Verwaltungsgericht Münster, 5 K 1761/19

Datum:	05.04.2022
Gericht:	Verwaltungsgericht Münster
Spruchkörper:	5. Kammer
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	5 K 1761/19
ECLI:	ECLI:DE:VGMS:2022:0405.5K1761.19.00

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Rechtsstreits trägt der Kläger.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

T a t b e s t a n d 1

Die Beteiligten streiten über die Beihilfefähigkeit von Glattflächenversiegelungen bei der kieferorthopädischen Behandlung der Tochter des Klägers. 2

Der am 00.00.0000 geborene Kläger bekleidet als Beamter auf Lebenszeit im Dienst des Beklagten ein Statusamt der Besoldungsgruppe A11 als L. . Er ist beim Q1. N. tätig. Der Kläger ist als Beamter beihilfeberechtigt. Hinsichtlich seiner Tochter M. , geboren am 00.00.0000, besteht ebenfalls ein Beihilfeanspruch in Höhe von 80 v.H. In der Zeit vom 00.00.0000 bis zum 00.00.0000 entstanden dem Kläger für die kieferorthopädische Behandlung seiner Tochter Aufwendungen in Höhe von 1.794,21 €. Diese machte er mit Beihilfeantrag vom 00.00.0000 gegenüber der C. N. beihilferechtlich geltend. Dabei entfielen auf die – allein streitgegenständliche – Gebührenposition GOZ 2000 Aufwendungen i.H.v. 232,84 €. 3

Der Beklagte lehnte den Antrag hinsichtlich dieser Position mit Bescheid vom 00.00.0000 ab. Zur Begründung führte er aus, dass es sich bei einer zeitgleich beim Kleben von Brackets durchgeführten Bracketumfeld? oder Glattflächenversiegelung nicht um einen 4

selbstständigen, technisch vom Kleben der Brackets getrennten Behandlungsschritt handele, der eine Beihilfezahlung rechtfertigen würde.

Gegen diesen Bescheid erhob der Kläger unter dem 00.00.0000 Widerspruch. Zur Begründung verwies er auf eine mit dem Widerspruch eingereichte, diese Position und die GOZ 2000 betreffende Stellungnahme der behandelnden Kieferorthopädin sowie einen Auszug aus einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 21. September 2009. 5

Der Beklagte wies den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 00.00.0000 zurück. Der Widerspruch sei zulässig, aber unbegründet. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, beihilfefähig seien gemäß § 3 Abs. 1 BVO NRW die notwendigen Aufwendungen in angemessenem Umfang, die in Krankheitsfällen zur Wiedererlangung der Gesundheit oder zur Besserung oder Linderung von Leiden aufgewendet werden müssen. Zur Klärung der Frage der Angemessenheit der Aufwendungen für ärztliche Leistungen sei neben der BVO NRW die maßgebende ärztliche Gebührenordnung heranzuziehen. Die Gewährung von Beihilfen sei Ausdruck der Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Diese gebiete es aber nicht, generell Beihilfe zu jeglichen Aufwendungen lückenlos zu gewähren, die aus Anlass einer Erkrankung im Einzelfall entstanden seien. Vielmehr könne der Dienstherr bei der Frage der Notwendigkeit und Angemessenheit auch wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigen. Das Land Nordrhein-Westfalen habe seine Auffassung zum ärztlichen Gebührenrecht mit Anlage 7 zur BVO NRW im Verordnungswege dargelegt und veröffentlicht. Die Beihilfeberechtigten hätten sich hierdurch, darauf einstellen können. Nach Ziffer 7.1 Abschnitt B der Anlage 7 zur BVO NRW handle es sich bei der zeitgleich beim Kleben der Brackets durchgeführten Bracketumfeld? oder Glattflächenversiegelung nicht um einen selbstständigen, technisch vom Kleben der Brackets getrennten Behandlungsschritt, der eine eigene Berechnung rechtfertige. Für eine Leistung, die Bestandteil oder eine besondere Ausführung einer anderen Leistung nach dem Gebührenverzeichnis sei, könne der Zahnarzt eine Gebühr nicht berechnen, wenn er für die andere Leistung eine Gebühr berechne. Beihilfenrechtlich könnten somit die Aufwendungen für die Leistung nach Nr. 2000 GOZ im Zusammenhang mit dem zeitgleichen Kleben der Brackets (Nr. 6100 GOZ) nicht anerkannt werden. 6

Am 00.00.0000 hat der Kläger Klage erhoben. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, der Beihilfebescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheids sei rechtswidrig und verletze den Kläger in seinen Rechten, denn er habe einen Anspruch auf beihilferechtliche Bewilligung seiner für die nach Nr. 2000 GOZ abgerechneten Glattflächenversiegelung entstandenen Aufwendungen in Höhe von 232,84 € unter Berücksichtigung eines Bemessungssatzes von 80 vom Hundert. Die vom Land hinsichtlich der Glattflächenversiegelung beim gleichzeitigen Kleben von Brackets in Ziffer 7.1 Abschnitt B der Anlage 7 zur BVO NRW vertretene Auslegung der GOZ sei überholt und nicht mehr vertretbar. Gebührenrechtlich sei die Berechnung der GOZ-Nr. 2000 (Glattflächenversiegelung wegen erhöhter Kariesanfälligkeit während Multibandbehandlung) neben der GOZ-Nr. 6100 (Eingliederung und Kleben von Brackets) zweifelsfrei zulässig. Hiervon gehe auch das Landgericht Hildesheim oder der Verwaltungsgericht Münster in seinem Urteil vom 17. Februar 2016 (5 K 1880/15) aus. Darauf komme es an. Maßgeblich für die Angemessenheit im Sinne der BVO NRW sei die Auslegung des einschlägigen Gebührenrechts durch die Zivilgerichte. Ferner habe die behandelnde Kieferorthopädin im Rahmen des Widerspruchsverfahrens in ihrer Stellungnahme zur Glattflächenversiegelung nach GOZ-Nr. 2000 ausgeführt, dass nach gründlichster Vorreinigung vor dem Bekleben der Zähne mit Brackets die Außenflächen der Zähne mit einem speziellen durchsichtigen Kunststoff versiegelt wurden, um so Entkalkungen und initialer Karies auf den Zahnflächen 7

entgegenzuwirken, die bei festsitzendem Multiband und damit erschwerter Mundhygiene drohten. Der Ausschluss der GOZ-Nr. 2000 neben der GOZ-Nr. 6100 im Verordnungswege widerspreche dem Stand der zahnärztlichen Kunst eklatant, beruhe auf einer nicht mehr vertretbaren Annahme und beschneide den Anspruch des Klägers auf beihilferechtliche Anerkennung der notwendigen und angemessenen Kosten aus § 3 Abs. 1, § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVO NRW in unangemessener Weise. Aus diesem Grunde stelle er sich auch als fürsorgepflichtwidrig dar.

Der Kläger beantragt sinngemäß, 8

den Beklagten zu verpflichten, die dem Kläger anlässlich der kieferorthopädischen Behandlung seiner Tochter M. entstandenen Aufwendungen für eine Glattflächenversiegelung in Höhe von 232,84 € als beihilfefähig anzuerkennen und den sich hiernach ergebenden weiteren Beihilfebetrag nebst Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit Rechtshängigkeit an den Kläger zu zahlen. 9

Der Beklagte beantragt, 10

die Klage abzuweisen. 11

Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, das beklagte Land habe seine Auffassungen zum zahnärztlichen Gebührenrecht bis zum 31. Dezember 2017 lediglich in einem Runderlass des Finanzministeriums veröffentlicht. Mit einer Änderung der BVO NRW zum 1. Januar 2018 habe der Verordnungsgeber mit der Anlage 7 zur BVO NRW seine beihilferechtlichen Hinweise zum zahnärztlichen Gebührenrecht zum Gegenstand seiner Rechtsverordnung gemacht. Losgelöst von der Frage der Auslegung des zahnärztlichen Gebührenrechts durch die Zivilgerichte habe der nordrhein-westfälische Verordnungsgeber damit die Frage der Beihilfefähigkeit einer Bracketumfeld? oder Glattflächenversiegelung beim zeitgleichen Kleben der Brackets dahingehend geregelt, dass eine eigene Berechnung der Versiegelung nicht gerechtfertigt und deshalb nicht beihilfefähig ist (Buchstabe B Ziffer 7.1 der Anlage 7 zur BVO NRW). Er verweist in diesem Zusammenhang auf § 4 Abs. 2 d) BVO NRW, wonach sich, soweit in der Anlage 7 beihilferechtliche Hinweise zum Gebührenrecht aufgeführt sind, die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen nach dieser Anlage richte. 12

Die Beteiligten haben sich mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt. Mit Beschluss vom 22. August 2019 hat das Gericht den Rechtsstreit dem Berichterstatter als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen. 13

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach? und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen. 14

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e 15

I. Das Gericht entscheidet nach Übertragung des Rechtsstreits auf den Berichterstatter als Einzelrichter durch Beschluss vom 22. August 2019 durch den Berichterstatter als Einzelrichter (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) sowie ohne mündliche Verhandlung, weil die Beteiligten ihr Einverständnis mit dieser Vorgehensweise erklärt haben (§ 101 Abs. 2 VwGO). 16

II. Die zulässige Klage ist unbegründet. Dem Kläger steht kein Anspruch auf Bewilligung von Beihilfe nach dem Bemessungssatz 80 vom Hundert hinsichtlich der nach Ziffer 2000 GOZ abgerechneten Aufwendungen in Höhe von 232,84 € aus der allein in Betracht kommenden 17

Anspruchsgrundlage des § 75 Abs. 3 LBG NRW i.V.m. § 3 Abs. 1 BVO NRW zu (vgl. § 113 Abs. 5 VwGO). Denn der Beklagte hat diese Aufwendungen in rechtmäßiger Weise gemäß § 4 Abs. 2 d) BVO NRW i.V.m. Ziffer 7.1 der Anlage 7 zur BVO NRW aus dem beihilferechtlichen Leistungsanspruch ausgenommen (1.). Dieser Ausschluss im Verordnungswege ist auch rechtmäßig erfolgt (2.).

1. Der klageweise verfolgte Beihilfeanspruch besteht nicht, weil der Beklagte diesen gemäß § 4 Abs. 2 d) BVO NRW i.V.m. Ziffer 7.1 der Anlage 7 zur BVO NRW im Verordnungswege aus dem beihilferechtlichen Leistungskatalog ausgenommen hat. 18

Nach § 75 Abs. 3 LBG NRW i.V.m. § 3 Abs. 1 BVO NRW sind unter anderem hinsichtlich der hier streitgegenständlichen kieferorthopädischen Behandlung die notwendigen Kosten in angemessenem Umfange beihilfefähig. Die Angemessenheit dieser Aufwendungen beurteilt sich grundsätzlich nach dem Gebührenrahmen der Gebührenordnungen für Ärzte (GOÄ) und für Zahnärzte (GOZ), da ärztliche bzw. zahnärztliche Hilfe in aller Regel nach Maßgabe dieser Gebührenordnungen zu erlangen ist. Damit setzt die Beihilfefähigkeit grundsätzlich voraus, daß der Arzt oder Zahnarzt die Rechnungsbeträge bei zutreffender Auslegung der Gebührenordnung zu Recht in Rechnung gestellt hat, daß es sich also im Sinne des § 3 Abs. 1 BVO um „notwendige Aufwendungen im angemessenen Umfange" handelt. Daraus folgt, dass der Begriff der notwendigen Aufwendungen im angemessenen Umfang gerichtlich voll überprüfbar ist. 19

Vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Mai 1996 – 2 C 10.95 –, juris, Rn. 20. 20

In § 75 Abs. 10 Nr. 2 d) LBG NRW wird das für Finanzen zuständige Ministerium ermächtigt, die Einzelheiten des Beihilferechts durch Rechtsverordnung zu regeln und hierbei unabhängig von der Notwendigkeit und Angemessenheit der Aufwendungen unter Beachtung der Grundsätze beamtenrechtlicher Fürsorge insbesondere Bestimmungen hinsichtlich des Inhalts und des Umfangs der Beihilfeleistungen durch die Beschränkung oder den Ausschluss von Aufwendungen für kieferorthopädische Leistungen zu treffen. Dies hat der Beklagte durch § 4 Abs. 2 d) BVO NRW i.V.m. Ziffer 7.1 Abschnitt B, Anlage 7 zur BVO NRW im Verordnungswege getan. 21

Nach § 4 Abs. 2 d) BVO NRW richtet sich die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen nach Anlage 7 zur BVO NRW, soweit in dieser Anlage Hinweise zum zahnärztlichen Gebührenrecht aufgeführt sind. Ziffer 7.1 Abschnitt B, Anlage 7 zur BVO NRW lautet: 22

„Bei der zeitgleich beim Kleben der Brackets durchgeführten Bracketumfeld- oder Glattflächenversiegelung handelt es sich nicht um einen selbständigen, technisch vom Kleben der Brackets getrennten Behandlungsschritt, der eine eigene Berechnung rechtfertigt. Für eine Leistung, die Bestandteil oder eine besondere Ausführung einer anderen Leistung nach dem Gebührenverzeichnis ist, kann der Zahnarzt eine Gebühr nicht berechnen, wenn er für die andere Leistung eine Gebühr berechnet (§ 4 Absatz 2 GOZ)." 23

In Anwendung dieser im Verordnungswege getroffenen Regelung des Beklagten besteht kein Beihilfeanspruch des Klägers hinsichtlich der nach Ziffer 2000 GOZ abgerechneten Glattflächenversiegelung neben dem nach Ziffer 6100 GOZ abgerechneten Kleben der Brackets. Dies gilt ungeachtet des Umstands, dass eine zusätzliche Glattflächenversiegelung zur Kariesprophylaxe mittlerweile den Standard kieferorthopädischer Behandlung darstellt und die Leistungen der Beihilfe insoweit hinter dem zu erwartenden Normalstandard erkennbar zurückbleiben. 24

25

2. Dieser Ausschluss ist auch rechtmäßig erfolgt. Er beruht mit § 75 Abs. 10 Nr. 2 d) LBG NRW auf einer ausreichenden Ermächtigungsgrundlage (a)), deren Voraussetzungen vorliegen (b)).

a) § 75 Abs. 10 Nr. 2 d) LBG NRW ist eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für den Ausschluss im Verordnungswege. Nach Art. 70 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung (LV NRW) und den soweit relevant wortgleichen Art. 80 Abs. 1 GG kann eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nur durch Gesetz erteilt werden. Das Gesetz muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. In der Verordnung ist die Rechtsgrundlage anzugeben. Insbesondere muss die Ermächtigung mithin hinreichend bestimmt sein. 26

Der Grad der jeweils zu fordernden Bestimmtheit einer Regelung hängt auch von der Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen ab. Je schwerwiegender die Auswirkungen sind, desto höhere Anforderungen werden an die Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen sein. Insoweit berührt sich das Bestimmtheitsgebot mit dem Verfassungsgrundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, der fordert, dass der Gesetzgeber die entscheidenden Grundlagen des zu regelnden Rechtsbereichs, die den Freiheits- und Gleichheitsbereich des Bürgers wesentlich betreffen, selbst festlegt und dies nicht dem Handeln der Verwaltung überlässt. Damit soll gewährleistet werden, dass Entscheidungen von besonderer Tragweite aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären. (…) Die verfassungsmäßige Ordnung kennt allerdings keinen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts. Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte organisatorische und funktionelle Trennung und Gliederung der Gewalten zielt auch darauf ab, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Vor diesem Hintergrund kann auch die Komplexität der zu regelnden Sachverhalte den Umfang der Regelungspflicht des Gesetzgebers begrenzen. (…) 27

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, juris, Rn. 260 m.w.N. 28

Diesen Anforderungen genügt die Ermächtigung des § 75 Abs. 10 Nr. 2 d) LBG NRW. Die Vorschrift, bei der es sich um ein parlamentarisches, formelles Gesetz handelt, erlaubt es unter anderem ausdrücklich, im Verordnungswege „unabhängig von der Notwendigkeit und Angemessenheit der Aufwendungen unter Beachtung der Grundsätze beamtenrechtlicher Fürsorge insbesondere Bestimmungen (…) hinsichtlich des Umfangs der Beihilfeleistungen für kieferorthopädische Leistungen“ zu treffen. 29

Damit ist zunächst eine hinreichend klare inhaltliche Eingrenzung des von der Verordnungsermächtigung erfassten Regelungsgegenstands verbunden. Dieser betrifft auch, da es sich um Einzelfragen zur Beihilfefähigkeit bestimmter kieferorthopädischer Leistungen handelt, deren Verständnis eine gewisse Sachkunde erfordert und die zudem potentiell im wissenschaftlichen Fortschreiten begründeten Veränderungen unterliegen können, ohne zwangsläufig schwerwiegende Grundrechtseingriffe mit sich zu bringen, typischerweise im Verordnungswege zu regelnde Sachverhalte. Es enthält mit der Wendung „unter Beachtung der Grundsätze beamtenrechtlicher Fürsorge“ auch eine hinreichende Einschränkung mit Blick auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, die gemäß Art. 33 Abs. 5 GG Verfassungsrang haben. 30

31

Auch der Zweck der gesetzlichen Ermächtigung ergibt sich mit hinreichender Klarheit aus § 75 Abs. 10 Satz 1 LBG NRW. Nach dieser Bestimmung wird das für Finanzen zuständige Ministerium ermächtigt „das Nähere durch Rechtsverordnung zu regeln“, mithin, den in § 75 LBG NRW niedergelegten Beihilfeanspruch als Ausdruck des beamtenrechtlichen Fürsorgegrundsatzes (Art. 33 Abs. 5 GG) – auch unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte – auszugestalten.

b) Die streitgegenständliche Verordnungsregelung genügt auch den Anforderungen dieser Ermächtigungsgrundlage. Insbesondere stellt der streitgegenständliche Ausschluss einer Beihilfe für Aufwendungen nach Ziffer 2000 GOZ neben Ziffer 6100 GOZ auch soweit eine negative Abweichung vom aktuellen medizinischen Standard unterstellt wird keine so schwerwiegende Beeinträchtigung dar, dass hierdurch die Fürsorgepflicht des Dienstherrn verletzt wäre. 32

Das Beamtenverhältnis ist ein umfassendes gegenseitiges Treueverhältnis. Der besonderen Treuepflicht des Beamten steht die besondere Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber dem einzelnen Beamten als nach Art. 33 Abs. 5 GG zu beachtender Grundsatz gegenüber. 33

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 03. Dezember 2013 – 2 B 65/12 –, juris, Rn. 7 m.w.N. 34

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts können aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn keine Ansprüche hergeleitet werden, die über die Ansprüche hinausgehen, die im Gesetz selbst speziell und abschließend geregelt sind. Nur dann, wenn ohne Fürsorgeleistung eine unerträgliche Belastung der amtsangemessenen Lebensführung des Beamten eintreten und dadurch die Fürsorgepflicht in ihrem Wesenskern beeinträchtigt würde, kommen unmittelbar auf die Fürsorgepflicht gestützte Ansprüche in Betracht. 35

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 03. Dezember 2013 – 2 B 65/12 –, juris, Rn. 11 m.w.N. 36

Das ist weder bei der konkret streitgegenständlichen Verordnungsbestimmung, noch mit Blick auf die beihilferechtlichen Ausnahmen insgesamt im Entscheidungszeitpunkt zu befürchten. Konkret geht es um Aufwendungen in Höhe von 232,84 €, hinsichtlich derer der Beihilfesatz von 80 vom Hundert ausgeschlossen wird. Gemessen an der im Statusamt A 11 gewährten Besoldung einschließlich der für Kinder geleisteten Familienzuschläge steht insoweit eine unerträgliche Belastung der amtsangemessenen Lebensführung des Klägers und mithin eine Beeinträchtigung der Fürsorgepflicht in ihrem Wesenskern nicht im Raum. 37

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE