



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 5 C 1.12
VG 7 K 235.09

Verkündet
am 19. Juli 2012
Wahl
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 19. Juli 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Vormeier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Stengelhofen und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Störmer, Dr. Häußler
und Dr. Fleuß

für Recht erkannt:

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 24. März 2011 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten darüber, ob dem Kläger Beihilfe allein deshalb versagt werden darf, weil er für sich und seine berücksichtigungsfähigen Angehörigen keinen Krankenversicherungsschutz nachgewiesen hat.
- 2 Der Kläger ist Beamter und steht im Dienst des beklagten Landes. Er ist für sich und seine Ehefrau mit einem Bemessungssatz von 70 v.H. und für seine Kinder mit einem Bemessungssatz von 80 v.H. beihilfeberechtigt. Er und seine berücksichtigungsfähigen Angehörigen sind nicht krankenversichert.
- 3 Im Jahre 2009 stellte der Kläger drei Anträge auf Gewährung von Beihilfe für in der Zeit vom 14. Februar bis zum 2. Juli 2009 von ihm, seiner Ehefrau und seinen Kindern in Anspruch genommene ärztliche und zahnärztliche Leistungen sowie ärztlich verordnete Arzneimittel. Der Beklagte lehnte die Anträge jeweils mit der Begründung ab, dass der Kläger nicht - wie dies seit dem 1. Januar 2009 Pflicht sei - für sich und seine berücksichtigungsfähigen Angehörigen eine Krankenversicherung abgeschlossen habe.

- 4 Das Verwaltungsgericht hat der nach erfolglosem Widerspruch erhobenen Klage stattgegeben. Der Beklagte sei verpflichtet, dem Kläger auf seine Anträge hin Beihilfe zu gewähren. Die von den einschlägigen Vorschriften des Landesbeamtengesetzes in Bezug genommene Regelung des § 10 Abs. 2 der Verordnung des Bundes über Beihilfe in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen (Bundesbeihilfeverordnung - BBhV -), nach der nur derjenige einen Anspruch auf Beihilfe habe, der seinen Krankenversicherungsschutz und den seiner berücksichtigungsfähigen Angehörigen nachweise, sei unwirksam. Ihr fehle die erforderliche Ermächtigungsgrundlage in einem Parlamentsgesetz. Einer Grundlage durch ein formelles Gesetz bedürfe es, weil die Beihilfevorschriften über die Wahrung eines verfassungsgemäßen Alimentationsniveaus herausragende Bedeutung hätten. Die wesentlichen Regelungen müssten vom parlamentarischen Gesetzgeber selbst verantwortet werden. Somit hätte das Landesbeamtengesetz den Ordnungsgeber zum völligen Ausschluss der Beihilfe bei fehlendem Krankenversicherungsschutz ausdrücklich ermächtigen müssen. Dies sei auch bei weitem Normverständnis nicht geschehen.

- 5 Mit seiner Sprungrevision rügt der Beklagte eine Verletzung des Art. 80 Abs. 1 GG sowie des § 80 Abs. 4 BBG bzw. des § 76 Abs. 11 LBG. Der Beihilfeausschluss nach § 10 Abs. 2 BBhV sei wirksam. Es handele sich nicht um eine wesentliche Entscheidung, so dass es nicht notwendig sei, den Ausschluss der Beihilfeleistungen bei fehlendem Krankenversicherungsschutz in einem Parlamentsgesetz zu regeln. Abgesehen davon finde die Regelung des § 10 Abs. 2 BBhV in § 80 Abs. 4 BBG bzw. § 76 Abs. 11 LBG eine hinreichende Grundlage. Die Ermächtigung zur Regelung der Einzelheiten der Beihilfegewährung sei umfassender Natur und rechtfertige den Ausschluss von Beihilfeansprüchen, soweit diese Ansprüche mit dem gesetzlichen Zweck der Beihilfe, die Fürsorgepflicht des Dienstherrn zu erfüllen, nicht vereinbar wären.

- 6 Der Kläger beruft sich auf die Gründe der angefochtenen Entscheidung.

II

- 7 Die Sprungrevision ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat im Einklang mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) entschieden, dass der Beklagte verpflichtet ist, dem Kläger die beantragte Beihilfe zu gewähren, ohne von ihm den Nachweis zu verlangen, dass er für sich und seine berücksichtigungsfähigen Angehörigen eine Krankenversicherung abgeschlossen hat. Der Beklagte kann die Ablehnung der Gewährung von Beihilfe in dem streitgegenständlichen Zeitraum vom 14. Februar bis 2. Juli 2009 nicht auf die vom Landesgesetzgeber in Bezug genommene Regelung des § 10 Abs. 2 der Verordnung über Beihilfe in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfälle (Bundesbeihilfeverordnung - BBhV) vom 13. Februar 2009 (BGBl I S. 326) stützen.
- 8 Die geltend gemachten Beihilfeansprüche finden, soweit sie sich auf Aufwendungen beziehen, die in der Zeit vom 14. Februar bis zum 31. März 2009 entstanden sind, ihre Rechtsgrundlage in § 44 Abs. 1 Landesbeamtengesetz vom 19. Mai 2003 (GVBl S. 202) - LBG a.F. - i.V.m. der Bundesbeihilfeverordnung vom 13. Februar 2009. Denn nach § 44 Abs. 1 LBG a.F. erhalten die Beamten und Versorgungsempfänger des Landes Berlin Beihilfen nach den für die unmittelbaren Bundesbeamten und Versorgungsempfänger des Bundes für die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen jeweils geltenden Vorschriften (Beihilfenvorschriften) nach Maßgabe der Absätze 2 bis 8. Für die unmittelbaren Bundesbeamten und Versorgungsempfänger des Bundes galt im streitgegenständlichen Zeitraum die Bundesbeihilfeverordnung vom 13. Februar 2009. Hinsichtlich der Aufwendungen vom 1. April bis zum 2. Juli 2009 bildet Art. XIII § 5 Dienstrechtsänderungsgesetz - DRÄndG - vom 19. März 2009 (GVBl S. 70) i.V.m. der Bundesbeihilfeverordnung vom 13. Februar 2009 die Rechtsgrundlage. Art. XIII § 5 DRÄndG ordnet in vergleichbarer Weise wie § 44 Abs. 1 LBG a.F. an, dass bis zum Inkrafttreten der Beihilfeverordnung des Landes Berlin gemäß § 76 Abs. 11 des Landesbeamtengesetzes die für die unmittelbaren Bundesbeamtinnen und unmittelbaren Bundesbeamten sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger des Bundes für die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen jeweils geltenden Vorschriften nach Maßgabe des § 76 Abs. 1

bis 10 des Landesbeamtengesetzes in der seit Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung Anwendung finden. Durch die jeweilige Inbezugnahme der Bundesbeihilfeverordnung ist zwar auch deren § 10 Abs. 2 unter Beibehaltung seines Verordnungscharakters in das Landesrecht eingegliedert worden (1.). Der in das Landesrecht übernommene Inhalt dieser Vorschrift schließt den Beihilfeanspruch des Klägers aber nicht aus, weil er wegen Verstoßes gegen den Vorbehalt des Gesetzes nichtig ist (2.).

- 9 1. Nach § 10 Abs. 2 BBhV hat Anspruch auf Beihilfe nur, wer seinen Krankenversicherungsschutz und den seiner berücksichtigungsfähigen Angehörigen einschließlich abgeschlossener Wahltarife nach § 53 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch nachweist. Die Regelung bewirkt mithin einen vollständigen Leistungsausschluss, solange der Versicherungspflicht nach § 193 Abs. 3 Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz - VVG) vom 23. November 2007 (BGBl I S. 2631, 2672) nicht nachgekommen wird. Die dynamische Verweisung in § 44 Abs. 1 LBG a.F. sowie in Art. XIII § 5 DRÄndG führt dazu, dass im streitgegenständlichen Zeitraum der Inhalt der Bundesbeihilfeverordnung vom 13. Februar 2009, insbesondere der des § 10 Abs. 2 BBhV zum Bestandteil der jeweiligen landesrechtlichen Verweisungsnorm und insoweit zum partiellen Landesrecht geworden ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. März 1978 - 1 BvR 786/70 u.a. - BVerfGE 47, 285 <310>), und zwar mangels gegenteiliger Anzeichen im Rang einer Verordnung.
- 10 Die Verweisung auf andere Rechtsvorschriften ist eine anerkannte gesetzestechnische Methode, sofern sie die durch Bundesverfassungsrecht gezogenen Grenzen nicht überschreitet, insbesondere keine (versteckte) Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen zur Folge hat, die Verweisungsnorm hinreichend klar erkennen lässt, welche Vorschriften im Einzelnen gelten sollen, und die in Bezug genommenen Vorschriften dem Normadressaten durch eine ordnungsgemäße Veröffentlichung zugänglich sind (vgl. BVerfG a.a.O. 312 ff.). Es bedarf keiner abschließenden Prüfung, ob insbesondere die dynamische Verweisung in § 44 Abs. 1 LBG a.F. den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Denn die als Landesverordnung geltende Regelung des § 10 Abs. 2 BBhV ist bereits aus anderen Gründen nichtig.

- 11 2. Die Einführung des Beihilfeausschlusses für Beamte und ihrer berücksichtigungsfähigen Angehörigen, die nicht krankenversichert sind, unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes und dem Gebot der Bestimmtheit von Verordnungsermächtigungen (a). Diesen Anforderungen werden die im streitgegenständlichen Zeitraum im Land Berlin bestehende Regelungen nicht gerecht (b).
- 12 a) Der Vorbehalt des Gesetzes, der sich aus dem rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungssystem des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 und 3 GG) ergibt und jedenfalls aufgrund des Homogenitätsgebots (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) auch für die Landesgesetzgebung verbindlich ist (Urteil vom 20. März 2008 - BVerwG 2 C 49.07 - BVerwGE 131, 20 = Buchholz 11 Art. 33 Abs. 5 GG Nr. 94 jeweils Rn. 10; BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60 <84 ff.> sowie Beschluss vom 27. Januar 1976 - 1 BvR 2325/73 - BVerfGE 41, 251 <266>), verlangt, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden normativen Bereichen durch förmliches Gesetz legitimiert wird. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, und darf sie nicht anderen Normgebern (oder gar der Verwaltung) überlassen. Wann danach eine Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber erforderlich ist, lässt sich nur im Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen (Urteil vom 21. Juli 2010 - BVerwG 6 C 22.09 - BVerwGE 137, 275 = Buchholz 402.7 BVerfSchG Nr. 14 jeweils Rn. 74).
- 13 Der Vorbehalt des Gesetzes gilt auch für das Beihilferecht. Die Verantwortung des Dienstherrn bei Krankheit oder Pflegebedürftigkeit des Beamten und seiner Angehörigen bedarf wegen der außergewöhnlichen Bedeutung der Beihilfe für die Betroffenen und für die Wahrung eines verfassungsgemäßen Alimentationsniveaus der normativen Ordnung. Der parlamentarische Gesetzgeber muss die tragenden Strukturprinzipien und wesentliche Einschränkungen des Beihilfesystems festlegen. Andernfalls könnte der für Besoldung und Versorgung bestehende Gesetzesvorbehalt aus Art. 33 Abs. 5 GG zunehmend ausgehöhlt werden und die Exekutive das durch Besoldungs- und Versorgungsgesetze festgelegte Alimentationsniveau durch Streichungen oder Kürzungen von Beihilfeleistungen eigenmächtig absenken (stRspr, z.B. Beschluss vom 14. Juli

2010 - BVerwG 2 B 92.09 - ZBR 2011, 200; Urteile vom 26. Juni 2008
- BVerwG 2 C 2.07 - BVerwGE 131, 234 = Buchholz 270 § 6 BhV Nr. 17 jeweils
Rn. 7; vom 20. März 2008 a.a.O. jeweils Rn. 11 und vom 17. Juni 2004
- BVerwG 2 C 50.02 - BVerwGE 121, 103 <108 f.> = Buchholz 232 § 79 BBG
Nr. 123 S. 12). Zu den tragenden Strukturprinzipien des Beihilferechts gehören
insbesondere die Bestimmung des Leistungssystems, das dem Beamten und
seiner Familie Schutz im Fall von Krankheit und Pflegebedürftigkeit bietet, die
Festlegung der Risiken, die abgedeckt werden, des Personenkreises, der Leis-
tungen beanspruchen kann, der Grundsätze, nach denen Leistungen erbracht,
bemessen oder ausgeschlossen werden und die Anordnung, welche zweck-
identischen Leistungen und Berechtigungen Vorrang haben (stRspr, z.B. Urteil
vom 3. Juni 2009 - BVerwG 2 C 27.08 - Buchholz 237.7 § 88 NWLBG Nr. 6
Rn. 9 m.w.N.). Ferner muss der parlamentarische Gesetzgeber die Verantwor-
tung für Beihilfekürzungen in Form von Selbstbeteiligungen übernehmen, wenn
sie die Schwelle der Geringfügigkeit überschreiten. Er muss insbesondere ent-
scheiden, welchen Rahmen die Eigenbeteiligung der Beamten nicht überschrei-
ten darf und ob sowie ggf. nach welchen Gesichtspunkten die Kostendämp-
fungspauschale der Höhe nach gestaffelt werden muss (Beschluss vom 14. Juli
2010 a.a.O.).

- 14 In Anwendung dieser Rechtsgrundsätze obliegt dem parlamentarischen Ge-
setzgeber auch die Entscheidung darüber, ob Beamte nur dann Anspruch auf
Beihilfe haben, wenn sie und ihre berücksichtigungsfähigen Angehörigen kran-
kenversichert sind. Denn eine derartige Regelung berührt die Grundstruktur des
gegenwärtig praktizierten Systems der Beihilfe, die als die Eigenvorsorge er-
gänzende Leistung konzipiert ist. Bei der Beihilfe handelt es sich danach um
eine anlassbezogene Leistung aus öffentlichen Mitteln, die zu der aus der ge-
währten Alimentation zu bestreitenden Eigenvorsorge ergänzend hinzutritt. Die-
se Mischfinanzierung zur Sicherung eines amtsangemessenen Lebensunter-
halts bei Krankheit und vergleichbaren Notsituationen wird im Einzelfall aufge-
geben, wenn Beamten, die für sich und ihre berücksichtigungsfähigen Angehö-
rigen keine Krankenversicherung abschließen, infolge des Beihilfeausschlusses
eine Eigenvorsorge in vollem Umfang zugemutet wird. Auch wenn das gegen-
wärtig praktizierte Mischsystem aus privat finanzierter Vorsorge und ergänzen-

den Beihilfen nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört und deshalb nicht durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistet wird (stRspr, z.B. Urteile vom 20. März 2008 a.a.O. jeweils Rn. 22 und vom 3. Juli 2003 - BVerwG 2 C 36.02 - BVerwGE 118, 277 <280> = Buchholz 237.6 § 87c NdsLBG Nr. 1 S. 3 jeweils m.w.N.), ist die Entscheidung, unter welchen Voraussetzungen eine Unterstützung in Form von Beihilfen gänzlich zu versagen ist, grundsätzlicher Natur und daher vom parlamentarischen Gesetzgeber selbst zu treffen. Dies gilt auch deshalb, weil sich der vollständige Beihilfeausschluss für die Betroffenen besonders einschneidend auswirkt.

- 15 b) Der Gesetzgeber kann zwar der Notwendigkeit einer von ihm zu verantwortenden Entscheidung grundsätzlich auch dadurch Rechnung tragen, dass er - hier mittels einer landesgesetzlichen Verweisung auf Verordnungsrecht des Bundes - den Beihilfeausschluss durch Landesverordnung regelt. Hierfür ist aber - abgesehen von den übrigen für den Erlass von Verordnungsrecht durch den parlamentarischen Gesetzgeber maßgeblichen Voraussetzungen (Urteil vom 20. März 2008 a.a.O. jeweils Rn. 13 und 15; Beschluss vom 14. Juli 2010 a.a.O. Rn. 7 f.) - erforderlich, dass das Landesgesetz eine gemessen an dem auch von dem Landesgesetzgeber zu beachtenden Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinreichend konkrete Verordnungsermächtigung enthält, die den betreffenden Leistungsausschluss inhaltlich deckt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - BVerfGE 114, 196 <238 f.>). Jedenfalls daran fehlt es hier.
- 16 Die in dem streitgegenständlichen Zeitraum bestehenden landesgesetzlichen Verordnungsermächtigungen tragen die Beschränkung der Leistungsgewährung auf Beamte, die für sich und ihre berücksichtigungsfähigen Angehörigen einen Krankenversicherungsschutz nachweisen, nicht.
- 17 Nach § 119 Abs. 1 LBG a.F. wird der Senat ermächtigt, die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Rechtsverordnungen zu erlassen, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. Nach § 76 Abs. 11 LBG n.F. kann der Senat durch Rechtsverordnungen die Einzelheiten der Beihilfegewährung regeln. Insbesondere kann er Höchstbeträge, Belastungsgrenzen, den völligen oder teil-

weisen Ausschluss von Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln und den Abzug von Pauschalbeträgen von der zu gewährenden Beihilfe für jedes Quartal, in dem Aufwendungen entstanden sind, in Anlehnung an das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch festlegen.

- 18 Diesen Regelungen ist nicht in einer den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen genügenden Weise eine klare gesetzgeberische Entscheidung für eine Beschränkung der Beihilfe auf Beamte, die für sich und ihre berücksichtigungsfähigen Angehörigen eine Krankenversicherung abschließen bzw. nachweisen, zu entnehmen. Hierfür genügt weder die generalklauselartige Ermächtigung des § 119 Abs. 1 LBG a.F. zum Erlass der zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Rechtsverordnungen noch die Ermächtigung des § 76 Abs. 11 Satz 1 LBG n.F. zur Regelung der Einzelheiten der Beihilfegewährung. Die in Rede stehende Regelung des § 10 Abs. 2 BBhV wird auch nicht von den in § 76 Abs. 11 Satz 2 LBG n.F. ausdrücklich aufgeführten Beispielsfällen erfasst.
- 19 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Vormeier

Stengelhofen

Dr. Störmer

Dr. Häußler

Dr. Fleuß

Sachgebiet: BVerwGE: ja
Beihilfe Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 20 Abs. 1 und 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Art. 33 Abs. 5
VVG	§ 193 Abs. 3
BBhV	§ 10 Abs. 2
LBG Bln a.F.	§ 44 Abs. 1, § 119 Abs. 1
LBG Bln n.F.	§ 76 Abs. 11 Satz 1 und 2
DRÄndG Bln	Art. XIII § 5

Stichworte:

Beihilfeausschluss; Ausschluss der Beihilfe; Ausschluss von Beihilfeansprüchen; Leistungsausschluss; Regelung des Beihilfeausschlusses durch Verordnung; Versicherungspflicht; Pflicht zum Abschluss einer Krankenkostenversicherung; Versicherungsschutz; Krankenversicherung; Krankenversicherungsschutz; Abschluss einer Krankenversicherung; Nachweis einer Krankenversicherung; krankenversichert; Inbezugnahme der Bundesbeihilfeverordnung; Verweisung; dynamische Verweisung; Eingliederung ins Landesrecht; partielles Landesrecht; Vorbehalt des Gesetzes; Gesetzesvorbehalt; parlamentarischer Gesetzgeber; Parlamentsgesetz; tragende Strukturprinzipien; Deckung der Krankheitskosten durch Versicherungs- und Beihilfeleistungen; Mischsystem; Erlass von Ordnungsrecht durch parlamentarischen Gesetzgeber; Verordnungsermächtigung.

Leitsätze:

1. Eine Regelung, die die Gewährung von Beihilfe an Beamte und deren berücksichtigungsfähige Angehörige ausschließt, wenn diese nicht krankenversichert sind, unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes.
2. Der Gesetzgeber kann zwar der Notwendigkeit einer von ihm zu verantwortenden Entscheidung grundsätzlich auch dadurch Rechnung tragen, dass er den Beihilfeausschluss durch Landesverordnung regelt. Hierfür ist aber erforderlich, dass das Landesgesetz eine Verordnungsermächtigung enthält, die den damit verbundenen konkreten Leistungsausschluss inhaltlich deckt.

Urteil des 5. Senats vom 19. Juli 2012 - BVerwG 5 C 1.12

I. VG Berlin vom 24.03.2011 - Az.: VG 7 K 235.09 -