



Fachbereich WD 6

Die Verpflichtung von Neubeamten zur pauschalen Beihilfe

Die Verpflichtung von Neubeamten zur pauschalen Beihilfe

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 073/25
Abschluss der Arbeit: 25.03.2026
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkungen	4
2.	Der Status quo der Absicherung von Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten im Krankheitsfall	4
3.	Konzept der pauschalen Beihilfe zur GKV	5
4.	Verfassungsrechtlicher Rahmen	6
4.1.	Gesetzgebungskompetenz	6
4.2.	Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums	8
4.2.1.	Alimentationsprinzip	9
4.2.2.	Fürsorgepflicht	11
4.2.3.	Vorsorgefreiheit	13

1. Vorbemerkungen

An die die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden Fragen zum Thema pauschale Beihilfe¹ im Zusammenhang mit der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) herangetragen. Konkret geht es um die Frage, ob die öffentliche Hand die gesetzliche Krankenversicherung inklusive einer pauschalen Beihilfe für neue Beamtinnen und Beamten zur Verpflichtung machen kann.

Der vorliegende Sachstand erläutert zunächst den Status quo der Krankenversorgung für Beamtinnen und Beamte und erklärt das System der pauschalen Beihilfe, das bereits in einigen Bundesländern als Wahlmöglichkeit umgesetzt wurde. Daran anschließend wird der verfassungsrechtliche Rahmen der Krankenversicherung für Beamte erläutert und eine Vereinbarkeit der pauschalen Beihilfe mit diesen Grundsätzen untersucht.

2. Der Status quo der Absicherung von Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten im Krankheitsfall

In Deutschland besteht gemäß § 193 Versicherungsvertragsgesetz (VVG)² eine Krankenversicherungspflicht. Diese betrifft auch Beamtinnen und Beamte, soweit es um die Absicherung der Krankheitskosten geht, die der Dienstherr nicht im Rahmen der Beihilfe übernimmt.³ Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V)⁴ sind Beamtinnen und Beamte im Hinblick auf die GKV versicherungsfrei, wenn sie nach beamtenrechtlichen Vorschriften oder Grundsätzen bei Krankheit Anspruch auf Beihilfe haben. Bundesbeamtinnen und -beamte sind grundsätzlich beihilfeberechtigt, vgl. § 80 Bundesbeamtengesetz (BBG)⁵, und haben daher im Regelfall bei Krankheit einen Anspruch auf Beihilfe, bei dem der Dienstherr einen Teil der Kosten übernimmt.⁶ Das aktuelle System der beamtenrechtlichen Beihilfe ist für Bundesbeamten und -beamtinnen als individuelle Beihilfe ausgestaltet. Privat versicherte Beamtinnen und Beamte veranlagern die Rechnungsbeiträge und beantragen im Anschluss deren Erstattung. Für die

1 Dieses Modell der pauschalen Beihilfe wird häufig als Hamburger Modell bezeichnet.

2 Versicherungsvertragsgesetz vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 3. Februar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 28) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/vvg_2008/VVG.pdf.

3 Bieback, Öffnung der GKV für Beamte, NZS 2018, 715 (715).

4 Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), das zuletzt durch Artikel 28 des Gesetzes vom 3. Februar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 28) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_5/SGB_5.pdf.

5 Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 11. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 6) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BBG.pdf.

6 Bieback, Öffnung der GKV für Beamte, NZS 2018, 715 (715).

tatsächlich entstandenen Kosten erhalten sie eine Beihilfezahlung. Die verbleibenden Eigenkosten werden klassischerweise durch die private Krankenversicherung (PKV) abgesichert.⁷

Zwar haben Beamtinnen und Beamte grundsätzlich zu Beginn ihrer Laufbahn die Möglichkeit, frei zwischen PKV und GKV zu wählen,⁸ faktisch ist jedoch der Großteil von ihnen privat krankenversichert.⁹ Von der bestehenden Möglichkeit, freiwillig in der GKV versichert zu sein, machen nur wenige Beamtinnen und Beamte Gebrauch. Grund dafür ist insbesondere, dass sie dann in der Regel keinen Beitragszuschuss ihres Arbeitgebers zu ihrer Krankenversicherung beanspruchen können und somit den gesamten Krankenversicherungsbeitrag selbstständig finanzieren müssen.¹⁰

3. Konzept der pauschalen Beihilfe zur GKV

Im Rahmen der pauschalen Beihilfe erhalten Beamtinnen und Beamte von ihrem Dienstherrn einen pauschalen monatlichen Zuschuss zu den Krankenversicherungsbeträgen der GKV, welcher je nach Bundesland anderes ausgestaltet ist, in der Regel jedoch 50 Prozent des Beitrags der GKV beträgt.¹¹ Konkret beträgt er beispielsweise in Niedersachsen 50 Prozent des nachgewiesenen Krankenversicherungsbeitrags, welcher sich aus dem allgemeinen Beitragssatz und dem

-
- 7 Bieback, Öffnung der GKV für Beamte, NZS 2018, 715 (715); PKV Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD, FDP und SSW: Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer pauschalen Beihilfe für gesetzlich krankenversicherte Beamtinnen und Beamte Drucksache 20/111 sowie zum Antrag der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Besondere Situationen auch in der Krankenversicherung berücksichtigen Drucksache 20/160, Oktober 2022, S. 2, abrufbar unter: https://www.pkv.de/fileadmin/user_upload/PKV/3_PDFs/Stellungnahmen/PKV_Stellungnahme_Initiativen_pauschale_Beihilfe_Schleswig-Holstein_28.10.22.pdf; WD 8 – 3000 – 046/25, Beamte in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Pauschale Beihilfe in einzelnen Bundesländern, S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108606/WD-8-046-25.pdf>.
- 8 WD 8 – 3000 – 046/25, Beamte in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Pauschale Beihilfe in einzelnen Bundesländern, S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108606/WD-8-046-25.pdf>.
- 9 Hinsichtlich der versicherten Beamtinnen und Beamten in der PKV bzw. GKV liegen keine aktuellen Zahlen vor. Jedoch wurde von der IGES/ Bertelsmann Stiftung im Jahr 2017 angegeben, dass 15 % der Beamtinnen und Beamten in der GKV versichert waren (vgl. IGES/ Bertelsmann Stiftung, Krankenversicherungspflicht für Beamte und Selbstständige, Teilbericht Beamte, 2017, Studie, Januar 2017, S. 26). Im Rahmen einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Jahr 2014 schätzte diese den Anteil von Beamtinnen und Beamten, die in der GKV versichert waren, auf 8 % (vgl. BT DS 18/2218, S. 2, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/022/1802218.pdf>).
- 10 WD 8 – 3000 – 046/25, Beamte in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Pauschale Beihilfe in einzelnen Bundesländern, S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108606/WD-8-046-25.pdf>; Bieback, Öffnung der GKV für Beamte, NZS 2018, 715 (715); PKV Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD, FDP und SSW: Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer pauschalen Beihilfe für gesetzlich krankenversicherte Beamtinnen und Beamte Drucksache 20/111 sowie zum Antrag der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Besondere Situationen auch in der Krankenversicherung berücksichtigen Drucksache 20/160, Oktober 2022, S. 2, abrufbar unter: https://www.pkv.de/fileadmin/user_upload/PKV/3_PDFs/Stellungnahmen/PKV_Stellungnahme_Initiativen_pauschale_Beihilfe_Schleswig-Holstein_28.10.22.pdf.
- 11 IfMDA, Band 33, PKV, Beihilfe, GOÄ: Analyse, S. 29; WD 8 – 3000 – 046/25, Beamte in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Pauschale Beihilfe in einzelnen Bundesländern, S. 5, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108606/WD-8-046-25.pdf>.

gegebenenfalls anfallenden kassenindividuellen Zusatzbeitrag zusammensetzt.¹² Zehn Bundesländer haben Konzepte der pauschalen Beihilfe als Wahlmodell jeweils durch Änderung ihrer Landesbeamtengesetze¹³ beziehungsweise ihres Besoldungs- und Versorgungsergänzungsgesetzes¹⁴ eingeführt.¹⁵ Auf Bundesebene existiert bisher jedoch keine pauschale Beihilfe.

4. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Hinsichtlich einer verpflichtenden Versicherung von Neubeamtinnen und -beamten in der GKV und der Zahlung einer pauschalen Beihilfe stellt sich die Frage, ob der Bund über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz verfügt. Gleichzeitig müsste eine derartige Regelung auch mit dem Verfassungsrecht, insbesondere mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz (GG)¹⁶ vereinbar sein.

4.1. Gesetzgebungskompetenz

Seit der Föderalismusreform I¹⁷ sind die Gesetzgebungskompetenzen betreffend Beamtinnen und Beamte strikt zwischen Bund und Ländern getrennt.¹⁸ Hinsichtlich der Kompetenzfrage für die verpflichtende Einführung einer pauschalen Beihilfe für die Versicherung von Beamtinnen und Beamten in der GKV sind zwei Aspekte zu unterscheiden: Neben der Kompetenz für die Änderung der Beihilfe ist auch die Kompetenz für eine Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die GKV notwendig.

Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG umfasst als ein Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz insbesondere die Sozialversicherung. Ob sich eine mögliche Kompetenz des Bundes für die Einbeziehung von Beamtinnen und -beamten in die

12 Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung, 13. Wie hoch ist die pauschale Beihilfe?, abrufbar unter: 13. Wie hoch ist die pauschale Beihilfe? | Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV).

13 Vgl. hierzu im Detail: WD 8 – 3000 – 046/25, Beamte in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Pauschale Beihilfe in einzelnen Bundesländern, S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108606/WD-8-046-25.pdf>.

14 So Sachsen-Anhalt, vgl. GVBl. LSA Nr. 1/2026, ausgegeben am 23. 1. 2026, S. 7.

15 Darunter: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen; vgl. hierzu ausführlich WD 8 – 3000 – 046/25, Beamte in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Pauschale Beihilfe in einzelnen Bundesländern, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1108606/WD-8-046-25.pdf>; für Sachsen-Anhalt vgl. Sachsen-Anhalt, Ausschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung, abrufbar unter: [Zuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung](#).

16 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>.

17 In Kraft getreten am 01.09.2006.

18 Kersten in: Handbuch Besoldungsrecht, 1. Auflage 2015, § 3, IV., Rn. 7.

GKV aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ableiten lässt, ist gerichtlich nicht entschieden und in der Literatur höchst umstritten.

Teilweise wird vertreten, dass über die Kompetenz der Sozialversicherung nur Schutzbedürftige abgesichert werden können. Beamtinnen und Beamte seien mit Blick auf die umfassende Fürsorgepflicht des Dienstherrn jedoch nicht schutzbedürftig, sodass Artikel 74 Abs. 1 Nr. 12 GG nicht einschlägig sei.¹⁹ Nach dieser Auffassung bestünde eine Kompetenzlücke.²⁰ Dem halten andere jedoch den Grundsatz der Länderkompetenz aus Art. 70 GG entgegen, wonach die Kompetenz bei den Ländern liegt, wenn es an der des Bundes fehlt. Ein Kompetenzlücke könne daher nicht vorliegen.²¹

Im Hinblick auf eine Bürgerversicherung, die die Versicherungspflicht insgesamt aufheben würde, wird außerdem vorgetragen, die Sozialversicherung beziehe „sich ihrer Konzeption nach auf Gruppen der Bevölkerung, nicht auf die Gesamtheit“, sodass durch die Einebnung dieser Unterscheidung eher ein Fall der Versorgung und kein Fall der Sozialversicherung vorläge, sodass auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG nicht erfüllt sei.²²

Dagegen wird argumentiert, der Begriff der Sozialversicherung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG sei als ein weit gefasster verfassungsrechtlicher Gattungsbegriff²³ einer offenen, dem Wandel sozialer Verhältnisse entsprechenden, Interpretation zugänglich.²⁴ Demnach könne der Bund auch die Beamten in die GKV einbeziehen.²⁵

Hinsichtlich der Änderung der Beihilferegelungen gilt Folgendes:

Gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen. Zu den Rechtsverhältnissen im Sinne dieser Vorschrift zählt das gesamte Dienstrecht einschließlich des Besoldungs- und Versorgungsrechts für

19 Lindner, Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung?, ZBR 2018, S. 10, 11-17.

20 Lindner, Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung?, ZBR 2018, S. 10, 11-17.

21 Bieback, Öffnung der GKV für Beamte, NZS 2018, 715 (718f.).

22 Isensee, „Bürgerversicherung“ im Koordinatensystem der Verfassung, NZS 2004, 393 (396).

23 BVerfG, Urteil vom 10. Mai 1960 – 1 BvR 190/58 – juris (Rn. 19).

24 BVerfG, Urteil vom 10. Mai 1960 – 1 BvR 190/58 – juris (Rn. 19); Bieback, Öffnung der GKV für Beamte, NZS 2018, 715 (719).

25 Bieback, Öffnung der GKV für Beamte, NZS 2018, 715 (718f.).

Bundesbeamtinnen und Beamte.²⁶ Letzteres umfasst die Beihilfegewährung des Bundes an Bundesbeamtinnen und -beamte.²⁷

Zur Kompetenzfrage für die Einführung der pauschalen Beihilfe zur GKV für Neubeamtinnen und -beamte auf Landesebene ist zu beachten, dass gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG der Bund und die Länder die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Statusrechte und -pflichten der Beamtinnen und Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts haben. Davon ausgenommen sind jedoch die Laufbahn, Besoldung und Versorgung. Als Instrument zur Gewährleistung der Versorgung des Beamten in Krankheitsfällen und in Notlagen, dient die Beihilfe der Versorgung im Sinne dieser Norm.²⁸ Nach *Bieback* gilt für die Kompetenzfrage in Bezug auf Landesbeamtinnen und -beamte daher Folgendes: Während der Bund die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die GKV oder PKV zu regeln habe, obliege den Ländern die Kompetenz, die beamtenrechtlichen Aspekte (Änderung/Abschaffung der individuellen Beihilfe) für ihre Beamten zu regeln.²⁹

4.2. Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums

Die Institution des Berufsbeamtentums ist verfassungsrechtlich durch die sogenannten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG geschützt. Zum institutionsprägenden Kern des Berufsbeamtentums gehören diejenigen Grundsätze und Regeln des Beamtenrechts, welche die persönliche Unabhängigkeit der Beamtinnen und Beamten sicherstellen sollen. Die persönliche Unabhängigkeit steht nach dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in einem direkten funktionalen Zusammenhang mit den Kernaufgaben des Berufsbeamtentums:

„Nur wenn die innere und äußere Unabhängigkeit gewährleistet ist und Widerspruch nicht das Risiko einer Bedrohung der Lebensgrundlagen des Amtsträgers und seiner Familie in sich birgt, kann realistisch erwartet werden, dass ein Beamter auch dann auf rechtsstaatlicher Amtsführung beharrt, wenn sie (partei-)politisch unerwünscht sein sollte.“³⁰

26 Seiler in: BeckOK Grundgesetz, 64. Edition, Stand 15.11.2025, Art. 73 Rn. 38; Schmidt, Die Beihilfesysteme des Bundes und der Länder im Vergleich, Rechtswissenschaftliches Gutachten, S. 13, abrufbar unter: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Ministerium/Berichte/Gutachten_Schmidt_-_Beihilfe_bf.pdf.

27 Schmidt, Die Beihilfesysteme des Bundes und der Länder im Vergleich, Rechtswissenschaftliches Gutachten, S. 13, abrufbar unter: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Ministerium/Berichte/Gutachten_Schmidt_-_Beihilfe_bf.pdf.

28 Schmidt, Die Beihilfesysteme des Bundes und der Länder im Vergleich, Rechtswissenschaftliches Gutachten, S. 13, abrufbar unter: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Ministerium/Berichte/Gutachten_Schmidt_-_Beihilfe_bf.pdf (S. 13).

29 Bieback, Öffnung der GKV für Beamte, NZS 2018, 715 (718f.).

30 BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 – 2 BvF 3/02, juris, (Rn. 49).

Mit Blick auf die Frage einer verpflichtenden pauschalen Beihilfe zur GKV für Neubeamtinnen und -beamte sind insbesondere das aus Art. 33 Abs. 5 GG folgende Alimentationsprinzip und die Fürsorgepflicht zu beachten, sowie die Vorsorgefreiheit.³¹

4.2.1. Alimentationsprinzip

In Art. 33 Abs. 5 GG ist der Grundsatz des Alimentationsprinzips verankert, der die Besoldung und die Versorgung der Beamtinnen und Beamten beinhaltet.³² Bei der Besoldung handelt es sich nicht um eine Gegenleistung für konkrete Dienste.³³ Sie darf daher nicht in Leistungen anderer Qualität wie Leistungslohn, Fürsorgehilfen oder Sozialversicherungsleistungen übergeleitet werden.³⁴ Das Alimentationsprinzip besagt vielmehr, dass der Dienstherr verpflichtet ist, den „Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.“³⁵ Aus dem Alimentationsprinzip folgt mithin die Pflicht des Dienstherrn, Beamtinnen und Beamten auch bei krankheitsbedingter Dienstunfähigkeit die entsprechenden Bezüge fortzuzahlen, um die finanzielle Unabhängigkeit des Beamten zu gewährleisten.³⁶

Eine Missachtung des Alimentationsprinzips liegt vor, wenn die zur Absicherung gegen krankheitsbedingte Risiken notwendigen Krankenversicherungsbeiträge ein Ausmaß annehmen, welches die Sicherstellung eines amtsangemessenen Lebensunterhalts der Beamtinnen und Beamten beeinträchtigt.³⁷ Bei der Festlegung dessen, was unter einem amtsangemessenen Lebensunterhalt im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG zu verstehen ist, verfügt der Gesetzgeber über einen weitreichenden Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum.³⁸ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umfasst die Ausübung dieses Gestaltungsspielraums insbesondere die Verpflichtung, die beamtenrechtliche Besoldung und Versorgung fortlaufend weiterzuentwickeln und durch

31 Weber in: Weber Rechtswörterbuch 23. Edition 2025, Alimentationsprinzip.

32 Jarass, Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, GG Art. 33 Rn. 59.

33 BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2017 – 2 BvL 10/11 – juris (Rn. 49); BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 – 2 BvR 1738/12 – juris (Rn. 123).

34 BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 – juris (Rn. 119); Jarass, Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, GG Art. 33 Rn. 59.

35 BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 – 2 BvR 1738/12 – juris (Rn. 123); BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2017 – 2 BvL 1/10 – juris (Rn. 18); BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 – juris (Rn. 23).

36 Lindner, Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung?, ZBR 2018, S. 18f.

37 BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1981 – 2 BvR 1067/80 – juris (Rn. 24f.).

38 BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 – juris (Rn. 26).

regelmäßige Anpassungen auf veränderte gesellschaftliche Lebensbedingungen sowie die wirtschaftliche Entwicklung zu reagieren.³⁹

Dabei ist auch zu beachten, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das individuelle Beihilfenkonzept an sich keinen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums darstellt.⁴⁰ So heißt es ausdrücklich in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts:

„Nicht dazu zählt jedoch, wie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt ist, das gegenwärtige System der Beihilfengewährung [...] Es könnte daher geändert werden, ohne, dass Art. 33 Abs. 5 GG berührt würde. Demgemäß besteht auch keine verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Beamten und Vorsorgeempfängern für Krankheitsfälle u.ä. Unterstützung gerade in Form von Beihilfen zu gewähren [...]. Das gegenwärtige System der Beihilfe ist kein Bestandteil der verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentation des Beamten; die angemessene Alimentierung muss von Verfassungen wegen lediglich die Kosten einer Krankenversicherung decken [...].“⁴¹

Demnach bestehe aus Sicht des BVerfG im Hinblick auf das Alimentationsprinzip die Möglichkeit, das individuelle Beihilfenkonzept zu verändern.

Dennoch befürchten einige Stimmen in der Literatur, bei Verzicht des Dienstherrn auf die Gewährung einer individuellen Beihilfe und Beschränkung auf eine Beteiligung an den Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung, könnte für den Dienstherrn die Möglichkeit entfallen, auf das Leistungsniveau der gesetzlichen Krankenversicherung unmittelbar steuernd Einfluss zu nehmen.⁴² Beispielsweise könnte die amtsangemessene Besoldung durch ansteigende Beiträge zur GKV oder Anhebungen der Beitragsbemessungsgrenze gefährdet werden.⁴³ Eine alimentationsgerechte Leistungserbringung sei dann nicht mehr sichergestellt,⁴⁴ beziehungsweise bedürfe der

39 BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1981 – 2 BvR 1067/80 – juris (Rn. 24f.); vgl. Karpenstein/Kottmann/Krebühl in: Rechtliche Stellungnahme, Redeker/Sellner/Dahs: Verfassungsrechtliche Probleme der Umstellung auf ein System pauschaler Beihilfe, 2022, Rn. 27.

40 BVerfG, Beschluss vom 13. November 1990 – 2 BvF 3/88 – juris (Rn. 31f.); BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1981 – 2 BvR 1067/80 – juris (Leitsatz 1, 2 und Rn. 23); BVerfG, Beschluss vom 30. März 1977 – 2 BvR 1039/75- juris (Rn. 36); Butzer, Pauschale Beihilfen zur Krankheitskostenvollversicherung von Beamten in: 50 Jahre Juristische Fakultät Hannover, S. 73 (85); Bieback, Öffnung der GKV für Beamte, NZS 2018, 715 (720f.); BVerfG, Beschluss vom 16. August 2011 – 2 BvR 287/10, BeckRS 2011, 55047 (Rn. 20f.).

41 BVerfG, Beschluss vom 13. November 1990 – 2 BvF 3/88 – juris (Rn. 31f.).

42 Karpenstein/Kottmann/Krebühl in: Rechtliche Stellungnahme, Redeker/Sellner/Dahs: Verfassungsrechtliche Probleme der Umstellung auf ein System pauschaler Beihilfe, 2022, Rn. 27f.

43 Steiner, Verfassungsfragen anlässlich des Hamburger Modells, NZS 2018, 713 (715).

44 Lindner, Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung?, ZBR 2018, S. 20.

stetigen Anpassung des Besoldungsniveaus, um im verfassungsmäßigen Rahmen zu bleiben.⁴⁵ Allein aus der Möglichkeit, die Besoldungs- und Versorgungsgesetze gegebenenfalls anpassen und folglich die Besoldung erhöhen zu müssen, folge nach anderer Ansicht aber nicht die Verfassungswidrigkeit der pauschalen Beihilfe.⁴⁶

4.2.2. Fürsorgepflicht

Neben dem Alimentationsprinzip stellt auch die Fürsorgepflicht des Dienstherrn einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG dar. Die Fürsorgepflicht umfasst die Pflicht des Dienstherrn zu lebenslanger Fürsorge.⁴⁷ So hat der Dienstherr auch im Krankheitsfall für einen angemessenen Lebensunterhalt der Beamtinnen und Beamten zu sorgen. Das Alimentationsprinzip und die Fürsorgepflicht überschneiden sich insbesondere im Krankheitsfall und lassen sich nicht trennscharf voneinander abgrenzen.⁴⁸

Wie oben mit Blick auf das Alimentationsprinzip festgestellt, hat der Dienstherr einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Erfüllung seiner Pflicht, Beamtinnen und Beamten einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten.⁴⁹ Ob der Dienstherr dieser Pflicht über eine entsprechende Bemessung der Dienstbezüge, über Sachleistungen, Zuschüsse oder in sonst geeigneter Weise nachkommt, bleibt von Verfassungs wegen seiner Entscheidung überlassen.⁵⁰

Umstritten ist jedoch, ob dem Dienstherrn im Rahmen der Fürsorgepflicht über die Verantwortung für die Gewährleistung der Absicherung im Krankheitsfall hinaus auch die Pflicht obliegt, diese Fürsorge selbst zu erfüllen.⁵¹ Unter diesem Gesichtspunkt stellt sich die Frage, ob der

45 Karpstein/Kottmann/Krebühl in: Rechtliche Stellungnahme, Redeker/Sellner/Dahs: Verfassungsrechtliche Probleme der Umstellung auf ein System pauschaler Beihilfe, 2022, Rn. 29; so auch Butzer, Pauschale Beihilfen zur Krankheitskostenvollversicherung von Beamten in: 50 Jahre Juristische Fakultät Hannover, S. 73 (90f.), der allerdings schon in Frage stellt, ob Leistungshöhe und -umfang im GKV-System tatsächlich nicht genau bestimmt werden können.

46 Kingreen, Einwohnerversicherung „light“? Reformen und Reformoptionen für die Weiterentwicklung der dualen Krankenversicherungsordnung, KrV 2018, 45 (47); Steiner, Verfassungsfragen anlässlich des Hamburger Modells, NZS 2018, 713 (715).

47 Lindner, Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung?, ZBR 2018, S. 19.

48 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 2. Oktober 2007 – 2 BvR 1715/03- juris (Rn. 25); Karpstein/Kottmann/Krebühl in: Rechtliche Stellungnahme, Redeker/Sellner/Dahs: Verfassungsrechtliche Probleme der Umstellung auf ein System pauschaler Beihilfe, 2022, Rn. 12f.

49 Lindner, Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung?, ZBR 2018, S.10, 19.

50 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 25. September 2001 – 2 BvR 2442/94 –, juris (Rn.10); BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002 – 2 BvR 1053/98 –, BVerfGE 106, 225-244, juris (Rn. 29).

51 Für die Pflicht zur persönlichen Leistungserbringung siehe u.a.: Lindner, Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung?, ZBR 2018, S.10, 20; Karpstein/Kottmann/Krebühl in: Rechtliche Stellungnahme, Redeker/Sellner/Dahs: Verfassungsrechtliche Probleme der Umstellung auf ein System pauschaler Beihilfe, 2022, Rn. 13; gegen eine derartige Pflicht u.a.: Butzer, Pauschale Beihilfen zur Krankheitskostenvollversicherung von Beamten in: 50 Jahre Juristische Fakultät Hannover, S. 73 (91); Bieback, Öffnung der GKV für Beamte, NZS 2018, 715 (720).

Gestaltungsspielraum des Dienstherrn bei der Erfüllung seiner Fürsorgepflicht auch eine verpflichtende Versicherung seiner Beamten in der GKV erlaubt.

Einige Stimmen in der Literatur interpretieren den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 30. September 1987⁵² dahingehend, dass der Dienstherr die Fürsorgepflicht stets selbst, durch eigene Leistungen zu erfüllen habe.⁵³ In der Folge stünde die Pflicht zur Eigenverantwortlichkeit einer umfassenden Delegation der Fürsorge im Krankheitsfall auf einen Dritten (in diesem Fall auf die GKV) entgegen.⁵⁴ Das Konzept der pauschalen Beihilfe sieht vor, dass der Dienstherr den Arbeitgeberbeitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung zahlt. Auf Leistungsniveau und Leistungsumfang der gesetzlichen Krankenversicherung habe der Dienstherr keinerlei Einfluss und könne diese folglich nicht mehr persönlich sicherstellen.⁵⁵ Die Pflicht zu einer pauschalen Beihilfe stünde mithin im Widerspruch zur Fürsorgepflicht des Dienstherrn aus Art. 33 Abs. 5 GG.

Andere Stimmen in der Literatur widersprechen dem: Der Grundsatz der persönlichen Leistungserbringung beziehe sich lediglich auf die Besoldung und Versorgung und selbst in diesen Bereichen sei die Verweisung auf Einkünfte aus anderen öffentlichen Versorgungssystemen für zulässig erklärt worden.⁵⁶ Teilweise wird argumentiert, der Grundsatz der persönlichen Leistungserbringung sei nicht mit der individuellen Beihilfe vereinbar, da der Dienstherr nur einen Teil der Krankheitskosten trage und die Beihilfe daher eine Ergänzung der Eigenvorsorge sei, und, wie erläutert, in ihrer jetzigen Ausgestaltung nicht durch die Fürsorgepflicht garantiert werde.⁵⁷ Rechtssystematisch sei das Konzept der pauschalen Beihilfe eine von dem Dienstherrn „persönlich“ an den Beamten erbrachte Geldleistung in Form eines Zuschusses und keine Geldleistung in ein externes System.⁵⁸ Außerdem würde der Dienstherr auch durch die Beihilfe (sowohl zur

52 BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 - 2 BvR 933,82.

53 BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 - 2 BvR 933,82, juris, Rn. 119; Lindner, Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung?, ZBR 2018, S. 20; Karpenstein/Kottmann/Krebühl in: Rechtliche Stellungnahme, Redeker/Sellner/Dahs: Verfassungsrechtliche Probleme der Umstellung auf ein System pauschaler Beihilfe, 2022, Rn. 13; Isensee, Bürgerversicherung im Koordinationssystem der Verfassung, NZS 2004, 393 (400).

54 BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 - 2 BvR 933,82, Rn. 119.; Lindner, Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung?, ZBR 2018, S. 20; Karpenstein/Kottmann/Krebühl in: Rechtliche Stellungnahme, Redeker/Sellner/Dahs: Verfassungsrechtliche Probleme der Umstellung auf ein System pauschaler Beihilfe, 2022, Rn. 13; Isensee, Bürgerversicherung im Koordinationssystem der Verfassung, NZS 2004, 393 (400).

55 Lindner, Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung?, ZBR 2018, S.10, 20.

56 BVerfG, Beschluss vom 30. September 1987 – 2 BvR 933/82 – juris (Leitsatz 2, Rn. 90); Kingreen, Einwohnerversicherung „light“? Reformen und Reformoptionen für die Weiterentwicklung der dualen Krankenversicherungsordnung, KrV 2018, 45 (47).

57 Bieback, Öffnung der GKV für Beamte, NZS 2018, 715 (720f.); Butzer, Pauschale Beihilfen zur Krankheitskostenvollversicherung von Beamten in: 50 Jahre Juristische Fakultät Hannover, S. 73 (87f.); Kingreen, Einwohnerversicherung „light“? Reformen und Reformoptionen für die Weiterentwicklung der dualen Krankenversicherungsordnung, KrV 2018, 45 (47).

58 Butzer, Pauschale Beihilfen zur Krankheitskostenvollversicherung von Beamten in: 50 Jahre Juristische Fakultät Hannover, S. 73 (87).

PKV als auch zur GKV) nicht von seiner Fürsorgepflicht befreit, etwaige im Krankheitsfall auftretenden Versicherungslücken zu kompensieren.⁵⁹

4.2.3. Vorsorgefreiheit

Die Vorsorgefreiheit ist Ausdruck der persönlichen Unabhängigkeit der Beamtinnen und Beamten und stellt sicher, dass es ihnen grundsätzlich den Beamtinnen und Beamten selbst überlassen ist, wie sie für den Krankheitsfall Vorsorge treffen.⁶⁰ Ob die Vorsorgefreiheit zu den verfassungsrechtlich verankerten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG zählt, wurde vom Bundesverfassungsgericht bisher nicht abschließend geklärt.⁶¹ In der Literatur wird teilweise angenommen, dass eine Pflicht zur Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung dem Prinzip der Vorsorgefreiheit entgegensteht.⁶²

Dieser Einwand wird teilweise dadurch entkräftet, dass aufgrund der Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen zur Pflegeversicherung⁶³ und zur allgemeinen Krankenversicherungspflicht für Beamtinnen und Beamte⁶⁴, Versicherungspflichten für Beamtinnen und Beamte nicht gegen deren Vorsorgefreiheit verstoßen.⁶⁵ Eine entsprechende obergerichtliche Entscheidung mit Blick auf die Versicherungspflicht für Beamtinnen und Beamte in der GKV liegt bisher nicht vor. Es könnte laut Literaturstimmen erwogen werden, die Grundsätze der oben genannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auf die Pflicht zur Versicherung von (Neu-)Beamtinnen und Beamten in der GKV zu übertragen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen zwar eine Versicherungspflicht für Beamtinnen und Beamte behandeln, sich aber der Bereich der Pflege von der (gesetzlichen) Krankenversicherung sachlich unterscheidet.

59 Butzer, Pauschale Beihilfen zur Krankheitskostenvollversicherung von Beamten in: 50 Jahre Juristische Fakultät Hannover, S. 73 (88).

60 BVerwGE 28, 174 (176); Isensee, Bürgerversicherung im Koordinationssystem der Verfassung, NZS 2004, 393 (400); Karpenstein/Kottmann/Krebühl in: Rechtliche Stellungnahme, Redeker/Sellner/Dahs: Verfassungsrechtliche Probleme der Umstellung auf ein System pauschaler Beihilfe, 2022, Rn. 31f.

61 Siehe dazu unter anderem: BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 1988 – 2 BvL 18/84 –, BVerfGE 79, 223-239, juris (Rn. 27); BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 25. September 2001 – 2 BvR 2442/94 –, juris (Rn. 16); BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 13. Februar 2008 – 2 BvR 613/06 –, BVerfGK 13, 278-285, juris (Rn. 16); Karpenstein/Kottmann/Krebühl in: Rechtliche Stellungnahme, Redeker/Sellner/Dahs: Verfassungsrechtliche Probleme der Umstellung auf ein System pauschaler Beihilfe, 2022, Rn. 32; Lindner, Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung?, ZBR 2018, S. 20f.

62 Vgl. Lindner, Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung?, ZBR 2018, S.10, 20f.; Karpenstein/Kottmann/Krebühl in: Rechtliche Stellungnahme, Redeker/Sellner/Dahs: Verfassungsrechtliche Probleme der Umstellung auf ein System pauschaler Beihilfe, 2022, Rn. 31f.; Isensee, Bürgerversicherung im Koordinationssystem der Verfassung, NZS 2004, 393 (400).

63 BVerfG, Urteil vom 3. April 2001 – 1 BvR 2014/95 –, BVerfGE 103, 197-225.

64 BVerfG, Urteil vom 10. Juni 2009 – 1 BvR 706/08 –, BVerfGE 123, 186-267.

65 Bieback, Öffnung der GKV für Beamte, NZS 2018, 715 (719).

Mit Blick auf die landesrechtlichen Modelle zur pauschalen Beihilfe stellt sich die Frage der Vereinbarkeit mit der Vorsorgefreiheit regelmäßig nicht in dieser Form, da die Vorschriften eine Wahlmöglichkeit des Beamten vorsehen und dieser sich nur durch eigenen Antrag für die pauschale Beihilfe entscheidet.⁶⁶ Gleichwohl wird die Versorgungsfreiheit zumindest in Frage gestellt, wenn die einmal getroffene Entscheidung des Beamten bindend ist.⁶⁷

-
- 66 Siehe dazu am Beispiel Niedersachsen (§ 80a NBG) Butzer, Pauschale Beihilfen zur Krankheitskostenvollversicherung von Beamten in: 50 Jahre Juristische Fakultät Hannover, S. 73 (91).
- 67 PKV Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD, FDP und SSW: Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer pauschalen Beihilfe für gesetzlich krankenversicherte Beamtinnen und Beamte Drucksache 20/111 sowie zum Antrag der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Besondere Situationen auch in der Krankenversicherung berücksichtigen Drucksache 20/160, Oktober 2022, S. 5, abrufbar unter: https://www.pkv.de/fileadmin/user_upload/PKV/3_PDFs/Stellungnahmen/PKV_Stellungnahme_Initiativen_pauschale_Beihilfe_Schleswig-Holstein_28.10.22.pdf; Karpenstein/Kottmann/Krebühl in: Rechtliche Stellungnahme, Redeker/Sellner/Dahs: Verfassungsrechtliche Probleme der Umstellung auf ein System pauschaler Beihilfe, 2022, Rn. 31.