrt (BVerwG, 03.07.2003, aaO, ähnlich Urteil vom 27.11.2003 – 2 C 37.02 -, ZBR 2004, 171 betr. Gewährung von Heilfürsorge anstelle von Beihilfe).

Diese Grenze wird im vorliegenden Fall eindeutig überschritten. Von daher ist nach Auffassung der Kammer die pauschale Einführung eines 15%igen Eigenanteils rechtswidrig. Demgegenüber wäre beispielsweise eine einkommensabhängige Pauschale wie in Niedersachsen in Betracht gekommen: Sie verstößt nicht gegen höherrangiges Recht (BVerwG, 03.07.2003, aaO, sowie Urteile vom selben Tag – 2 C 24.02 -, DÖD 2004, 82 – und 2 C 41 und 45.02).

Wie sich bereits ausweislich der Begründung des Widerspruchsbescheids im vorliegenden Verfahren zeigt, bietet die Regelung des § 15 Abs. 7 BhVO (Erhöhung des Bemessungssatzes) keinen praktikablen und nicht einmal kalkulierbaren Schutz vor der somit festzustellenden finanziellen Belastung: Erforderlich ist eine besondere Antragsstellung; die Voraussetzungen für eine Gewährung sind nicht ersichtlich.

Daher war der Beklagte antragsgemäß zur Gewährung von Beihilfe ohne Abzug des unstrittenen Eigenanteils von den sich aus den – unbeanstandet gebliebenen – Höchstsätzen ergebenden (hier im Einzelnen freilich nicht transparent gewordenen und daher nicht bezifferbaren) beihilfefähigen Aufwendungen zu verpflichten.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus den §§ 167 VwGO i.V.m. 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Berufung war wegen grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen (vgl. §§ 124 a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

#### Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten die **Berufung** an das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes zu.

Die Berufung ist bei dem **Verwaltungsgericht des Saarlandes, Kaiser-Wilhelm-Straße 15, 66740 Saarlouis**, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen. Die Berufung muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Berufung ist **innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem **Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Prälat-Subtil-Ring 22, 66740 Saarlouis**, einzureichen. Die Berufungsbegründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten.

Die Einlegung und die Begründung der Berufung müssen durch einen **Rechtsanwalt** oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Prozessbevollmächtigten erfolgen. In Streitigkeiten aus einem gegenwärtigen oder früheren Beamtenverhältnis sind als Prozessbevollmächtigte auch Mitglieder und Angestellte von Gewerkschaften zugelassen, soweit sie kraft Satzung oder Vollmacht zur Prozessvertretung befugt sind.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte und Angestellte mit Befähigung zum

**3 K 80/04**

Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

gez. v.Funck

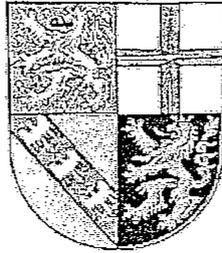
Graus

Schmit

Ausgefertigt:

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle  
des Verwaltungsgerichts des Saarlandes

3 K 257/03



EINGANG  
06. Dez. 2004  
Rechtsanwälte  
[Redacted]

VERWALTUNGSGERICHT DES  
SAARLANDES

→ rechtskräftig!

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]

In dem Verwaltungsrechtsstreit

des [Redacted]

Klägers,

-Prozessbevollmächtigte: [Redacted]

gegen

[Redacted]

Beklagten,

wegen Gewährung von Beihilfe (orthopädische Schuheinlagen)

hat die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts des Saarlandes in Saarlouis durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Freiherr von Funck, die Richter am Verwaltungsgericht Graus und Handorn sowie die ehrenamtliche Richterin Ferdinand Storb und den ehrenamtlichen Richter Kiefer im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung am 23. November 2004

für Recht erkannt:

1. Unter Aufhebung des Bescheides vom 08.07.2003 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Ministeriums für Inneres und Sport vom 27.08.2003 wird der Beklagte verpflichtet, dem Kläger die Aufwendungen für zwei Paar orthopädische Schuheinlagen in Höhe von 125,00 € und 180,00 € als beihilfefähig anzuerkennen und entsprechend dem Beihilfebemessungssatz von 80 % über den bisher geleisteten Betrag hinaus in Höhe von 100,00 € (28,00 € + 72,00 €) zu erstatten.
2. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar; der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung eines Betrages in Höhe der sich aus dem Kostenfestsetzungsbeschluss ergebenden Kostenschuld abwenden, falls nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Tatbestand

Der Kläger ist Polizeibeamter im Dienste des Saarlandes.

Sein [REDACTED] 1990 geborener Sohn [REDACTED] leidet seit Geburt an einem Senk-Spreizfuß und muss seither Schuhe mit Einlagen tragen. In der Vergangenheit erkannte der Beklagte bis einschließlich zum Jahr 2002 ohne Einschränkung die Beihilfefähigkeit der Schuheinlagen an und gewährte eine Beihilfe in Höhe des Bemessungssatzes von 80 %.

Mit Beihilfeantrag vom 24.06.2003 machte der Kläger u.a. Aufwendungen für zwei Paar Schuheinlagen in Höhe von 125,00 € und 180,00 € geltend.

Durch Bescheid vom 08.07.2003 gewährte der Beklagte zu diesen Aufwendungen eine Beihilfe in Höhe von jeweils 72,00 €, wobei die Summe der beihilfefähigen Aufwendungen auf 90,00 € begrenzt wurde.

Gegen diesen Bescheid legte der Kläger mit Schreiben vom 21.07.2003 Widerspruch ein. Dabei machte er geltend, laut Rechnungsdatum der Firma [REDACTED] vom 06.05.2003 würden diese Rechnungen noch nicht unter die Neuregelungen des Beihilferechts fallen, da diese erst mit dem 01.07.2003 in Kraft getreten seien. Eine frühere Anwendung der Kürzungen halte er für nicht rechtmäßig.

Durch Widerspruchsbescheid vom 26.08.2003 wies das Ministerium für Inneres und Sport den Widerspruch mit der Begründung zurück, nach § 4 Abs. 1 Beihilfeverordnung (BhVO) habe ein Beihilfeberechtigter lediglich Anspruch auf Erstattung der anlässlich eines Krankheitsfalles entstandenen notwendigen Aufwendungen in angemessenem Umfang. Dabei richte sich die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für die Anschaffung von vom Arzt schriftlich verordneten Hilfsmitteln nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 BhVO in Verbindung mit den zu dieser Vorschrift ergangenen Richtlinien betreffend Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für Hilfsmittel vom 14. Dezember 1993 (GMBI. Saar S. 456), zuletzt geändert durch Erlass vom 20.6.2003.

Nach Nr. 1 dieser Richtlinien könnten die Auslagen für eine angemessene und gezielte Ausführung als beihilfefähig anerkannt werden. Ein Höchstbetrag von 90,00 € sei für die beschafften Einlagen angemessen im Sinne des § 4 Abs. 1 BhVO.

Durch den Vorbehalt der Angemessenheit solle verhindert werden, dass dem Grunde nach beihilfefähige Aufwendungen auf dem Weg über die Beihilfe auch insoweit auf den Dienstherrn abgewälzt werden könnten, als ihre Höhe in einem Missverhältnis zu der mit ihnen abgegoltenen Dienstleistung oder Ware stehe. Einlagen in der verordneten

Art hätten auch zu einem günstigeren Preis erworben werden können. Dem entsprechend seien die Aufwendungen für orthopädische Einlagen auf einen beihilfefähigen Höchstbetrag von 90,00 € begrenzt worden.

Der Beihilfeberechtigte sei auf Grund der Treuepflicht gehalten, hohe Kosten zu Lasten des Dienstherrn zu vermeiden, wenn andere weniger kostenaufwendige, aber medizinisch gleichwertige Hilfsmittel beschafft werden könnten. Das Landesamt für Finanzen habe in diesem Zusammenhang entsprechende Rechnungsbeträge anderer Unternehmen zum Vergleich herangezogen. Auf der Grundlage dieser vergleichbaren Angebote hätten nur die Aufwendungen in Höhe von 90,00 € als angemessen angesehen werden können. Unabhängig von der vom Kläger angesprochenen beihilferechtlichen Neuregelung sei vom Beklagten im Rahmen des § 4 Abs. 1 BhVO der Höchstbetrag von 90 € als angemessen angesehen worden. Dem Kläger stehe demnach keine höhere Beihilfe zu.

Am 26.09.2003 hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben. Zur Begründung macht er geltend, sein Sohn brauche die Einlagen sowohl für Straßen- als auch für Sportschuhe. Die für die Straßenschuhe kosteten 125,00 €, die für Sportschuhe 180,00 €. Dies seien jedenfalls die Preise in dem Orthopädiegeschäft [REDACTED]. Zwar gebe es preiswertere Orthopädiegeschäfte. Bis circa 1999 habe der Kläger die Einlagen seines Sohnes häufig im Orthopädiegeschäft [REDACTED] gekauft, wo die Einlagen circa 30,00 € bis 40,00 € billiger seien.

Es habe sich jedoch in der Vergangenheit herausgestellt, dass die Hilfestellungen durch die Einlagen, wie sie im Geschäft Borisch hergestellt und verkauft worden seien, nicht den gleichen Erfolg gebracht hätten, wie die aus dem Orthopädiegeschäft [REDACTED]. Sein Sohn sei nicht schmerzfrei gewesen und habe auch eindeutig noch Fehlstellungen aufgewiesen, wobei dann, wenn die Einlagen im Orthopädiegeschäft [REDACTED] gefertigt worden seien, sich Verbesserungen im Hinblick auf die Fehlstellungen bestätigt hätten. Zudem laufe sein Sohn mit diesen Einlagen schmerzfrei.

Die Einlagen seien jeweils durch den Allgemeinmediziner, Herrn Dr. [REDACTED] [REDACTED] verschrieben worden. Die geforderten Beihilfeleistungen seien sowohl angemessen als auch uneingeschränkt notwendig, da sein Sohn bei den qualitativ höherwertigen Schuheinlagen eine eindeutige gesundheitliche Besserung erfahre, die mit anderen Einlagen nicht zu erreichen sei.

Der Kläger hat schriftsätzlich beantragt,

den Beklagten unter Abänderung des Bescheides vom 08.07.2003 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Ministeriums für Inneres und Sport vom 27.08.2003 zu verpflichten, dem Kläger

die Aufwendungen für zwei Paar orthopädische Schuheinlagen nicht nur in Höhe von 90,00 €, sondern in Höhe von insgesamt 305,00 € als beihilfefähig anzuerkennen und gegebenenfalls zu erstatten.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung bezieht er sich auf die Ausführungen des Widerspruchsbescheides des Ministeriums für Inneres und Sport vom 27.08.2003.

Mit Schreiben vom 16.09.2004 hat das Gericht verschiedene orthopädische Fachgeschäfte gebeten, Auskunft darüber zu erteilen, was der übliche Preis für orthopädische Schuheinlagen ist, ob es je nach Ausfertigung Unterschiede gibt, etwa für Straßenschuhe und Sportschuhe und wenn ja, ob diese unterschiedlichen Ausfertigungen eher einer orthopädischen Notwendigkeit entsprechen oder eher einer Frage des nicht unbedingt notwendigen Komforts, ob es für verschiedene Ausfertigungen "Standardpreise" gibt oder ob jede Einlage individuell angefertigt und entsprechend preislich unterschiedlich veranschlagt wird.

Hinsichtlich des Ergebnisses dieses Auskunftersuchens wird auf die Antwortschreiben vom 28.09.2004, 30.09.2004, 30.09.2004 und 22.09.2004 sowie auf die Ausführungen des Landesinnungsmeisters der Orthopädienschuhmacher im Schreiben vom 08.10.2004 verwiesen.

Wegen des Sachverhaltes im Einzelnen wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsunterlagen, der Gegenstand der Entscheidungsfindung war.

#### Entscheidungsgründe

Die Entscheidung ergeht mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung (§ 101 Abs. 2 VwGO).

Die Klage ist zulässig und begründet.

Der Kläger hat -entsprechend einem Bemessungssatz von 80 % für seinen Sohn [REDACTED] einen Anspruch auf die begehrte ungekürzte (d.h. ohne Begrenzung auf den Höchstbetrag von 90 €) Beihilfe zu den ihm entstandenen Aufwendungen für zwei Paar orthopädische Schuheinlagen. Der ablehnende Bescheid des Beklagten vom 08.07.2003 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 27.08.2003 ist insoweit rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Zwar hat der Beklagte in den angefochtenen Bescheiden zutreffend darauf hingewiesen, dass nach § 4 Abs. 1 BhVO der Beihilfeberechtigte lediglich einen Anspruch auf Erstattung der anlässlich eines Krankheitsfalles entstandenen notwendigen Aufwendungen in angemessenem Umfang hat.

Die Annahme des Beklagten, nach Nr. 1 der zu § 5 Abs. 1 Nr. 9 BhVO ergangenen Richtlinien betreffend Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für Hilfsmittel vom 14.12.1993 (der Erlass vom 20.6.2003 war zum Zeitpunkt des Entstehens der streitigen Aufwendungen noch nicht in Kraft) könnten die Auslagen für eine angemessene und gezielte Ausführung pauschal auf einen Höchstbetrag von 90,00 € begrenzt werden, verstößt jedoch gegen das sich aus § 4 Abs. 1 BhVO ableitende Gebot der **Realitätsbezogenheit entsprechender Höchstsätze**.

Im Widerspruchsbescheid vom 26.08.2003 stützt das Ministerium für Inneres und Sport die Begrenzung auf den Höchstbetrag von 90,00 € auf einen Vergleich des Beklagten von Rechnungsbeträgen anderer Unternehmen.

Aber bereits aus den dem Gericht durch das Ministerium zugesandten entsprechenden Unterlagen ergibt sich, dass die meisten Rechnungsbeträge - zum Teil weit - über dem Höchstbetrag von 90,00 € liegen (71,60 €, 85,32 €, 116,57 €, 120,00 €, 120,88 €, 125,00 €, 142,00 €, 180,00 €).

Aus den vom Gericht eingeholten Auskünften orthopädischer Fachgeschäfte sowie insbesondere den Ausführungen des Landesinnungsmeisters der Orthopädienschuhmacher im Schreiben vom 08.10.2004 lässt sich sodann entnehmen, dass die weit differierenden Rechnungsbeträge keine Folge unterschiedlicher marktwirtschaftlicher Preiskalkulationen sind, sondern in erster Linie auf einer medizinisch notwendigen individuellen Anfertigung der Schuheinlagen beruhen.

So hat der Landesinnungsmeister der Orthopädienschuhmacher für das Saarland, Herr Paul Peter Zender, im Schreiben vom 08.10.2004 ausgeführt:

"Eine orthopädische Einlage besteht aus mehreren Einzelkomponenten. Diese sind als einzelne Positionsnummern im so genannten „Hilfsmittelkatalog“, aufgelistet, der im Bundesanzeiger veröffentlicht wird. Der Arzt entscheidet, welche Positionen in die Einlage eingebaut werden, abhängig von der medizinischen Notwendigkeit (z.B. Weichpolsterung des Vorfußes bei starkem Spreizfuß, Supinationskeil bei Knickfuß, usw.). Dem entsprechend baut der Orthopädienschuhmacher die Einlage in Handarbeit auf.

Durch diese individuell angepasste Anfertigung wird die medizinische Wirkung der Einlage garantiert.

Eine „Standardeinlage aus der Schublade“, gibt es also nicht; jede Einlage gilt nach dem Medizinproduktegesetz (MPG) als individuelle Sonderanfertigung. Da jeder Orthopädienschuhmacher die Einlagen nach seinem eigenen System fertigt und individuell kalkulieren muss, ergeben sich, wie bekannt, zum Teil Preisschwankungen zwischen den einzelnen Anbietern. Die genannten Preise (125,00 € /180,00 €) sind durchaus im realistischen Bereich angesiedelt, wenn solide handwerkliche Arbeit durchgeführt wird.

Der Sockelbetrag von 90,00 €, den die Beihilfe festlegt, liegt teilweise unter der Summe dessen, was der Orthopädienschuhmacher mit den gesetzlichen Krankenkassen abrechnen kann und dem Aufpreis, den er zusätzlich vom Kunden verlangen muss. Er ist aufgrund des erhöhten Aufwandes im Bereich der privaten Abrechnung daher unrealistisch.

Je nach Einsatzgebiet der Einlage gibt es verschiedene Ausfertigungen. Für den sportlichen Einsatz werden beispielsweise besonders widerstandsfähige Materialien verwendet, die - aus hygienischen Gründen - auch waschbar sein sollen. Dadurch erklärt sich der höhere Preis für sportgeeignete Einlagen. Ob für ein Kind also „nur“, eine Schaleneinlage für die Alltagsschuhe oder auch eine spezielle Einlage für die Sportschuhe angefertigt wird, ist keine Sache des persönlichen Komforts, sondern der Einschätzung des Arztes. Im Sinne der vorbeugenden Gesundheitserhaltung wird durch eine sportgeeignete Einlage die sportliche Betätigung des Kindes positiv unterstützt. Daher kann es durchaus Sinn machen, zusätzlich eine solche (aufwendigere und damit teurere) Einlage anfertigen zu lassen."

Diese Einschätzung des Landesinnungsmeisters deckt sich im Wesentlichen mit den Auskünften der Orthopädie-Fachgeschäfte [REDACTED] und [REDACTED], vom 30.09.2004, die ebenfalls die medizinische Notwendigkeit einer individuel-

len Anfertigung orthopädischer Schuheinlagen und einer damit einhergehenden unterschiedlichen Preiskalkulation betonen. Zwar liegt bei der Firma [REDACTED] der Durchschnittspreis für Einlagen bei ca. 93,00 €, die Preise differieren jedoch je nach Anfertigung zwischen 70,00 € und 150,00 €.

Soweit die Firma [REDACTED], sowohl für Straßen- als auch für Sportschuhe zu einer Preiskalkulation in Höhe von 90,00 € kommt, rechtfertigt dies den von der Beklagten festgesetzten Höchstbetrag nicht, da diese Kalkulation offensichtlich von einer Standardausführung ausgeht. [REDACTED] fügt seiner Berechnung nämlich den Satz hinzu: "Außerdem gibt es noch Einlagen in Sonderanfertigung, die aber nur bei extremer Fuß-Fehlbildung in Frage kommt". Im Übrigen würde diese Auskunft auch in Widerspruch zu den nachvollziehbaren und überzeugenden Ausführungen des Landesinnungsmeisters stehen.

Aufgrund der eingeholten Auskünfte kommt das Gericht daher zusammenfassend zu der Überzeugung, dass der vom Beklagten als "angemessen" im Sinne der Beihilfeverordnung angesehene "Höchstbetrag" von 90,00 € gegen das sich aus § 4 Abs. 1 BhVO ableitende Gebot der **Realitätsbezogenheit** verstößt, weil er die medizinisch notwendige Individualanfertigung von orthopädischen Schuheinlagen außer Betracht lässt und damit - je nach orthopädisch notwendiger Ausfertigung - weit und willkürlich unter dem bleibt, was "marktüblich" ist.

Vgl. zum Gebot der Realitätsbezogenheit entsprechender Höchstsätze und zur Notwendigkeit einer Überprüfung und Anpassung in bestimmten Abständen: Urteile bzw. Gerichtsbescheid der Kammer vom 21.09.2004 - 3 K 80/04 -, 05.02.2002 - 3 K 65/01 -, 19.06.2000 - 3 K 84/99 - und 06.10.2000 - 3 K 104/99 -).

Daher war der Beklagte antragsgemäß zur Gewährung einer weiteren Beihilfe in dem sich aus dem Tenor ergebenden Umfang zu verpflichten.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus den §§ 167 VwGO i.V.m. 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Für eine Zulassung der Berufung besteht kein Anlass (vgl. §§ 124a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 4 VwGO).

### Rechtsmittelbelehrung

Die Beteiligten können innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils die Zulassung der Berufung durch das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes beantragen. Dabei müssen sie sich durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte und Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht des Saarlandes, Kaiser-Wilhelm-Straße 15, 66740 Saarlouis, zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Prälat-Subtil-Ring 22, 66740 Saarlouis, einzureichen.

Die Berufung kann nur zugelassen werden, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

gez.: von Funck

Graus

Handorn

### B e s c h l u s s

Der Streitwert wird gemäß §§ 20 Abs. 3, 13 Abs. 2, GKG auf 100,00 € (28,00 € + 72,00 €) festgesetzt.

### Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Festsetzung des Streitwerts steht den Beteiligten oder sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt.

Die Beschwerde ist bei dem **Verwaltungsgericht des Saarlandes, Kaiser-Wilhelm-Straße 15, 66740 Saarlouis**, schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen.

Die Beschwerde ist nur bis zum Ablauf von **sechs Monaten** nach Eintritt der Rechtskraft der Entscheidung in der Hauptsache oder anderweitiger Erledigung zulässig.

gez.: von Funck

Graus

Handorn

Ausgefertigt:

01. DEZ. 2004

*Hir*  
(Hir)  
Justizsekretärin, Justizangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle  
des Verwaltungsgerichts des Saarlandes

