
Datum: 27.09.2001
Gericht: Obergerverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 1. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 1 A 193/00
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2001:0927.1A193.00.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Köln, 22 K 1410/95

Tenor:

Die Berufung wird auf Kosten der Beklagten zurückgewiesen.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des jeweils beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- | | |
|---|---|
| Der Kläger steht als Berufssoldat im Range eines Hauptfeldwebels im Dienst der Beklagten. | 1 |
| Der im Jahre 1986 geborene Sohn A. des Klägers erlitt aufgrund eines Verkehrsunfalls im 7. Lebensjahr eine Ataxie nach einem Schädel-Hirn-Trauma. Der behandelnde Arzt für Kinderheilkunde/Psychotherapie Dr. med. F. verordnete im Zusammenhang mit dieser Diagnose für den Sohn unter dem 27. Juni 1994 zehn Mal Hippotherapie. Für die Durchführung des therapeutischen Reitens (10 Termine zwischen August und November | 2 |
| | 3 |

1994) entstanden laut Rechnung der Praxis für Krankengymnastik U. E. in N. Kosten von insgesamt 600,00 DM.

Mit Antrag vom 21. Dezember 1994 beehrte der Kläger eine Beihilfe (u. a.) zu den Kosten der vorerwähnten Hippotherapie für seinen Sohn A. . Mit Bescheid vom 2. Januar 1995 gewährte die Beklagte dem Kläger hierzu eine Beihilfe in Höhe von 280,00 DM; im Übrigen lehnte sie den Antrag ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass die Aufwendungen für die Hippotherapie gemäß den einschlägigen Beihilfebestimmungen nur in Höhe von 350,00 DM (35,00 DM pro Einzelbehandlung) beihilfefähig seien. Die dagegen erhobene Beschwerde des Klägers wies die Beklagte mit Bescheid des B. der V. vom 25. Januar 1995 unter Bezugnahme auf den Durchführungshinweis 1.22 zu § 6 Abs. 2 BhV als unbegründet zurück. 4

Daraufhin hat der Kläger Klage erhoben und zur Begründung im Wesentlichen geltend gemacht: Die Nichtanerkennung des über 350,00 DM hinausgehenden Betrages der Aufwendungen für die Hippotherapie sei rechtswidrig. Die Beklagte habe zu Unrecht eine Erhöhung des beihilfefähigen Betrages nach Maßgabe der Nrn. 5 und 6 des Leistungsverzeichnisses (Hinweis 3 zu § 6 Abs. 1 Nr. 3 BhV) in Fällen des therapeutischen Reitens nicht für möglich erachtet. Die Voraussetzungen jener Vorschriften lägen indes hier vor. 5

Der Kläger hat beantragt, 6

die Beklagte unter Abänderung des Beihilfebescheides des B. der V. vom 30. Dezember 1994 und unter Aufhebung des Beschwerdebescheides vom 25. Januar 1995 zu verpflichten, über den Antrag des Klägers vom 21. Dezember 1994 auf Gewährung einer Beihilfe zu den Aufwendungen für Hippotherapie unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. 7

Die Beklagte hat beantragt, 8

die Klage abzuweisen. 9

Sie hat sich durch die Hinweise des B. des I. im Sinne der angegriffenen Beihilfefestsetzung für gebunden erachtet und im Übrigen die Rechtmäßigkeit der dort geregelten Beihilfegrenzung verteidigt. 10

Durch das angefochtene Urteil, auf dessen Entscheidungsgründe der Senat Bezug nimmt, hat das Verwaltungsgericht nach Durchführung einer Beweisaufnahme - Einholung einer gutachtlichen Stellungnahme des Prof. Dr. med. K. zu der Frage, ob die Hippotherapie eine wissenschaftlich allgemein anerkannte Behandlungsmethode ist - der Klage stattgegeben und die Beklagte antragsgemäß verurteilt. 11

Hiergegen richtet sich die (vom Senat zugelassene) Berufung der Beklagten, zu deren Begründung sie im Wesentlichen geltend macht: Das für die BhV federführende Bundesministerium des Inneren habe mit dem Hinweis 1.22 zu § 6 Abs. 2 BhV in der Neufassung durch das Rundschreiben vom 15. Februar 1994 pauschal sein Ermessen in Beihilfefällen der Hippotherapie ausgeübt und damit ein einheitliches Vorgehen der Verwaltung sichergestellt. In diesem Zusammenhang sei auch einer Wandlung in der Bewertung der Hippotherapie Rechnung getragen worden. Die in Rede stehende Regelung lasse sich entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sehr wohl auf § 6 Abs. 2 BhV stützen. Jedenfalls für die nicht im Hinweis 1.22 (inzwischen: Hinweis 2) zu § 6 Abs. 2 BhV 12

genannten Indikationen sei die Hippotherapie als wissenschaftlich nicht anerkannte Methode einzustufen. Der vom Verwaltungsgericht beauftragte Gutachter habe in seinem Gutachten vom 27. Februar 1999 überdies unbeantwortet gelassen, wie es im Behandlungszeitraum des Sohnes des Klägers im Jahre 1994 um die allgemeine wissenschaftliche Anerkennung der in Rede stehenden Behandlungsmethode gestanden habe. Der vom Kläger angeführte vom Verwaltungsgericht Regensburg entschiedene Fall sei mit dem vorliegenden nicht vergleichbar.

Die Beklagte beantragt (sinngemäß), 13

das angefochtene Urteil zu ändern und die Klage abzuweisen. 14

Der Kläger beantragt, 15

die Berufung zurückzuweisen. 16

Er verteidigt das angefochtene Urteil und verweist ergänzend auf sein bisheriges Vorbringen. 17

Die Beteiligten haben im Berufungsverfahren auf eine mündliche Verhandlung verzichtet. 18

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs Bezug genommen. 19

Entscheidungsgründe 20

Der Senat ist befugt, über die Berufung ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung zu entscheiden, weil die Beteiligten hierzu ihr Einverständnis gegeben haben (§§ 125 Abs. 1 Satz 1, 101 Abs. 2 VwGO). 21

Die Berufung bleibt erfolglos. 22

Das Verwaltungsgericht hat die Beklagte unter Aufhebung der angegriffenen Bescheide jedenfalls im Ergebnis zu Recht zur Neubescheidung des Beihilfeantrags des Klägers vom 21. Dezember 1994 verpflichtet, soweit es dort um die Aufwendungen für Hippotherapie des Sohnes A. geht. Klarstellend wird allerdings darauf hingewiesen, dass der Ausspruch des erstinstanzlichen Urteils, soweit er auf die Beachtung der Rechtsauffassung des "Gerichts" abhebt, dahin zu verstehen ist, dass es nach Durchführung des Berufungsverfahrens nunmehr in erster Linie die in den Gründen dieses Urteils zum Ausdruck kommende Rechtsauffassung des Senats zu beachten gilt. 23

Die in den angegriffenen Bescheiden vorgenommene generelle Begrenzung der beihilfefähigen Aufwendungen für therapeutisches Reiten (Hippotherapie) auf einen Höchstsatz von 35,00 DM pro Einzelbehandlung steht nicht im Einklang mit den Bestimmungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Beihilfe in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen (Beihilfевorschriften - BhV -) in der hier noch anwendbaren Fassung vom 2. April 1992 (GMBI. 1992 S. 210), an denen aufgrund der Verweisung in der unmittelbaren Rechtsgrundlage des § 31 Soldatengesetz (SG) der Anspruch des Klägers auf Beihilfегewährung aus Anlass der Krankheit seines Sohnes zu messen ist. Hierdurch werden zugleich Rechte des Klägers verletzt, denn ohne die rechtswidrige Begrenzung stünde diesem ein höherer Beihilfebetrag zu. 24

Zwar handelt es sich bei den in - grundsätzlich abschließender - Konkretisierung der Fürsorgepflicht des Dienstherrn erlassenen Beihilfевorschriften des Bundes nicht um 25

Rechtsnormen, sondern um Verwaltungsvorschriften. Grundsätzlich wirken Verwaltungsvorschriften im Außenverhältnis nicht selbst anspruchsbegründend, sondern sind dies nur in Verbindung mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz und der tatsächlichen Verwaltungspraxis. Dies gilt aber nicht in gleicher Weise für als Verwaltungsvorschriften erlassene Beihilfevorschriften. Diese konkretisieren - solange eine nähere Regelung durch Gesetz und Verordnung fehlt - die im Gesetz nur im Allgemeinen festgelegte Fürsorgepflicht des Dienstherrn im Interesse einer gleichmäßigen Behandlung aller Beihilfeberechtigten in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen, indem sie die Ausübung des Ermessens der zur Erfüllung der Fürsorgepflicht berufenen Stellen zentral binden. Mit Rücksicht auf diese Besonderheit geht das Bundesverwaltungsgericht, dem der Senat folgt, in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass Beihilfevorschriften auch dann, wenn sie als Verwaltungsvorschriften erlassen sind, hinsichtlich ihrer Auslegung und Anwendung der (revisions)gerichtlichen Überprüfung im gleichen Umfang unterliegen wie Rechtsnormen und dass es deshalb in diesem Zusammenhang auf Feststellungen zur tatsächlichen Verwaltungspraxis nicht entscheidend ankommt.	
Vgl. BVerwG, z. B. Urteil vom 18. September 1985 - 2 C 48.84 -, BVerwGE 72, 119 = DÖD 1986, 156, m.w.N.	26
Unerheblich ist daher, wie im Bundesministerium der V. Fälle der Hippotherapie in der tatsächlichen Praxis seinerzeit hinsichtlich der Frage ihrer Beihilfefähigkeit behandelt worden sind. Auch Runderlasse, Rundschreiben etc. sind in diesem Zusammenhang nicht geeignet, die (zentralen) Beihilfevorschriften abzuändern, sie einzuschränken oder auch nur authentisch zu interpretieren,	27
vgl. Jachmann, ZBR 1997, 342 (345) mit zahlreichen Nachweisen, u. a. auch zur Rechtsprechung des BVerwG,	28
es sei denn, die Beihilfevorschriften enthielten eine ausdrückliche Ermächtigung hierzu. Bestehen derartige Ermächtigungen, z. B. im Hinblick auf den Ausschluss oder die Begrenzung der Beihilfefähigkeit für bestimmte Arzneimittel oder Behandlungsarten, so bleibt allerdings der in diesem Zusammenhang in den Beihilfevorschriften (ggf.) selbst vorgegebene Rahmen zu beachten.	29
In Anwendung dieser Grundsätze ergibt sich für den vorliegenden Fall:	30
Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 3 BhV gehört zu den beihilfefähigen Aufwendungen grundsätzlich auch eine vom Arzt aus Anlass einer Krankheit schriftlich verordnete Heilbehandlung wie z. B. Krankengymnastik oder Bewegungstherapie. Die Hippotherapie ist eine besondere Form der Krankengymnastik. Es handelt sich bei ihr um eine spezielle Reittherapie, bei der unter Anleitung die passive Anpassung des Patienten an die Schwingungen des Rückens des im Schritt gehenden Pferdes als physiotherapeutische Behandlungsmethode zur Therapie von bewegungsgestörten Kindern oder Erwachsenen genutzt wird.	31
Vgl. dazu Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21. September 2000 - LS KR 74/99 -, juris- Nr.: KSRE 081550418; Pschyrembel, Klinisches Wörterbuch, 258. Aufl., S. 671, 1362.	32
Nach § 6 Abs. 2 BhV kann allerdings durch das Bundesministerium des Innern (BMI) die Beihilfefähigkeit von Aufwendungen für die Untersuchung oder Behandlung nach einer wissenschaftlich nicht allgemein anerkannten Methode begrenzt oder ausgeschlossen werden. Hiervon hat das BMI in Gestalt der Hinweise zu § 6 Abs. 2 BhV Gebrauch gemacht,	33

und zwar in Nr. 1.22 auch betreffend das therapeutische Reiten (Hippotherapie). In der im vorliegenden Verfahren maßgeblichen (Änderungs-)Fassung des Rundschreibens des BMI vom 15. Februar 1994 - D III 5 - 210 100 - 1/1h - lautet die einschlägige Ziffer 1.22 - inzwischen wortgleich eingegangen in den Hinweis 2, Stichwort "Therapeutisches Reiten (Hippotherapie)" - wie folgt:

"Aufwendungen sind nur beihilfefähig bei ausgeprägten zerebralen Bewegungsstörungen (Spastik) oder schwerer geistiger Behinderung, sofern die ärztlich verordnete und indizierte Behandlung durch einen Angehörigen der Heilhilfsberufe (z. B. Krankengymnast) mit entsprechender Zusatzausbildung durchgeführt wird. Die Leistung wird der Nr. 4 des Hinweises 3 zu § 6 Abs. 1 Nr. 3 zugeordnet." 34

Die in dem Satz 2 des vorgenannten Hinweises vorgenommene Zuordnung hätte an sich zur Folge, dass der beihilfefähige Höchstbetrag - die Anerkennung der Aufwendungen dem Grunde nach im Falle des Sohnes des Klägers steht zwischen den Beteiligten nicht im Streit - bei Hippotherapie pro Einzelbehandlung strikt auf 35,00 DM begrenzt wäre. Denn die Nr. 4 des Hinweises 3 zu § 6 Abs. 1 Nr. 3 BhV sieht dies ohne Ausnahme vor. Im Ergebnis behandeln damit die Hinweise des BMI die Hippotherapie anders als sonstige Formen der Krankengymnastik, indem sie die Möglichkeit einer Einordnung bestimmter Behandlungsfälle in die Nrn. 5 und 6 des Leistungsverzeichnisses im Hinweis 3 zu § 6 Abs. 1 Nr. 3 BhV mitsamt den zugehörigen großzügiger bemessenen Höchstgrenzen - auch beim Vorliegen der dort geregelten besonderen Indikationen - für die Hippotherapie generell ausschließen. 35

Die im Rahmen des Satzes 2 des Hinweises 1.22 vorgenommene Zuordnung hält indes einer rechtlichen Überprüfung nicht stand. Sie kann bereits deshalb nicht als rechtmäßige Ausübung und Konkretisierung der in § 6 Abs. 2 BhV enthaltenen Regelungsermächtigung angesehen werden, weil die Hippotherapie in Folge einer fehlerhaften Bewertung der Frage ihrer allgemeinen wissenschaftlichen Anerkennung zu Unrecht dem Anwendungsbereich dieser Vorschrift unterstellt worden ist. 36

§ 6 Abs. 2 BhV, in dessen Ausführung der in Rede stehende Hinweis 1.22 ergangen ist, ist keine in vollem Umfang erst ausfüllungsbedürftige "Blankettnorm", sondern enthält - in Gestalt des Merkmals der wissenschaftlich nicht allgemein anerkannten Methode - für seinen Regelungsbereich selbst eine nähere, einen Rahmen vorgebende Konkretisierung der Umstände, im Hinblick auf die das BMI die Beihilfefähigkeit ausschließen oder begrenzen darf. Das BMI darf diese Vorgabe nicht ignorieren; es ist ihm deshalb verwehrt, unter Rückgriff auf die Ermächtigung des § 6 Abs. 2 BhV die Beihilfefähigkeit von Auswendungen aus sonstigen (Ermessens-)Gründen auszuschließen oder zu begrenzen. Daraus folgt: Auch eine Begrenzung der beihilfefähigen Aufwendungen der Höhe nach muss - soll sie, wie hier, aus der Ermächtigung in § 6 Abs. 2 BhV abgeleitet werden - in einem hinreichend nachvollziehbaren sachlichen Zusammenhang mit der - zu Recht angenommenen - fehlenden allgemeinen wissenschaftlichen Anerkennung einer bestimmten (Heil-)Methode stehen. Daran fehlt es hier. 37

Es steht zur Überzeugung des Senats fest, dass die Hippotherapie für den hier maßgeblichen Zeitraum eine wissenschaftlich allgemein anerkannte Behandlungsmethode war und ist und deshalb nicht in den Anwendungsbereich der Ermächtigung des § 6 Abs. 2 BhV hätte einbezogen werden dürfen. Dies hat die in erster Instanz durchgeführte Beweisaufnahme in der Sache eindeutig ergeben. Zwar trifft es zu, dass der Gutachter Prof. Dr. med. K. in seiner gutachtlichen Stellungnahme vom 27. Februar 1999 eingangs (lediglich) die - inhaltlich in keiner Weise eingeschränkte - Feststellung trifft, die Gutachtenfrage sei "heute" eindeutig mit JA zu beantworten. Nimmt man die weitere Begründung hinzu, ergibt sich aber, dass der 38

Gutachter sich für diese Feststellung auf eine Vielzahl - einzeln angeführter - medizinischer Untersuchungen aus den "letzten zwanzig Jahren" stützt, die mit kritischer Wissenschaftlichkeit die therapeutische Wirksamkeit der ganzheitlichen krankengymnastischen Therapie auf neurophysiologischer Grundlage mit dem Pferd als Medium der Bewegungsstimulation, also der Hippotherapie, untersucht und belegt hätten. Der Senat hat hiervon ausgehend keine Zweifel, dass der Gutachter sein Bewertungsergebnis auch bereits auf das Jahr 1994 (streitgegenständliches Behandlungsjahr des Sohnes des Klägers) beziehen wollte; einer Rückfrage beim Gutachter bedurfte es hierzu nicht. Substantiierte Einwände gegen den Inhalt des Gutachtens hat die Beklagte im Übrigen nicht vorzubringen vermocht. Soweit sie auf einen Wandel in der Bewertung der Hippotherapie verweist, betrifft dies bereits die Zeit vor der Neufassung des Hinweises 1.22 im Jahre 1994. Dass der Gutachter von falschen rechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die Prüfung des Merkmals der allgemeinen wissenschaftlichen Anerkennung einer Behandlungsmethode ausgegangen wäre,

vgl. hierzu allgemein: BVerwG, z. B. Urteil vom 29. Juni 1995 - 2 C 15.94 -, NJW 1996, 801 = 39
DÖV 1996, 37 = DÖD 1996, 90; ferner Mildenerberger, Beihilfevorschriften (Stand: April 2001),
§ 6 BhV Anm. 19 (5), zur Einordnung der Hippotherapie ebd. Anm. 19 (11),

ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Insbesondere hat der Gutachter zutreffend bei 40
der Wirksamkeit der Hippotherapie im Hinblick auf das therapeutische Ziel angesetzt.
Wirtschaftlichkeitsbedenken, wie sie in erster Linie gegen die Übernahme von Kosten für
Hippotherapie angeführt worden sind,

vgl. dazu etwa VG Regensburg, Urteil vom 29. April 1992 - RO 1 K 91 0389 -, NVwZ-RR 41
1993, 259, unter Hinweis auf die Begründung der Kassenärztlichen Bundesvereinigung,

berühren demgegenüber die Frage der allgemeinen wissenschaftlichen Anerkennung nicht. 42
Auch die Anwendung des § 6 Abs. 2 BhV hat sich daran auszurichten.

Die weitere Frage, ob ggf. § 6 Abs. 4 Satz 2 BhV eine taugliche Ermächtigung für eine der Nr. 43
1.22 (jetzt: Nr. 2) der Hinweise zu § 6 Abs. 2 BhV inhaltlich entsprechende Regelung sein
könnte - was allerdings unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung mit den sonstigen
Formen der Krankengymnastik zusätzliche Probleme aufwerfen könnte -, war vom Senat hier
nicht zu entscheiden. Denn die im Streit stehende Beihilfebegrenzung ist erkennbar nicht in
Ausführung jener, eine Begrenzung der Aufwendungen für die in § 6 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 BhV
bezeichneten Heilbehandlungen ohne eingrenzende tatbestandliche Voraussetzungen
zulassenden weiteren Regelungsermächtigung ergangen; durch den Einleitungssatz des
(heutigen) Hinweises 2 zu § 6 Abs. 2 BhV wird dies noch besonders verdeutlicht. Eine
Umdeutung muss hier, wie bereits das Verwaltungsgericht entschieden hat, ebenfalls
ausscheiden, da das Gericht die in diesem Zusammenhang erforderliche
Ermessensausübung des BMI nicht ersetzen kann und darf.

Vgl. auch Verwaltungsgericht Regensburg, Urteil vom 29. April 1992 - RO 1 K 91 0399 -, 44
a.a.O.

Durch die fehlerhafte Anwendung des § 6 Abs. 2 BhV wurde hier zu Lasten des Klägers der 45
Weg zu einer ansonsten für die krankengymnastische Heilbehandlung seines Sohnes in
Anbetracht der besonderen Indikation und des kindlichen Alters eingreifenden
Beihilferegelung, nämlich der Nr. 6 des Hinweises 3 zu § 6 Abs. 1 Nr. 3, zu Unrecht
"versperrt". Nach jener Regelung wären Aufwendungen in Höhe von 60,00 DM pro
Einzelbehandlung beihilfefähig (gewesen), was den vom Kläger geltend gemachten

Rechnungsbeträgen entspricht. Die Beklagte wird dies bei der Neubescheidung des Beihilfeantrages entsprechend zu berücksichtigen haben.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, der Ausspruch über ihre vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 Satz 1 ZPO. 46

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die gesetzlichen Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO hierfür nicht vorliegen. 47

48