

Az.: 2 A 850/11
11 K 1/09

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau

prozessbevollmächtigt:

- Klägerin -
- Antragstellerin -

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch

- Beklagter -
- Antragsgegner -

wegen

Beihilfe
hier: Antrag auf Zulassung der Berufung

hat der 2. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Dr. Grünberg, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Hahn und den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Tolkmitt

am 18. Juni 2013

beschlossen:

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 29. September 2011 - 11 K 1/09 - wird abgelehnt.

Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 1.745,91 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Der geltend gemachte Zulassungsgrund liegt nicht vor.
- 2 1. Die Klägerin ist Beamtin und steht als Steueroberinspektorin im Dienst des Beklagten. Zum Zeitpunkt des Beginns einer zahnärztlichen Behandlung im Sommer 2008 fehlten ihr im Oberkiefer die Zähne 24 und 25 sowie im Unterkiefer die Zähne 35, 36 und 38. Für eine implantologische Behandlung der Zähne 24, 35 und 36 stellte der Zahnarzt am 14. Oktober 2008 einen Betrag von 3.579,36 € in Rechnung. Mit Bescheid vom 22. Oktober 2008 erkannte der Beklagte hiervon einen Betrag von 482,61 € als beihilfefähig an und setzte entsprechend dem Bemessungssatz von 70 % eine Beihilfe von 337,83 € fest. Der Widerspruch der Klägerin hiergegen blieb erfolglos.
- 3 Das Verwaltungsgericht wies ihre Klage auf Leistung weiterer Beihilfe in Höhe von 1.745,91 € mit Urteil vom 29. September 2011 - 11 K 1/09 - ab. Zwar genügten die vom Beklagten herangezogenen Beihilfevorschriften nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Gesetzesvorbehalts. Für einen Übergangszeitraum seien sie aber gleichwohl weiterhin anzuwenden, soweit sie nicht gegen höherrangiges Recht verstießen. Nach den anwendbaren Regelungen für implantologische Leistungen komme eine Erstattung der geltend gemachten Aufwendungen nicht in Betracht. Bei

der Klägerin habe weder eine Einzelzahn- noch eine Freierendücke vorgelegen. Am grundsätzlichen Ausschluss der Beihilfefähigkeit von Aufwendungen für implantologische Leistungen im Übrigen bestünden auch keine Bedenken. Insbesondere liege kein Verstoß gegen die Fürsorgepflicht des Dienstherrn nach § 99 SächsBG a. F. bzw. § 45 BeamStG vor, wie schon das Sächsische Obergerverwaltungsgericht entschieden habe. Aus dem Umstand, dass der behandelnde Zahnarzt die Implantate als medizinisch indiziert angesehen habe, folge nichts anderes. Beihilfevorschriften könnten auch medizinisch erforderliche Behandlungen von der Beihilfefähigkeit ausschließen, solange derartige Ausschlüsse nicht insgesamt gesehen einen solchen Umfang und ein solches Gewicht erreichten, dass auch bei typisierender Betrachtung die Beihilfegewährung den Vorgaben des höherrangigen Rechts nicht mehr gerecht werde. Zwar könne ein Anspruch auf weitere Fürsorgeleistungen ausnahmsweise auch unmittelbar aus der Fürsorgepflicht folgen, wenn anderenfalls deren Wesenskern beeinträchtigt sei und eine weitere Hilfe zur Vermeidung von unzumutbaren Härten erforderlich erscheine. Ein entsprechender Härtefall sei hier aber nicht erkennbar. Zwar seien die geltend gemachten Kosten im Hinblick auf die Besoldung der Klägerin nicht unerheblich. Es handele sich aber nicht um ständig wiederkehrende Aufwendungen einer chronisch Kranken. Zudem seien nicht allein Beamte darauf verwiesen, Kosten für spezielle Zahnbehandlungen selbst zu tragen.

- 4 Die Klägerin macht mit ihrem Zulassungsantrag ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils geltend. Das Gericht sei rechtsfehlerhaft davon ausgegangen, dass die Beihilferegelungen trotz ihrer Unvereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben weiterhin Anwendung fänden und habe hierbei die Fürsorgepflicht des Dienstherrn völlig unberücksichtigt gelassen. Darüber hinaus habe es unbeachtet gelassen, dass die Regelung in Anlage 2 zu § 6 Abs. 1 Nr. 1 BhV unverhältnismäßig sei, da sie die Übernahme der Kosten einer kostengünstigeren konservativen Alternativversorgung, etwa mit einer Brücke, ausschließe. Dies führe zu dem untragbaren Ergebnis, dass bei implantologischen Behandlungen der Dienstherr auch jene Kosten nicht erstatten müsse, welche bei einer konservativen Versorgung entstünden. Der Beihilfeberechtigte sei dadurch dem finanziellen Zwang ausgesetzt, eine Behandlung zu wählen, welche mit weitergehenden Eingriffen in seine körperliche Unversehrtheit verbunden sei. Dies stelle einen erheblichen Verstoß gegen

die Fürsorgepflicht des Dienstherrn dar. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestünden zudem, soweit das Gericht auch für den Fall, dass hinsichtlich des Zahnes 24 von einer klinischen Einzelzahnücke auszugehen sei, einen Anspruch wegen fehlender Angaben zum Zustand des Zahnes 26 verneine. Habe das Gericht Angaben dieser Art für entscheidungserheblich erachtet, sei es verpflichtet gewesen, hierauf hinzuweisen und unter Fristsetzung zu weiterem Vortrag aufzufordern. Dies sei nicht geschehen.

5 2. Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist unzulässig, da die Frist zu seiner Begründung versäumt wurde und eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 60 VwGO nicht in Betracht kommt. Unabhängig hiervon liegt aber auch der geltend gemachte Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) nicht vor.

6 a) Wegen Versäumung der gesetzlichen, nicht verlängerbaren Frist zur Begründung des Zulassungsantrags ist dieser bereits unzulässig.

7 Das mit einer ordnungsgemäßen Rechtsmittelbelehrung versehene Urteil des Verwaltungsgerichts ist der Prozessbevollmächtigten der Klägerin ausweislich des bei den Gerichtsakten befindlichen Empfangsbekenntnisses am 21. Oktober 2011 zugestellt worden. Damit endete die Frist von zwei Monaten zur Begründung des Zulassungsantrags aus § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO am 21. Dezember 2011 (§ 57 Abs. 2 VwGO, § 222 ZPO, § 187 Abs. 1, § 188 Abs. 2 BGB). Die Begründung ging jedoch erst am 22. Dezember 2011 bei Gericht ein.

8 Der Klägerin kann auch nicht die beantragte Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gewährt werden. Sie hat nicht glaubhaft gemacht, die Frist unverschuldet versäumt zu haben (vgl. § 60 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 VwGO). Die Glaubhaftmachung hätte dabei vorausgesetzt, dass dem Gericht mit den Beweismitteln des § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 294 Abs. 1 ZPO die Überzeugung von der überwiegenden Wahrscheinlichkeit des vorgetragenen Geschehensablaufs vermittelt wird (BVerfG, Beschl. v. 2. Juli 1974, BVerfGE 38, 35, 39; Beschl. v. 11. Februar 1976, BVerfGE 41, 341, 343 f.; Beschl. v. 26. März 1997, NJW 1997, 1770).

- 9 Dies ist der Klägerin nicht gelungen. Erhebliche Zweifel an der Richtigkeit der vorgetragenen Tatsachen sind insoweit angezeigt, als in dem Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand andere Gründe für die Versäumung der Frist angegeben werden, als in dem innerhalb der versäumten Frist bei Gericht eingegangenen Schreiben der Prozessbevollmächtigten der Klägerin, mit dem diese um eine Verlängerung der Frist gebeten hatte. Zudem lässt sich die im Wiedereinsetzungsantrag geschilderte Unpässlichkeit der Prozessbevollmächtigten der Klägerin am Tag des Ablaufs der Begründungsfrist ab etwa 16.00 Uhr nicht ohne weiteres mit dem Umstand in Einklang bringen, dass der Schriftsatz mit dem Antrag auf Verlängerung der Frist zur Begründung des Zulassungsantrags an jenem Tag erst um 19.55 Uhr an das Obergerverwaltungsgericht gefaxt wurde. Diese Zweifel vermochte die Klägerin auch auf den Hinweis des Gerichts nicht zu zerstreuen. Damit konnte sich der Senat aber nicht die Überzeugung von der überwiegenden Wahrscheinlichkeit des vorgetragenen Geschehens verschaffen.
- 10 b) Unabhängig hiervon ist der Antrag auf Zulassung der Berufung auch unbegründet; an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils bestehen keine ernstlichen Zweifel (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).
- 11 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung bestehen dann, wenn der Antragsteller des Zulassungsverfahrens tragende Rechts- oder erhebliche Tatsachenfeststellungen mit schlüssigen Gegenargumenten so in Frage stellt, dass der Ausgang des Berufungsverfahrens zumindest als ungewiss zu beurteilen ist (SächsOVG, Beschl. v. 16. April 2008, SächsVBl. 2008, 191, 192; st. Rspr.).
- 12 Maßgeblich für die Gewährung von Beihilfe zu ärztlichen oder zahnärztlichen Leistungen ist die Rechtslage zu dem Zeitpunkt, in dem die Leistungen erbracht wurden (vgl. BVerwG, Urt. v. 24. März 1982, BVerwGE 65, 184, 187). Im Jahr 2008, in dem die Behandlungen der Klägerin erfolgten, war gemäß § 1 SächsBVO a.F. die Allgemeine Verwaltungsvorschrift für Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen (BhV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. November 2001 (GMBI. S. 918) in der am 31. Dezember 2003 geltenden Fassung entsprechend anzuwenden. In der Rechtsprechung ist bereits geklärt, dass deren Regelungen zwar

als Verwaltungsvorschriften nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Gesetzesvorbehalts genügten, weil es Aufgabe des Gesetzgebers ist, die wesentlichen Entscheidungen über die Leistungen an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger im Falle von Krankheit und Pflegebedürftigkeit zu treffen. Gleichwohl war aber für einen Übergangszeitraum, in dem der Gesetzgeber seiner Pflicht zur Schaffung einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung nachkommen konnte, von einer Weitergeltung der Beihilfenvorschriften auszugehen, soweit die Vorschriften nicht aus anderen Gründen gegen höherrangiges Recht verstießen (vgl. BVerwG, Urt. v. 26. Juni 2008, BVerwGE 131, 234 ff.; Senatsurt. v. 6. Juli 2009 - 2 A 119/08 -, juris Rn. 18; Senatsbeschl. v. 29. März 2011 - 2 A 226/09 -, juris Rn. 7). Erst mit der Neufassung des § 102 SächsBG durch Gesetz vom 4. Oktober 2011 (SächsGVBl. S. 370) hat der Gesetzgeber eine dem Gesetzesvorbehalt entsprechende Regelung geschaffen, so dass das Begehren der Klägerin anhand der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen zu beurteilen bleibt.

- 13 Wie der Senat bereits entschieden hat, verstößt der von der Klägerin angegriffene Ausschluss der Beihilfefähigkeit bestimmter implantologischer Leistungen nicht gegen den Fürsorgegrundsatz. Die Begrenzung der Beihilfe für Aufwendungen des Beamten zu implantologischen Leistungen ergibt sich unmittelbar aus Nr. 4 der Anlage 2 zu § 6 BhV. Sie ist damit Teil des sich aus dem Gesamtzusammenhang der Beihilfenvorschriften ergebenden „Programms“ zur Konkretisierung der Fürsorgepflicht und steht insbesondere nicht im Widerspruch zu der generellen Regelung des § 6 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 BhV, der zufolge Aufwendungen aus Anlass einer Krankheit (und damit auch zahnärztlicher Leistungen) grundsätzlich beihilfefähig sind (Senatsbeschl. v. 29. März 2011 - 2 A 226/09 -, juris Rn. 9 f. unter Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 31. August 2006, Buchholz 270 § 6 BhV Nr. 14; sowie Urt. v. 30. Oktober 2003, BVerwGE 119, 168 [169 f.]).
- 14 Dafür, dass die Ausschlüsse willkürlich sind oder insgesamt gesehen einen solchen Umfang und ein solches Gewicht erreichen, dass auch bei typisierender Betrachtung die Beihilfegewährung den Vorgaben des höherrangigen Rechts widerspricht, vermag der Senat nach wie vor nichts zu erkennen. Bei typisierender Betrachtung ist es sachlich gerechtfertigt, die Beihilfefähigkeit implantologischer Leistungen auf Einzelzahn- und Freidendlücken zu beschränken. Während es bei Einzelzahnücken mit

benachbarten intakten Zähnen typischerweise unverhältnismäßig ist, zwei gesunde Zähne zur Befestigung einer Brücke zu beschleifen, ist dies bei größeren Zahnlücken nicht in gleicher Weise der Fall. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf liegt somit nicht vor (Senatsbeschl. v. 29. März 2011 - 2 A 226/09 -, juris Rn. 11).

- 15 Aus der medizinischen Indikation der implantologischen Leistungen - wie sie im Falle der Klägerin vorlag - folgt nichts anderes. Auch medizinisch erforderliche Behandlungen können von der Beihilfefähigkeit ausgenommen werden, solange derartige Ausschlüsse nicht insgesamt gesehen einen solchen Umfang und ein solches Gewicht erreichen, dass auch bei typisierender Betrachtung die Beihilfegewährung den Vorgaben des höherrangigen Rechts, insbesondere der Fürsorgepflicht des Dienstherrn, nicht mehr gerecht würde (BVerwG, Beschl. v. 31. August 2006, Buchholz 270 § 6 BhV Nr. 14; Senatsbeschl. v. 29. März 2011 - 2 A 226/09 -, juris Rn. 12). Dafür, dass die Leistungsausschlüsse insgesamt mit der Fürsorgepflicht des Dienstherrn nicht mehr vereinbar sind, legt die Begründung des Zulassungsantrags nichts dar. Solche Anhaltspunkte sind auch sonst nicht erkennbar.
- 16 Auch die von der Klägerin herangezogene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. Juli 2003 lässt keine andere Einschätzung der in Rede stehenden Regelungen zu. Zwar wird dort ausgeführt, dass die Ausgestaltung der Beihilfevorschriften nicht dazu führen dürfe, dass aus finanziellen Erwägungen von notwendigen medizinischen Behandlungen abgesehen würde (Urt. v. 3. Juli 2003, BVerwGE 118, 277 [283]). Davon kann hier indes keine Rede sein. Es geht vielmehr darum, dass der notwendige Bedarf an zahnmedizinischer Behandlung durch eine alternative, gegenüber implantologischen Leistungen kostengünstigere Behandlungsmethode befriedigt werden soll. Anders als die Klägerin pauschal behauptet, geht mit dem Verweis auf eine konservative Versorgung mittels Brücken auch kein weitergehender Eingriff in die körperliche Unversehrtheit einher, der die Ausschlüsse als verfassungswidrig erscheinen ließe. Die Klägerin erkennt insoweit, dass gerade die Entscheidung für Implantate zu erheblichen medizinischen Eingriffen und damit verbundenen Risiken führt, die sich letztlich auch in den Kosten dieser Behandlungsmethode niederschlagen (vgl. VGH BW, Urt. v. 15. März 2012, ESVGH 63, 60).

- 17 Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Beihilferegelungen zu den implantologischen Leistungen ist es schließlich auch nicht geboten, eine Möglichkeit zur Geltendmachung fiktiver Kosten einzuräumen. Nummer 4 der Anlage 2 zu § 6 Abs. 1 Nr. 1 BhV spricht von Aufwendungen für implantologische Leistungen und meint damit dem Beamten tatsächlich entstehende Kosten einer zahnärztlichen Behandlung, die als Vergütung geschuldet werden (vgl. Senatsbeschluss vom 5. März 2010 - 2 B 28/10 -, juris Rn. 10). Nur hinsichtlich solcher Kosten soll eine Erstattung überhaupt möglich sein; eine Abrechnung fiktiver Kosten für eine alternative Behandlung sieht die Regelung hingegen nicht vor. Dann scheidet aber eine Abrechnung fiktiver Kosten aus, da diese im Beihilferecht grundsätzlich ausgeschlossen ist, wenn nicht die anwendbaren Regelungen sie ausdrücklich vorsehen (vgl. OVG Meckl.-Vorp., Beschl. v. 4. Juni 2003 - 2 L 165/02 -, juris Rn. 10; VGH BW, Beschl. v. 10. Januar 2012 - 2 S 2542/11 -, juris Rn. 39 ff.; OVG NRW, Urt. v. 23. August 1993 - 12 A 1031/91 -, juris Rn. 27). Das begegnet deshalb keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, weil der Dienstherr von Verfassungs wegen nicht gehindert ist, die Erstattung von Behandlungskosten aus triftigen Gründen zu beschränken oder auszuschließen. Die Fürsorgepflicht fordert keine lückenlose Erstattung aller Kosten in Krankheitsfällen. Vielmehr kann der Dienstherr bestimmte Leistungen ganz oder teilweise von der Beihilfe ausschließen, solange nicht der Maßstab des medizinisch Gebotenen unterschritten wird (vgl. zuletzt BVerwG, Beschl. v. 18. Januar 2013 - 5 B 44/12 -, juris Rn. 8 m. w. N.). Stehen alternative Behandlungsformen zur Verfügung, darf der Dienstherr insbesondere auch aus fiskalischen Gründen Leistungsausschlüsse vorsehen (vgl. VGH BW, Beschl. v. 10. Januar 2012 - 2 S 2542/11 -, juris Rn. 39). Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverwaltungsgericht keine grundsätzlichen Bedenken an einer Regelung der Beihilfefähigkeit von Aufwendungen für implantologische Leistungen erhoben, die der hier anwendbaren entsprach (vgl. BVerwG, Urt. v. 28. Mai 2008, DÖV 2008, 961).
- 18 Soweit das OVG Nordrhein-Westfalen die Beihilfefähigkeit fiktiver Kosten implantologischer Behandlungen hingegen bejaht, beruht dies im Wesentlichen auf einer abweichenden Rechtslage. Die Beihilfeverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. März 1975, zuletzt geändert durch Verordnung vom 12. Dezember 2003 (GVBl NRW S. 756), sah in § 4 Abs. 2 Buchst. b und c nur einen sehr

eingeschränkten Katalog von Krankheiten vor, bei denen implantologische Leistungen als beihilfefähig anzuerkennen waren. Das Oberverwaltungsgericht hat sich deshalb mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip verpflichtet gesehen, die Ausschlussregelung so auszulegen, dass sie lediglich der Beihilfefähigkeit des Mehraufwandes für die Inanspruchnahme einer Implantatversorgung entgegen stehe (vgl. OVG NRW, Urt v. 15. August 2008, NWVBl 2009, 54, Rn. 44 ff.). Da das hier heranzuziehende Beihilfenrecht keine vergleichbar restriktiven Ausschlussregelungen enthält, bedarf es keiner entsprechenden Korrektur (vgl. VGH BW, Beschl. v. 10. Januar 2012 - 2 S 2542/11 -, juris Rn. 39 ff.).

- 19 Da das Verwaltungsgericht einen Anspruch auf weitere Beihilfeleistungen für das Implantat des Zahnes 24 mit der selbstständig tragenden, von der Klägerin nicht weiter angegriffenen Erwägung ablehnen durfte, es läge nicht die von Nr. 4 der Anlage 2 zu § 6 Abs. 1 Nr. 1 BhV vorausgesetzte Einzelzahnücke vor, bedarf es nicht mehr der Klärung der Frage, ob hinsichtlich der weiteren Erwägung des Gerichts zum Zustand des Zahnes 26 eine nochmalige Gewährung rechtlichen Gehörs geboten gewesen wäre.
- 20 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 21 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 2, § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 3 GKG. Der Senat folgt der zutreffenden Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die sich die Beteiligten nicht gewandt haben.
- 22 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Grünberg

Hahn

Tolkmitt

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Oberverwaltungsgericht*

Pech

Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle