

„Recht im Amt — Zeitschrift für den öffentlichen Dienst“ erscheint einmal monatlich. Versandtag: 10. jeden Monats. Abonnementpreis 118,— DM jährlich, darin enthalten 7% Mehrwertsteuer, zuzüglich Portokosten. Bestellungen nehmen sämtliche Postämter, Buch- und Zeitschriftenhandlungen und der Verlag entgegen. Der Versand erfolgt auf Rechnung und Gefahr des Empfängers. Einzelbezugspreis 14,— DM je Hef.

Bei der Abbestellung der Zeitschrift muß eine Frist von 6 Wochen zum Quartalschluß eingehalten werden. Unverlangte Beiträge werden bei Nichtverwendung nur dann zurückgeschickt, wenn Rückporto beigefügt ist. Nachdruck nur mit Genehmigung des Verlages und mit Quellenangabe gestattet.

Alle Rechte, auch die der fotomechanischen Wiedergabe sind vorbehalten, jedoch wird gewerblichen Unternehmen die Anfertigung einer fotomechanischen Vervielfältigung (Fotokopie, Mikrokopie) für den innerbetrieblichen Gebrauch nach Maßgabe des zwischen dem Börsenverein des Deutschen Buchhandels und dem Bundesverband der Deutschen Industrie abgeschlossenen Rahmenabkommens gestattet. — Werden die Gebühren durch Wertmarken entrichtet, so ist je Seite eine Marke im Betrag von —,40 DM zu verwenden.

Hermann Luchterhand Verlag, GmbH & Co KG, 5450 Neuwied. — Bankkonten: Deutsche Bank, Neuwied 202/8850; Kreissparkasse Neuwied Nr. 0000 58008; Postscheckkonto: Köln 278 85-501; Stadtparkasse Neuwied 39 883. Gerichtsstand ist Neuwied. Schriftleitung und Redaktion Peter Stechele, Ass. jur. Elke Richter-Weiland, 5450 Neuwied, Heddesdorfer Str. 31; Ruf: 80 10, Fernschreiber 08-622 853; Gesamtherstellung: Druck- und Verlags-Gesellschaft mbH, Darmstadt. Zur Zeit gilt Anzeigenpreisliste Nr. 9 vom 1. 5. 1988. Zitierrweise: RiA

Recht im Amt

Zeitschrift
für den öffentlichen Dienst

36. Jahrgang · 2/1989

Privatdozent Dr. Christoph Gusy, Mainz

Nochmals: Fürsorgepflicht im Krankheitsfall

Zur Verfassungsmäßigkeit der „100-Prozent-Erstattungsgrenze“ im Beihilferecht

Seit dem Beginn der 80er Jahre haben Bund und Länder in ihr Beihilferecht die sog. „100-Prozent-Kappungsgrenze“ aufgenommen¹. Dadurch wird der Beihilfeanspruch auf die Höhe der tatsächlich entstandenen Heilungskosten begrenzt; Leistungen von Versicherungen werden darauf in vollem Umfang angerechnet. Die Neuregelung verfolgt im wesentlichen drei Zwecke: Zunächst soll die Möglichkeit von Übererstattungen beseitigt werden, welche den oft pauschal erhobenen Vorwurf begründete, Beamte könnten „an der Krankheit verdienen“. Sodann soll ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden, indem Übererstattungen eingespart werden können. Schließlich war die Neuregelung als Beitrag zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen geplant. Dem liegt die Annahme zugrunde, daß mit der Abschaffung der Möglichkeit, „an der Krankheit zu verdienen“, die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen zurückgehen könnte, wodurch der Gesundheitssektor von unnötigen Leistungen und Kosten entlastet würde. Daß zumindest die beiden letztgenannten Erwägungen hinsichtlich ihrer politischen Vordringlichkeit nicht von der Hand zu weisen sind, zeigt die seither nicht mehr verstummte Diskussion um beide Anliegen auch außerhalb des Beamtenrechts. Jenen Zielen des Gesetzgebers ist das BVerwG kürzlich entgegengetreten². Es hatte über einen Fall zu entscheiden, in welchem der Kläger freiwillig Mitglied einer gesetzlichen Krankenversicherung war. Seine Heilungskosten waren weitgehend von der Krankenversicherung übernommen worden, so daß die Beihilfe entsprechend gekürzt wurde. Darin sieht der Senat einen Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5; 3 Abs. 1 GG. Die genannten Ziele des Gesetzgebers basierten auf empirisch nicht belegten Behauptungen und seien daher nicht in der Lage, Eingriffe in das überkommene Beihilfesystem zu rechtfertigen. Der Entscheidung kommt grundsätzliche Bedeutung sowohl für die Auslegung des Alimentationsprinzips als auch für das Verständnis der Fürsorgepflicht des Dienstherrn zu. Hier sollen Entscheidungsergebnisse und -gründe einer kritischen Würdigung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerwG unterzo-

gen werden. Dabei wird — ebenso wie vom BVerwG — die NW-Rechtslage zugrunde gelegt.

I. Vereinbarkeit mit Art. 33 Abs. 5 GG?

Das BVerwG prüft einen möglichen Verstoß der „100-Prozent-Erstattungsgrenze“ gegen das Alimentationsprinzip (dazu 1) und die grundgesetzlich garantierte Fürsorgepflicht des Dienstherrn (dazu 2).

1. Die Übereinstimmung mit dem Alimentationsprinzip

a) Der Standpunkt des Bundesverwaltungsgerichts: Einheit von Alimentation und Beihilfe

Im Rahmen seiner Prüfung der Vereinbarkeit des § 12 Abs. 2 a BVONW mit Art. 33 Abs. 5 GG geht das BVerwG in der genannten Entscheidung allein auf das Alimentationsprinzip ein. Ausgangspunkt dafür sind der „Zusammenhang der Beihilfe mit den Dienstbezügen“ und der „Sinn und Zweck der durch die Fürsorgepflicht des Dienstherrn geprägten Beihilfe“³. Den genannten „Zusammenhang“ zwischen Beihilfe und Alimentation begründet das BVerwG so: Die Sicherung des Aufwandes des Beamten für Krankheitsfälle erfolge stets durch eine Kombination zweier Zuwendungen: Einerseits der laufenden Alimentation, durch welche der Krankheitsaufwand zum Teil gedeckt werden soll, indem der Beamte eine „einen Teil der voraussichtlichen Krankheitskosten abdeckende angemessene Krankenversicherung abschließen“ könne; andererseits für den diesen genannten „Teil“ überschießenden Betrag durch Beihilfen. Zwar ist die Beihilfe dadurch noch nicht Teil der Alimentation, sondern eine „nach anderen Grundsätzen bemessene Hilfeleistung des Dienstherrn“. Daraus folgt für das BVerwG: Was der Dienstherr als Alimentation trägt, braucht er nicht als Beihilfe zu leisten. Umgekehrt gilt aber auch: Was er nicht als Alimentation leistet, muß er als Beihilfe übernehmen. Diesen letzteren Schluß begründet das

Bundesverwaltungsgericht dadurch, daß es den Vorsorgeaufwand des Beamten in das Verhältnis setzt zu dem für diesen Zweck bestimmten Teil der Alimentation des Beamten. Überschreitet der Vorsorgeaufwand diesen genannten Teil, so schmälert er den „amtsangemessenen Lebensunterhalt“ des Beamten. Eine derartige Schmälerung müsse vom Dienstherrn ausgeglichen werden, da er den gesamten „amtsangemessenen Lebensunterhalt“ schulde. Werde demnach der vom Beamten über den dafür bereitstehenden Teil der Alimentation hinaus aufgewandte Vorsorgeanteil beihilfemindernd angerechnet, so rechnet danach der Dienstherr „einen Teil der Leistung, den er als Alimentation schuldet, bei der Beihilfe wieder an“. In der Konsequenz bedeutet dies nach Ansicht des BVerwG: Durch die Anrechnung von Versicherungsleistungen, die vom Beamten aus seiner Alimentation selbst erkaufte wurden, bei der Beihilfe wird die amtsangemessene Alimentation beeinträchtigt. Eben dies verstößt nach den Urteilsgründen zugleich gegen den Zweck der Beihilfe. Dieser wird nämlich darin gesehen, „ergänzend einzugreifen, um sicherzustellen, daß die amtsangemessene Alimentation durch die Aufwendungen aus Anlaß von konkreten Krankheitsfällen nicht beeinträchtigt wird“. Damit fallen Alimentations- und Beihilfezweck notwendig zusammen: Der Beihilfezweck ist Teil des Alimentationszwecks. Ganz in diesem Sinne geht dann auch das BVerwG davon aus, daß die Beihilfe lediglich eine von der Alimentation nach abweichenden Grundsätzen „bemessene“, nicht aber eine nach abweichenden Grundsätzen geschuldete Hilfeleistung des Dienstherrn darstelle. Auf diese Weise sind Besoldung und Beihilfe zwei verschiedene Ausprägungen der Alimentationspflicht des Dienstherrn. Damit unterstellt das BVerwG beide Institute – Alimentation und Beihilfe – einem einheitlichen verfassungsrechtlichen Schutz, nämlich demjenigen des Alimentationsprinzips aus Art. 33 Abs. 5 GG.

Diese Grundsätze werden auch durch die Terminologie vom „ergänzenden“ Charakter der Beihilfe nicht wieder rückgängig gemacht. Das zeigt bereits der Umstand, daß das BVerwG in einer zum gleichen Komplex ergangenen Entscheidung⁴ eine Pauschalierung der Beihilfe als Verstoß gegen die bundesrechtlichen Regelungen der Alimentation qualifiziert hat, weil der Alimentationsrahmen durch das BBesG abschließend vorgegeben sei. Hier zeigt sich noch deutlicher die „In-Eins-Setzung“ von Alimentation und Fürsorgepflicht. Sie sind – in beiden Entscheidungen – Ausprägungen desselben Rechtsgrundes und unterliegen daher einem einheitlichen verfassungsrechtlichen Schutz.

b) Der Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts: Trennung von Alimentation und Beihilfe

Die dargestellten Entscheidungsgründe des BVerwGs sind aus Art. 33 Abs. 5 GG so nicht herleitbar. Das Alimentationsprinzips in dem vom BVerwG genannten Umfang ist kein „hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums“. Seine Konkretisierung in den genannten Urteilsgründen steht dann auch im Gegensatz zur einheitlichen Rechtsprechung des BVerfGs.

aa) Art. 33 Abs. 5 GG verpflichtet den Staat zur „amtsangemessenen Alimentierung“ des Beamten⁵. Diese allgemeine Verpflichtung kommt dem Dienstherrn unabhängig von den konkreten Bedürfnissen des Beamten im Einzelfall⁶, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Beamten aus anderen Quellen⁷ und deren zeitbedingten Veränderungen zu. In diesem Sinne ist die Alimentation ausschließlich das Korrelat

der grundsätzlich lebenslänglichen Pflicht des Beamten, sich dem Dienstherrn mit seiner gesamten Persönlichkeit zur Verfügung zu stellen und gemäß den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflichten zu erfüllen⁸. Die sich daraus ergebende „personelle Bindung“ des Beamten zum Dienstherrn und des Dienstherrn zum Beamten ist Grundlage für die Unterhaltsgewährung⁹. Diesen Grundsätzen entspricht es, daß die Alimentation nicht nach jeweils wechselnden, individuellen Bedürfnislagen, sondern nach vorhersehbaren, bestimmten und stabilen Grundsätzen geleistet wird, welche den genannten verfassungsrechtlichen Vorbedingungen Rechnung tragen. Dies bedeutet notwendig: Die amtsangemessene Alimentation des Beamten ist grundsätzlich durch die Besoldung zu leisten¹⁰. Daraus folgt: Bei der Frage nach der Amtsangemessenheit der Alimentation ist allein das Beamtengeld in seinen unterschiedlichen Bestandteilen maßgeblich. Sonstige, darüber hinausgehende Leistungen des Dienstherrn sind für die Beurteilung dieser Frage unerheblich¹¹. Ist demnach die Höhe der Besoldung der einzige Angemessenheitsmaßstab, so können sonstige Leistungen des Dienstherrn oder Dritter die Angemessenheit der Besoldung selbst weder herstellen, noch kann die Versagung solcher Leistungen die Angemessenheit schmälern. Sie sind vielmehr lediglich zusätzliche Leistungen, die dem Beamten gewährt werden können oder gegebenenfalls gewährt werden müssen; die aber nicht Element der Besoldung sind und daher auch nicht deren rechtlichem Schutz unterliegen. Dem Schutz des Alimentationsprinzips und der durch dieses gebotenen „amtsangemessenen Besoldung“ unterliegen nur diejenigen Leistungen, durch welche jene Besoldung gewährt wird; mehr ist durch das Alimentationsprinzip verfassungsrechtlich nicht garantiert¹².

bb) Beihilfeleistungen werden nach der BVONW nicht entsprechend den genannten Besoldungsgrundsätzen gewährt, sondern sind von einem konkreten Bedürfnis abhängig. Sie unterliegen demnach nicht den genannten Regelungen der Besoldung und sind daher auch nicht als Teil der Besoldung anzusehen. Beihilfen sind vielmehr zusätzliche, zu der Alimentation gewährte, besondere Leistungen des Dienstherrn¹³. Sind sie somit besoldungsneutral, so sind sie auch alimentationsneutral; denn für die Berechnung der amtsangemessenen Alimentation ist allein die Besoldung maßgeblich¹⁴. Demnach sind Beihilfen keine Alimentation; sie können demnach auch nicht dem Schutz des aus Art. 33 Abs. 5 GG hergeleiteten Alimentationsprinzips unterliegen¹⁵. Vielmehr sind sie Ausprägungen des beamtenrechtlichen Fürsorgeprinzips, welches nicht Teil des Alimentationsprinzips ist, sondern neben dieses tritt¹⁶.

cc) Daraus folgt: Art. 33 Abs. 5 GG schützt nach ständiger Rechtsprechung des BVerfGs das Alimentationsprinzip. Dieses umfaßt aber lediglich die Beamtenbesoldung, nicht hingegen sonstige Fürsorgeleistungen. Zu letzteren zählt das Beihilferecht. Steht das Beihilferecht als Ausprägung der Fürsorgepflicht neben dem Alimentationsprinzip, so ist die Beihilfe eben nicht nur nach anderen Grundsätzen als die Besoldung bemessen; sie ist auch nach anderen Grundsätzen geschuldet. Für die Amtsangemessenheit der Besoldung kommt es auf die Frage nach der Gewährung, Versagung oder Berechnung der Fürsorgeleistungen nicht an. Die Gewährung oder Versagung einer Beihilfe greift demnach nicht in das Alimentationsprinzip ein; sie ist demnach ebensowenig in der Lage, dieses Unterprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG zu verletzen. Ist § 12 Abs. 2 a BVONW demnach der Fürsorgepflicht zuzurechnen, so ist eine Verletzung des Alimen-

tationsprinzips durch diese Bestimmung – entgegen der Ansicht des BVerwGs – grundsätzlich ausgeschlossen.

c) Ergebnis: Übereinstimmung des § 12 Abs. 2 a BVONW mit dem Alimentationsprinzip

Selbst wenn die Anrechenbarkeit von Krankenversicherungsleistungen nach § 12 Abs. 2 a BVONW die Bezüge solcher Beamten, die einer gesetzlichen Krankenversicherung beigetreten sind, mittelbar schmälert, so liegt darin gleichfalls kein Eingriff in das Alimentationsprinzip. Dies ergibt sich zunächst bereits daraus, daß eine derartige „mittelbare“ Verminderung der Bezüge nicht durch den Dienstherrn, sondern durch den Beamten selbst erfolgt. Er ist nämlich nicht verpflichtet, einer gesetzlichen Krankenversicherung beizutreten. Tut er dies und wendet er dafür mehr als den für Versorgungszwecke vorgesehenen Teil seiner Bezüge auf, so ist dies seine freie Entscheidung. Eine derartige Entscheidung ist vom Dienstherrn nicht veranlaßt. Sie stellt somit eine eigenständige Disposition des Beamten über sein Vermögen dar. Sofern sich diese als unwirtschaftliche herausstellen sollte, schmälert der Beamte höchstens selbst seinen „amtsangemessenen Unterhalt“. Gegen derartige, selbst zu vertretende Schmälerungen braucht ihn der Dienstherr allerdings weder durch erhöhte Alimentation noch durch zusätzliche Beihilfe zu sichern. Darüber hinaus ist aber auch dann, wenn der Beamte einer gesetzlichen Krankenversicherung beiträgt, durch die dadurch entstehenden finanziellen Belastungen die Alimentation nicht unter das verfassungsrechtlich gebotene, amtsangemessene Maß besenkt. Vielmehr wäre auch in diesem Falle die verfassungsrechtlich geschuldete Alimentation noch gewährleistet. Wie das BVerfG bereits entschieden hat¹⁷, ist die Alimentation eines Versorgungsempfängers der Besoldungsgruppe A 8 selbst dann nicht geringer als der verfassungsrechtlich gebotene Betrag, wenn der Betroffene für eine gesetzliche Krankenversicherung 13,35 % seiner Netto Bezüge aufwenden muß. Angesichts dieser Belastung, die im Regelfall nicht erreicht wird, führt die Versagung der Beihilfefähigkeit von Krankenversicherungsbeiträgen ebenso wenig zu einer „mittelbaren“ Verletzung des Alimentationsprinzips¹⁷ wie die Anrechnung der auf solche Weise selbst erkaufte Versorgungsleistung auf seine Beihilfe. Im übrigen würde eine solche, mittelbare Verletzung des Alimentationsprinzip nur durch eine Änderung der Beamtenbesoldung, nicht hingegen durch eine Änderung des Beihilferechts verfassungskonform ausgeglichen¹⁸. Demnach ist entgegen der Auffassung des BVerwGs die Anrechnungsbestimmung des § 12 Abs. 2 a BVONW mit dem aus Art. 33 Abs. 5 GG hergeleiteten Alimentationsprinzip vereinbar.

2. Die Übereinstimmung mit der verfassungsrechtlich geschützten Fürsorgepflicht

a) Der grundgesetzliche Schutz der Fürsorgepflicht

Die Beihilfe als Element der Fürsorgepflicht des Dienstherrn für den Beamten ist dadurch, daß sie keine Ausprägung des Alimentationsprinzips darstellt, nicht vom Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG ausgenommen. Vielmehr ist auch die Fürsorgepflicht des Dienstherrn grundsätzlich als „hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums“ anerkannt¹⁹. Das gilt allerdings angesichts der inhaltlichen Vagheit und Weite dieser Pflicht nicht uneingeschränkt, sondern lediglich, soweit sich einzelne Elemente dieser Pflicht als derartige, herkömmliche Grundsätze darstellen²⁰. Im übrigen steht

Art. 33 Abs. 5 GG einer Um- und Neugestaltung der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht grundsätzlich nicht entgegen. Ob und inwieweit die Beihilfegewährung der verfassungsrechtlichen Garantie durch diese Bestimmung unterfällt, ist umstritten²¹.

Ausgangspunkt der Beurteilung hat der Umstand zu sein, daß das gegenwärtige System der Beihilfegewährung – im Unterschied zum Fürsorgeprinzip im allgemeinen – in früheren Rechtsordnungen unbekannt war und erst nach Inkrafttreten des Grundgesetzes, insbesondere seit 1959, entstanden ist²². Schon deshalb kann die Beihilfepflicht jedenfalls in ihrer gegenwärtigen Gestalt nicht als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums qualifiziert werden²³. Dies bedeutet allerdings nicht, daß die Fürsorgepflicht des Dienstherrn im Krankheitsfalle des Beamten endet; wohl aber, daß der Staat seine Fürsorgepflicht auch auf andere Weise als gerade durch Beihilfen zu erfüllen berechtigt ist²⁴. Vielmehr ist der Gesetzgeber berechtigt, die auch im Krankheitsfall bestehende Fürsorgepflicht auszugestalten, wobei ihm eine durch Art. 33 Abs. 5 GG begrenzte Gestaltungsfreiheit zukommt. Dabei ist er nicht darauf verwiesen, gerade das Beihilfesystem unangetastet zu lassen oder nach den bisherigen Grundsätzen fortzuentwickeln. Grenzen der Gestaltungsfreiheit ist die Erfüllung des grundgesetzlich gebotenen Maßes an Fürsorgepflicht.

b) Allgemeine verfassungsrechtliche Maßstäbe für die legislative Ausgestaltung der Fürsorgepflicht

Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Zulässigkeit einer Aus- oder Neugestaltung der Fürsorgepflicht folgen einerseits aus der Eigenart der Belange des Beamten, zu deren Ausgleich die Beihilfe dient (dazu aa); andererseits aus den Belangen des Staates, welcher die Beihilfe leistet (dazu bb).

aa) Prägend für die durch die Beihilfe tangierten Belange der Beamten ist die Eigenschaft der Beihilfe als zusätzliche Leistung. Sie wird über das im Wege der amtsangemessenen Alimentation Geschuldete hinaus geleistet und stellt so eine ergänzende, besondere Leistung des Staates dar²⁵. Danach dient die Besoldung zur Sicherstellung des notwendigen Lebensbedarfs und ist so zwingendes Korrelat für die Leistung von Beamtendiensten überhaupt. Umgekehrt ist die Beihilfe auf Befriedigung eines darüber hinausgehenden Bedarfs gerichtet und so für den Beamten und das Beamtenverhältnis weniger existentiell als die Alimentation. Indem der Staat insoweit partiell mehr leistet als das verfassungsrechtlich zwingend Geschuldete, ist er bei der Aus- und Umgestaltung solcher zusätzlichen Leistungen freier als bei der Neugestaltung des Besoldungsrechts. In diesem Sinne dient denn auch gerade für das Beihilferecht die Unterscheidung zwischen Alimentationsprinzip und Fürsorgepflicht in der Rechtsprechung des BVerfGs der Eröffnung von legislativen Gestaltungsspielräumen für die letztere im Gegensatz zur ersteren. Schon deshalb ist der Freiraum des Gesetzgebers bei zusätzlichen Leistungen notwendig größer als bei verfassungsrechtlich zwingenden; das Beihilferecht ist somit weniger umfassend grundgesetzlich vorgeprägt als das Besoldungsrecht.

Konsequenz der Zusätzlichkeit ist die Subsidiarität des Beihilferechts²⁶. Beihilfe dient demnach gerade nicht dem Ersatz fehlender Alimentation. Sie dient aber auch nicht zum Ausgleich von Bedürfnissen, die bereits auf andere Weise befriedigt sind. Ist demnach ein Beamter in Krankheits- oder vergleichbaren Fällen aufgrund gesetzlicher oder anderer Vorschriften gesichert, so ist der Dienstherr berechtigt,

davon auszugehen, daß der Beamte einer zusätzlichen Fürsorge nicht bedarf²⁷. Insgesamt sind demnach die Bedürfnisse des Beamten, welche durch die Beihilfe befriedigt werden, als weniger elementar zu qualifizieren als diejenigen, welchen durch die Besoldung Rechnung getragen wird. Daraus folgt nicht die vollständige Schutzlosigkeit solcher Positionen; wohl aber eine geringere Wertigkeit und Schutzwürdigkeit derartiger Belange gegenüber denjenigen, welche die Alimentationspflicht begründen. Wiegen die vom Beihilferecht betroffenen Belange der Beamten demnach geringer als die vom Besoldungsrecht betroffenen, so kommt ihnen auch in der Abwägung mit konkurrierenden öffentlichen Interessen ein geringeres Gewicht zu.

bb) Aber auch diese öffentlichen Belange haben hinsichtlich der Beihilfe ein – gegenüber der Besoldung – verändertes Gewicht. Die Zusätzlichkeit der Beihilfe bewirkt hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Art wie ihrer Höhe einen unlösbaren Zusammenhang zur Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand, also der Finanzkraft derjenigen Kassen, aus welchen die Leistung letztlich erbracht werden muß²⁸. Damit ist das Beihilferecht in höherem Maße für die konkreten Anforderungen der jeweiligen „Haushaltslage“ offen als das Besoldungsrecht. Das gilt insbesondere hinsichtlich der verfassungsrechtlich zwingend vorgeschriebenen Notwendigkeit, die nicht kreditfinanzierten staatlichen Einnahmen einerseits und die Verwaltungsausgaben, unter welchen die Personalausgaben den größten Teil ausmachen, in Einklang zu bringen (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG). Aber auch im Rahmen der nach Maßgabe der Staatseinnahmen zulässigen Verwaltungsaufgaben sind die Personalausgaben nicht isoliert, sondern stets im Kontext der übrigen, verfassungsrechtlich notwendigen Ausgaben zu sehen. Stagnierende oder sinkende Staatseinnahmen oder zunehmende Staatsaufgaben können so eine Anpassung oder partielle Senkung der Personalausgaben nicht nur faktisch erforderlich, sondern auch rechtlich zulässig machen. Das gilt um so mehr, als das BVerfG diesen Gedanken sogar im Besoldungs- und Versorgungsrecht jüngst hervorgehoben hat²⁹.

Hat demnach der Beamte schon grundsätzlich keinen Anspruch darauf, daß die Versorgungsregelung, unter welcher er in das Beamtenverhältnis eingetreten ist, ihm unverändert erhalten bleibt, so gilt dies in noch höherem Maße für das Beihilferecht. Schon deshalb ist jedenfalls der Grundgedanke, wonach der Gesetzgeber festlegen darf, daß sich der Beamte bestimmte Leistungen öffentlicher Kassen bei der Versorgung anrechnen lassen muß³⁰, auf das Beihilferecht übertragbar. Das gilt jedenfalls in demjenigen Umfang, in welchem die durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützten Grundsätze unberührt bleiben und soziale Härtefälle jedenfalls typischerweise vermieden werden³¹. Während demnach die individuellen Belange des Beamten im Beihilferecht geringer wiegen als im Besoldungsrecht, so wiegen die konkurrierenden öffentlichen Belange dort schwerer als hier. Das gilt um so mehr angesichts der aufgezeigten tatsächlichen Entwicklung³², welche zumindest einen Wandel der früher vorhandenen Umstände indizieren und somit eine Neuorientierung beider Belange nahelegen.

c) Die Vereinbarkeit des Ausschlusses von Kassenleistungen von der Beihilfe mit der grundgesetzlich verbürgten Fürsorgepflicht

Am Maßstab der genannten, allgemeinen Grundsätze für die gesetzliche Ausgestaltung der Fürsorgepflicht ist § 12 Abs. 2 a BVONW verfassungsgemäß. Der Landesgesetzgeber ist

berechtigt, Leistungen von Krankenkassen auf die Beihilfe in vollem Umfang anzurechnen.

Maßgeblich dafür ist zunächst der Zweck der Beihilfe. Sind Beihilfen zusätzliche Leistungen des Dienstherrn zum Ausgleich besonderer Belastungen³³, so setzt ihre Gewährung notwendig voraus, daß eine derartige, besondere Belastung finanzieller Art überhaupt entstanden ist. Dies ist nicht der Fall, wenn der Beamte auf die gebotene Heilbehandlung von sich aus verzichtet, so daß ihm insoweit keinerlei Kosten entstehen. Vielmehr dient die Beihilfe nur zum Ausgleich für einen sonst nicht gedeckten finanziellen Aufwand³⁴.

„Hypothetische Kosten“ sind demnach nicht beihilfefähig. Vergleichbares gilt aber auch, wenn der tatsächlich entstandene Aufwand bereits anderweitig ausgeglichen ist, so daß bei dem Beamten keine Belastung verbleibt. Exakt dies ist aber bei dem Ersatz von Aufwendungen durch Krankenkassen der Fall. Soweit die Krankenkasse die Belastung finanziell ausgleicht, entfällt der Beihilfetatbestand. Die Subsidiarität der Beihilfe³⁵ zwingt zwar nicht zum Ausschluß solcher Aufwendungen von der Beihilfefähigkeit; steht jedoch andererseits einem Ausschluß durch den Gesetzgeber nicht entgegen. Eben darin zeigt sich der Unterschied zwischen der Besoldung einerseits und der Beihilfe andererseits: Erstere ist unabhängig von einem konkreten Bedarf³⁶; letztere hingegen dient zum Ausgleich darüber hinausgehender, konkret entstandener Belastungen. Dieser, dem Grunde nach bestehende Konnex hat praktische Auswirkungen insbesondere für den Fall des fehlenden Bedarfs: Während die Alimentation davon unangetastet bleibt, entfällt die Beihilfe dem Grunde nach. Ihr Ausschluß im Fall fehlenden anderweitig gedeckten Aufwandes ist somit zulässig.

Einen solchen Ausschluß nimmt § 12 Abs. 2 a BVONW vor. Die Vorschrift rechnet nur solche Kassenleistungen an, die tatsächlich erbracht worden sind. Ist so die Anrechenbarkeit mit der anderweitigen Deckung des besonderen Aufwandes dem Grunde nach verknüpft, so entsteht insoweit kein beihilfefähiger Aufwand. § 12 Abs. 2 a BVONW stellt so eine zulässige Konkretisierung des beihilferechtlichen Subsidiaritätsprinzips dar.

d) Vereinbarkeit des Ausschlusses von Vorsorgekosten von der Beihilfe mit der Fürsorgepflicht

Die Anrechnung der Leistungen einer Krankenversicherung auf die Beihilfe ist aber auch insoweit zulässig, als diese Leistungen vom Beamten selbst mit eigenen Mitteln erworben worden sind. Die Vorsorgekosten sind insoweit nicht als beihilfefähiger „Aufwand“ zu greifen.

aa) Der Begriff der beihilfefähigen „Belastungen“ wird vielfach über die Heilungskosten hinaus auch auf die Vorsorgekosten ausgedehnt. Der maßgebliche „Aufwand“ ist dann nicht allein der – anderweitig gedeckte – Heilungsaufwand, sondern der Aufwand zur Beschaffung einer derartigen Kostendeckung, nämlich der Versicherungsbeitrag. Danach treten der rechtliche und der tatsächliche Beihilfeszweck auseinander: Während der Krankheitsfall und der Heilungsaufwand nur den rechtlichen Begründungstatbestand für einen Beihilfeanspruch darstellen sollen, so ist demgegenüber die durch den Vorsorgeaufwand eingetretene Belastung der Sachgrund für die Beihilfe³⁷.

Der dem zugrunde gelegte Belastungsbegriff geht davon aus, daß eine Krankenversicherung für den Beamten um so aufwendiger ist, je höher die von der Versicherung übernommenen Leistungen liegen. Soweit der infolgedessen erhöhte Versicherungsbeitrag den „zumutbaren“ Vorsorge-

anteil der Alimentation überschreitet, stellt sich dieser überschreitende Betrag mittelbar als Gesundheitsaufwand dar. Dieser ist danach lediglich eine andere Form des Heilungsaufwandes, die demzufolge so zu behandeln sei wie der Heilungsaufwand selbst. Erhöhter Vorsorgeaufwand einerseits und Heilungsaufwand bei lediglich zumutbarem Vorsorgeaufwand andererseits sind danach nichts anderes als unterschiedliche Formen ein- und derselben Belastung und konsequent in gleicher Weise durch Beihilfe ausgleichsfähig.

bb) Ein derartiger, weit gefaßter Belastungsbegriff ist jedoch nicht Inhalt der grundgesetzlich geschützten Fürsorgepflicht. Der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG liegt insoweit der Gedanke zugrunde, daß die durch Beihilfen erfüllte Fürsorgepflicht sich auf den Heilungsaufwand beschränken darf. Dies ergibt sich daraus, daß in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung das überkommene System des Beihilferechts für verfassungsgemäß gehalten wurde³⁸. Jenes überkommene Beihilferecht ging auch schon vor Erlaß des § 12 Abs. 2 a BVONW davon aus, daß eine Beihilfe weder dem Grunde noch der Höhe nach an den Vorsorgeaufwand geknüpft sei. Beihilfetatbestand war nicht der Vorsorge-, sondern vielmehr ein für den Beamten entstandener Heilungsaufwand. Dies galt letztlich unabhängig von dem Umstand, ob der Heilungsaufwand durch Krankenkassenleistungen anderweitig gedeckt war oder nicht. Beihilfebegründend war nicht der Versicherungs-, sondern der Krankheitsfall. Demnach konnte dem Beamten, wenn er nicht krank wurde, sehr wohl ein erhöhter Vorsorgeaufwand entstehen, der ihm vom Dienstherrn durch Beihilfe auch nicht teilweise abgenommen wurde. Das galt schon nach altem Recht nicht nur dem Grunde, sondern auch der Höhe der Beihilfe nach. Diese orientierte sich allein an der Höhe der anrechnungsfähigen Heilungskosten; nicht hingegen an dem zu ihrer Vermeidung in der gesetzlichen Krankenversicherung aufgewandten Betrag. Eben dieser Umstand eröffnete nach altem Recht die Möglichkeit von Über- und Untererstattungen im Verhältnis zum Vorsorgeaufwand. Beide Aspekte zeigen: Nach altem Recht war die Erstattung eines erhöhten Vorsorgeaufwandes im System der Beihilfe keineswegs angelegt, sondern von Umständen abhängig, die mit dem Vorsorgeverhältnis und seiner Ausgestaltung in keinerlei Zusammenhang standen. Einem erhöhten Vorsorgeaufwand entsprach so nur zufällig eine erhöhte Beihilfe. Der Grund hierfür lag in dem Umstand, daß der Begriff der beihilfefähigen Belastung eben nicht an den Vorsorge-, sondern an den Heilungsaufwand anknüpfte.

Indem das BVerfG eine derartige Rechtslage als grundgesetzkonform ansah, ging es notwendig davon aus, daß die grundgesetzlich garantierte Fürsorgepflicht gleichfalls lediglich den Heilungs-, nicht aber den Vorsorgeaufwand erfaßt. Wenn das Beihilferecht hierüber hinausgehen will, so liegt es näher, Beihilfen unmittelbar zu den aufgewendeten Vorsorgeleistungen des Beamten und nicht zu hypothetischen Belastungen im Krankheitsfälle zu erbringen³⁹.

cc) Gegen die Erweiterung der Fürsorgepflicht des Dienstherrn auf die Vorsorgekosten spricht aber auch der Entstehungsgrund dieser Kosten. Die Beihilfe als Ausprägung der Fürsorgepflicht dient zum Ausgleich besonderer wirtschaftlicher Belastungen, welche dem Beamten entstehen; nicht hingegen zur Kompensation von Aufwendungen, die ihm als Folge eines eigenen wirtschaftlichen oder unwirtschaftlichen Verhaltens entstehen. Eine Notlage, welche durch wirtschaftliche Verwendung zu niedriger Besoldungs- oder Ver-

sorgungsbezüge entsteht, begründet keinen Beihilfeanspruch⁴⁰.

In diesem Kontext erlangt insbesondere der Aspekt der Vorsorgefreiheit Bedeutung⁴¹. Danach stellt der Dienstherr mit der Alimentation einen bestimmten Vorsorgeanteil zur Verfügung. Aus diesem hat der Beamte den ihm obliegenden Vorsorgeaufwand zu bestreiten. Wie er dies tut, ist allerdings weder durch die Rechtsordnung noch vom Dienstherrn vorgeschrieben. Vielmehr bleibt ihm die Art der Vorsorge selbst überlassen. Er kann danach entweder einer gesetzlichen Krankenversicherung beitreten; oder aber unterschiedlich ausgestaltete private Versicherungsverhältnisse eingehen; oder aber er kann auf die Eingehung eines Versicherungsverhältnisses völlig verzichten und selbst den eigenen Anteil am Heilungsaufwand tragen.

Ob und inwieweit diese Vorsorgefreiheit rechtlich geschützt ist, kann hier offen bleiben. Fest steht allerdings: Es gibt keinen Grundsatz des geltenden Rechts, wonach der Dienstherr verpflichtet wäre, den Beamten vor den finanziellen Folgen seiner eigenen Entscheidung durch Beihilfe zu entlasten. Dieser Grundsatz beherrscht in vielfacher Hinsicht bereits traditionell das geltende Recht, ohne daß er bislang verfassungsrechtlich in Zweifel gezogen wäre.

– Die Tarife der vorhandenen privaten Krankenversicherungen sind – je nach Versicherung und nach vereinbarter Absicherung – hinsichtlich ihrer Kosten überaus unterschiedlich. Der Abschluß eines derartigen Versicherungsvertrages mit einer privaten Krankenkasse kann also für den Beamten mehr oder weniger günstig sein. Die Höhe dieses Vorsorgeaufwandes wird aber schon traditionell nicht bei der Beimessung der Beihilfe berücksichtigt. Das ist unabhängig davon, ob die für das Versicherungsverhältnis entstehenden finanziellen Belastungen des Beamten den „zumutbaren Eigenanteil“ an der Besoldung unter- oder überschreiten. Vielmehr gilt hier: Die finanziellen Folgen seiner eigenen Vorsorgefreiheit hat der Beamte selbst zu tragen.

– Begründet ein Beamter kein Versicherungsverhältnis, so hat er den Eigenanteil an seinen Heilungs- und Behandlungskosten selbst zu tragen; und zwar unabhängig von dessen Höhe. Ein besonderer Beihilfetatbestand besteht auch dann nicht, wenn ein solcher Aufwand den zumutbaren Vorsorgeanteil des Beamten an seiner Besoldung übersteigt. Vielmehr knüpft die Ausnahmeregelung des § 12 Abs. 3 BVONW gerade an das Bestehen eines „ausreichenden Versicherungsschutzes“ an; sie ist lediglich als Übergangsregelung für „Uraltfälle“ geschaffen. Auch hier gilt demnach: Die finanziellen Folgen der eigenen Vorsorgefreiheit hat der Beamte selbst zu tragen.

Die finanziellen Folgen beider angeführten Fallgruppen der Vorsorgefreiheit lassen sich demnach so beschreiben: Unterschreiten die tatsächlichen Vorsorgekosten den zumutbaren Vorsorgeanteil an der Besoldung, so verbleiben die ersparten Teile der Bezüge dem Beamten. Überschreiten die realen Vorsorgekosten jenen Anteil, so hat er sie selbst zu tragen. Das überkommene, stets als verfassungsgemäß angesehene Beihilfesystem geht demnach davon aus, daß die Beihilfeleistungen vorsorgekostenneutral ausgestattet sind. Dies läßt grundsätzlich nur den Schluß zu: Vorsorgekosten werden im Beihilferecht traditionell nicht als erstattungsfähiger Aufwand anerkannt, ohne daß darin eine Einschränkung der Vorsorgefreiheit läge oder gesehen würde.

dd) Damit bleibt als möglicher Grund einer besonderen Behandlung der gesetzlich krankenversicherten Beamten im Beihilferecht allein der mögliche Aspekt eines erhöhten Vorsorgeaufwandes, der gerade durch die Mitgliedschaft in

einer gesetzlichen Krankenversicherung entstehen kann. Ob und inwieweit der Versicherungsbeitrag in einer gesetzlichen Krankenversicherung in jedem Einzelfall tatsächlich stets höher ist als derjenige in einer privaten Krankenversicherung, läßt sich abstrakt nicht feststellen. Allerdings sind durchaus Fallkonstellationen denkbar, in welchen der gesetzliche Vorsorgeaufwand nicht notwendig höher ist als der private. Das ergibt sich insbesondere daraus, daß der gesetzlichen Krankenversicherung besondere Risikozuschläge für einzelne Versichertengruppen ebenso unbekannt sind wie Familienzuschläge. Die Alternative von privatem und gesetzlichem Krankenversicherungsschutz kann also für den Beamten durchaus eine Frage des wirtschaftlichen Kalküls sein. Die Entscheidung für die gesetzliche Krankenversicherung ist nicht notwendig identisch mit der Entscheidung für das ungünstigere Vorsorgesystem und daher einen notwendig erhöhten Vorsorgeaufwand. Aber selbst wenn ein solcher entstehen sollte, so ist dieser nach wie vor Folge der Vorsorgefreiheit des Beamten, welcher sich für die gesetzliche Krankenversicherung entschieden hat und deshalb die sich daraus ergebenden finanziellen Belastungen tragen muß. Ist die verfassungsrechtliche Fürsorgepflicht vorsorgenkostenneutral⁴², so gilt auch hier: Die finanziellen Folgen seiner eigenen Vorsorgefreiheit hat der Beamte selbst zu tragen.

Stellt sich so der vom einzelnen Beamten eingegangene Vorsorgeaufwand als Folge seines eigenen wirtschaftlichen Verhaltens dar, so ist der Dienstherr jedenfalls verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, derartige Belastungen durch Beihilfe auszugleichen. Das gilt um so mehr, als § 12 Abs. 2 a BVONW dem Beamten keine finanziellen Lasten auferlegt, sondern lediglich solche Heilungskosten von der Erstattungspflicht ausschließt, welche bereits anderweitig gedeckt sind. Angesichts des erheblichen öffentlichen Interesses an einer Neugestaltung des Beihilferechts⁴³ sind der Gesetz- und der Ordnungsgeber auch durch den Schutz der Fürsorgepflicht aus Art. 33 Abs. 5 GG nicht gehindert, derartige Kosten von der Beihilfepflicht auszuschließen.

3. Ergebnis

§ 12 Abs. 2 a BVONW ist mit Art. 33 Abs. 5 GG sowohl hinsichtlich des Alimentationsprinzips als auch hinsichtlich der Fürsorgepflicht des Dienstherrn vereinbar. Sonstige verfassungsrechtliche Bedenken aus dieser Bestimmung bestehen gleichfalls nicht.

II. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG

§ 12 Abs. 2 a BVONW ist auch mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Das gilt sowohl hinsichtlich des Vergleichs gesetzlich krankenversicherter Beamter mit gesetzlich krankenversicherten Angestellten (dazu 1) als auch hinsichtlich des Vergleichs von gesetzlich versicherten Beamten mit privat versicherten Beamten (dazu 2) sowie schließlich hinsichtlich des Vergleichs gesetzlich krankenversicherter mit nicht versicherten Beamten (dazu 3).

1. Gesetzlich krankenversicherte Beamte und gesetzlich krankenversicherte Angestellte

Der gesetzlich krankenversicherte Beamte wird durch die Anrechnung von Krankenkassenleistungen gemäß § 12 Abs.

2 a BVONW auf die Beihilfe nicht ohne sachlichen Grund schlechter behandelt als der gesetzlich krankenversicherte Angestellte. Das gilt ungeachtet des Umstandes, daß dem Angestellten gegen seinen Arbeitgeber ein Anspruch auf Übernahme der Hälfte seines Versicherungsbeitrages zusteht. Zwar wird dadurch der Angestellte möglicherweise besser gestellt als der Beamte, der für seine Versicherungsbeiträge weder einen Ausgleich durch einen Zuschuß des Dienstherrn noch gemäß § 12 Abs. 2 a BVONW durch Beihilfe erlangen kann. Diese Ungleichbehandlung findet jedoch ihre sachliche Rechtfertigung in den völlig verschiedenen Vorsorgesystemen des Beamtenrechts einerseits und des Arbeits- und Sozialrechts andererseits⁴⁴. Demnach ist die Pflicht des Arbeitgebers, die Hälfte der Krankenversicherungsbeiträge seiner Angestellten zu übernehmen, ein Korrelat ihrer gesetzlichen Versicherungspflicht. Eine solche Versicherungspflicht besteht jedoch für Beamte nicht. Ist vielmehr der Beitritt zur gesetzlichen Krankenversicherung für den Beamten allein eine Ausprägung seiner Vorsorgefreiheit, so ist der Dienstherr jedenfalls verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, die daraus entstehenden finanziellen Folgen auszugleichen⁴⁵. Schon wegen dieser grundsätzlichen Unterschiede zwischen beiden Vorsorgesystemen, die durch § 12 Abs. 2 a BVONW nicht angetastet werden, sind auch die Beihilfe Regelungen einerseits sowie die Regelungen über die Tragung des Krankenversicherungsbeitrages der Angestellten nicht vergleichbar⁴⁵. Ein Gleichheitsverstoß kommt demnach schon deshalb nicht in Betracht, weil hier Ungleiches sachlich ungleich behandelt wird.

2. Gesetzlich und privat krankenversicherte Beamte

Der gesetzlich krankenversicherte Beamte wird durch § 12 Abs. 2 a BVONW auch gegenüber den privat krankenversicherten Beamten nicht ohne sachlichen Grund ungleich behandelt. Das gilt ohnehin gegenüber Beamten, die eine private Krankenversicherung abgeschlossen haben, welche gleich der gesetzlichen Krankenversicherung die Heilungskosten in vollem Umfang übernimmt. Hier rechnet § 12 Abs. 2 a BVONW für beide Gruppen die Krankenkassenleistungen gleichermaßen in voller Höhe an.

Aber auch eine sachlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber solchen Beamten, die lediglich eine private Krankenversicherung abgeschlossen haben, welche die nicht durch Beihilfe abgedeckten Heilungskosten übernimmt (sog. „Quoten-Versicherung“), liegt nicht vor. Zwar mag die finanzielle Belastung des Beamten durch den Beitritt zu einer gesetzlichen Krankenversicherung höher liegen als diejenige für eine private Quoten-Versicherung. Dies ist aber nicht notwendig der Fall⁴⁶.

Zudem ist eine etwaige höhere Belastung eine Folge der dem Beamten eingeräumten Vorsorgefreiheit und somit seine eigene, freie Entscheidung. Ist der Beamte berechtigt, selbst über die von ihm für erforderlich gehaltene Vorsorge und die dafür aufzuwendenden Kostenbelastungen zu entscheiden, so ist der Gesetzgeber auch durch den grundgesetzlichen Gleichheitssatz nicht verpflichtet, die sich daraus ergebenden finanziellen Mehrbelastungen durch Beihilfen auszugleichen. Vielmehr überläßt die Vorsorgefreiheit die Kosteneinsparung gerade dem Beamten selbst. Im übrigen ist schon durch das überkommene Beihilfesystem keineswegs sichergestellt, daß die finanzielle Belastung des Beamten für eine gesetzliche Krankenversicherung diejenige für eine Quoten-Versicherung nicht überschreitet. Knüpft nämlich die Beihilfe traditionell nicht an den erhöhten Versicherungsaufwand

gesetzlich Krankenversicherter, sondern an deren – hypothetischen – Heilungsaufwand an, so ist dadurch keineswegs gesichert, daß Beamte, die einen höheren Vorsorgeaufwand treiben, auch höhere Beihilfe erhalten.

Schließlich ist die Vermeidung von Übererstattungen auch ein sachlich gerechtfertigter Grund für die Gleichbehandlung gesetzlich Versicherter mit Privatversicherten. Dies folgt insbesondere aus der unterschiedlichen Wirkung gleicher Beihilfen für beide Personengruppe auf die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen. Die Möglichkeit von Übererstattungen für gesetzlich Versicherte bildet tendenziell den Anreiz, medizinische Leistungen über das eigentlich notwendige Maß hinaus in Anspruch zu nehmen. Damit stellt sie einen kostentreibenden Faktor nicht nur für den Beihilfeetat, sondern für das gesamte Gesundheitswesen dar. Derartige Wirkungen treten bei Beihilfen für Quoten-Versicherte gerade nicht ein, da hier Übererstattungen ausgeschlossen sind. Kommt so einer Beihilfeleistung in beiden Fällen eine ungleiche Wirkung zu, so ist ihre ungleiche Behandlung verfassungsrechtlich jedenfalls zulässig⁴⁷.

3. Gesetzlich krankenversicherte und nicht krankenversicherte Beamte

Durch § 12 Abs. 2 a BVONW werden die gesetzlich krankenversicherten Beamten auch nicht ohne sachlichen Grund anders behandelt als diejenigen, die auf die Begründung eines Versicherungsverhältnisses verzichten und ihre nicht durch Beihilfe abgedeckten Heilungskosten selbst tragen.

a) Das BVerwG leitet den von ihm angenommenen Verstoß des § 12 Abs. 2 a BVONW gegen Art. 3 Abs. 1 GG gerade aus diesem Vergleichspaar her. Danach besteht für das Gericht kein hinreichender Grund, beide Gruppen bei der Beihilfegewährung unterschiedlich zu behandeln. Dabei geht es von der Vorsorgefreiheit des Beamten aus. Diesem sei es rechtlich unbenommen, entweder eine Versicherung abzuschließen, um so sein Risiko gering zu halten, und dafür einen hohen Vorsorgeaufwand zu betreiben; oder aber keine Vorsorge zu treffen, indem er das Risiko der Selbstübernahme der Heilungskosten trägt und „mit den ihm (für Vorsorgezwecke) zur Verfügung stehenden Mitteln Rücklagen bildet, sie anderweitig etwa für Reisen verbraucht oder anlegt“⁴⁸. Angesichts dieser Freiheit bestehe kein sachlicher Grund, demjenigen Beamten, der einen hohen Versorgungsaufwand eingehe und so seine Alimentation mindere, seine Krankenkassenleistungen anzurechnen; hingegen demjenigen, der keinen derartigen Aufwand erbringe und so auch noch den ihm zur Vorsorge zur Verfügung stehenden Besoldungsanteil verbräuche, noch mit Beihilfen im Krankheitsfall zu unterstützen. Auch der Umstand, daß der erstere Beamte im Krankheitsfälle Versicherungsleistungen erhalte, der letztgenannte hingegen nicht, sei kein zulässiges Differenzierungskriterium. Die Versicherungsleistungen beruhen nämlich auf eigenem Aufwand des Beamten, „die der Beihilfeberechtigte aus der für andere Zwecke gewährten Alimentation erbringt, und die der nicht versicherte – ebenso wie übrigens die Prämie für die ihm zugemutete Versicherung – spart“⁴⁸. Gleichfalls kein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung sei die Möglichkeit einer „Übererstattung“: „Ein anlässlich beihilfefähiger Aufwendungen entstehender und durch zusätzliche Eigenleistungen erkaufter (scheinbarer) „Gewinn“ ist hiernach beihilferechtlich und unter dem Gesichtspunkt der Fürsorgepflicht und des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Bedeutung, weil es

ganz allgemein unerheblich ist, in welcher Weise der Beamte die von der Beihilferegulierung vorausgesetzte zumutbare Eigenbelastung abdeckt“⁴⁸.

b) Die Erwägung, der krankenversicherte Beamte dürfe beihilferechtlich schon deshalb nicht schlechter behandelt werden als der unversicherte, weil ersterer im Unterschied zum letzteren den ihm zuzumutenden Vorsorgeaufwand treibe und den ihm dafür zur Verfügung stehenden Besoldungsanteil nicht zweckentfremde, ist mit § 57 S. 3 LBGNW unvereinbar. Am deutlichsten zeigt dies die Erwägung des BVerwGs, wonach es dem unversicherten Beamten freistehe, die gesamte Alimentation – einschließlich des für Vorsorgezwecke gewährten Teils – auszugeben, etwa für Reisen.

Diese Erwägung berücksichtigt nicht den Umstand, daß der Beamte mit dem Absehen von der Begründung eines Versicherungsverhältnisses ein eigenes Risiko eingeht: Er muß im Krankheitsfälle den nicht-beihilfefähigen Kostenanteil selbst tragen. Für dieses Risiko ist ein – jedenfalls hypothetischer – Vorsorgeaufwand zu treffen: Wo ein nicht anderweitig abgesichertes Risiko entsteht, müssen für dessen Eintritt Rücklagen gebildet werden. Dies ist nicht nur eine Frage des ökonomischen Kalküls, sondern zugleich eine Rechtspflicht des Beamten: Wer sich einem unkalkulierbaren Risiko aussetzt und des ungeachtet seine gesamten Bezüge ausgibt, ohne Rückstellungen zu bilden, ist im Falle des Eintritts dieses Risikos nicht zu dessen finanzieller Abdeckung in der Lage und verstößt durch seine zerrütteten wirtschaftlichen Verhältnisse gegen § 57 S. 3 LBGNW. Ist demnach der Beamte auch rechtlich verpflichtet, sofern er keine Krankenversicherung abschließt, einen – gedachten – Anteil seiner Bezüge als Rückstellung für den Risikofall bereitzuhalten, so ist der Nicht-Abschluß einer Krankenversicherung kein Absehen von der Vorsorge, sondern – im Wege der Bildung von Rückstellungen – lediglich eine andere Form der Vorsorge. Entsteht so für krankenversicherte ebenso wie für unversicherte Beamte ein Vorsorgeaufwand, so ist die Erwägung nicht zutreffend, versicherte Beamte müßten gerade wegen dieses Aufwandes beihilferechtlich besser behandelt werden als nichtversicherte.

c) Vielmehr ist die Entscheidung, ob ein Versicherungsschutz begründet werden soll oder nicht, dem Beamten im Rahmen seiner Vorsorgefreiheit rechtlich freigestellt⁴⁹. Er ist demnach berechtigt, diejenige Form der Vorsorge zu treffen, welche ihm am günstigsten erscheint. Die sich daraus ergebenden Kostenbelastungen sind dann allerdings Teil seines eigenen wirtschaftlichen Verhaltens. Der Dienstherr ist nicht verpflichtet, derartige Belastungen im Rahmen seiner Fürsorgepflicht durch Beihilfen auszugleichen⁵⁰.

d) Letztlich rechtfertigt aber auch die Möglichkeit von Übererstattungen bei gesetzlich krankenversicherten Beamten und die sich daraus ergebenden, kostensteigernden Auswirkungen auf das Gesundheitswesen eine ungleiche Behandlung beider Personengruppen⁵¹.

4. Ergebnis

§ 12 Abs. 2 a BVONW ist auch mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Der allgemeine Gleichheitssatz steht dem Sinn und Zweck des Beihilferechts, nur entstandene und nicht anderweitig abgedeckte Heilungskosten zu erstatten, nicht entgegen. Demgegenüber gelangt das BVerwG zu seinem

entgegengesetzten Ergebnis von dem Standpunkt aus, die Beihilfe sei – gleich der Alimentation – von diesem Aufwand unabhängig⁵² und verkennt damit den grundgesetzlich zugelassenen Zweck der Beihilfe.

III. Vereinbarkeit mit Art. 14 GG

§ 12 Abs. 2 a BVONW ist mit Art. 14 GG vereinbar. Er greift in bestehende gesetzliche oder private Versicherungsverhältnisse nicht ein. Vielmehr läßt er sich daraus ergebende Versicherungsansprüche dem Grunde wie der Höhe nach unberührt. Demgegenüber sind Beihilfeansprüche nicht durch Art. 14 GG, sondern lediglich als Teil der in Art. 33 Abs. 5 GG verbürgten Fürsorgepflicht geschützt. Eine Minderung des wirtschaftlichen Wertes von Versicherungsansprüchen durch deren Anrechnung bei der Beihilfe läßt Art. 14 GG unberührt, da der Wert von Forderungen grundrechtlich nicht geschützt ist⁵³. Auch eine nachträgliche Entwertung der Motive, aus welchen Beamte der gesetzlichen Krankenversicherung beigetreten sind, verletzt die Eigentumsgarantie nicht. Derartige Motive unterfallen nämlich nicht dieser Garantie.

IV. Ergebnis

Die 100-Prozent-Erstattungsgrenze ist entgegen der jüngeren Rechtsprechung des BVerwGs mit dem Grundgesetz vereinbar.

- 1 Bund: § 15 Abs. 1 Beihilfavorschriften vom 19. 4. 1985, GMBI 1985, 290; übernommen in den Bundesländern Bay., Berl., Nds., SH.; NW: VO vom 15. 10. 1982, GV 686; anders aber HB., VO vom 13. 12. 1982, GBI 455; dazu BVerwG, NJW 1987, 2948; zu den Neuregelungen ausführlich Lohmann, RiA 1988, 197.
- 2 BVerwG, DVBl 1987, 1163; zustimmend Merten, DVBl 1987, 1165; kritisch Schnellenbach, NVwZ 1988, 40; Summer, PersV 1988, 76, 84 f.
- 3 BVerwG, ebd.
- 4 BVerwG a. a. O. (Fn. 1); ebenso etwa von Zezschwitz, ZBR 1978, 21, 26, 29.
- 5 BVerfGE 8, 1, 14, 16 ff., 20; 46, 97, 107; 56, 353, 361 f.; jüngst BVerfG, ZBR 1988, 23, 32.
- 6 BVerfGE 17, 337, 350 f.; 21, 329, 350; 37, 167, 179; 55, 207, 239; 70, 69, 81.
- 7 BVerfGE ebd.; BVerfG, ZBR a. a. O.
- 8 BVerfGE 21, 329, 345, 350; 37, 167, 179; 39, 196, 201; 44, 249, 265.
- 9 BVerfG, ZBR a. a. O. (Leitsatz 3).
- 10 BVerfGE 44, 249; 58, 68, 77 f.; 63, 153, 167 f.; s. auch BVerfG, ZBR 1978, 37.

- 11 BVerfGE 58, 68, 78; BVerfG, ZBR 1988, 23, 32.
- 12 BVerfGE 46, 97, 107; s. auch BVerfGE 63, 153, 169 f.
- 13 BVerfGE 44, 249, 263; 58, 69, 78; BVerfG, ZBR 1978, 37.
- 14 s. o. aa).
- 15 BVerfGE 44, 249, 263; 58, 69, 78; BVerfG, ZBR 1978, 37.
- 16 BVerfGE ebd.; ebenso etwa auch Becker, ZBR 1975, 233, 235.
- 17 BVerfGE 58, 68, 76 ff.
- 18 BVerfGE ebd., S. 78.
- 19 BVerfGE 3, 58, 157; 19, 76, 85; 43, 154, 165; 46, 97, 117.
- 20 BVerfGE 46, 97, 117; 58, 68, 76 f.
- 21 Bejahend mit Überblick insbesondere Becker, ZBR 1975, 233, 235; ders., RiA 1978, 102, 104; von Zezschwitz, ZBR 1978, 21, 28 ff.
- 22 Näher Beck, Die Krankenfürsorge der Beamten, 1979, S. 16 ff., 54 ff., 91 ff.; s. auch Merten, Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit einer geplanten Neuregelung des Beihilferechts, 1984, S. 44 ff.: die früheren, in diesem Gutachten hervorgehobenen „Vorläufer“ des Beihilferechts sind mit dem gegenwärtigen System nicht vergleichbar und vermögen daher den Charakter der gegenwärtigen Regelungen als „hergebrachte Grundsätze“ nicht zu begründen.
- 23 BVerfGE 44, 249, 263; 58, 68, 75; BVerfG, ZBR 1978, 37.
- 24 BVerfGE 56, 68, 77; Battis, NVwZ 1985, 887.
- 25 BVerfG, ZBR 1978, 37; s. auch BVerfGE 58, 68, 77 f.
- 26 BVerwGE 23, 288, 290; 45, 172, 182 f.
- 27 BVerwGE, ZBR 1972, 24.
- 28 BVerfG, ZBR 1978, 37.
- 29 BVerfG, ZBR 1988, 23 (Leitsatz 4), 35.
- 30 BVerfG ebd. (Leitsatz 2), 32.
- 31 BVerfG, ZBR 1978, 37.
- 32 dazu o. vor I.
- 33 BVerfGE 58, 68, 77; BVerfG, ZBR 1978, 37; Einzelheiten dazu bei Battis, BBG, 1980, § 79 Erl. 2 b.
- 34 BVerwGE 19, 48, 54; 22, 160, 164.
- 35 s. o. b) aa)
- 36 s. o. 1 b aa).
- 37 So insbesondere BVerwG, DVBl 1987, 1163 f.; Merten, DVBl 1987, 1165, 1166 f.; von Zezschwitz, ZBR 1978, 21, 28 f.; Niesert, Ist die Anrechnung der Leistungen der privaten Krankenversicherung auf die dem Beihilferechtigten zu gewährende Beihilfe mit höherrangigem Recht vereinbar?, 1975, S. 4 ff.
- 38 BVerfGE 58, 68, 78 f.; BVerfG, ZBR 1978, 37.
- 39 OVG Koblenz, Urteil vom 10. 2. 1988, 2 A 125/86, S. 16.
- 40 BVerwG, ZBR 1977, 194.
- 41 Zu dieser insbesondere Leisner, ZBR 1983, 141, 143; Merten, Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit der geplanten Neuregelung des Beihilferechts, 1984, insbesondere S. 98 ff.
- 42 s. o. bb).
- 43 dazu o. vor I.
- 44 BVerfGE 58, 68, 81.
- 45 s. o. I.
- 46 s. o. I. 2. c) dd).
- 47 OVG Koblenz a. a. O., Seite 13 f.
- 48 BVerwG a. a. O. (Fn. 2), S. 1164.
- 49 s. o. I. 2. c) cc).
- 50 s. o. I.
- 51 s. o. II. 2.
- 52 Dazu schon o. I. 1.
- 53 BVerfGE 24, 367, 405; 38, 175, 184 f.

Werner Schneider, Königswinter

Die Ortsklasseneinteilung und der örtliche Sonderzuschlag – ein Rückblick auf die geschichtliche Entwicklung eines Teilgebietes des Besoldungsrechts

Vorbemerkung

Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes werden, soweit sie Besoldungsempfänger sind, nach einem für Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände einheitlichen Besoldungssystem bezahlt. Ein wichtiger Bestandteil ist der Ortszuschlag, der heute im wesentlichen die Funktion hat,

unterschiedlichen Belastungen aufgrund des Familienstandes Rechnung zu tragen. Materielle Mehrbelastungen aufgrund von örtlichen Sonderlagen, z. B. in Ballungsgebieten, Fremdenverkehrsarten werden nach geltendem Besoldungsrecht nur außerhalb des deutschen Währungsgebietes berücksichtigt. Überregionale und zwischenörtliche Preisunterschiede, vor allem die Unterschiede des Verbraucherpreisniveaus in