



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 5 C 2.12
VGH 1 A 2556/10

Verkündet
am 8. November 2012
Wahl
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 8. November 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Vormeier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Stengelhofen und die
Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Störmer, Dr. Häußler und Dr. Fleuß

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 8. September 2011 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt von der Beklagten die Gewährung weiterer Beihilfeleistungen für ärztlich verordnete Arzneimittel.
- 2 Der Kläger ist Versorgungsempfänger mit einem Beihilfebemessungssatz in Höhe von 70 v.H. Im März 2009 beantragte er bei der Beklagten Beihilfe unter anderem für die in diesem Monat erfolgte Beschaffung der ärztlich verordneten Medikamente „Sortis 20 mg 100 Filmtabl.“, „Norvasc 5 mg 100 Tbl.“, „Dytide H 90 Tbl.“ und „Concor COR 5 mg 100 Filmtabl.“ mit einem Apothekenverkaufspreis in Höhe von 160,80 €, 54,60 €, 16,78 € und 22,04 €.
- 3 Mit Bescheid vom 26. März 2009 erkannte die Beklagte unter Berücksichtigung der Eigenanteile einen Betrag von 74,06 € als beihilfefähig an. Dabei ging sie

davon aus, dass Aufwendungen für die genannten Medikamente nur bis zur Höhe von Festbeträgen von 36,03 €, 14,89 €, 15,83 € und 14,32 € beihilfefähig seien.

- 4 Der nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhobenen Klage hat das Verwaltungsgericht stattgegeben und die Beklagte verpflichtet, dem Kläger Beihilfe ohne Beschränkung auf Festbeträge zu gewähren.
- 5 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung der Beklagten zurückgewiesen. Für die Beschränkung der Beihilfe für Medikamente auf Festbeträge fehle es an einer Rechtsgrundlage. § 22 Abs. 3 Satz 1 Bundesbeihilfeverordnung (BBhV) bewirke keine Begrenzung der Beihilfefähigkeit von Arzneimitteln, sondern sehe vor, dass das Bundesministerium des Innern in Verwaltungsvorschriften Festbeträge als Obergrenze für die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für Arzneimittel festlege. Eine solche Festlegung sei in der Verwaltungsvorschrift nicht erfolgt. Nummer 22.3.1 und 22.3.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Bundesbeihilfeverordnung (VwV-BBhV) beinhalte ebenso wie die Vorschrift des § 22 Abs. 3 Satz 1 BBhV lediglich einen Regelungsauftrag in Bezug auf die Festsetzung von Festbeträgen als Obergrenze für die Gewährung von Beihilfeleistungen. Dieser Auftrag werde aber durch die Verweisung auf die für die gesetzlichen Krankenkassen geltenden §§ 35, 35a SGB V nicht erfüllt. Die Übertragung der Festsetzungsbefugnis auf den Spitzenverband Bund der Krankenkassen begegne ihrerseits erheblichen rechtlichen Bedenken. Jedenfalls seien die genannten Verwaltungsvorschriften bereits aufgrund ihres Rechtscharakters nicht geeignet, Beihilfeleistungen zu begrenzen. Verwaltungsvorschriften könnten den Inhalt der Beihilfevorschriften weder einschränken noch ändern, sondern lediglich konkretisieren und lenken.
- 6 Mit ihrer Revision rügt die Beklagte eine Verletzung des § 22 Abs. 3 Satz 1 und 2 BBhV. Die Vorschrift sei von der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in § 80 Abs. 4 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) gedeckt und erlaube die Begrenzung der Beihilfefähigkeit von Aufwendungen. Sie stelle in Verbindung mit der dazu ergangenen Nr. 22.3 VwV-BBhV eine hinreichende Grundlage für die Beschränkung auf Festbeträge dar.

- 7 Der Kläger verteidigt das angefochtene Berufungsurteil.
- 8 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht führt aus, dass Festbeträge generell nicht gegen die Fürsorgepflicht des Dienstherrn verstießen.

II

- 9 Die Revision der Beklagten ist unbegründet. Die entscheidungstragende Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, das bis zum Ablauf des 19. September 2012 geltende Beihilferecht des Bundes enthalte keine Rechtsgrundlage, welche die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für Arzneimittel auf Festbeträge beschränke, steht mit Bundesrecht in Einklang (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 10 1. Der Kläger hat einen Anspruch auf die begehrte weitere Beihilfe für die ihm ärztlich verordneten Arzneimittel aus § 2 Abs. 1 Nr. 2, § 6 Abs. 1 Satz 1 und § 22 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über Beihilfe in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen (Bundesbeihilfeverordnung - BBhV) vom 13. Februar 2009 (BGBl I S. 326). Diese Normen finden hier Anwendung, da die maßgeblichen Aufwendungen mit dem Erwerb der Arzneimittel im März 2009 entstanden sind. Beihilferechtliche Streitigkeiten sind grundsätzlich nach der Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Entstehens der Aufwendungen, für die Beihilfen verlangt werden, zu beurteilen (stRspr, vgl. Urteile vom 28. Juni 1965 - BVerwG 8 C 80.64 - BVerwGE 21, 264 <265 ff.> = Buchholz 238.91 Nr. 12 Abs. 1 BhV Nr. 1 S. 2 ff., vom 24. März 1982 - BVerwG 6 C 95.79 - BVerwGE 65, 184 <187> = Buchholz 238.4 § 30 SG Nr. 6 S. 10 und vom 30. April 2009 - BVerwG 2 C 127.07 - Buchholz 270 § 12 BhV Nr. 3 Rn. 7).
- 11 a) Der Kläger ist als Versorgungsempfänger beihilfeberechtigt (§ 80 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 4 des Bundesbeamtengesetzes - BBG - i.d.F. des Gesetzes vom 5. Februar 2009 - BGBl I S. 160 -, § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Satz 1 BBhV).

- 12 b) Die Aufwendungen des Klägers sind auch beihilfefähig gemäß § 80 Abs. 2 BBG i.V.m. § 6 Abs. 1 Satz 1 BBhV. Die Beihilfefähigkeit erstreckt sich danach grundsätzlich nur auf notwendige und wirtschaftlich angemessene Aufwendungen.
- 13 Aufwendungen in Krankheitsfällen sind dem Grunde nach notwendig, wenn sie für eine medizinisch gebotene Behandlung entstanden sind, die der Wiedererlangung der Gesundheit, der Besserung oder Linderung von Leiden oder der Beseitigung oder dem Ausgleich physischer oder psychischer Beeinträchtigungen dient. Der Höhe nach wirtschaftlich angemessen sind Aufwendungen, wenn und soweit keine gleich wirksame preisgünstigere Behandlung zur Verfügung steht (Urteil vom 17. Oktober 2011 - BVerwG 2 C 14.10 - BVerwGE 141, 69 = Buchholz 271 LBeihilfeR Nr. 41, jeweils Rn. 14 m.w.N.).
- 14 Die Notwendigkeit der Aufwendungen für die dem Kläger schriftlich verordneten (vgl. § 22 Abs. 1 BBhV) und von den Ausschlusstatbeständen des § 22 Abs. 2 BBhV nicht erfassten Medikamente sowie die wirtschaftliche Angemessenheit dieser Aufwendungen stehen zwischen den Beteiligten - wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht bekräftigt hat - nicht im Streit. Dies in Zweifel zu ziehen, sieht der Senat auf der Grundlage der vom Berufungsgericht getroffenen tatsächlichen Feststellungen (§ 137 Abs. 2 VwGO) keinen Anlass.
- 15 c) Die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen des Klägers ist nicht durch Festbeträge beschränkt. Festbeträge bedürfen, wenn sie als Obergrenzen für die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen den Grundsatz einschränken, dass Beihilfe gewährt wird, soweit die Aufwendungen für Arzneimittel notwendig und angemessen sind, einer wirksamen Rechtsgrundlage (Urteil vom 28. Mai 2009 - BVerwG 2 C 28.08 - Buchholz 270 § 6 BhV Nr. 19 Rn. 14). Eine solche findet sich weder in der Bundesbeihilfeverordnung (aa) noch in den hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften (bb).

- 16 aa) Obgleich es nicht an einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung fehlt (1), hat der Ordnungsgeber in § 22 Abs. 3 BBhV (a.F.) keine Festbetragsregelung normiert (2). Nichts anderes folgt aus § 7 BBhV (3).
- 17 (1) Eine hinreichend bestimmte gesetzliche Regelung, die den Ordnungsgeber dazu ermächtigt, eine Begrenzung der Beihilfefähigkeit für Arzneimittel auf Festbeträge zu normieren, findet sich in § 80 Abs. 4 BBG. Danach regelt das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium der Verteidigung und dem Bundesministerium für Gesundheit durch Rechtsverordnung die Einzelheiten der Beihilfegewährung, insbesondere der Höchstbeträge, des völligen oder teilweisen Ausschlusses von Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln in Anlehnung an das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch und der Berücksichtigung von Kindern.
- 18 Die Vorschrift erfasst auch Festbeträge, obgleich diese - anders als die ausdrücklich genannten Höchstbeträge sowie der vollständige und partielle Ausschluss von Arzneimitteln - nicht ebenfalls beispielhaft aufgeführt sind. Dabei bedarf es keiner vertieften Betrachtung, ob Festbeträge nicht bereits als Unterfall der Höchstbeträge begriffen werden können. Mit der Änderung des § 80 Abs. 4 BBG durch das Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz - DNeuG) vom 5. Februar 2009 (BGBl I S. 160) bezweckte der Gesetzgeber die wirkungsgleiche Übertragung von Änderungen im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung auf das Beihilferecht (BRDrucks 720/07 S. 218 f.). § 35 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch - SGB V - vom 20. Dezember 1988 (BGBl I S. 2477) i.d.F. des Gesetzes vom 15. Dezember 2008 (BGBl I S. 2426) enthielt bereits eine Regelung zur Festsetzung von Festbeträgen für Arzneimittel. Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber mit der Änderung des § 80 Abs. 4 BBG beabsichtigte, dieses bedeutsame Instrument zur Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsgebots im Gesundheitswesen von der Übertragung auszunehmen, bestehen nicht.
- 19 (2) § 22 Abs. 3 BBhV (a.F.) bestimmt jedoch - wie der Verwaltungsgerichtshof zutreffend erkannt hat - weder selbst Festbeträge, noch enthält diese Norm eine

bindende (dynamische) Verweisung auf die Vorschrift des § 35 SGB V und die auf dieser Grundlage für den Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung getroffene Festbetragsregelung (so zutreffend auch VGH Mannheim, Urteil vom 4. August 2011 - 2 S 83/11 - DVBl 2011, 1432 = juris Rn. 21; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. April 2012 - OVG 6 B 13.11 - juris Rn. 14). Dies folgt bereits aus dem insoweit eindeutigen Wortlaut der Vorschrift. Nach § 22 Abs. 3 Satz 1 BBhV (a.F.) bestimmt das Bundesministerium des Innern in Verwaltungsvorschriften Festbeträge im Sinne von § 35 SGB V. Damit bleiben diese ausdrücklich einer Regelung in Verwaltungsvorschriften vorbehalten. Für ihre Bestimmung verweist § 22 Abs. 3 Satz 2 BBhV (a.F.) auf die Grundsätze des § 35 SGB V, ohne deren unmittelbare und verbindliche Anwendung anzuordnen. § 22 Abs. 3 Satz 4 Halbs. 1 BBhV (a.F.) sieht eine Orientierung an den in § 35 SGB V getroffenen Entscheidungen und Bewertungen vor, ohne Inhalt und Ausmaß dieser Orientierung zu konkretisieren. § 22 Abs. 3 Satz 4 Halbs. 2 BBhV (a.F.) erlegt dem Bundesministerium des Innern die Berücksichtigung der Fürsorgepflicht des § 78 BBG auf, ohne insoweit Näheres zu regeln. Auch die Entscheidung, nach welchen Maßstäben über das Entfallen des Eigenbeitrages nach § 49 Abs. 1 Nr. 1 BBhV zu entscheiden ist, bleibt in § 22 Abs. 3 Satz 5 BBhV (a.F.) einer näheren Bestimmung in Verwaltungsvorschriften vorbehalten.

- 20 (3) § 7 Satz 2 BBhV greift das Konzept einer wirkungsgleichen Übertragung von Änderungen im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung auf und hält die Rechtsanwendung an, sich unter Berücksichtigung des Fürsorgegrundsatzes nach § 78 BBG an Vorschriften des Fünften Buches Sozialgesetzbuches zu orientieren. § 7 Satz 3 BBhV erstreckt dieses Gebot zwar auch auf § 22 BBhV (a.F.). Die Vorgabe des § 7 Satz 2 BBhV steht aber unter der Prämisse einer verbindlichen Verweisung auf die betreffenden sozialgesetzlichen Regelungen. Eine solche Verweisung sieht § 22 Abs. 3 BBhV (a.F.) - anders etwa als § 22 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Nr. 1 oder Abs. 5 Satz 2 BBhV (a.F.) - nicht vor.
- 21 bb) Eine Rechtsgrundlage für die Festsetzung von Festbeträgen für Arzneimittel vermitteln auch nicht die Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums des Innern. Unabhängig davon, ob Festbeträge als Obergrenzen für die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für Arzneimittel vor dem Hintergrund des Prinzips

vom Vorbehalt des Gesetzes überhaupt wirksam in Verwaltungsvorschriften bestimmt werden könnten (vgl. Urteile vom 17. Juni 2004 - BVerwG 2 C 50.02 - BVerwGE 121, 103 <107> = Buchholz 232 § 79 BBG Nr. 123 S. 11, vom 20. März 2008 - BVerwG 2 C 49.07 - BVerwGE 131, 20 = Buchholz 11 Art. 33 Abs. 5 GG Nr. 94, jeweils Rn. 12, und vom 28. Mai 2009 a.a.O. Rn. 19), ist jedenfalls eine entsprechende Bestimmung in Nr. 22.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Bundesbeihilfeverordnung (BBhV-VwV) vom 14. Februar 2009 (GMBl S. 138) nicht getroffen worden.

- 22 Nr. 22.3.1 BBhV-VwV enthält lediglich Richtlinien für die Ermittlung der beihilfefähigen Festbeträge. Festbeträge werden damit in dieser Verwaltungsvorschrift nicht selbst niedergelegt, sondern ihre Festsetzung wird mit der Maßgabe, dass der Fürsorgegrundsatz zu berücksichtigen ist, der rechtsanwendenden Verwaltung überantwortet. Eine (dynamische) Verweisung, die die von den Spitzenverbänden der Krankenkassen erstellte Übersicht für unmittelbar anwendbar erklärt, enthält die Verwaltungsvorschrift ebenfalls nicht. Die in Nr. 22.3.2 BBhV-VwV in Bezug genommene Übersicht über sämtliche Festbeträge und die betroffenen Arzneimittel wird nur als „Grundlage“ für eine noch vorzunehmende beihilfespezifische „Ermittlung des beihilfefähigen Festbetrages“ herangezogen.
- 23 Für eine Bestimmung von Festbeträgen genügt es schließlich auch nicht, wenn - wie teilweise geltend gemacht worden ist - entsprechende Daten in ein behördeninternes Datenverarbeitungssystem eingegeben werden. Ungeachtet der Frage der genauen rechtlichen Einordnung dieses Vorgangs liegt darin weder eine von § 22 Abs. 3 BBhV (a.F.) vorgesehene (schriftliche) Niederlegung in Verwaltungsvorschriften, noch könnte die bloße Eingabe in ein Datenverarbeitungssystem den rechtsstaatlichen Publizitätsanforderungen gerecht werden (vgl. Urteil vom 25. November 2004 - BVerwG 5 CN 1.03 - BVerwGE 122, 264 <268 ff.> m.w.N.).

24 2. Die Entscheidung über die Kosten folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Vormeier

Stengelhofen

Dr. Störmer

Dr. Häußler

Dr. Fleuß

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Beihilferecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BBG §§ 78, 80 Abs. 1, 2 und 4
BBhV § 2 Abs. 1 und 2, § 6 Abs. 1, § 7 Satz 2 und 3, § 22 Abs. 1 bis 3
BBhV-VwV Nr. 22.3
SGB V § 35

Stichworte:

Beihilfefähigkeit; Aufwendungen; Arzneimittel; weitere Beihilfe; Bundesbeihilfeverordnung; Beurteilungszeitpunkt; Beihilfeberechtigung; Versorgungsempfänger; Notwendigkeit; wirtschaftliche Angemessenheit; Angemessenheit; schriftliche Verordnung; Festbetrag; Festbeträge; Obergrenze; Bestimmung; Festsetzung; Allgemeine Verwaltungsvorschrift; Dienstrechtsneuordnungsgesetz; wirkungsgleiche Übertragung; Wirtschaftlichkeitsgebot; dynamische Verweisung; gesetzliche Krankenversicherung; Verwaltungsvorschriften; Fürsorgepflicht; Fürsorgegrundsatz; Datenverarbeitungssystem; Publizität.

Leitsatz:

Das bis zum Ablauf des 19. September 2012 geltende Beihilferecht des Bundes enthielt keine Rechtsgrundlage, welche die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für Arzneimittel auf Festbeträge beschränkte.

Urteil des 5. Senats vom 8. November 2012 - BVerwG 5 C 2.12

I. VG Wiesbaden vom 18.11.2010 - Az.: VG 8 K 1276/09.WI -
II. VGH Kassel vom 08.09.2011 - Az.: VGH 1 A 2556/10 -