

**Koppelung der Gewährung von Beihilfen für Wahlleistungen
an die Zahlung eines monatlichen Beitrages**

A. Auftrag

Vor dem Hintergrund des von der Landesregierung eingebrachten Gesetzentwurfs zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften - Landtags-Drucksache 14/953 - (im Folgenden: LGÄnddrV-E) hat die Fraktion der CDU den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, ob die in Art. 1 Nr. 17 vorgesehene Ermächtigung, nach welcher zur Erhaltung der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen ein monatlicher Eigenbetrag des Beamten festgesetzt werden kann, verfassungskonform ist.

Das nachfolgende Gutachten unterteilt sich in eine Untersuchung zunächst der *formellen Verfassungsmäßigkeit* von Art. 1 Nr. 17 LGÄnddrV-E, die allein die kompetenzielle Zuständigkeit des Landesgesetzgebers im Blick hat (II.).

Den Schwerpunkt der gutachterlichen Prüfung bilden die sich anschließenden Ausführungen zur *materiellen Verfassungsmäßigkeit* der beabsichtigten Regelung, in deren Vordergrund die Vereinbarkeit des Eigenbeitrags mit den wesentlichen Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG steht (III.).

Zunächst soll jedoch der Kontext der beabsichtigten Regelung näher dargestellt werden (I.).

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Präsidenten des Landtags.

B. Gutachten

I. Vorbemerkung

Nach der bisherigen Regelung in § 4 Abs. 1 Nr. 2 b Beihilfenverordnung¹ (im Folgenden: BVO) sind Aufwendungen für Wahlleistungen beihilfefähig, wenn die nach der Bundespflegesatzverordnung vorgeschriebene Wahlleistungsvereinbarung vor Erbringen der Wahlleistung schriftlich abgeschlossen wurde und der Festsetzungstelle vorgelegt wird. Gesondert berechnete wahlärztliche Leistungen sind dabei einschränkungslos beihilfefähig, eine gesondert berechnete Unterkunft bis zur Höhe der Kosten eines Zweibettzimmers abzüglich eines Betrages von 12,27 EUR täglich.

Wahlleistungen im (teil-)stationären Bereich meinen dabei solche gesondert berechnete Leistungen, die über die *allgemeinen* Krankenhausleistungen im Sinne von § 2 Abs. 2 Bundespflegesatzverordnung² (im Folgenden: BPflVO) hinausgehend auf Wunsch des Patienten erbracht werden. Dazu gehört etwa die Auswahl des behandelnden Arztes sowie die Wahl der Unterbringung in einem Ein- oder Zweibettzimmer.

Art. 1 Nr. 17 LGÄnddrV-E sieht nunmehr die Einfügung einer Verordnungsermächtigung in § 90 S. 2 Landesbeamtengesetz³ (im Folgenden: LBG) vor, nach der das für das Dienstrecht zuständige Ministerium die Beihilfegewährung für Wahlleistungen von der Zahlung eines monatlichen Betrages des Beamten abhängig machen kann.

¹ vom 31. März 1958 (GVBl. S. 103), BS 2030-1-50, zuletzt geändert durch Art. 13 der Verordnung vom 28. August 2001 (GVBl. S. 210)

² vom 26. September 1994 (BGBl. I S. 2750), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung ab dem Jahr 2000 vom 22. Dezember 1999 (GKV-Gesundheitsreformgesetz 2000)

³ in der Fassung vom 14. Juli 1970 (GVBl. S. 241), BS 2030-1

Der Begründung des Gesetzentwurfs nach soll die vorgesehene Regelung zum einen der Haushaltskonsolidierung dienen und zum anderen dem Umstand Rechnung tragen, dass angesichts der Qualität der heutigen ärztlichen Versorgung eine Eigenbeteiligung des Beamten an Aufwendungen für Wahlleistungen sachgerecht erscheine⁴. Die Regelung steht im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Überlegung, ob die Beihilfefähigkeit solcher Aufwendungen unter Berücksichtigung der gegenüber dem Beamten bestehenden Fürsorgepflicht noch zwingend geboten erscheint⁵. Die Überlegung basiert auf der Annahme, dass bei einem stationären Krankenhausaufenthalt eine ausreichende und angemessene Unterbringung sowie medizinische Versorgung auch dann gewährleistet ist, wenn Mehraufwendungen für Wahlleistungen von der Beihilfefähigkeit gänzlich ausgeschlossen sind. Grundlage hierfür ist die Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 1 BPfIVO, die klarstellt, dass die allgemeinen Krankenhausleistungen *alle* Leistungen umfassen, die nach Art und Schwere der Erkrankung des Patienten für dessen Versorgung medizinisch notwendig und zweckmäßig sind. Erfordert der Gesundheitszustand des Patienten die besonderen Erfahrungen und Fähigkeiten eines bestimmten Arztes des Krankenhauses, kann dessen Tätigkeit nicht davon abhängig gemacht werden, dass hierfür ein besonderes Honorar bezahlt wird.

Von einem generellen Ausschluss der Beihilfefähigkeit für Wahlleistungen ist in dem Entwurf gleichwohl abgesehen worden, um - wie es in der Begründung heißt - das unter dem Gesichtspunkt der Fürsorgepflicht bestehende verfassungsrechtliche Risiko einer gerichtlichen Nichtigkeitserklärung zu verringern⁶. Statt dessen soll eine Regelung getroffen werden, die den Beihilfeberechtigten die Wahlleistungen grundsätzlich belässt, sie dafür aber mit der Zahlung eines monatlichen Eigenbeitrages belegt, der voraussichtlich 13 EUR nicht übersteigen wird⁷.

⁴ LT-Drs. 14/953, S. 11 (Begründung)

⁵ LT-Drs. 14/953, S. 14 (Begründung)

⁶ LT-Drs. 14/953, S. 11 (Begründung)

⁷ LT-Drs. 14/953, S. 11 und 14 (Begründung)

Die in dem Entwurf angesprochenen verfassungsrechtlichen Bedenken eines generellen Ausschlusses von Wahlleistungen gründen sich auf vor dem Bundesverfassungsgericht anhängige Verfassungsbeschwerdeverfahren⁸, die von Beamten beziehungsweise Richtern aus den Ländern Brandenburg, Saarland, Berlin und Schleswig-Holstein erhoben wurden. In diesen Ländern sind Aufwendungen für Wahlleistungen bei stationärem Krankenhausaufenthalt generell nicht mehr beihilfefähig. Zur Zeit lässt sich nicht absehen, wann das Bundesverfassungsgericht in der Sache entscheiden wird. Bisher liegt lediglich ein Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vor, mit dem ein Antrag abgelehnt wurde, der auf vorläufige Aussetzung der brandenburgischen Vorschriften über den Ausschluss von Wahlleistungen gerichtet war⁹. Der im Wege der Folgenabwägung¹⁰ entscheidende Senat hatte dabei ausgeführt, dass die Inanspruchnahme von Wahlleistungen in der Entscheidungsfreiheit der Betroffenen stünde und die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für allgemeine Krankenhausleistungen von der angegriffenen gesetzlichen Regelung unberührt blieben. Soweit die Antragsteller ihren privaten Krankenversicherungsschutz auf die Erstattung von Aufwendungen für Wahlleistungen erstreckten und sich hierdurch ihre monatlichen Krankenversicherungsbeiträge¹¹ erhöhten, sei dies den Betroffenen im Hinblick auf das verfolgte Ziel des Ausschlusses von Wahlleistungen, nämlich im Wege der Begrenzung der Personalausgaben zur Haushaltssanierung beizutragen, zumutbar und beeinträchtige deren wirtschaftliche Dispositionsfreiheit auch nicht über Gebühr¹². Bereits an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Verfassungskonformität

⁸ Az.: 2 BvR 1207/99 u.a.

⁹ Beschluss vom 9. Juli 1999, Az.: 2 BvR 1207/99, abgedruckt in: ZBR 1999, 381-382

¹⁰ Anmerkung: Bei dieser sind die Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde aber der Erfolg versagt bliebe (vgl. BVerfGE 94, 334, 347).

¹¹ Anmerkung: Im (vorläufig) entschiedenen Fall erhöhten sich die Krankenversicherungsbeiträge um Beträge in Höhe von monatlich 156,60 DM (Antragsteller zu 1.) beziehungsweise 76,20 DM (Antragsteller zu 2.)

¹² BVerfG, a.a.O., S. 2 f. des Umdrucks (juris)

einer generellen Herausnahme der Wahlleistungen von der Beihilfefähigkeit in der bisher ergangenen Rechtsprechung durchaus unterschiedlich beurteilt wird. So hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 28. November 1991 festgestellt, dass der (bremische) Ordnungsgeber den Grundsatz der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht verletzt, wenn er Aufwendungen für Wahlleistungen für eine stationäre oder teilstationäre Behandlung in einem Krankenhaus generell von der Beihilfefähigkeit ausschließt¹³. Demgegenüber halten das saarländische¹⁴ und das hamburgische¹⁵ Verfassungsgericht den Ausschluss der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen - jeweils an landesrechtlichen Maßstäben gemessen - für rechtmäßig.

Soweit ersichtlich ist die sich hier stellende Problematik einer beitragsabhängigen Ausgestaltung der Beihilfe bisher weder in Rechtsprechung noch im juristischen Schrifttum vertiefend behandelt worden. Lediglich zu dem neu eingefügten § 14 a Bundesbesoldungsgesetz¹⁶, der für die Finanzierung der Altersversorgung von Beamten eine - in etwa - vergleichbare Regelung trifft, finden sich rechtswissenschaftliche Abhandlungen, auf die an anderer Stelle noch einzugehen sein wird.

Vor dem Hintergrund des dargestellten Regelungskontextes ist nunmehr die Frage zu beantworten, ob die vorgesehene Koppelung der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen an einen monatlichen Betrag des Beamten verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist.

II. Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers

Das Beihilferecht stellt kompetenziell einen Teil der Besoldung der Angehörigen des

¹³ BVerwGE 89, 207-215

¹⁴ Urteil vom 17. Dezember 1996, abgedruckt in: NVwZ-RR 1997, 449-460 mit Anm. Pühler, ZBR 1997, 226 ff.

¹⁵ Urteil vom 19. April 1999, abgedruckt in: NVwZ 2000, 188-189

¹⁶ vom 23. Mai 1975 (BGBl. I S. 1173); § 14 a ist durch Art. 5 Nr. 4 des Gesetzes zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 - VReformG) vom 26. Juni 1998 (BGBl. I S. 1666) in das Bundesbesoldungsgesetz eingefügt worden.

öffentlichen Dienstes dar und gehört deshalb, soweit es sich nicht um Beamte des Bundes handelt (Art. 73 Nr. 8 GG), nach Art. 74 a Abs. 1 GG in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung¹⁷. Danach sind die Länder zur Gesetzgebung befugt, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

Zwar fehlt es an einer ausdrücklichen Beihilferegelung des Bundes für die Beamten der Länder; Bedenken an der Gesetzgebungsbefugnis des Landes könnten jedoch daran anknüpfen, dass die vom Bund festgesetzte Besoldung einen Anteil zur Deckung von Aufwendungen der Beamten im Krankheitsfall enthalten soll¹⁸. Nach der Vorstellung des Bundesbesoldungsgesetzgebers ist in den Dienstbezügen der Beamten ein Durchschnittssatz der zu erwartenden Aufwendungen im Krankheitsfall enthalten, mit dem die Beamten eine die voraussichtlichen Krankenkosten teilweise abdeckende Krankenversicherung als Eigenvorsorge abschließen können¹⁹. Der Bundesbesoldungsgesetzgeber geht mithin davon aus, dass sich die Beamten für Krankheitsfälle zu einer angemessenen Selbstvorsorge durch den freiwilligen Abschluss einer Krankenversicherung entschließen und hat die hierauf entfallenden durchschnittlichen Aufwendungen bei der Bemessung der Dienstbezüge berücksichtigt.

Diese Sichtweise rechtfertigt indess nicht die Annahme, der Bundesgesetzgeber habe mit dem Bundesbesoldungsgesetz seine ihm durch Art. 74 a GG verliehene Gesetzgebungskompetenz auch auf dem Gebiet alimentativer Fürsorgeleistungen (Beihilfe) erschöpfend geregelt. Vielmehr ist er davon ausgegangen, dass mit der Gewährung von Dienstbezügen keine erschöpfende Absicherung des Krankheitsrisikos von Beamten erfolgt ist. Er hat neben der von ihm - abschließend geregelten - Besoldung auch den Ländern Raum zu eigener Ausgestaltung bei der

¹⁷ herrschende Meinung: BVerfGE 58, 68, 78; 62, 354, 368 f.; BVerwGE 51, 193, 200; 77, 345, 247 f.; zweifelnd dagegen Degenhardt, in: Sachs, GG, Art. 74 a, Rdnr. 8; gegen eine Einbeziehung der Beihilfen in den Begriff der Besoldung äußern sich: Rengelin, in: Handbuch des Staatsrechts, 2. Aufl, Bd. IV, § 100, Rdnr. 243 sowie Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 74 a, Rdnr. 3

¹⁸ BVerwGE 77, 345, 347; kritisch hierzu: Hoffmann, ZBR 1992, 207 f.

¹⁹ BVerwGE 77, 345, 347

gebotenen Ergänzung der Regelalimentation durch Fürsorgeleistungen gelassen, der durch die vorausgesetzten landesrechtlichen Beihilfevorschriften ausgefüllt und konkretisiert wird²⁰. Auf dem Gebiet der beamtenrechtlichen Beihilfe hat der Bundesgesetzgeber mithin die Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 a GG nicht in Anspruch genommen, so dass die grundsätzliche Regelungsbefugnis der Länder (Art. 70 Abs. 1 GG) keinen Bedenken unterliegt.

Den Ländern ist insoweit nur verwehrt, den Beamten unter der Bezeichnung „Beihilfe“ *zusätzliche* Leistungen zu gewähren, die materiell Besoldung darstellen²¹. Von der Regelungskompetenz des Landes nicht gedeckt wäre eine Regelung, mit welcher Beamten Zuschüsse zu deren Krankenversicherungsbeiträgen gewährt würden, da die Aufwendungen für die Krankheitsvorsorge bereits bei der Bemessung der Besoldung durch den Bundesoldungsgesetzgeber als Alimentationsanteil berücksichtigt worden sind²². Insoweit könnte sich hier die Frage stellen, ob die vorgesehene Einführung eines Eigenbetrags, welcher der Aufrechterhaltung der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen dient, als kompetenzwidrige Gewährung eines zusätzlichen Besoldungsanteils angesehen werden kann.

Bei erster Betrachtung ist eine zusätzliche, als materielle Besoldung zu wertende Leistungsgewährung an die Beamten nicht erkennbar. Vielmehr müssen umgekehrt die Beamten einen zusätzlichen Betrag zahlen, um den bisherigen Beihilfestandard in Bezug auf Wahlleistungen aufrechtzuerhalten. Zu einer anderen Beurteilung könnte jedoch eine wirtschaftliche Sicht zwingen, in der davon ausgegangen wird, dass der Dienstherr nunmehr ein weitgehend eigenfinanziertes (Zusatz-)Versicherungssystem für Wahlleistungen vorhält, an dem die Beamten durch Zahlung eines (verhältnismäßig geringen) Betrag partizipieren können. Würden die Beamten statt dessen auf eine private Kranken(zusatz)versicherung verwiesen, wäre überwiegend mit weitaus höheren Versicherungsbeiträgen zu rechnen als jenem, der

²⁰ BVerfGE 62, 354, 368 f.

²¹ BVerwGE 77, 345, 351 f.

²² BVerwGE 77, 345, 351

aufgrund der Neuregelung voraussichtlich in Ansatz gebracht werden wird. Damit könnte es sich um eine gegen Verfassungs- und Bundesrecht verstoßende (faktische) Zuschussgewährung durch den Landesgesetzgeber handeln, da bei einem generellen Ausschluss von Wahlleistungen die für eine entsprechende Kranken(zusatz)versicherung zu entrichtenden Prämien wesentlich höher lägen.

Dieser Vergleich erscheint jedoch nicht tragfähig und dürfte die Annahme kompetenzwidriger Besoldungsleistungen durch das Land nicht rechtfertigen. Den Charakter einer Fürsorgeleistung verliert die Beihilfe nicht schon dann, wenn ihre Gewährung von einer betragsmäßigen Beteiligung der Beamten abhängig gemacht wird. Auch in diesem Fall dient sie der ergänzenden Unterstützung des Beamten anlässlich konkreter Krankheitsfälle. Dass die Beihilfefähigkeit dabei von einer Eigenleistung des Beamten abhängt, betrifft nur den der Beihilfegewährung vorgelagerten Bereich ihrer Finanzierung, lässt ihre rechtliche Natur als Fürsorgeleistung des Dienstherrn jedoch unberührt. Allein der Umstand, dass die Beihilfefähigkeit nunmehr an einen Betrag des Beamten gekoppelt werden kann, rechtfertigt - jedenfalls kompetenzrechtlich - keine andere, von den übrigen beihilferechtlichen Fürsorgeleistungen abweichende Beurteilung. Insoweit ist es nämlich ohne Belang, mit welchen konkreten Mitteln der Dienstherr die ergänzenden Fürsorgeleistungen erbringt.

Da es sich hier nicht um eine Aufstockung der Regelalimentation handelt, bestehen gegen die Kompetenz des Landes - und damit auch gegen die Kompetenz zur entsprechenden Rechtssetzung durch Verordnung - im Ergebnis keine durchgreifenden Bedenken.

III. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Im Folgenden soll untersucht werden, ob die in Art. 1 Nr. 17 LGÄnddrV-E vorgesehene Regelung auch mit materiellem Verfassungsrecht vereinbar ist.

Vorauszuschicken ist zunächst, dass die beabsichtigte Ergänzung von § 90 Satz 2 LBG um eine Verordnungsermächtigung²³ den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 110 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung²⁴ genügt²⁵. Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung sind jeweils in einer dem Bestimmtheitsgebot Rechnung tragenden Weise zu ermitteln. Dass sich die - konkrete - Belastung des Beamten in Bezug auf den für Wahlleistungen festzusetzenden Betrag erst aus der ergänzenden Hinzuziehung verordnungsrechtlicher Vorschriften ergibt, ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Auch in der Vorschrift des § 90 Satz 1 LBG, auf deren Grundlage die Beihilfenverordnung erlassen wurde, ist die nähere Ausgestaltung der Beihilferegeln dem Ordnungsgeber überlassen worden. Für vergleichbare Regelungen anderer Bundesländer ist dabei anerkannt, dass sie rechtsstaatlichen Anforderungen genügen²⁶. Nichts anderes dürfte insoweit für die in Art. 1 Nr. 17 LGÄndrV-E vorgesehene Verordnungsermächtigung gelten.

1. Vereinbarkeit mit den wesentlichen Strukturprinzipien der Institution des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG)

Näherer Betrachtung bedarf hingegen die Frage, ob die Koppelung der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen an einen monatlichen Betrag mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG), die Bund und Länder gleichermaßen verpflichten, vereinbar ist. Dabei ist von folgendem verfassungsrechtlichen Prüfungsrahmen auszugehen:

²³ Anmerkung: Nach der Begründung des Gesetzentwurfs (vgl. LT-Drs. 14/953, S. 10 und 14: „... wird... ermächtigt ...“) handelt es sich nicht lediglich um eine Klarstellung der in § 90 Satz 1 LBG bereits vorhandenen Verordnungsermächtigung, sondern um eine sachlich eigenständige Ermächtigungsnorm. Ob die gewollte Änderung der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen nicht bereits auf § 90 Satz 1 Nr. 1 LBG hätte gestützt werden können, kann für die hier interessierende Frage außer Betracht bleiben.

²⁴ vom 18. Mai 1947 in der Fassung des 34. Änderungsgesetzes vom 8. März 2000 (GVBl. S. 65)

²⁵ näher hierzu Franke, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Landesverfassung Rheinland-Pfalz, Art. 110, Rdnr. 18 ff.

²⁶ vgl. etwa OVG Bremen, Urteil vom 16. September 1986, ZBR 1987, 51 ff. m.w.N.

a) Alimentations- und Fürsorgeprinzip als hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schützt Art. 33 Abs. 5 GG nur einen Kernbestand von Strukturprinzipien der Institution des Berufsbeamtentums, die allgemein oder doch überwiegend und während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind²⁷. Zu diesen verfassungsfesten Strukturprinzipien zählen das Alimentationsprinzip und die Fürsorgepflicht des Dienstherrn²⁸.

Das *Alimentationsprinzip* verpflichtet den Gesetzgeber, dem Beamten und seiner Familie amtsangemessenen Unterhalt zu leisten. Dabei hat er die Alimentation so zu bemessen, dass sie nach Dienstrang, Bedeutung und Verantwortung des Amtes entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse angemessenen Lebensunterhalt gewährt²⁹. Art. 33 Abs. 5 GG räumt dem Gesetzgeber in der Frage, welcher Lebensunterhalt angemessen ist, ein weitgehendes Ermessen ein³⁰.

Das gegenwärtige System der Beihilfegewährung, welches sich erst in jüngerer Zeit herausgebildet hat, gehört nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums³¹ und könnte daher jederzeit geändert werden, ohne dass Art. 33 Abs. 5 GG berührt wäre³². Demgemäß besteht auch keine spezielle verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Beamten für Krankheitsfälle Unterstützung gerade in Form von Beihilfen im Sinne der Beihilfenvorschriften zu gewähren³³.

Die Beihilfe ist auch kein - unmittelbarer - Bestandteil der verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentation des Beamten³⁴. Die amtsangemessene Alimentation

²⁷ BVerfGE 46, 97, 117; 58, 68, 76 f.; 83, 89, 98

²⁸ st. Rspr., vgl. BVerfGE 81, 363, 375; 83, 89, 98; 99, 300, 314 f.

²⁹ st. Rspr., vgl. zuletzt BVerfGE 99, 300, 314 f.

³⁰ BVerfGE 81, 363, 375 f.

³¹ BVerfGE 44, 249, 263; 58, 68, 77; 79, 223, 225

³² BVerfGE 44, 249, 263

³³ BVerfGE 83, 89, 98

³⁴ BVerfGE 58, 68, 77 f.; BVerfGE 77, 331, 334

muss von Verfassungs wegen lediglich die Kosten einer Krankenversicherung decken, die zur Abwendung krankheitsbedingter, durch Leistungen aufgrund der Fürsorgepflicht nicht ausgeglichener Belastungen erforderlich sind³⁵. Die beamtenrechtliche Alimentation wäre erst dann nicht mehr ausreichend, wenn die zur Abwendung von krankheitsbedingten Belastungen erforderlichen Krankenversicherungsprämien einen solchen Umfang erreichten, dass der angemessene Unterhalt des Beamten nicht mehr gewährleistet wäre.

Die Beihilfe findet ihre Grundlage jedoch in der *Fürsorgepflicht* des Dienstherrn (vgl. §§ 48 Beamtenrechtsrahmengesetz³⁶, 87 LBG) . Kraft seiner Fürsorgepflicht muss der Dienstherr Vorkehrungen treffen, dass der amtsangemessene Unterhalt des Beamten bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen durch Krankheitsfälle nicht gefährdet wird³⁷. Ob er dieser Pflicht über eine besondere Bemessung der Dienstbezüge, über Sachleistungen, Zuschüsse oder in sonst geeigneter Weise genügt, bleibt von Verfassungs wegen seiner Entscheidung vorbehalten³⁸.

Nach der geltenden Rechtslage erfüllen die Dienstherrn in Bund und Ländern ihre Fürsorgepflicht gegenüber den Beamten in Krankheitsfällen durch die Gewährung von Beihilfen; sie sollen dem Beamten von den durch die Besoldung nicht gedeckten Aufwendungen in angemessenem Umfang freistellen³⁹. Die Beihilfenvorschriften konkretisieren die beamtenrechtliche Fürsorgepflicht des Dienstherrn in diesen Fällen. Da die Beihilfe regelmäßig nur einen bestimmten Prozentsatz der aus Anlass von Krankheitsfällen entstehenden Aufwendungen des Beamten abdeckt, setzt sie voraus, dass der Beamte aus seinen Mitteln für die Begleichung des übrigen Teils der Aufwendungen selbst Vorsorge trifft. Hierfür stellt der Besoldungsgesetzgeber dem Beamten einen Alimentsationsanteil zur Verfügung, mit dem er den von der Beihilfe nicht abgedeckten Teil der im Krankheitsfall zu erwartenden Aufwendungen begleichen soll⁴⁰.

³⁵ BVerfGE 58, 68, 78

³⁶ in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 654)

³⁷ BVerfGE 83, 89, 99

³⁸ BVerfGE 83, 89, 100

³⁹ BVerfGE 19, 10, 12; 22, 160, 164 f.

⁴⁰ BVerfGE 79, 223, 234 f.

Im Bereich der Krankenvorsorge besteht demnach ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis zwischen der vom Besoldungsgesetzgeber geregelten Alimentation auf der einen und der Beihilfe als ergänzender Fürsorgeleistung auf der anderen Seite. Ein Ausschluss auch einzelner Aufwendungsarten von der Beihilfe hat dabei zur Folge, dass die in der Alimentation enthaltenen, der Eigenvorsorge dienenden Bezügeanteile nicht mehr ausreichen, um den bei der Bemessung der Besoldung vorausgesetzten Standard der Krankenvorsorge aufrechtzuerhalten. Zur Beibehaltung der nicht mehr beihilfefähigen Leistungen müssen von den Beamten deswegen erhöhte Prämien für eine private Krankenzusatzversicherung geleistet werden. Die hiermit einhergehende höhere finanzielle Belastung der Beamten würde gleichzeitig ein Gefälle in der Alimentation bewirken, da die bisher in der Besoldung enthaltenen Bezügeanteile für die vorausgesetzte Eigenvorsorge nicht mehr genügen würde. Folglich müsste auf solche Besoldungsanteile zurückgegriffen werden, die nicht der Eigenvorsorge zu dienen bestimmt sind, was wiederum - jedenfalls grundsätzlich - durch eine Aufstockung der Besoldung zu korrigieren wäre.

Dies zeigt, dass der Ausschluss bestimmter Aufwendungsarten von der Beihilfe unmittelbar auch die Besoldung beeinflusst. Umgekehrt ist bei der Bemessung der Besoldung ein Beihilfestandard zugrundegelegt worden, an dem sich die der Eigenvorsorge dienenden Bezügeanteile orientieren.

Welche Folgerungen sich aus diesem Beziehungssystem für die dogmatische Behandlung ergänzender Fürsorgeleistungen ergeben, wird im Rahmen der sich anschließenden Prüfung dargelegt.

b) Vereinbarkeit einer Beitragspflicht mit Alimentationsprinzip und Fürsorgepflicht des Dienstherrn

Die Koppelung der Beihilfefähigkeit von Aufwendungen für Wahlleistungen an einen Eigenbetrag der Beamten führt dazu, dass die Beihilfeberechtigten diesen entweder entrichten oder statt dessen im Wege der Eigenfinanzierung durch

Abschluss einer privaten Krankenzusatzversicherung für eine Abdeckung der Mehraufwendungen sorgen. Schließlich wäre auch denkbar, dass die Betroffenen auf die Inanspruchnahme von Wahlleistungen gänzlich verzichten. Dabei steht es in deren Entscheidungsfreiheit, für welche der genannten Möglichkeiten sie sich entscheiden.

aa) Jedenfalls keinen grundsätzlichen Bedenken begegnet insoweit der Umstand, dass die Beamten den der Aufrechterhaltung der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen dienenden Betrag aus ihren Besoldungs- beziehungsweise Versorgungsbezügen zu tragen haben. Von einer verfassungsrechtlich relevanten Verletzung der *Alimentationspflicht* des Dienstherrn könnte erst dann gesprochen werden, wenn der erforderliche Eigenbetrag des Beamten einen solchen Umfang erreichen würde, dass der amtsangemessene Unterhalt nicht mehr gewährleistet wäre. Mit Blick auf die in der Begründung des Gesetzentwurfs mitgeteilte voraussichtliche Höhe des Eigenanteils ist zumindest gegenwärtig nicht anzunehmen, dass der - ohnehin nur auf freiwilliger Grundlage - zu zahlende Betrag von einem Umfang ist, der die amtsangemessene Alimentation beeinträchtigen würde. Selbst bei anderer Sachlage würde nicht die Verknüpfung der Beihilfefähigkeit mit einem Eigenanteil des Beamten gegen Art 33 Abs. 5 GG verstoßen, da das System der Beihilfe nicht verfassungsfest verbürgt ist; *verfassungsrechtlich* wäre insoweit vielmehr eine Korrektur der Besoldungs- und Versorgungsgesetze, die das Alimentationsprinzip konkretisieren, geboten⁴¹. Mit ähnlicher Begründung hat das Bundesverfassungsgericht auch in der für Beamte statuierten Pflicht zum Abschluss eines privaten Pflerversicherungsvertrages keinen Verstoß gegen das Alimentationsprinzip gesehen⁴².

⁴¹ vgl. BVerfGE 58, 68, 78

⁴² BVerfG, Beschluss vom 25. September 2001, Az.: 2 BvR 2442/94, abgedruckt in: NVwZ 2002, 463 f.

bb) Verfassungsrechtlich bedenklich erscheint die Koppelung der Beihilfefähigkeit bestimmter Aufwendungsarten an einen vom Beamten zu leistenden Betrag jedoch unter dem Gesichtspunkt der den Dienstherrn treffenden *Fürsorgepflicht*.

Aufgrund der ihm obliegenden Fürsorgepflicht hat der Dienstherr ergänzend einzugreifen, um sicherzustellen, dass die amtsangemessene Alimentation durch die Aufwendungen aus Anlass von konkreten Krankheitsfällen nicht beeinträchtigt wird⁴³. Zwischen Alimentation und Beihilfe besteht daher - wie bereits gezeigt⁴⁴ - eine Art Wechselbeziehung, die zur Ausprägung eines „Beihilfestandards“ geführt hat⁴⁵. Diesen Beihilfestandard hat der Bundesbesoldungsgesetzgeber als Orientierungsgröße bei der Bemessung der Bezüge, die einen Teil der krankheitsbedingten Belastungen abdecken sollen, berücksichtigt⁴⁶. Der Beihilfestandard entfaltet nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verpflichtende Wirkung insoweit, als die Länder ihrer Fürsorgepflicht nur dann genügen, wenn sie ihre ergänzenden Hilfeleistungen hieran ausrichten⁴⁷.

Auf der Grundlage dieser Argumentation hat das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen eines Vorlageverfahrens den gänzlichen und ausnahmslosen Ausschluss der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen als Verstoß gegen die Fürsorgepflicht gewertet und zur Begründung ausgeführt, dass die Beihilfebestimmungen des Bundes und der Länder mit Ausnahmen der Stadtstaaten von Bremen und Hamburg die Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen festgeschrieben⁴⁸. Da der (bremische) Verordnungsgeber diesen in Bezug auf Wahlleistungen vorhandenen Beihilfestandard unterschritten habe, indem er sie generell von der Beihilfefähigkeit

⁴³ BVerwGE 60, 212, 218; 64, 333, 336

⁴⁴ vgl. die Ausführungen unter B.III.1.a)

⁴⁵ BVerwGE 89, 207, 209 f.

⁴⁶ BVerwGE 89, 207, 209 f.

⁴⁷ BVerwGE 89, 207, 211

⁴⁸ BVerwGE 89, 207, 213

ausgeschlossen habe, habe er seine Fürsorgepflicht verletzt⁴⁹.

Die hier vorgesehene Verknüpfung der Beihilfegewährung für Wahlleistungen mit einem von den Beamten zu zahlenden Monatsbetrag dürfte zwar insoweit dem Gebot der Orientierung am Beihilfestandard Rechnung tragen, als sie jedenfalls keinen genereller Ausschluss von Wahlleistungen vorsieht. Ohnehin ist aber fraglich, ob auch gegenwärtig noch von einem Beihilfestandard in Bezug auf Wahlleistungen ausgegangen werden kann, nachdem neben Hamburg⁵⁰ und Bremen⁵¹ nunmehr auch die Länder Berlin⁵², Brandenburg⁵³, Saarland⁵⁴, Nordrhein-Westfalen⁵⁵, Schleswig-Holstein⁵⁶ und Niedersachsen⁵⁷ Wahlleistungen von der Beihilfefähigkeit ausgeschlossen haben, was hier jedoch nicht vertiefend erörtert werden soll.

cc) Bei näherer Betrachtung entpuppt sich die vorgesehene Abhängigkeit der Beihilfegewährung von monatlichen Beträgen als die Schaffung eines neuen Sicherungssystems, das von der bisherigen Struktur alimentativer Fürsorgeleistungen - grundlegend - abweicht. Nach der beabsichtigten Regelung sind Wahl

⁴⁹ BVerwGE 89, 207, 213; Anmerkung: Bemerkenswert scheint in diesem Zusammenhang ein Entschließungsantrag der Freien und Hansestadt Bremen vom 23. Juni 1998 (BR-Drs. 655/98), der sich an Bund und Länder richtet und in dem angeregt wird, die Aufwendungen für Wahlleistungen von der Beihilfefähigkeit auszuschließen. In der Begründung des Antrags heißt es hierzu, dass der von der Rechtsprechung zugrundegelegte bundesweite Beihilfestandard an Plausibilität verliere, je mehr Gebietskörperschaften diese Leistungen einstellten.

⁵⁰ § 6 Nr. 6 Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen (Hamburgische Beihilfeverordnung – HmbBeihVO) vom 8. Juli 1985 (GVBl. S. 161)

⁵¹ § 4 Abs. 1 Nr. 2 Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen (Bremische Beihilfeverordnung – BremBVO) vom 16. Januar 1962 (GBL. S. 11)

⁵² § 44 S. 1 Landesbeamtengesetz (LBG) in der Fassung vom 20. Februar 1979 (GVBl. S. 368)

⁵³ § 45 Abs. 3 Beamtengesetz für das Land Brandenburg (Landesbeamtengesetz – LBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 1999

⁵⁴ § 5 Abs. 1 Nr. 2 Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen in der Fassung vom 10. März 1987 (ABl. S. 329)

⁵⁵ § 4 Abs. 1 Nr. 2 Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen vom 27. März 1975 (GV S. 332)

⁵⁶ § 95 Abs. 2 Nr. 1 Beamtengesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesbeamtengesetz – LBG) in der Fassung vom 3. März 2000 (GVBl. S. 218)

⁵⁷ § 87 c Abs. 3 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) in der Fassung vom 19. Februar 2001 (GVBl. S. 33)

leistungen nur noch beihilfefähig, wenn der Beamte einen Beitrag zur Eigenvorsorge leistet. Durch die Zahlung monatlicher Beträge an den Dienstherrn wird ein Vorsorgerisiko deswegen abgesichert, weil der Beamte sich an der Beihilfeleistung finanziell beteiligt. Konzeptionell handelt es sich dabei um ein auf Leistung und Gegenleistung basierendes Sicherungssystem, das dem einer Sozialversicherung ähnlich ist. Insoweit dürfte es zutreffend sein, den vorgesehenen laufenden Betrag des Beamten als (Vorsorge-) *Beitrag* zu qualifizieren, mit dem in Krankheitsfällen ein Anspruch auf Beihilfeleistung korrespondiert. Von der Beitragsqualität des monatlichen Betrags wird im Übrigen auch in der Begründung des Gesetzentwurfs ausgegangen, in der es heißt, dass die Festsetzung eines *Eigenbeitrages* sachgerecht erscheine⁵⁸.

Die grundsätzliche verfassungsrechtliche Problematik solcher Beiträge liegt dabei in der (teilweisen) Überwälzung der Fürsorgelast des Dienstherrn auf den Beamten, die nicht nur systemwidrig erscheint, sondern auch mit den aus dem Alimentationsprinzip abzuleitenden Strukturprinzipien nicht in Einklang stehen dürfte. Die Alimentationspflicht des Dienstherrn umfasst zwar nicht die Unterstützung in Form der Beihilfegewährung, deren materielle Basis das Fürsorgeprinzip ist. Dies bedeutet jedoch nicht, dass - wie bereits dargelegt⁵⁹ - Alimentation und Beihilfe völlig beziehungslos nebeneinander stünden oder grundlegend anders zu behandeln wären. Dass Alimentation und Beihilfe ganzheitlich aufzufassen und nicht isoliert zu betrachten sind zeigt sich darin, dass bei der gesetzlichen Festsetzung der Besoldung die durchschnittlichen Aufwendungen einer angemessenen privaten Krankenversicherung berücksichtigt werden, die zur Abwendung krankheitsbedingter Belastungen erforderlich sind und durch Beihilfeleistungen nicht ausgeglichen werden. Neben diesem vom Besoldungsgesetzgeber zur Verfügung gestellten Alimentationsanteil, welcher dem Beamten zur Eigenvorsorge zur Verfügung gestellt

⁵⁸ LT-Drs. 14/953

⁵⁹ vgl. die Ausführungen unter B.III.1.a)

wird, steht die Beihilfe als Fürsorgeleistung, die den Beamten von den nicht durch die Besoldung gedeckten Aufwendungen freistellen soll. Die nur anlässlich konkreter Krankheitsfälle gewährte Beihilfe ergänzt insoweit die Alimentation des Beamten; neben der „echten“ Alimentation durch Besoldung stellt sie eine Nebenalimentation⁶⁰ dar.

Vor diesem Hintergrund erscheint es jedoch *zwingend*, den als Ausfluss der Alimentationspflicht mit der Besoldung geleisteten Vorsorgeanteil und dessen Ergänzung durch Beihilfegewährung dogmatisch gleich zu behandeln. Gestützt wird diese Schlussfolgerung durch das Bundesverwaltungsgericht, welches von der Beihilfe als einer „*Randzone der Besoldung im materiellen Sinn*“ spricht⁶¹. Stellt die Beihilfe aber materielle Besoldung dar, kann sie im Ergebnis nicht wesentlich anders behandelt werden, als die auf dem Alimentationsprinzip beruhende Besoldung. Was für den gesetzlich geregelten Teil der Alimentation, nämlich die Besoldung und Versorgung gilt, muss deswegen notwendig auch für deren Ergänzung durch die Beihilfe gelten⁶². Daraus folgt, dass - trotz verschiedener materieller Grundlagen von Besoldung und Beihilfe - der Dienstherr bei der Ausgestaltung des Beihilfesystems die der Alimentationspflicht immanenten und verfassungsfesten Prinzipien zu berücksichtigen hat.

Allerdings können die Ausprägungen des Alimentationsprinzips für Beihilfen nicht generell gelten. Bei völliger Gleichbehandlung könnten ansonsten Veränderungen am oder im System der Beihilfe nur unter jenen Voraussetzungen vorgenommen werden, unter denen eine solche auch bei der Besoldung möglich wäre. Wie bereits durch die Charakterisierung der Beihilfe als Nebenalimentation zum Ausdruck gebracht wird, ist insoweit eine differenzierende Betrachtung notwendig. Die Beihilfe ist von einem in starkem Maße Angemessenheitserwägungen unterliegenden Charakter geprägt⁶³. Dies gebietet es, dem Dienstherrn bei der Ausgestaltung der Beihilfe einen

⁶⁰ BVerwGE 23, 288, 290

⁶¹ BVerwGE 77, 345, 348 m.w.N.

⁶² vgl. Leisner, Beamtensicherung zwischen Beihilfe und Krankenversicherung, S. 26; siehe auch BVerwGE 23, 288, 290

⁶³ BVerwGE 23, 288, 290

gewissen Spielraum zuzubilligen, innerhalb dessen er die Voraussetzungen, den Umfang und die Art und Weise dieser speziellen Fürsorge bestimmen kann⁶⁴. Daraus ist jedoch nicht zu schließen, dass es dem Dienstherrn damit völlig freistünde, wie er solche Leistungen erbringen will. Gesetzgeberischer Raum bei der Ausgestaltung der Beihilfe besteht nur insoweit, als die dem Alimentationsprinzip immanenten Strukturelemente, die den Beamtenstatus prägen, unberührt bleiben. Gekennzeichnet ist das Alimentationsprinzip insbesondere dadurch, dass die Besoldung nicht Gegenleistung für konkrete Dienste des Beamten ist. Die Alimentationspflicht knüpft allein daran an, dass der Beamte dem Dienstherrn seine volle Arbeitskraft zur Verfügung stellt. Dass es sich bei der Besoldung des Beamten nicht um eine Gegenleistung des Dienstherrn handelt, zeigt sich am deutlichsten daran, dass der Beamte auch dann zu alimentieren ist, wenn er seinen Dienst vorübergehend wegen Krankheit nicht verrichtet⁶⁵. Charakteristisch für die Alimentationspflicht ist dabei weiter, dass ausschließlich der Dienstherr finanziell für die Alimentation der Beamten aufzukommen hat. Die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn ist kraft ihrer rechtlichen Struktur insoweit nicht teilbar⁶⁶. Dies schließt eine finanzielle Mitbeteiligung der Beamten aus.

An diesen Maßstäben gemessen begegnet die hier vorgesehene Koppelung der Beihilfegewährung an einen Beitrag des Beamten nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Durch sie würde ein systemwidriges Abhängigkeitsverhältnis in Bezug auf die Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen geschaffen. Auf der Grundlage der beabsichtigten Regelung könnte der Beamte für Wahlleistungen Beihilfe nämlich nur beanspruchen, wenn er den insoweit vorgesehenen Beitrag geleistet hat. Solche, auf einer konkreten Barleistung des Beamten beruhenden Gegenleistungen sind einem gesteigerten verfassungsrechtlichen Risiko ausgesetzt,

⁶⁴ BVerwGE 23, 288, 290

⁶⁵ vgl. hierzu BVerfGE 70, 256, 316

⁶⁶ BVerfGE 44, 249, 268

weil sie eine Durchbrechung wesentlicher Ausprägungen des Alimentationsprinzips darstellen. Die Vorsorgelast im Bereich alimentativer Fürsorgeleistungen wird nunmehr nicht mehr vollständig von dem Dienstherrn getragen, sondern teilweise an den Beamten überwältzt. Ebensovwenig wie der Beamte jedoch verpflichtet werden kann, die Mittel für seinen Lebensunterhalt ganz oder teilweise selbst aufzubringen, darf der Dienstherr ihm ganz oder teilweise die finanzielle Mitverantwortung für eine die Alimentation ergänzende Beihilfe auferlegen. Die Systemwidrigkeit einer beitragsbezogenen Ausgestaltung der Beihilfe ergibt sich ferner daraus, dass der Bundesbesoldungsgesetzgeber bei der Bemessung des der Eigenvorsorge dienenden Alimentationsanteils davon ausgegangen ist, dass aus ihm die Beiträge einer „beihilfekonformen“ privaten Krankenversicherung beglichen werden können⁶⁷. Vorausgesetzt wurde dabei, dass die Beihilfe „unentgeltlich“ gewährt wird, da ein Mitteleinsatz ausschließlich für den Abschluss einer privaten Krankenversicherung berücksichtigt wurde. Die hier vorgesehene beitragsabhängige Ausgestaltung der Beihilfe für Wahlleistungen entfernt sich von dem Ausgangspunkt des Bundesbesoldungsgesetzgebers, den er bei der Bemessung der Dienstbezüge zugrundegelegt hat, in systemwidriger Weise. Nach der hier vorgesehenen Regelung ist die dem Beamten gewährte Alimentation nämlich zur Deckung der Beiträge der privatem Krankenversicherung *und* der Beihilfe einzusetzen. Auf einen solchen Fall ist die Besoldung - wie gezeigt - jedoch nicht zugeschnitten. Tatsächlich handelt es sich hier nicht mehr um die vorausgesetzte Ergänzung der Eigenvorsorge des Beamten, sondern um ein vollständig anderes Vorsorgesystem, das in Konkurrenz zur privaten Krankenversicherung tritt, nicht mehr in Einklang mit den Grundlagen der Alimentation steht und sich deswegen als Fremdkörper im gegenwärtigen Beihilferecht darstellt.

Mit Blick auf vorstehende Ausführungen ist die vorgesehene Koppelung der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen an einen monatlichen Betrag des Beamten nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Risiken ausgesetzt.

⁶⁷ vgl. hierzu BVerfGE 83, 89, 99

Zu keiner anderen Beurteilung vermag dabei der Umstand führen, dass der generelle Ausschluss der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen möglicherweise keinem gesteigerten verfassungsrechtlichen Risiko (mehr) ausgesetzt ist⁶⁸. Selbst wenn der Dienstherr ohne gegen seine Fürsorgepflicht zu verstoßen, Wahlleistungen generell von der Beihilfefähigkeit ausschließen könnte, berechtigt ihn dies - wie gezeigt - nicht dazu, die Beihilfegewährung von einer Beitragszahlung abhängig zu machen. Verglichen mit einem völligen Ausschluss von Wahlleistungen handelt es sich insoweit zwar um einen weniger intensiven Einschnitt in das System alimentativer Fürsorgeleistungen; dies allein rechtfertigt es jedoch nicht, die Beihilfefähigkeit der Wahlleistungen in verfassungsrechtlich systemfremder Weise auszugestalten.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass wegen ähnlich gelagerten verfassungsrechtlichen Bedenken in dem neu eingefügten § 14 a Bundesbesoldungsgesetz, der die Finanzierung der Altersversorgung der Beamten betrifft, auf die Einführung einer (expliziten) Beitragspflicht verzichtet wurde. Statt dessen wird zur Finanzierung der Versorgung ein Teilbetrag aus den periodischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen abgeführt und einer Rücklage (Sondervermögen) zugeführt. Die in § 14 a BBesG vorgesehene Einführung von Versorgungsrücklagen durch Verminderung der Bezügeanpassung ist - soweit ersichtlich - die einzige im Beamtenrecht vorhandene Bestimmung, die eine mit der hier vorgesehenen Regelung in etwa vergleichbare Eigenleistung der Beamten vorsieht. Das herrschende Schrifttum hält sie wegen ihrer Vergleichbarkeit mit einer beitragsbezogenen Altersversorgung für mit dem Alimentationsprinzip nicht vereinbar⁶⁹.

Vor dem Hintergrund der dargelegten Bedenken könnte hier in Erwägung gezogen

⁶⁸ s. die Ausführungen unter B.III.1.b)bb)

⁶⁹ Lecheler/Dettermann, ZBR 1998, 1 ff; Zezschwitz, ZBR 1998, 115 ff.; Merten, ZBR 1996, 353 ff.; allgemein zur Verfassungsmäßigkeit einer Beitragspflicht für Versorgungsbezüge Fürst, ZBR 1983, 319 ff.

werden, an Stelle des Eigenbetrags einen Eigenbehalt einzuführen, der bereits an anderen Stellen der Beihilfeverordnung Verwendung gefunden hat. Das Bestreben, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung durch Begrenzungen bei der Beihilfegewährung zu leisten, ließe sich so auf verfassungsrechtlich unbedenklichem Weg erreichen.

2. Ergebnis

Das gegenwärtige System der Beihilfe ist zwar nicht Bestandteil der verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentation, sondern findet seine Grundlage in der Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Aufgrund der zwischen Alimentation und Beihilfe bestehenden Wechselbeziehung und des sich hieraus ergebenden Charakters der Beihilfe als materielle Besoldung unterliegt der Normgeber auch bei der Ausgestaltung ergänzender Fürsorgeleistungen bestimmten Grenzen, insbesondere hat er die dem Alimentationsprinzip immanenten und den Beamtenstatus prägenden Strukturelemente zu berücksichtigen. Eine auf Leistung und Gegenleistung beruhende Beihilfe, die durch die Koppelung der Beihilfefähigkeit an einen Beitrag des Beamten geschaffen würde, stünde hiermit nicht in Einklang.

Die in Art. 1 Nr. 17 LGÄnddrV-E vorgesehene Regelung, nach welcher zur Erhaltung der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen ein Eigenbetrag des Beamten festgesetzt werden kann, ist daher einem nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Risiko ausgesetzt. Die verfassungsrechtlichen Bedenken, die nach Ansicht der Landesregierung bei einem generellen Ausschluss von Wahlleistungen vorhanden sind, bestehen insoweit ungeschmälert fort, weil durch die beitragsabhängige Ausgestaltung ein neues verfassungsrechtliches Risiko geschaffen wurde.