



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

**Aktenzeichen**

W 1/ W 4/ 52-1680

**Datum**

4. Oktober 2016

## **Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen für die Einführung einer freien Heilfürsorge im Polizeivollzugsdienst Rheinland-Pfalz**

### **A. Auftrag**

Die Fraktion der SPD hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben und Grenzen im Falle einer Einführung der freien Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte gutachtlich Stellung zu nehmen.

Nach dem fraktionsintern diskutierten Modell sollen alle aktiven Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte des Landes berechtigt sein, am System der freien Heilfürsorge zu partizipieren. Den heute Beihilfeberechtigten soll ein Optionsrecht auf Verbleib im Beihilfesystem oder Wechsel in die freie Heilfürsorge zustehen.

Die künftigen Polizeikommissaranwärterinnen und -anwärter sollen während ihrer Ausbildung und nach Übernahme in den Polizeidienst des Landes zur Teilhabe an der freien Heilfürsorge verpflichtet werden. Dabei soll die Möglichkeit der freien Arztwahl nach Abschluss der Ausbildung sichergestellt werden.

Mit Eintritt in den Ruhestand greift für die ehemals an der freien Heilfürsorge teilhabenden Polizeibeamtinnen und -beamten das Beihilfesystem, weshalb der Abschluss einer privaten Anwartschaftsversicherung notwendig wird.

Für die übrigen Landesbeamtinnen und -beamten soll das bestehende Beihilfesystem beibehalten werden. Das Nebeneinander unterschiedlicher Systeme soll unter anderem mit der spezifischen körperlichen und psychischen Belastungssituation gerechtfertigt werden, der Beamtinnen und Beamte des Polizeivollzugs im Rahmen ihrer Dienstausbildung typischerweise ausgesetzt seien.

## **B. Stellungnahme**

### **I. Vorbemerkung**

Vorzustellen ist, dass sich das Gutachten auf die Darstellung der wesentlichen verfassungsrechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Einführung einer freien Heilfürsorge für die Beamtinnen und Beamte des Polizeivollzugsdienstes in Rheinland-Pfalz beschränkt. Eine weitergehende Begutachtung ist erst bei Vorliegen einer konkreten Ausgestaltungsvariante möglich.

Zu Beginn der gutachtlichen Stellungnahme wird die bisherige parlamentarische Behandlung der Thematik dargestellt (II.). Im Anschluss daran werden die derzeitigen rechtlichen Bestimmungen zum System der freien Heilfürsorge und der Beihilfe unter besonderer Berücksichtigung der Pflicht zum Abschluss einer privaten Krankenversicherung erläutert (III.). Im Mittelpunkt steht dann die verfassungsrechtliche Prüfung, die zunächst der Frage nach der Gesetzgebungskompetenz des Landes Rheinland-Pfalz nachgeht (IV.). Daran schließt sich die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit der Einführung der freien Heilfürsorge mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG (V.), dem Grundsatz des Vertrauensschutzes (VI.) und dem Gleichheitsgebot (VII.) an. Sodann wird untersucht, welche Auswirkungen der Vorbehalt des Gesetzes auf die Ausgestaltung der heilfürsorgerechtlichen Bestimmungen hat (VIII.). Zum Schluss erfolgt eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse (IX.).

### **II. Bisherige parlamentarische Behandlung der freien Heilfürsorge**

Die Frage der Erweiterung des Kreises der heilfürsorgeberechtigten Polizeibeamtinnen und -beamten war bereits Gegenstand parlamentarischer Beratungen. So hielt die Fraktion der CDU in ihrem Antrag vom 11. April 2013 eine Kostenanalyse zur Beantwortung der Frage, ob eine solche umfassende Einführung der freien Heilfürsorge Kosten einsparen kann, für erforderlich<sup>1</sup>. Der Antrag wurde durch Beschluss des Landtags vom 6. Juni 2013 an den Haushalts- und Finanzausschuss - federführend - und an den Innenausschuss zur Beratung überwiesen<sup>2</sup>. Der Haushalts- und Finanzausschuss empfahl die Annahme des Antrags in der folgenden Fassung: „Der Landtag begrüßt, dass die Landesregierung die Frage der freien Heilfürsorge prüft und auf deren Veranlassung auch der Rechnungshof diese Frage prüft. Der Landtag fordert, dass ihm die Ergebnisse zur Verfügung gestellt werden“<sup>3</sup>. Diese Beschlussempfehlung nahm der Landtag in der Plenarsitzung vom 19. September 2013 einstimmig an<sup>4</sup>.

Über das Prüfergebnis unterrichtete der Rechnungshof Rheinland-Pfalz den Landtag mit Schreiben vom 17. Februar 2014<sup>5</sup>. In dem Jahresbericht 2014 prüfte er die Kosten der unentgeltlichen Heilfürsorge für Polizeibeamtinnen und -beamte der Bereitschaftspolizei und nahm

---

<sup>1</sup> LT-Drs. 16/2207.

<sup>2</sup> PlenPr. 16/51, S. 3244.

<sup>3</sup> LT-Drs. 16/2707.

<sup>4</sup> PlenPr. 16/55, S. 3569.

<sup>5</sup> Unterrichtung durch den Rechnungshof vom 17. Februar 2014, LT-Drs. 16/3250.

einen Kostenvergleich mit dem Beihilfesystem vor<sup>6</sup>. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die durchschnittlichen Kosten für die Heilfürsorge im Jahr 2012 fast ein Drittel über den Kosten für Beihilfeleistungen je Polizeibeamten lagen<sup>7</sup>. Die unentgeltliche Heilfürsorge habe damit im Jahr 2012 Mehrkosten von mindestens 832.000,00 Euro verursacht<sup>8</sup>. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die Möglichkeit einer Überführung der Heilfürsorgeberechtigten in die Beihilfe geprüft werden<sup>9</sup>. Zumindest solle die Einführung einer am Gehalt bemessenen Kostenbeteiligung der Heilfürsorgeberechtigten erwogen werden<sup>10</sup>.

Die Frage, ob die Einführung der freien Heilfürsorge für alle Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte im Vergleich zum bestehenden Beihilfesystem Kosten einsparen kann<sup>11</sup>, hat, soweit ersichtlich, weder der Rechnungshof Rheinland-Pfalz noch die Landesregierung abschließend geprüft. Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat in seiner Mitteilung vom 7. Juli 2008 die in Baden-Württemberg existierende freie Heilfürsorge für Polizeibeamtinnen und -beamte des Landes untersucht<sup>12</sup>. Danach lagen die Ausgaben je Berechtigten für die Heilfürsorge unter den Ausgaben, die das Land Baden-Württemberg für seine aktiven Beamtinnen und Beamten im Bereich der Beihilfe leistet<sup>13</sup>. Da eine Kostenanalyse zu dem vorliegenden Modellentwurf, soweit ersichtlich, nicht existiert, bleiben finanzielle Erwägungen im Rahmen der gutachtlichen Prüfung im Wesentlichen außer Betracht.

### III. Rechtliche Bestimmungen zum Heilfürsorge- und Beihilfesystem

Bei der freien Heilfürsorge handelt es sich um ein besonderes Rechtssystem der Gesundheitsversorgung, welches der Bundes- bzw. Landesgesetzgeber für bestimmte Berufsgruppen mit erhöhtem tätigkeitsbedingtem Gesundheitsschädigungsrisiko (beispielsweise Polizisten, Feuerwehrleute, Soldaten) vorgesehen hat<sup>14</sup>. Das System der Heilfürsorge steht damit selbständig neben dem Gesundheitssystem der gesetzlichen Krankenversicherung, der privaten Krankenversicherung und der Beihilfe<sup>15</sup>.

In Rheinland-Pfalz ist das Gesundheitssystem für die Polizeibeamtinnen und -beamten unterschiedlich ausgestaltet. Während die Beamtinnen und Beamten der Bereitschaftspolizei Berechtigte der freien Heilfürsorge sind (1.a.), steht den übrigen Polizeibeamtinnen und -beamten, insbesondere denjenigen des polizeilichen Einzeldienstes und des Kriminaldienstes, ein Anspruch auf Beihilfe zu (1.b.). Ob und in welchem Umfang eine Verpflichtung zum Abschluss einer privaten Krankenversicherung besteht, hängt von der Heilfürsorge- oder Beihilfeberechtigung der Beamtinnen und Beamten ab (2.).

<sup>6</sup> Unterrichtung durch den Rechnungshof vom 17. Februar 2014, LT-Drs. 16/3250, S. 117.

<sup>7</sup> Unterrichtung durch den Rechnungshof vom 17. Februar 2014, LT-Drs. 16/3250, S. 8 und 117.

<sup>8</sup> Unterrichtung durch den Rechnungshof vom 17. Februar 2014, LT-Drs. 16/3250, S. 8 und 117.

<sup>9</sup> Unterrichtung durch den Rechnungshof vom 17. Februar 2014, LT-Drs. 16/3250, S. 121.

<sup>10</sup> Unterrichtung durch den Rechnungshof vom 17. Februar 2014, LT-Drs. 16/3250, S. 121.

<sup>11</sup> Vgl. LT-Drs. 16/2207.

<sup>12</sup> LT-Drs. 14/3408, S. 1.

<sup>13</sup> LT-Drs. 14/3408, S. 4.

<sup>14</sup> Vgl. *Rixen*, Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht, 2005, S. 95.

<sup>15</sup> Vgl. BVerfGK 16, 444 (445).

## 1. Landesrechtliche Bestimmungen zur Heilfürsorge und Beihilfe

### a) Regelungen zur freien Heilfürsorge für die Bereitschaftspolizei

Gemäß § 113 a Abs. 1 Satz 1 des rheinland-pfälzischen Landesbeamtengesetz (LBG)<sup>16</sup> wird den Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten der Bereitschaftspolizei (Heilfürsorgeberechtigte) Heilfürsorge gewährt, solange sie Dienstbezüge erhalten. Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamte haben gemäß § 66 Abs. 1 Nr. 2 LBG einen Anspruch auf Beihilfen. Die Beihilfen ergänzen die Eigenvorsorge, die aus den laufenden Bezügen zu bestreiten ist, § 1 Abs. 1 Satz 2 Beihilfenverordnung Rheinland-Pfalz (BVO)<sup>17</sup>.

In § 113 a Abs. 7 Satz 1 LBG wird das für das allgemeine öffentliche Dienstrecht zuständige Ministerium ermächtigt, nähere Bestimmungen zur Heilfürsorge im Einvernehmen mit dem für das finanzielle öffentliche Dienstrecht zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung zu regeln. Eine Rechtsverordnung ist bislang nicht erlassen worden. Vielmehr gilt die Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport zu den Heilfürsorgebestimmungen für Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte der Bereitschaftspolizei Rheinland-Pfalz<sup>18</sup> bis zum Ablauf des 31. Dezember 2019 fort<sup>19</sup>.

Die Gewährung unentgeltlicher Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte der Bereitschaftspolizei hat ihren Ursprung in der Mitte der zwanziger Jahre des 20. Jahrhunderts<sup>20</sup>. Sie wurde anlässlich der Bildung von kasernierten Polizeibereitschaften eingeführt<sup>21</sup>. Mit der Aufstellung einer Bereitschaftspolizei in Rheinland-Pfalz im November 1951 wurden die nach dem 2. Weltkrieg zunächst aufgehobenen Regelungen zur Heilfürsorge erneut aufgegriffen und auch mit Blick auf die Einstellungs- und Ausbildungsaufgabe der Bereitschaftspolizei gesetzlich geregelt<sup>22</sup>. Nachdem sich mit der im Jahre 1996 begonnenen Neugliederung der rheinland-pfälzischen Bereitschaftspolizei deren Aufgabenstellung maßgeblich geändert hatte, stand die Beibehaltung der gesetzlichen Regelung zur Diskussion<sup>23</sup>. Insbesondere vor dem Hintergrund des verstärkten Einsatzes geschlossener Einheiten der Bereitschaftspolizei aus Anlass von Sportveranstaltungen oder Demonstrationen des Rechts- oder Linksspektrums in Rheinland-Pfalz und in anderen Bundesländern, bei denen zunehmend Gewalt auch gegen die eingesetzten Polizistinnen und Polizisten ausgeübt werde, erachtete der Gesetzgeber die Gewährung unentgeltlicher Heilfürsorge für die Polizeibeamtinnen und -beamten der Bereitschaftspolizei als weiterhin angezeigt<sup>24</sup>. In der Regel würden bei solchen Einsätzen gleichzeitig auch Sanitätsdienste

<sup>16</sup> Gesetz vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319), zuletzt geändert durch Art. 4 des Landesgesetzes zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechts vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 157).

<sup>17</sup> Beihilfenverordnung Rheinland-Pfalz (BVO) vom 22. Juni 2011 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Artikel 1 bis 3 der Verordnung vom 06.07.2016 (GVBl. S. 290).

<sup>18</sup> Verwaltungsvorschrift vom 11. April 1996 (ISM 311/17415 901) - MinBl. S. 292, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 11. November 2009 (ISIM 05 522/321) - MinBl. S. 290.

<sup>19</sup> Vgl. MinBl. 2014, S. 94.

<sup>20</sup> Vgl. LT-Drs. 13/1720, S. 1.

<sup>21</sup> Vgl. LT-Drs. 13/1720, S. 1.

<sup>22</sup> Vgl. LT-Drs. 16/86.

<sup>23</sup> Vgl. LT-Drs. 13/1720, S. 1; LT-Drs. 16/86.

<sup>24</sup> Vgl. LT-Drs. 16/86.

bzw. Polizeiärzte mitgeführt, um verletzten Beamtinnen und Beamten unverzüglich medizinische Hilfe gewähren zu können und notwendige Weiterbehandlungen durch dieselben Ärzte zu ermöglichen<sup>25</sup>.

## **b) Regelungen zur Beihilfe für die übrigen Polizeibeamtinnen und -beamte**

Alle übrigen Polizeibeamtinnen und -beamte sind, wie die übrigen Beamtinnen und Beamten des Bundeslandes Rheinland-Pfalz und der Kommunen, beihilfeberechtigt, § 66 Abs. 1 Satz 1 LBG. Nähere Bestimmungen hierzu enthält die auf der Grundlage von § 66 Abs. 5 LBG erlassene Beihilfenverordnung<sup>26</sup>.

## **2. Bundesrechtliche Bestimmungen zur Krankenversicherungspflicht**

Nach § 193 Abs. 3 Satz 1 1. Hs. des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) ist jede Person mit Wohnsitz im Inland verpflichtet, bei einem in Deutschland zum Geschäftsbetrieb zugelassenen Versicherungsunternehmen für sich selbst und für die von ihr gesetzlich vertretenen Personen, soweit diese nicht selbst Verträge abschließen können, eine Krankheitskostenversicherung abzuschließen und aufrechtzuerhalten.

Die Versicherungspflicht besteht gemäß § 193 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 VVG nicht für Personen, die Anspruch auf freie Heilfürsorge haben, beihilfeberechtigt sind oder vergleichbare Ansprüche haben im Umfang der jeweiligen Berechtigung. Da die Beihilfe nur einen Teil der Aufwendungen im Beihilfefall erstattet<sup>27</sup>, sind beihilfeberechtigte Personen nach § 193 Abs. 3 Satz 1 1.Hs. VVG verpflichtet, einen privaten Versicherungsvertrag für die nicht von der Beihilfe übernommenen Restkrankheitskosten abzuschließen<sup>28</sup>.

Die heilfürsorgeberechtigten Beamtinnen und Beamten, die regelmäßig weder gesetzlich noch privat krankenversichert sind, haben die Möglichkeit, während der Dienstzeit eine private Anwartschaftskrankenversicherung zu unterhalten<sup>29</sup>. Sie können diese nach dem Ausscheiden in eine vollgültige Zusatzversicherung umwandeln<sup>30</sup>. Auf diese Weise können die Prämien dann niedriger als bei einem Neuabschluss, der in der Regel in einem höheren Lebensalter erfolgt, kalkuliert werden<sup>31</sup>. Eine gesetzliche Verpflichtung zum Abschluss einer privaten Anwartschaftskrankenversicherung besteht aber nicht.

---

<sup>25</sup> Vgl. LT-Drs. 16/86.

<sup>26</sup> Beihilfenverordnung Rheinland-Pfalz (BVO) vom 22. Juni 2011 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Artikel 1 bis 3 der Verordnung vom 06.07.2016 (GVBl. S. 290).

<sup>27</sup> Vgl. § 66 Abs. 3 Satz 2 LBG; § 57 BVO.

<sup>28</sup> Vgl. *Gallon/ Kuhn-Zuber*, in: *Klie/Krahmer/Plantholz*, Sozialgesetzbuch XI, 4. Auflage 2013, § 23 Rn. 20.

<sup>29</sup> *Gallon/ Kuhn-Zuber*, in: *Klie/Krahmer/Plantholz*, Sozialgesetzbuch XI, 4. Auflage 2013, § 23 Rn. 23.

<sup>30</sup> *Gallon/ Kuhn-Zuber*, in: *Klie/Krahmer/Plantholz*, Sozialgesetzbuch XI, 4. Auflage 2013, § 23 Rn. 23.

<sup>31</sup> *Gallon/ Kuhn-Zuber*, in: *Klie/Krahmer/Plantholz*, Sozialgesetzbuch XI, 4. Auflage 2013, § 23 Rn. 23.

#### **IV. Gesetzgebungskompetenz des Landes Rheinland-Pfalz**

Zunächst ist zu prüfen, ob dem Landesgesetzgeber die Kompetenz für die diskutierten Regelungen zur freien Heilfürsorge für die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten zusteht.

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich gemäß Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

Ein Kompetenztitel aus dem Katalog ausschließlicher Bundeszuständigkeiten (Art. 73 GG) ist im vorliegenden Fall nicht einschlägig.

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat, Art. 72 Abs. 1 GG. Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf die Statusrechte und -pflichten der Beamtinnen und Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung.

Die Norm nimmt also die Besoldung und Versorgung der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern ausdrücklich von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus<sup>32</sup>. Unter den Begriff der „Besoldung“ dürften im verfassungsrechtlichen Sinne sämtliche in Erfüllung der Alimentationspflicht gewährten Leistungen fallen, also nicht nur Geld-, sondern auch Sachbezüge<sup>33</sup>. Somit dürften auch die Beihilfe und die freie Heilfürsorge dem Begriff der „Besoldung“ in diesem Sinne zuzurechnen sein<sup>34</sup>.

Folglich fallen die Regelungen zur freien Heilfürsorge für die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten des Landes Rheinland-Pfalz nicht in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, sodass dem Land Rheinland-Pfalz gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungsbefugnis zusteht. Vor diesem Hintergrund stehen den im Modell skizzierten Regelungen des Landesgesetzgebers jedenfalls keine kompetenzrechtlichen Bedenken entgegen.

#### **V. Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG**

Gemäß Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Die Norm ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie

<sup>32</sup> Vgl. Seiler, in: BeckOK GG, Art. 74 Rn. 97.

<sup>33</sup> Vgl. BVerfGE 62, 354 (368) zu Art. 74 a Abs. 1 GG a.F.

<sup>34</sup> Vgl. BVerfGE 62, 354 (368); 106, 225 (243); BVerwG Buchholz 237.6 § 224 NdsLBG Nr. 3, S. 1 zu Art. 74 a Abs. 1 GG a.F.

eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums<sup>35</sup>. Darüber hinaus begründet sie ein grundrechtsgleiches Recht der Beamtinnen und Beamten, soweit ein hergebrachter Grundsatz ihre persönliche Rechtsstellung betrifft<sup>36</sup>.

Unter den „hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums“ versteht das Bundesverfassungsgericht einen „Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind“<sup>37</sup>.

## 1. Keine Erfassung des Beihilfesystems und des Systems der freien Heilfürsorge

Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung gehören weder die Beihilfe in ihrer gegenwärtigen Gestalt noch die freie Heilfürsorge zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums<sup>38</sup>.

Dass die gegenwärtige Form des Beihilfesystems bereits vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes wesentlicher Bestandteil des Beamtenrechts, insbesondere Gegenstand früherer gesetzlicher Regelungen gewesen wäre, lässt sich danach nicht feststellen<sup>39</sup>. Vielmehr hat sich die Gewährung von Beihilfen nach bestimmten, für alle Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger geltenden Grundsätzen im Wesentlichen erst nach dem Zweiten Weltkrieg und hier insbesondere durch die im Jahre 1959 ergangenen Beihilfenvorschriften des Bundes und einzelner Länder herausgebildet<sup>40</sup>.

Im Zusammenhang mit der Heranziehung heilfürsorgeberechtigter Beamtinnen und Beamten zu den Kosten der Heilfürsorge durch den niedersächsischen Landesgesetzgeber hat die höchstrichterliche Rechtsprechung entschieden, dass die freie Heilfürsorge den Polizeivollzugsbeamten zwar seit der Weimarer Republik gewährt wurde, jedoch bis zum Zusammenbruch des Deutschen Reiches kein Rechtsanspruch darauf bestand<sup>41</sup>. Da unter Zugrundelegung des diskutierten Modells nicht die Abschaffung oder Änderung der freien Heilfürsorge, sondern deren Einführung beabsichtigt ist, dürfte die Frage der Gewährleistung dieses Systems vorliegend keine Rolle spielen.

Das System der Beihilfe kann aufgrund der vorgenannten Erwägungen ebenso wie das der freien Heilfürsorge jederzeit durch den parlamentarischen Gesetzgeber ohne Berührung von Art. 33 Abs. 5 GG geändert werden<sup>42</sup>. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger für Krankheitsfälle oder

<sup>35</sup> BVerfGE 106, 225 (231).

<sup>36</sup> BVerfGE 106, 225 (231 f.) m.w.N.

<sup>37</sup> BVerfGE 8, 332 (343); 58, 68 (76 f.); 83, 89 (98); 106, 225 (232).

<sup>38</sup> Vgl. BVerfGE 58, 68 (77 f.); 79, 223 (235); 83, 89 (98); 106, 225 (232); BVerfGK 16, 444 (445 f.); BVerwG Buchholz 237.6 § 224 NdsLBG Nr. 3, S. 2.

<sup>39</sup> BVerfGE 58, 68 (77).

<sup>40</sup> BVerfGE 58, 68 (77).

<sup>41</sup> BVerfGK 16, 444 (446); BVerwG Buchholz 237.6 § 224 NdsLBG Nr. 3, S. 2.

<sup>42</sup> Vgl. BVerfGE 58, 68 (77); 106, 225 (232); BVerfGK 16, 444 (446).

vergleichbare Belastungen Unterstützung gerade in Form von Beihilfen im Sinn der Beihilfevorschriften zu gewähren, besteht hieran gemessen nicht<sup>43</sup>.

## 2. Betroffene Strukturprinzipien

Im Folgenden werden die durch die Einführung einer freien Heilfürsorge für die Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten betroffenen Strukturprinzipien, soweit sie durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistet sind, dargestellt.

### a) Fürsorgepflicht des Dienstherrn

aa) Zu den hergebrachten und zu beachtenden Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt der Grundsatz der Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber den Beamtinnen und Beamten und ihren Familien<sup>44</sup>. Er ist das Korrelat zu dem hergebrachten Grundsatz der Treuepflicht der Beamtinnen und Beamten<sup>45</sup>. Der Grundsatz der Fürsorgepflicht verpflichtet den Dienstherrn, den Beamtinnen und Beamten bei ihrer amtlichen Tätigkeit und in ihrer amtlichen Stellung zu schützen, sie gegen unberechtigte Vorwürfe in Schutz zu nehmen, sie entsprechend ihrer Eignung und Leistung zu fördern und bei seinen Entscheidungen ihre wohlverstandenen Interessen in gebührender Weise zu berücksichtigen<sup>46</sup>.

Es ist in erster Linie Sache des Dienstherrn, für einzelne Regelungsbereiche die ihm aus der Fürsorgepflicht den Beamtinnen und Beamten gegenüber obliegenden Verpflichtungen durch Gesetze, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften zu konkretisieren<sup>47</sup>. Bei der Ausfüllung des ihm hierbei zustehenden weiten Gestaltungsspielraums ist er lediglich insoweit gebunden, als die beabsichtigte Regelung dem wohlverstandenen Interesse der Beamtin bzw. des Beamten gebührend Rechnung zu tragen hat<sup>48</sup>. Was der Dienstherr der Beamtin bzw. dem Beamten danach im Einzelnen schuldet, lässt sich nur im Hinblick auf den jeweils zu regelnden Sachbereich bestimmen<sup>49</sup>. Für den Normgeber gilt hier hinsichtlich des aus Art. 33 Abs. 5 GG vorgegebenen Maßstabes grundsätzlich nichts anderes als für die die Fürsorgepflicht berücksichtigende Einzelfallentscheidung des Dienstherrn<sup>50</sup>. Der Dienstherr hat demnach Vorkehrungen zu treffen, um den amtsangemessenen Lebensunterhalt der Beamtin bzw. des Beamten bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen durch Krankheits-, Pflege-, Geburts- oder Todesfälle nicht zu gefährden<sup>51</sup>.

Durch die Gewährung von Beihilfen bzw. der freien Heilfürsorge erfüllt der Dienstherr seine Fürsorgepflicht gegenüber den Beamtinnen und Beamten in Krankheits-, Pflege-, Geburts- oder

<sup>43</sup> BVerfGE 58, 68 (77 f.); 79, 223 (235); 83, 89 (98); 106, 225 (232).

<sup>44</sup> Badura, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Dez. 2015), Artikel 33 Rn. 71.

<sup>45</sup> Badura, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Dez. 2015), Artikel 33 Rn. 71.

<sup>46</sup> Badura, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Dez. 2015), Artikel 33 Rn. 71 m.w.N.

<sup>47</sup> BVerfGE 83, 89 (100).

<sup>48</sup> BVerfGE 83, 89 (100).

<sup>49</sup> BVerfGE 83, 89 (100).

<sup>50</sup> BVerfGE 83, 89 (100).

<sup>51</sup> BVerfGE 106, 225 (232); BVerfGK 16, 444 (446).

Todesfällen. Die Vorschriften zur Beihilfe bzw. freien Heilfürsorge konkretisieren damit die beamtenrechtliche Fürsorgepflicht<sup>52</sup>. Dabei bleibt es dem Dienstherrn von Verfassungs wegen überlassen, ob er die Fürsorgepflicht über eine entsprechende Bemessung der Dienstbezüge, über Sachleistungen, Zuschüsse oder in sonst geeigneter Weise erfüllt<sup>53</sup>. Er muss aber gewährleisten, dass die Beamtin oder der Beamte nicht mit erheblichen Aufwendungen belastet bleibt, die er auch über eine ihm zumutbare Eigenvorsorge - etwa durch Abschluss einer angemessenen Krankenversicherung - nicht decken kann<sup>54</sup>. Eine lückenlose Erstattung jeglicher Aufwendungen verlangt die Fürsorgepflicht jedoch nicht<sup>55</sup>.

Grundsätzlich darf sich der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Gewährung der freien Heilfürsorge wohl auf das Maß des medizinisch Gebotenen beschränken<sup>56</sup>. Umfasst sein sollten danach insbesondere die Leistungen, die zur Gewährleistung einer medizinisch zweckmäßigen und ausreichenden Versorgung im Krankheitsfall notwendig sind<sup>57</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Eröffnung eines Optionsrechts für die Gewährung von Heilfürsorge mit einer der Höhe nach moderaten Kostenbeteiligung für verfassungsgemäß erachtet. In dem der Entscheidung zu Grunde liegenden Fall ging es um die Ersetzung der freien Heilfürsorge für die Beamtinnen und Beamten des Feuerwehrdienstes durch ein Wahlrecht der heilfürsorgeberechtigten Beamtinnen und Beamten zwischen der Gewährung von Heilfürsorge unter Anrechnung eines monatlichen Betrages in Höhe von 1,6 % des jeweiligen Grundgehalts auf ihre Besoldung und der Gewährung von Beihilfe im Falle der Ablehnung der Heilfürsorge<sup>58</sup>. Zur Absicherung des erhöhten Dienstunfallrisikos existierten daneben - wie im Bundesland Rheinland-Pfalz - Vorschriften über die Unfallfürsorge, die auch eine unentgeltliche Heilfürsorge vorsahen<sup>59</sup>.

bb) Im Falle der Einführung einer freien Heilfürsorge dürfte eine Belastung der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten mit erheblichen, notwendigen Aufwendungen wohl - vorbehaltlich der konkreten Ausgestaltung - nicht vorliegen. Wird den Beamtinnen und Beamten für ihre Person kostenfreie Heilfürsorge gewährt, ist eine Kostenbelastung, zumindest während des Anspruchszeitraums, grundsätzlich nicht erkennbar<sup>60</sup>. Denn anders als die Beihilfe ist diese nicht als eine die Eigenvorsorge ergänzende Leistung ausgestaltet<sup>61</sup>. Im Vergleich zu den beihilfeberechtigten Beamtinnen und Beamten werden die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte also während des Anspruchszeitraums nicht mit den Kosten einer privaten Krankenversicherung belastet<sup>62</sup>. Die heute beihilfeberechtigten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte erhalten nach

<sup>52</sup> Vgl. BVerfGE 83, 89 (99 f.); 106, 225 (232); BVerfGK 16, 444 (446).

<sup>53</sup> BVerfGE 83, 89 (100); 106, 225 (232); BVerfGK 16, 444 (446).

<sup>54</sup> Vgl. BVerfGK 16, 444 (446); BVerwG Buchholz 237.6 § 224 NdsLBG Nr. 3, S. 2.

<sup>55</sup> Vgl. BVerfGE 83, 89 (102); 106, 225 (233); BVerfGK 16, 444 (446).

<sup>56</sup> Vgl. BVerfGE 106, 225 (235).

<sup>57</sup> Vgl. BVerfGE 106, 225 (233).

<sup>58</sup> s. BVerfGK 16, 444 (444) zu § 230 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 224 des Niedersächsischen Beamtengesetzes in der Fassung vom 19. Februar 2001 (Nds. GVBl. S. 33).

<sup>59</sup> Vgl. BVerfGK 16, 444 (446); BVerwG Buchholz 237.6 § 224 NdsLBG Nr. 3, S. 3.

<sup>60</sup> Vgl. BVerwG Buchholz 237.6 § 230 NdsLBG Nr. 1, S. 3.

<sup>61</sup> Vgl. BVerfGE 106, 225 (233).

<sup>62</sup> Vgl. VG Göttingen, Urteil vom 20. März 2002 – 3 A 3392/99 –, juris.

dem diskutierten Modell ein Optionsrecht auf Verbleib im Beihilfesystem oder Wechsel in das dann neu eingeführte System der freien Heilfürsorge. Eine abschließende verfassungsrechtliche Beurteilung der Frage, ob die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Fürsorgepflicht eingehalten sind, kann jedoch erst dann erfolgen, wenn eine konkrete Ausgestaltung des heilfürsorgerechtlichen Leistungsumfangs vorliegt. Dabei hat der Gesetzgeber aufgrund seiner fürsorgerechtlichen Verpflichtung ein gewisses Niveau der medizinischen Versorgung zu gewährleisten. Dieses darf er auf das Maß des medizinisch Gebotenen beschränken. Die freie Heilfürsorge muss danach insbesondere die Leistungen, die zur Gewährleistung einer medizinisch zweckmäßigen und ausreichenden Versorgung im Krankheitsfall notwendig sind, umfassen.

cc) Eine Belastung der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten mit erheblichen, notwendigen Aufwendungen könnte unter Umständen dann bestehen, wenn die Heilfürsorge nur gegen Kostenbeteiligung gewährt wird. In Betracht kommt hier beispielsweise ein Modell, bei dem ein prozentualer Anteil des Grundgehalts als Betrag zu den Kosten der Heilfürsorge einbehalten wird<sup>63</sup>. Eine solche Heilfürsorge mit Eigenanteil existiert in den Bundesländern Brandenburg<sup>64</sup>, Hamburg<sup>65</sup>, Niedersachsen<sup>66</sup> und Schleswig-Holstein<sup>67</sup>. Ob die Beamtin bzw. der Beamte im Falle einer Heilfürsorge gegen Kostenbeteiligung nicht mit erheblichen Aufwendungen belastet bleibt, hängt dann von der konkreten Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung ab. Bei der Festlegung eines Prozentsatzes könnte beispielsweise berücksichtigt werden, dass die Betroffenen die Kosten einer Anwartschaftsversicherung für die private Krankenversicherung, die nach dem Eintritt in den Ruhestand benötigt wird, tragen<sup>68</sup>. Zu berücksichtigen dürfte aber auch sein, dass sie - im Gegensatz zu den beihilfeberechtigten Beamtinnen und Beamten - während des Anspruchszeitraums nicht mit den Kosten der privaten Krankenversicherung belastet werden<sup>69</sup>. Auch dürfte eine moderate Kostenbeteiligung dem Gebot sparsamer Haushaltsführung (vgl. § 7 LHO) Rechnung tragen.

dd) Fraglich ist, ob die in dem Modell vorgesehene Versagung der freien Arztwahl für die Polizeikommissaranwärterinnen und -anwärter die Fürsorgepflicht des Dienstherrn in ihrem Wesenskern verletzt<sup>70</sup>. Entscheidend dürfte auch hier die konkrete Ausgestaltung der medizinischen Versorgung sein. Soweit die gesetzlichen Bestimmungen diese in ausreichendem Maße

---

<sup>63</sup> Vgl. BVerwG Buchholz 237.6 § 224 NdsLBG Nr. 3, S. 3. Alternativ könnte zum Beispiel auch eine Eigenbeteiligung in Höhe der in den Beihilfevorschriften in der jeweils geltenden Fassung festgelegten Beträge in Betracht kommen, vgl. § 3 Abs. 3 der Berliner Verordnung über die freie Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte vom 5. August 1975 (GVBl. S. 1929), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19.07.2001 (GVBl. S. 291).

<sup>64</sup> Anrechnung eines monatlichen Betrags von 1,4 vom Hundert des Grundgehalts und der allgemeinen Stellenzulage der jeweiligen Dienstbezüge, vgl. § 114 Abs. 3 des Beamtengesetzes für das Land Brandenburg vom 3. April 2009 (GVBl. I S. 26), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Januar 2016 (GVBl. I Nr. 3).

<sup>65</sup> Anrechnung eines monatlichen Betrags in Höhe von 1,4 vom Hundert des jeweiligen Grundgehalts, vgl. § 112 Abs. 1 Satz 2 des Hamburgischen Beamtengesetzes vom 15. Dezember 2009 (HmbGVBl. 2009, S. 405), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 (HmbGVBl. S. 362, 369).

<sup>66</sup> Anrechnung eines monatlichen Betrags in Höhe von 1,6 vom Hundert des jeweiligen Grundgehalts, vgl. § 114 Abs. 1 Satz 2 des Niedersächsischen Beamtengesetzes vom 25. März 2009 (Nds. GVBl. S. 72), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 08.06.2016 (Nds. GVBl. S. 97).

<sup>67</sup> Anrechnung eines monatlichen Betrags in Höhe von 1,4 % des jeweiligen Grundgehalts oder des Anwärtergrundbetrags, vgl. § 112 Abs. 1 Satz 2 des Landesbeamtengesetzes Schleswig-Holstein vom 26. März 2009 (GVObI. S. 93), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juli 2016 (GVObI. S. 597).

<sup>68</sup> Vgl. VG Göttingen, Urteil vom 20. März 2002 – 3 A 3392/99 –, juris.

<sup>69</sup> Vgl. BVerfGE 106, 225 (233); VG Göttingen, Urteil vom 20. März 2002 – 3 A 3392/99 –, juris.

<sup>70</sup> Vgl. OVG Münster, ZBR 1995, 281 (282).

gewährleisten, dürfte der Verzicht auf eine freie Arztwahl den Anwärterinnen und Anwärtern wohl zuzumuten sein. Bei der Beurteilung können sachbezogene und finanzielle Erwägungen des Gesetzgebers, die sich regelmäßig aus der Gesetzesbegründung ergeben, eine entscheidende Rolle spielen. Zu denken wäre hier insbesondere an haushaltsrechtliche Erwägungen. So könnte der Landesgesetzgeber beispielsweise davon ausgehen, dass eine Versorgung der Anwärterinnen und Anwärter durch den Ärztlichen Polizeidienst mit Kosteneinsparungen verbunden ist. Dabei dürfte zu beachten sein, dass es jedenfalls nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts einer Erörterung im Einzelnen oder gar einer Beweiserhebung, ob die Neuregelung wirklich im Bereich des Gesetzgebers zu Einsparungen führen konnte, nicht bedarf<sup>71</sup>.

## b) Alimentationsprinzip

Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber für den amtsangemessenen Unterhalt der Beamtinnen und Beamten sowie ihrer Familie zu sorgen<sup>72</sup>. Von Verfassungs wegen muss die amtsangemessene Alimentation lediglich die Kosten einer Krankenversicherung decken, die zur Abwendung krankheitsbedingter, durch Leistungen auf Grund der Fürsorgepflicht nicht ausgeglichener Belastungen erforderlich ist<sup>73</sup>. Die Alimentation wäre erst dann nicht mehr ausreichend, wenn die Aufwendungen, die zur Abwendung von krankheitsbedingten und nicht über die freie Heilfürsorge ausgeglichenen Belastungen erforderlich sind, einen solchen Umfang erreichten, dass der angemessene Lebensunterhalt der Beamtin bzw. des Beamten nicht mehr gewährleistet wäre<sup>74</sup>. Bei einer solchen Sachlage wäre jedoch verfassungsrechtlich nicht eine Anpassung der nicht verfassungsverbürgten freien Heilfürsorge geboten, sondern eine entsprechende Korrektur der Besoldungs- und Versorgungsgesetze, die das Alimentationsprinzip konkretisieren<sup>75</sup>.

Sind vom Dienstherrn in Konkretisierung der Fürsorgepflicht nur Vorkehrungen zur Abdeckung der Kosten einer medizinisch erforderlichen Behandlung im Krankheitsfall - unter Berücksichtigung einer zumutbaren Eigenvorsorge - zu treffen und genügt die Ausgestaltung der freien Heilfürsorge diesen Anforderungen, so kann eine verfassungswidrige Lücke in der amtsangemessenen Alimentation nicht entstehen<sup>76</sup>.

Bei der Wahl eines Modells der kostenfreien Heilfürsorge dürften Einbußen bei der für den allgemeinen Lebensunterhalt zur Verfügung stehenden Alimentation wohl nicht vorliegen<sup>77</sup>. Denn dann besteht keine Verpflichtung der Beamtin bzw. des Beamten einen Teil seiner Alimentation

<sup>71</sup> BVerwG, Buchholz 237.6 § 230 NdsLBG Nr. 1, S. 3.

<sup>72</sup> Vgl. BVerfGE 8, 1 (14); 83, 89 (98); 117, 330 (351); 119, 247 (269); 106, 225 (233); BVerfGK 16, 444 (446).

<sup>73</sup> BVerfGE 83, 89 (98); 106, 225 (233); BVerfGK 16, 444 - 448.

<sup>74</sup> Vgl. BVerfGE 106, 225 (233) zur Beihilfe.

<sup>75</sup> Vgl. BVerfGE 106, 225 (233) zur Beihilfe.

<sup>76</sup> Vgl. BVerfGE 106, 225 (237 f.).

<sup>77</sup> Vgl. BVerfGE 83, 89 (99).

für eine Eigenvorsorge einzusetzen<sup>78</sup>. Auch ist - vorbehaltlich der konkreten Ausgestaltung einzelner heilfürsorgerechtlicher Bestimmungen - weder eine Verminderung der Dienstbezüge noch eine Verteuerung des Lebensunterhalts erkennbar<sup>79</sup>.

Anders könnte es sich dann verhalten, wenn sich der parlamentarische Gesetzgeber in Abkehr des Beihilfesystems für eine Heilfürsorge mit Eigenanteil<sup>80</sup> entscheidet. Hier dürfte die Kostenbeteiligung dann aber wirtschaftlich gesehen an die Stelle des von den beihilfeberechtigten Beamtinnen und Beamten aus ihrer Besoldung aufzubringenden Beitrages zu einer privaten Krankenversicherung treten, die diese zur Absicherung desjenigen Vorsorgerisikos abschließen, das nicht aufgrund der Fürsorgepflicht durch Leistung des Dienstherrn ausgeglichen wird<sup>81</sup>. Die daraus erwachsende Belastung können die Beamtinnen und Beamte wohl nicht ihrem Dienstherrn unter Berufung auf das Alimentationsprinzip "in Rechnung stellen"<sup>82</sup>. Die Heilfürsorge gegen Kostenbeteiligung stellt somit keine "entschädigungslose Gehaltskürzung" dar; vielmehr ist die Auszahlung eines geringeren Grundgehalts das rechnerische Ergebnis einer bloßen Einbehaltung des Betrages, den die Beamtinnen und Beamte im Rahmen des Heilfürsorgemodells entrichten<sup>83</sup>. Auch dürfte die Kostenbeteiligung der Höhe nach dann wohl weit hinter einer Versicherungsprämie für eine private Krankenversicherung zurück bleiben, sodass der Dienstherr den betroffenen Beamtinnen und Beamten mit der freien Heilfürsorge gegen Kostenbeteiligung eine kostengünstigere Vorsorge als den beihilfeberechtigten Beamtinnen und Beamten anbieten dürfte<sup>84</sup>.

### c) Prinzip der Vorsorgefreiheit

Nach dem Grundsatz der Vorsorgefreiheit sind die Beamtinnen und Beamten in der Wahl ihrer Krankenvorsorge frei, entscheiden also grundsätzlich in eigener Verantwortung darüber, in welchem Umfang, bei welchem Versicherungsunternehmen, zu welchen Versicherungsbedingungen und mit welcher eigenen Beitragsverpflichtung sie Vorsorge treffen wollen<sup>85</sup>.

Diesen vom Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung<sup>86</sup> dem Beamtenrecht entnommenen Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht als dem geltenden Recht innewohnend bestätigt<sup>87</sup>. Die Frage, ob das Prinzip der Vorsorgefreiheit zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG zählt, hat das Bundesverfassungsgericht bislang aber ausdrücklich offen gelassen<sup>88</sup>.

<sup>78</sup> Vgl. BVerfGE 83, 89 (99).

<sup>79</sup> Vgl. BVerfGE 83, 89 (99).

<sup>80</sup> Vgl. § 224 Abs. 3 Niedersächsisches Beamtengesetz in der Fassung vom 19. Februar 2001 (Nds. GVBl. S. 33).

<sup>81</sup> Vgl. BVerfGK 16, 444 (447); BVerwG Buchholz 237.6 § 130 NdsLGB Nr. 1, S. 3.

<sup>82</sup> Vgl. BVerfGK 16, 444 (447).

<sup>83</sup> BVerfGK 16, 444 (447); vgl. BVerwG Buchholz 237.6 § 224 NdsLGB Nr. 3, S. 3.

<sup>84</sup> Vgl. BVerwG Buchholz 237.6 § 224 NdsLGB Nr. 3, S. 3.

<sup>85</sup> BVerfGE 83, 89 (105); BVerfG, NVwZ 2002, 463, 464; BVerwGE 28, 174 (176).

<sup>86</sup> BVerwGE 20, 44 (51); 28, 174 (176); 60, 212 (220); 77, 331 (335 f.).

<sup>87</sup> BVerfGE 79, 223 (232); 83, 89 (105).

<sup>88</sup> Vgl. BVerfGE 79, 223 (232); 83, 89 (105); BVerfG, NVwZ 2002, 463 (464); NVwZ 2008, 1004 (1005).

Auch ein etwa bestehender verfassungsrechtlicher Grundsatz der Vorsorgefreiheit verbürgt der Beamtin oder dem Beamten zwar die Freiheit der Entscheidung darüber, wie sie oder er sich vor dem Krankheitsrisiko schützen will, nicht aber auch die Freiheit insoweit schlechterdings keinerlei Vorsorge zu treffen<sup>89</sup>.

Die Einführung einer weitergehenden Versicherungspflicht für die Beamtinnen und Beamten des Polizeivollzugsdienstes sieht der Modellentwurf nicht vor. Vielmehr ergeben sich die diesbezüglichen Vorgaben bereits aus § 193 Abs. 3 VVG. Den Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten bleibt es insbesondere freigestellt, ob und wenn ja zu welchen Konditionen sie eine private Anwartschaftsversicherung zur Absicherung in Bezug auf die künftige private Krankenversicherung abschließen.

Ein verfassungsrechtlich verbürgtes Wahlrecht zwischen der freien Heilfürsorge und der Beihilfe dürfte den Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten wohl nicht zustehen<sup>90</sup>. Denn wie sich aus den vorstehenden Erwägungen<sup>91</sup> ergibt, ist der Gesetzgeber in der Wahl des Krankheitsvorsorgesystems grundsätzlich frei. Das System der Beihilfe kann ebenso wie das der freien Heilfürsorge jederzeit durch den parlamentarischen Gesetzgeber ohne Berührung von Art. 33 Abs. 5 GG geändert werden<sup>92</sup>. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch der einzelnen Beamtin bzw. des einzelnen Beamten auf Beibehaltung eines bestimmten Vorsorgesystems aus Art. 33 Abs. 5 GG dürfte diesen, durch die höchstrichterliche Rechtsprechung aufgestellten Grundsätzen widersprechen.

## **VI. Grundsatz des Vertrauensschutzes**

aa) Der rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes hat im Beamtenverhältnis durch Art. 33 Abs. 5 GG seine eigene Ausprägung erfahren<sup>93</sup>. Für den Bereich des Beamtenrechts erfüllen daher die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums die Funktion des Vertrauensschutzes<sup>94</sup>. Sie sollen den Beamtinnen und Beamten Rechtssicherheit hinsichtlich der durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützten Güter gewährleisten<sup>95</sup>.

Dabei ist von Verfassungen wegen nur das betätigte Vertrauen in den früheren Rechtszustand, also die „Vertrauensinvestition“, die zur Erlangung einer Rechtsposition geführt hat, schutzwürdig<sup>96</sup>. Um Vertrauensschutz zu begründen, muss die rückwirkend geänderte gesetzliche Regelung zudem generell geeignet sein, aus dem Vertrauen auf ihr Fortbestehen heraus Entscheidungen und Dispositionen herbeizuführen oder zu beeinflussen, die sich bei der Änderung der Rechtslage als nachteilig erweisen. Der Betroffene soll in seinem Vertrauen darauf geschützt sein, dass der Gesetzgeber nicht nachträglich eine Regelung trifft, auf die er nicht mehr durch

<sup>89</sup> BVerfG, NVwZ 2002, 463 (464); BVerfGE 79, 223 (234 f.).

<sup>90</sup> Missverständlich insoweit BVerwG Buchholz 237.6 § 224 NdsLBG Nr. 3, S. 3.

<sup>91</sup> Siehe Buchst. B. Ziff. V. 1.

<sup>92</sup> Vgl. BVerfGE 58, 68 (77); 106, 225 (232); BVerfGK 16, 444 (446).

<sup>93</sup> BVerfGE 76, 256 (347); 106, 225 (241) m.w.N.

<sup>94</sup> BVerfGE 76, 256 (347).

<sup>95</sup> BVerfGE 76, 256 (347).

<sup>96</sup> BVerwG, Urteil vom 8. März 1988, Az. 1 C 2087, BeckRS 1988, 31240036; ZBR 2011, 249 (251); vgl. BVerfGE 75, 246 (280).

eine Verhaltensänderung reagieren kann. Dies ist bei anspruchsbegründenden Gesetzesnormen generell anzunehmen<sup>97</sup>.

Soweit der Gesetzgeber bestehende Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse aufhebt oder modifiziert, ist er aufgrund des rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet, den Eingriff in schutzwürdige Vertrauenstatbestände, insbesondere das Ausmaß des Vertrauensschadens, nach Möglichkeit in geeigneter Weise durch eine angemessene Übergangsregelung abzumildern oder auszugleichen<sup>98</sup>. Dabei steht dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht unterliegt insoweit nur, ob der Gesetzgeber bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat<sup>99</sup>.

bb) Für die aktiven Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten dürfte die Einführung der freien Heilfürsorge - zumindest bei einer unentgeltlichen Ausgestaltung - wohl keine negativen Auswirkungen im Vergleich zum bestehenden beihilferechtlichen System haben<sup>100</sup>. Die Frage, ob eine einzelne Beamtin bzw. ein einzelner Beamter im Vertrauen auf den Fortbestand des Rechtszustandes, also die Beibehaltung der beihilferechtlichen Bestimmungen, „Investitionen“ getätigt hat, kann nur im konkreten Einzelfall beurteilt werden.

Jedenfalls steht den heute beihilfeberechtigten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten nach dem Modellentwurf ein Optionsrecht zu. Sie können danach entscheiden, ob sie in dem Beihilfesystem verbleiben oder in das System der freien Heilfürsorge wechseln möchten. Im Falle der Einführung der freien Heilfürsorge wären hier unterschiedliche konkrete Ausgestaltungsvarianten denkbar. Beispielsweise könnte das Recht, anstelle der Beihilfe die freie Heilfürsorge zu wählen, als eine unwiderrufliche und damit einmalig wahrzunehmende Option ausgestaltet werden<sup>101</sup>. Der Landesgesetzgeber dürfte damit dem Interesse der Beamtin bzw. des Beamten an der Beibehaltung des Rechtszustandes wohl hinreichend Rechnung tragen.

cc) Für die Ruhestandsbeamtinnen und -beamte dürfte sich wohl keine Änderung ergeben. Sie werden von dem Modellentwurf nicht erfasst. Für die künftigen Ruhestandsbeamtinnen und -beamten dürfte die Einführung der freien Heilfürsorge wohl ebenfalls keine belastenden Auswirkungen haben, da für sie in jedem Fall mit Eintritt in den Ruhestand die beihilferechtlichen Bestimmungen gelten. Insoweit dürfte eine etwaige private Absicherung gesundheitlicher Risiken im Pensionsalter durch die diskutierten Änderungen wohl nicht berührt werden. Auch bleibt der Abschluss einer privaten Anwartschaftsversicherung nach dem Modellentwurf - wie bislang - fakultativ. Wie dargestellt kann die Frage, ob eine Beamtin bzw. ein Beamter „Investitionen“

---

<sup>97</sup> BVerwG, ZBR 2011; 249 (252); vgl. BVerfGE 30, 367 (389); 32, 111 (123); 126, 369 (393); BVerwGE 118, 277 (288).

<sup>98</sup> BVerfGE 43 242 (288) m. w. N; 67, 1 (15); 76, 256 (359).

<sup>99</sup> BVerfGE 43, 242 (288 f.); 67, 1 (15 f.); 76, 256 (359 f.).

<sup>100</sup> Siehe hierzu Buchst. B. Ziff. V. 2. a).

<sup>101</sup> Vgl. § 80 Satz 2 und 3 BBesG.

im Vertrauen auf den Fortbestand der rechtlichen Regelungen getätigt hat, jedoch nur im konkreten Einzelfall abschließend beantwortet werden.

dd) Die Polizeikommissaranwärterinnen und -anwärter sollen künftig während ihrer Ausbildung und nach Übernahme in den Polizeidienst des Landes zur Teilhabe an der freien Heilfürsorge verpflichtet werden. Soweit die im Modell skizzierte Regelung lediglich auf künftige Ausbildungsverhältnisse Anwendung findet, dürfte bereits keine rückwirkende Änderung vorliegen. Wenn von der Regelung auch bereits aufgenommene Ausbildungsverhältnisse erfasst werden sollten, dürfte sich die Frage stellen, inwieweit die Bestimmungen zu einer Belastung der derzeit beihilfeberechtigten Polizeikommissaranwärterinnen und -anwärter führen. Bei der Wahl eines Modells der kostenfreien Heilfürsorge, bei welchem die Beamtin oder der Beamte letztlich keine Eigenbeteiligung, gleich welcher Art, zu leisten hat, dürfte es zu einem vollumfänglichen Ausgleich der krankheitsbedingten Belastungen durch die Sach- bzw. Dienstleistungen des Dienstherrn auf Grund der Fürsorgepflicht kommen<sup>102</sup>. Negative Auswirkungen dürften dann insbesondere im Vergleich zu dem bestehenden Beihilfesystem - bei welchem eine Eigenvorsorge in erheblicher Höhe erforderlich ist - nicht vorliegen. Die Frage, ob eine Anwärtlerin bzw. ein Anwärter „Investitionen“ im Vertrauen auf die Beibehaltung der beihilferechtlichen Regelungen getätigt hat, dürfte allerdings auch hier dem konkreten Einzelfall vorzubehalten sein. Möglich wäre hier beispielsweise, dass eine Anwärtlerin oder ein Anwärter eine private Absicherung gesundheitlicher Risiken vorgenommen hat und der Wechsel von der Beihilfe in die freie Heilfürsorge für sie oder ihn hier mit Einbußen verbunden ist. Aus diesem Grunde könnte es ratsam sein, die heilfürsorgerechtlichen Bestimmungen auf die polizeiliche Ausbildungsverhältnisse ab Inkrafttreten des Gesetzes zu begrenzen. Jedenfalls dürfte eine Übergangsregelung für die gegenwärtigen polizeilichen Ausbildungsverhältnisse angezeigt sein.

ee) Nur ergänzend sei darauf hingewiesen, dass einige Bundesländer für alle Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte das Recht vorsehen, die Gewährung von Heilfürsorge abzulehnen und Beihilfe zu erhalten<sup>103</sup>. Ein Widerruf ist dann allerdings ausgeschlossen; es handelt sich mithin um eine einmalige Wechselmöglichkeit<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> Siehe hierzu die Ausführungen unter Buchst. B. Ziff. V. 2. a).

<sup>103</sup> Vgl. § 112 Abs. 4 Sätze 2 bis 4 des Hamburgischen Beamtengesetzes vom 15. Dezember 2009 (HmbGVBl. 2009, S. 405), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 (HmbGVBl. S. 362, 369); § 112 Abs. 3 Sätze 2 bis 5 des Landesbeamtengesetzes Schleswig-Holstein vom 26. März 2009 (GVOBl. S. 93), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21. Juli 2016 (GVOBl. S. 597).

<sup>104</sup> Vgl. § 112 Abs. 4 Sätze 2 bis 4 des Hamburgischen Beamtengesetzes vom 15. Dezember 2009 (HmbGVBl. 2009, S. 405), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 (HmbGVBl. S. 362, 369); siehe hierzu auch Drs. 20/10668 S. 2.

## VII. Gleichheitsgebot nach Art. 3 Abs. 1 GG/ Art. 17 Abs. 1 LV

### 1. Grundlagen nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebietet der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG, der mit Art. 17 Abs. 1 LV nahezu wort- und völlig inhaltsgleich ist<sup>105</sup>, „wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln“<sup>106</sup>.

#### a) Feststellung einer tatsächlichen Ungleichbehandlung

Zur Feststellung einer Ungleichbehandlung vergleichbarer Personengruppen oder Sachverhalte bedarf es zunächst der Auffindung eines gemeinsamen Oberbegriffs, der die zu vergleichenden Normadressaten vollständig umfasst<sup>107</sup>. Die tatsächliche Ungleichbehandlung ergibt sich dann anhand der Merkmale, die die unter einen gemeinsamen Oberbegriff zu fassenden Personengruppen oder Sachverhalte unterscheidet<sup>108</sup>. Der Gesetzgeber ist grundsätzlich frei, darüber zu befinden, was in concreto als im Wesentlichen gleich und was als so verschieden anzusehen ist, dass die Verschiedenheit eine Ungleichbehandlung rechtfertigt. Er ist befugt, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen<sup>109</sup>.

#### b) Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

Kann eine Ungleichbehandlung festgestellt werden, ist in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob diese durch hinreichend gewichtige Differenzierungsgründe gerechtfertigt ist<sup>110</sup>. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich hier unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengeren Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen<sup>111</sup>. Einer strengen Bindung unterliegt der Gesetzgeber insbesondere, wenn es um die Ungleichbehandlung von Personengruppen und nicht bloß von Sachverhalten geht<sup>112</sup>. Die Bindung ist umso strenger, je mehr sich die personenbezogenen Merkmale den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten annähern<sup>113</sup>. Bei den Anforderungen an Rechtfertigungsgründe für gesetzliche Differenzierungen kommt es zudem wesentlich darauf an, in

<sup>105</sup> Caesar, in: Grimm/ders., *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 1. Auflage 2001, Art. 17 Rn. 5; Hummrich, in: Broucker/Droege/Jutzi, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 5.

<sup>106</sup> vgl. BVerfGE 1, 14 (52); 98, 365 (385); 112, 164 (174); 116, 164 (180); 121, 317 (369); RhPVerfGH, AS 25, 418 (419); 29, 23 (30 f.); 32, 74 (81); 32, 244 (250); 38, 362 (375); LKRZ 2010, 374 (375); Caesar, in: Grimm/ders., *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 1. Auflage 2001, Art. 17 Rn. 13; Hummrich, in: Broucker/Droege/Jutzi, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 21.

<sup>107</sup> Hummrich, in: Broucker/Droege/Jutzi, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 22.

<sup>108</sup> Hummrich, in: Broucker/Droege/Jutzi, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 22.

<sup>109</sup> BVerfGE 58, 68 (79); 76, 256 (330); vgl. BVerfGE 51, 295 (300); 61, 43 (62 f.); 65, 141 (148); 71, 39 (52 f.).

<sup>110</sup> Hummrich, in: Broucker/Droege/Jutzi, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 25.

<sup>111</sup> BVerfGE 16, 444 (448); vgl. BVerfGE 112, 164 (174); 116, 164 (180).

<sup>112</sup> BVerfGE 103, 310 (318 f.); 116, 135 (160); 118, 1 (26); 121, 317 (369); JZ 2013, 833 (834); RhPVerfGH, AS 29, 23 (30 f.); 32, 74 (81); 38, 362 (375); LKRZ 2011, 56 (57 f.); Hummrich, in: Broucker/Droege/Jutzi, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 30.

<sup>113</sup> BVerfGE 99, 367 (388); 101, 275 (291); 124, 199 (220); JZ 2013, 833 (834); Hummrich, in: Broucker/Droege/Jutzi, *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 1. Aufl. 2014, Art. 17 Rn. 30.

welchem Maß sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken kann<sup>114</sup>. Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber den Gleichheitssatz verletzt, lassen sich nicht abstrakt und allgemein, sondern nur in Bezug auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen<sup>115</sup>. Ein weiter Spielraum politischen Ermessens kommt dem Gesetzgeber insbesondere im Bereich des Besoldungsrechts zu, das auch die Beihilfe und die freie Heilfürsorge umfasst<sup>116</sup>. Aufgrund dieser verhältnismäßig weiten Gestaltungsfreiheit, die Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber bei Regelungen des Besoldungs- und Versorgungsrechts belässt, kann das Bundesverfassungsgericht nicht überprüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Regelung getroffen hat<sup>117</sup>.

## **2. Auswirkungen für die Einführung der freien Heilfürsorge**

Zur Prüfung eines möglichen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG ist zunächst festzustellen, ob eine tatsächliche Ungleichbehandlung verschiedener Personengruppen oder Sachverhalte vorliegt. Bei Feststellung einer solchen Ungleichbehandlung ist in einem weiteren Schritt die Rechtfertigung derselben zu untersuchen. Hierzu erfolgt eine gesonderte Betrachtung einzelner Personengruppen. Die maßgeblichen Gründe für eine etwaige Ungleichbehandlung sollten sich der Gesetzesbegründung entnehmen lassen.

### **a) Angestellte im Polizeidienst**

Ein Vergleich der nach dem Modell heilfürsorgeberechtigten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten mit den Angestellten im Polizeidienst, die regelmäßig Mitglied in der gesetzlichen Krankenversicherung sind, dürfte wegen der bestehenden grundlegenden Unterschiede von vorneherein ausgeschlossen sein<sup>118</sup>. Denn der Krankheitsvorsorge dieser Beamtinnen und Beamten dürfte eine grundsätzlich andere Konzeption zugrunde liegen als dem Vorsorge- und Leistungssystem der gesetzlichen Krankenversicherung<sup>119</sup>. Die auf dem überkommenen Grundsatz der Vorsorge des Staates für seiner Beamtinnen und Beamten beruhende beamtenrechtliche Krankenfürsorge steht in deutlichem Gegensatz zur auf dem Gedanken der Solidargemeinschaft beruhenden, wesentlich durch Beiträge der Beteiligten unterhaltenen Sozialversicherung<sup>120</sup>. Es dürfte mithin bereits mangels eines gemeinsamen Oberbegriffs an einer tatsächlichen Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem fehlen.

---

<sup>114</sup> BVerfGK 16, 444 (448).

<sup>115</sup> BVerfGK 16, 444 (448); vgl. BVerfGE 105, 73 (111); 107, 27 (45 f.); 112, 268 (279).

<sup>116</sup> BVerfGK 16, 444 (448).

<sup>117</sup> BVerfGE 17, 319 (330); 58, 68 (79); 76, 256 (330).

<sup>118</sup> Vgl. BVerfGE 21, 329 (352); 58, 68 (81).

<sup>119</sup> Vgl. BVerwGE 60, 212 (223); BVerfGE 21, 329 (352); 58, 68 (81).

<sup>120</sup> BVerfGE 62, 354 (366); BVerwG Buchholz 237.6 § 230 NdsLBG Nr. 1, S. 4.

**b) Beihilfeberechtigte Verwaltungsbeamtinnen und -beamte der Landespolizei**

aa) Eine Ungleichbehandlung könnte allerdings für die beihilfeberechtigten Verwaltungsbeamtinnen und -beamten der Landespolizei Rheinland-Pfalz<sup>121</sup> im Vergleich zu den heilfürsorgeberechtigten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten vorliegen. Diese können unter einen gemeinsamen Oberbegriff gefasst werden, da es sich bei beiden Personengruppen um Beamtinnen und Beamte des Polizeidienstes mit demselben Dienstherrn, dem Land Rheinland-Pfalz, handelt. Die tatsächliche Ungleichbehandlung dürfte hier wohl darin liegen, dass die Verwaltungsbeamtinnen und -beamte beihilfeberechtigt sind, während den Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten unter Zugrundelegung des diskutierten Modells ein Anspruch auf Gewährung freier Heilfürsorge durch den Dienstherrn zusteht. Die Verwaltungsbeamtinnen und -beamten sind demnach gesetzlich verpflichtet, für die nicht von der Beihilfe erfassten Restkrankheitskosten einen privaten Krankenversicherungsvertrag abzuschließen. Ein solcher Vertrag ist für sie mit erheblichen Kosten verbunden, die für die heilfürsorgeberechtigten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte grundsätzlich nicht entstehen<sup>122</sup>. Gegebenenfalls könnte die unterschiedliche Kostenbelastung jedoch dadurch relativiert werden, dass der Leistungsumfang der freien Heilfürsorge an demjenigen der gesetzlichen Krankenversicherung nach dem Fünften Buch Sozialgesetzbuch ausgerichtet ist und somit hinter demjenigen der Beihilfe zurück bleibt. Dies hängt aber maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung der heilfürsorgerechtlichen Bestimmungen ab.

bb) Kommt man zu dem Ergebnis, dass eine tatsächliche Ungleichbehandlung vorliegt, dürften hier wohl grundlegende Unterschiede bestehen, die eine solche rechtfertigen. So dürfte sich das Maß an körperlichem Einsatz und gesundheitlichen Gefahren im Polizeivollzugsdienst wesentlich von demjenigen im Verwaltungsdienst unterscheiden<sup>123</sup>. Denn während die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte bei ihren Einsätzen tagtäglich einer gewissen Gefährdung für Leib und Leben ausgesetzt sind, ist dies bei den im Innendienst tätigen Verwaltungsbeamtinnen und -beamten nicht der Fall. Etwaige körperliche und psychische Belastungen der Verwaltungsbeamtinnen und -beamten dürften regelmäßig andere Ursachen haben als diejenigen der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten, da sich das Arbeitsumfeld grundlegend unterscheidet. Insbesondere kommt es bei den Einsätzen der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten regelmäßig zum Eingriff in die Grundrechte Dritter, etwa durch die Anwendung unmittelbaren Zwanges oder sogar durch den Gebrauch der Schusswaffe. Hiermit vergleichbare Situationen bestimmen den Arbeitsalltag der im Innendienst tätigen Verwaltungsbeamtinnen und -beamten nicht. Gegebenenfalls könnte der Gesetzgeber die Einführung der freien Heilfürsorge für den

<sup>121</sup> Das Landesbeamtengesetz kennt die Begrifflichkeit des „Polizeivollzugsbeamten“ nicht. Vielmehr wurde diese durch Art. 6 Nr. 1 des Sechsten Landesgesetzes zur Änderung des Polizeiverwaltungsgesetzes von Rheinland-Pfalz vom 8. Juni 1993 (GVBl. S. 314) durch die Bezeichnung „Polizeibeamte“ ersetzt. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 1. Hs. des Bundespolizeibeamtengesetzes (BPolBG) sind Polizeivollzugsbeamte im Sinne dieses Gesetzes die mit polizeilichen Aufgaben betrauten und zur Anwendung unmittelbaren Zwanges befugten Beamten. Sie werden hierdurch von den Verwaltungsbeamtinnen und -beamten der Bundespolizei abgegrenzt (Vgl. § 70 Abs. 1 Satz 6 BBesG). Der gutachtlichen Prüfung werden diese Begriffsbestimmungen zu Grunde gelegt.

<sup>122</sup> Eine Kostenbelastung der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten läge allerdings dann vor, wenn die Heilfürsorge nur gegen Kostenbeteiligung gewährt würde, siehe hierzu bereits unter Buchst. B Ziff. V. 2. a).

<sup>123</sup> Vgl. BVerfGK 16, 444 (448).

Polizeivollzugsdienst zudem damit begründen, dass diese zu einer Attraktivitätssteigerung der rheinland-pfälzischen Polizei für potentielle Bewerberinnen und Bewerber führe<sup>124</sup>. Insoweit könnte dann ein gewisser Ausgleich zu der Bewerberkonkurrenz zu den Nachbarländern, beispielsweise Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen, geschaffen werden<sup>125</sup>. Für die Ungleichbehandlung könnte in diesem Fall sprechen, dass ein etwaiger Wettbewerbsnachteil in der Gewinnung motivierter Nachwuchskräfte gegenüber den Nachbarbundesländern wohl auf den Bereich des Polizeivollzugsdienstes beschränkt ist. So sind in den Bundesländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen ebenfalls nur die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten heilfürsorgeberechtigt<sup>126</sup>. Eine abschließende verfassungsrechtliche Prüfung einer etwaigen Ungleichbehandlung muss jedoch dem konkreten Einzelfall vorbehalten bleiben. Maßgeblich dürften insoweit insbesondere die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Bestimmung und deren gesetzliche Begründung sein.

### **c) Beamtinnen und Beamte des feuerwehrtechnischen Dienstes**

aa) Auch könnte eine Ungleichbehandlung für die Beamtinnen und Beamte des feuerwehrtechnischen Dienstes in der Feuerwehr und die Beamtinnen und Beamte des feuerwehrtechnischen Dienstes in Leitstellen<sup>127</sup>, die nach dem Modellentwurf von der Einführung der freien Heilfürsorge nicht erfasst sind, im Vergleich zu den heilfürsorgeberechtigten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten vorliegen. Zur Feststellung der Ungleichbehandlung dürften die vorgenannten Erwägungen<sup>128</sup> entsprechende Anwendung finden.

bb) Für eine Ungleichbehandlung dieser Personengruppe im Vergleich zu den heilfürsorgeberechtigten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten dürften jedoch hinreichende Gründe vorliegen. Zwar ist auch die Tätigkeit im feuerwehrtechnischen Dienst gefahrgeneigt<sup>129</sup>. Die im diskutierten Modell angeführte spezifische körperliche und psychische Belastungssituation, der Beamtinnen und Beamte des Polizeivollzugs im Rahmen ihrer Dienstausübung typischerweise ausgesetzt sind, dürfte hier aber wohl ein zulässiges Differenzierungskriterium darstellen. Denn die Tätigkeit der Beamtinnen und Beamte im Feuerwehreinsatzdienst unterscheidet sich hier von grundlegend. Insbesondere sind diese - im Gegensatz zu den Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten - mit Aufgaben im Brandschutz und in der allgemeinen Hilfe betraut<sup>130</sup>. Infolgedessen ist auch die Ausbildung beider Berufsfelder nur schwerlich vergleichbar. Ein weiterer grundlegender Unterschied dürfte hinsichtlich der jeweiligen Dienstherren bestehen. So stehen die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte im Dienste des Landes Rheinland-Pfalz. Dies trifft aber nicht auf alle Beamtinnen und Beamte des feuerwehrtechnischen Dienstes zu. So werden

<sup>124</sup> Vgl. die Ausführungen von Frau Staatssekretärin Raab in der Plenarsitzung, PlenPr. 16/51, S. 3242.

<sup>125</sup> Vgl. die Ausführungen von Frau Staatssekretärin Raab in der Plenarsitzung, PlenPr. 16/51, S. 3242.

<sup>126</sup> Vgl. § 79 Abs. 1 Satz 1 des Landesbeamtengesetzes Baden-Württemberg vom 9. November 2010 (GBl. S. 793), zuletzt geändert durch Artikel 70 des Gesetzes vom 17. Dezember 2015 (GBl. S. 1210, 1233) und § 112 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310, 642).

<sup>127</sup> Vgl. § 117 LBG.

<sup>128</sup> Buchst. B Ziff. VII. 2. b) aa).

<sup>129</sup> Vgl. BVerfGK 16, 444 (448).

<sup>130</sup> § 8 Abs. 1 Landesgesetz über den Brandschutz, die allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz vom 2. November 1981 (GVBl. S. 247), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2016 (GVBl. S. 173).

etwa die Beamtinnen und Beamte im Einsatzdienst der Berufsfeuerwehr durch Städte oder andere Gemeinden eingesetzt<sup>131</sup>. Der Aufbau eines Heilfürsorgesystems für nur wenige oder einzelne Beamtinnen und Beamte des feuerwehrtechnischen Dienstes in Städten und anderen Gemeinden könnte hier unwirtschaftlich sein<sup>132</sup>.

#### **d) Polizeikommissaranwärterinnen und -anwärter**

aa) Eine wesentliche Ungleichbehandlung könnte in Bezug auf die Polizeikommissaranwärterinnen und -anwärter im Vergleich zu den Beamtinnen und Beamten im Polizeivollzugsdienst, die den Vorbereitungsdienst bereits beendet haben, vorliegen. Diese können unter einen gemeinsamen Oberbegriff gefasst werden, da es sich bei beiden Personengruppen um Beamtinnen und Beamte des Polizeidienstes mit demselben Dienstherrn, dem Land Rheinland-Pfalz, handelt. Die Ungleichbehandlung dürfte hier darin liegen, dass den Anwärterinnen und Anwärtern nach dem Modellentwurf ein Recht auf freie Arztwahl - im Gegensatz zu den ausgebildeten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten - nicht zusteht. Die medizinische Betreuung dürfte dann wohl durch den polizeiärztlichen Dienst, mithin den Polizei- (Vertrags-) arzt oder die Sanitätsstelle<sup>133</sup>, sichergestellt werden.

bb) Die maßgeblichen sachlichen Erwägungen für eine Ungleichbehandlung der Polizeikommissaranwärterinnen und -anwärter im Vergleich zu den Beamtinnen und Beamten im Polizeivollzugsdienst sollte der Landesgesetzgeber in der Gesetzesbegründung anführen. Ein möglicher Grund könnte beispielsweise - ähnlich wie bei der unentgeltlichen truppenärztlichen Versorgung der Soldaten<sup>134</sup> - darin liegen, dass Anwärterinnen und Anwärter ihre Ausbildung an einem festen Standort absolvieren<sup>135</sup> und die Landespolizei Rheinland-Pfalz dort eigenes Personal, eigene Einrichtungen und eigenes Material für die gesundheitliche Versorgung bereithält. Auch könnte der Gesetzgeber zu erwartende Haushaltseinsparungen durch eine Versorgung der Anwärterinnen und Anwärter mithilfe des Ärztlichen Polizeidienstes zur Begründung anführen<sup>136</sup>. Eine abschließende verfassungsrechtliche Prüfung hängt jedoch von der konkreten Ausgestaltung der heilfürsorgerechtlichen Bestimmungen ab.

### **VIII. Vorbehalt des Gesetzes**

Abschließend ist zu prüfen, wie umfangreich die heilfürsorgerechtlichen Bestimmungen durch den Landesgesetzgeber auszugestalten sind. Hierzu enthält der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes entsprechende Vorgaben.

---

<sup>131</sup> Vgl. § 9 Abs. 1 und Abs. 2 Landesgesetz über den Brandschutz, die allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz vom 2. November 1981 (GVBl. S. 247), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2016 (GVBl. S. 173).

<sup>132</sup> Vgl. Landtag Baden-Württemberg LT-Drs. 14/6694, S. 443.

<sup>133</sup> Vgl. Ziff. 4.3 der Verwaltungsvorschrift vom 11. April 1996 (ISM 311/17415 901) - MinBl. S. 292, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 11. November 2009 (ISIM 05 522/321) - MinBl. S. 290.

<sup>134</sup> Vgl. hierzu die Regelungen in § 69 Abs. 2 BBesG.

<sup>135</sup> So können Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte während ihrer Ausbildung zum Wohnen in einer Gemeinschaftsunterkunft und zur Teilnahme an einer Gemeinschaftsverpflegung durch Anordnung verpflichtet werden, § 114 LBG.

<sup>136</sup> Vgl. hierzu ausführlich unter Buchst. B. Ziff. V. 2. a).

Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes, der sich aus dem rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungssystem des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3 GG) ergibt, verlangt, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden normativen Bereichen durch ein förmliches Parlamentsgesetz legitimiert wird<sup>137</sup>. Der parlamentarische Gesetzgeber ist verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und darf sie nicht anderen Normgebern oder schlicht dem Verwaltungsvollzug überlassen<sup>138</sup>. Wann danach eine Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber erforderlich ist, lässt sich nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen<sup>139</sup>.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gilt der Vorbehalt des Gesetzes auch für das Heilfürsorgerecht der Bundespolizei<sup>140</sup>. Denn die Ausgestaltung der freien Heilfürsorge ist für die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte von herausragender Bedeutung<sup>141</sup>. Der grundsätzliche Anspruch auf Heilfürsorgeleistungen und deren Umfang bestimmt danach die Qualität der Versorgung bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit<sup>142</sup>. Die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit, die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz sowie die Wahrung eines amtsangemessenen Lebensunterhalts trotz laufender Aufwendungen für die Risikovor- sorge oder besonderer Belastungen wegen Krankheit und Hilflosigkeit sind hochrangige Schutzgüter<sup>143</sup>. Es ist für die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten insbesondere von wesentlicher Bedeutung, ob sie nur Zugang zu der vom Dienstherrn bereitgestellten polizeiärztlichen Betreuung haben oder ob und in welchem Umfang sie auch kassen- oder privatärztliche Versorgung in Anspruch nehmen können<sup>144</sup>. Diese Fragen prägen Art und Umfang der vom Dienstherrn gewährten medizinischen Fürsorge<sup>145</sup>. Ferner bestimmen sie das den Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten gewährte Alimentationsniveau mit<sup>146</sup>. Vom Umfang der staatlich gewährten Heilfürsorge sind die Notwendigkeit und die Kosten einer zusätzlichen privaten Krankheits- und Pflegefallvorsorge abhängig<sup>147</sup>.

Demnach muss der parlamentarische Gesetzgeber zumindest die tragenden Strukturprinzipien und wesentliche Einschränkungen des Heilfürsorgerechts selbst regeln<sup>148</sup>. Hierzu zählen Bestimmungen zu dem Kreis der Anspruchsberechtigten sowie Art und Umfang der Heilfürsorgeleistungen, insbesondere inhaltliche Maßstäbe für das „Ob“ und „Wie“ der zu gewährenden medizinischen oder finanziellen Leistungen<sup>149</sup>. Es dürfte demnach insbesondere Aufgabe des par-

---

<sup>137</sup> BVerwGE 143, 363 (366); 148, 1 (4).

<sup>138</sup> BVerwGE 143, 363 (366); 148, 1 (4).

<sup>139</sup> BVerwGE 148, 1 (4); 143, 363 (366); vgl. BVerfGE 48, 210 (222).

<sup>140</sup> BVerwGE 148, 1 (5).

<sup>141</sup> BVerwGE 148, 1 (5).

<sup>142</sup> BVerwGE 148, 1 (5).

<sup>143</sup> BVerwGE 148, 1 (5).

<sup>144</sup> BVerwGE 148, 1 (5).

<sup>145</sup> BVerwGE 148, 1 (5).

<sup>146</sup> BVerwGE 148, 1 (5).

<sup>147</sup> BVerwGE 148, 1 (5).

<sup>148</sup> BVerwGE 148, 1 (6).

<sup>149</sup> BVerwGE 148, 1 (6).

lamentarischen Gesetzgebers sein, ein System von Sachleistungen und Kostenerstattungsansprüchen zu konstituieren, die leistungsbegründenden Anlässe zu definieren, den Leistungsumfang zu begrenzen und die Konkurrenzsituation mit anderen Leistungen zu lösen<sup>150</sup>.

Die Ausgestaltung des Heilfürsorgeanspruchs durch bloße Verwaltungsvorschriften entspricht aus den vorgenannten Gründen nicht dem Prinzip des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalts<sup>151</sup>. Soweit dieser reicht, darf der parlamentarische Gesetzgeber die Materie auch nicht nach Art. 110 LV an den Ordnungsgeber delegieren<sup>152</sup>. Vielmehr muss er die wesentlichen Grundentscheidungen im Heilfürsorgerecht - wie dargestellt - selbst treffen<sup>153</sup>. Eine diesen Grundsatz missachtende Delegation führt zur Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit der auf einer solchen Grundlage erlassenen Rechtsverordnung<sup>154</sup>.

Die Neufassung des § 113 a LBG, der das Institut der Heilfürsorge zur gesundheitlichen Versorgung der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten der Bereitschaftspolizei statuiert, erfolgte bereits unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Juni 2004<sup>155</sup>, wonach der verfassungsrechtliche Vorbehalt des Gesetzes auch für das Beihilferecht gilt<sup>156</sup>. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu dem Vorbehalt des Gesetzes im Heilfürsorgerecht erging allerdings erst nach der Verabschiedung des Landesgesetzes zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechts<sup>157</sup>. Daher konnten die konkreten Erwägungen in dieser verfassungsgerichtlichen Entscheidung bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Bestimmungen noch keine Berücksichtigung finden.

Durch den Landesgesetzgeber dürften nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung festzulegen sein:

- der anspruchsberechtigte Personenkreis (Beamtinnen und Beamte des Polizeivollzugsdienstes)
- die Art der Heilfürsorge (beispielsweise Unentgeltlichkeit oder Eigenanteil)
- der Anspruchszeitraum
- die Art der Heilfürsorgeleistungen (Sach- und Dienstleistungen, freie Arztwahl nach Abschluss der Ausbildung)
- der Umfang und die Grenzen der Heilfürsorgeleistungen (beispielsweise durch Bezugnahme auf das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch<sup>158</sup> [dann grundsätzlich die Leistungen

<sup>150</sup> Vgl. BVerwGE 143, 363 (367); 148, 1 (6).

<sup>151</sup> BVerwGE 148, 1 (6).

<sup>152</sup> Vgl. BVerfGE 7, 282 (282 f.); BVerfG, NJW 1998, 669 (670).

<sup>153</sup> Vgl. BVerfGE 7, 282 (282).

<sup>154</sup> *Hebeler*, in: *Brocker/Droege/Jutzi*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 110 Rn. 11; *Windoffer*, in: *Brocker/Droege/Jutzi*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 2 Rn. 16; *Franke*, in: *Grimm/Caesar*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Auflage 2001, Art. 110 Rn. 17.

<sup>155</sup> BVerwGE 121, 103 ff.

<sup>156</sup> Vgl. LT-Drs. 16/1822, S. 241.

<sup>157</sup> PlenPr. 16/50, S. 3099. Die Annahme des Gesetzesentwurfs erfolgte in der 50. Plenarsitzung am 5. Juni 2013; die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Heilfürsorgerecht der Bundespolizei datiert auf den 12. September 2013 (BVerwGE 148, 1 ff.).

<sup>158</sup> Vgl. BT-Drs. 357/15, S. 35; nach § 69 a BBesG müssen „diese Leistungen [...] mindestens den nach dem Fünften Buch Sozialgesetzbuch zu gewährenden Leistungen entsprechen“.

- der gesetzlichen Krankenversicherung, gegebenenfalls Mehrleistungen] oder den in beihilferechtlicher Bestimmungen festgelegten Leistungsumfang<sup>159</sup>)
- die Lösung der Konkurrenzsituation mit anderen Leistungen (beispielsweise Leistungspflicht anderer Kostenträger nach dem Sozialgesetzbuch, Bestimmungen zur Unfallfürsorge).

## **IX. Zusammenfassung**

1. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung gehören weder die Beihilfe in ihrer gegenwärtigen Gestalt noch die freie Heilfürsorge zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG. Bei der Einführung der freien Heilfürsorge sind jedenfalls die Fürsorgepflicht des Dienstherrn und das Alimentationsprinzip zu beachten. Ob das Prinzip der Vorsorgefreiheit zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt ist höchstrichterlich bislang nicht entschieden. Generelle verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung einer freien Heilfürsorge nach dem skizzierten Modell dürften nicht bestehen. Eine abschließende verfassungsrechtliche Beurteilung der Frage, ob die Vorgaben der Prinzipien eingehalten sind, ist jedoch abhängig von der konkreten Ausgestaltung der heilfürsorgerechtlichen Bestimmungen.
2. Bei der Einführung einer freien Heilfürsorge hat der Landesgesetzgeber ferner den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu beachten. Diesem dürfte das diskutierte Modell mit der Bestimmung eines Optionsrechts der heute beihilfeberechtigten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte des Landes auf Verbleib im Beihilfesystem oder Wechsel in das System der freien Heilfürsorge hinreichend Rechnung tragen.
3. Die Frage, ob eine einzelne Regelung gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG verstößt, ist für einzelne Personengruppen gesondert zu betrachten. Eine abschließende verfassungsrechtliche Prüfung hängt von der konkreten Ausgestaltung der heilfürsorgerechtlichen Bestimmungen ab. In einer Gesetzesbegründung sollten jedenfalls die sachlichen und gegebenenfalls auch finanziellen Gründe für die Einführung der Heilfürsorge für die Personengruppe der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte angeführt werden. Hierzu könnten beispielsweise die spezifische körperliche und psychische Belastungssituation dieser Beamtinnen und Beamten während der Dienstausbildung, die gesetzgeberische Erwartung von Haushaltseinsparungen und ein zu erwartender Ausgleich etwaiger Wettbewerbsnachteile in der Gewinnung motivierter Nachwuchskräfte gegenüber den Nachbarbundesländern mit bestehender Heilfürsorge zählen.

---

<sup>159</sup> Vgl. § 114 Abs. 3 Niedersächsisches Beamtengesetz vom 25. März 2009 (GVBl. S. 72), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 08. Juni 2016 (GVBl. S. 97).

4. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung muss der parlamentarische Gesetzgeber zumindest die tragenden Strukturprinzipien und wesentliche Einschränkungen des Heilfürsorgerechts selbst regeln. Demnach dürften
- der anspruchsberechtigte Personenkreis (Beamtinnen und Beamte des Polizeivollzugsdienstes)
  - die Art der Heilfürsorge (beispielsweise Unentgeltlichkeit oder Eigenanteil)
  - der Anspruchszeitraum
  - die Art der Heilfürsorgeleistungen (Sach- und Dienstleistungen, freie Arztwahl nach Abschluss der Ausbildung)
  - der Umfang und die Grenzen der Heilfürsorgeleistungen (beispielsweise durch Bezugnahme auf das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch [dann grundsätzlich die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung, gegebenenfalls Mehrleistungen] oder den in beihilferechtlichen Bestimmungen festgelegten Leistungsumfang)
  - und die Lösung der Konkurrenzsituation mit anderen Leistungen (beispielsweise Leistungspflicht anderer Kostenträger nach dem Sozialgesetzbuch, Bestimmungen zur Unfallfürsorge)
- durch den Landesgesetzgeber festzulegen sein.

Wissenschaftlicher Dienst