



Ausarbeitung

**Anhörung des beihilfeberechtigten Beamten zur Gewährung eines
eigenständigen Antragsrechts für Angehörige zur Kostenerstattung im
Rahmen der Beihilfe (§ 51 Abs. 7 Bundesbeihilfeverordnung)**
Einfachgesetzliche Rechtslage und verfassungsrechtliche Aspekte

Anhörung des beihilfeberechtigten Beamten zur Gewährung eines eigenständigen Antragsrechts für Angehörige zur Kostenerstattung im Rahmen der Beihilfe (§ 51 Abs. 7 Bundesbeihilfeverordnung)

Einfachgesetzliche Rechtslage und verfassungsrechtliche Aspekte

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 098/22; WD 3 – 3000 – 175/22
Abschluss der Arbeit: 24.01.2023
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales (Abschnitte 2., 3. und 4.2.)
WD 3: Verfassung und Verwaltung (Abschnitt 4.1.)
Abschnitt 1 wurde gemeinsam verfasst.

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.	Einleitung	4
2.	Einfachgesetzliche Rechtslage zur Beantragung von Beihilfe	5
2.1.	Anspruchsinhaber	5
2.2.	Antragsberechtigung im Bewilligungsverfahren	6
2.2.1.	Antragsberechtigung der beihilfeberechtigten Person	6
2.2.2.	Zulassung der Antragsberechtigung berücksichtigungsfähiger Personen, § 51 Abs. 7 BBhV	7
2.2.3.	Anhörung des Beihilfeberechtigten	8
3.	Verfassungsrechtliche Grundlagen der Beihilfe für Beamte	10
3.1.	Alimentationsprinzip und Fürsorgepflicht des Dienstherrn	11
3.2.	Schutz des Beihilfeanspruchs durch Art. 14 GG	13
4.	Verfassungsmäßigkeit der Anhörungspflicht nach § 51 Abs. 7 BBhV	13
4.1.	Recht auf informationelle Selbstbestimmung	13
4.1.1.	Vorliegen, Art und Intensität eines Eingriffs	14
4.1.2.	Rechtfertigungsanforderungen	15
4.1.2.1.	Förmliches Gesetz oder Rechtsverordnung?	16
4.1.2.2.	Verhältnismäßigkeit	17
4.1.2.2.1.	Legitimer Zweck	18
4.1.2.2.2.	Geeignetheit und Erforderlichkeit	19
4.1.2.2.3.	Angemessenheit	19
4.2.	Kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG	21

1. Einleitung

Im Rahmen der Beihilfe für Beamte des Bundes sind auch bestimmte Angehörige berücksichtigungsfähig. Der Beihilfeanspruch steht auch in diesen Fällen dem Beamten zu, weshalb die Kostenerstattung auch für Behandlungen von Angehörigen grundsätzlich durch den beihilfeberechtigten Beamten beantragt werden muss. Im Falle einer unbilligen Härte kann berücksichtigungsfähigen Angehörigen aber nach Anhörung des Beamten gestattet werden, ohne Zustimmung des Beamten selbst Anträge auf Kostenerstattung im Rahmen der Beihilfe zu stellen (§ 51 Abs. 7 der Verordnung über Beihilfe in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen – Bundesbeihilfeverordnung).

Die Wissenschaftlichen Dienste wurden gebeten zu erläutern, in welcher Weise die Anhörung des Beamten in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des berücksichtigungsfähigen Angehörigen eingreift und ob ein solcher Eingriff durch das Beamtenrecht gerechtfertigt ist. Dabei soll insbesondere auf das Dienst- und Treuverhältnis der Beamten und die Fürsorge- und Alimentationspflicht des Dienstherrn eingegangen werden. Ferner soll problematisiert werden, ob eine Ungleichbehandlung der berücksichtigungsfähigen Angehörigen vom Beamten im Vergleich zu Familienversicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung vorliegt und ob diese gemessen an den Anforderungen von Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) gerechtfertigt ist.

Die beihilferechtlichen Bestimmungen sind sowohl beim Bund als auch bei den Ländern auf drei Regelungsebenen angesiedelt: An der Spitze stehen die verfassungsrechtlichen Vorgaben, darunter folgen die parlamentsgesetzlichen Normen, die durch Rechtsverordnungen präzisiert werden.¹

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Beihilfe eine die Alimentation des Beamten ergänzende Fürsorgeleistung des Dienstherrn (siehe hierzu die Ausführungen unter 3.1). § 80 Bundesbeamtengesetz (BBG) legt unter anderem das System zur Gewährung von Beihilfe in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen und sonstigen Fällen fest und beschreibt abschließend die durch das Beihilfesystem abzusichernden Risiken.² Die näheren Einzelheiten, insbesondere zu den beihilfeberechtigten und berücksichtigungsfähigen Personen sowie zu Inhalt und Umfang der Beihilfen, werden durch die Bundesbeihilfeverordnung (im Folgenden: BBhV) geregelt. Ermächtigungsgrundlage für die Verordnung ist § 80 Abs. 6 BBG.

Nachfolgend wird zunächst die einfachgesetzliche Rechtslage zur Antragsberechtigung von Beihilfen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens dargestellt (dazu 2.). Sodann werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen der beamtenrechtlichen Beihilfe skizziert (siehe 3.). Anschließend wird (unter 4.) auf die eingangs erwähnten Fragen hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Anhörungspflicht nach § 51 Abs. 7 BBhV eingegangen. Zunächst wird (unter 4.1.) erörtert, welche Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der berücksichtigungsfähigen Person mit der Anhörung des Beamten nach § 51 Abs. 7 BBhV verbunden sein können und ob diese

1 Schmidt, Die Beihilfesysteme des Bundes und der Länder im Vergleich - Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, 2019, S. 12, abrufbar unter https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Ministerium/Berichte/Gutachten_Schmidt_-_Beihilfe_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 10. Januar 2023).

2 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG), Bundestagsdrucksache 16/7076, S. 118.

gerechtfertigt werden können. Dabei wird besonders auf die Frage eingegangen, ob eine Rechtsverordnung, die die weite Generalklausel für das Beihilferecht in § 80 Abs. 6 BBG konkretisiert, als Rechtsgrundlage genügt und ob § 51 Abs. 7 BBhV auch für vorhersehbare besondere Härtefälle eine angemessene Regelung enthält. Abschließend wird erörtert, ob in Hinblick auf die unterschiedliche Ausgestaltung der Anspruchsberechtigung von Familienangehörigen in der gesetzlichen Krankenversicherung und im Rahmen der beamtenrechtlichen Beihilfe eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG liegt.

Vorab ist festzuhalten, dass zu der Frage, ob im Rahmen des § 51 Abs. 7 BBhV auf eine Anhörung des Beihilfeberechtigten verzichtet werden könnte, hier weder einschlägige Rechtsprechung noch eine Befassung im Schrifttum bekannt sind.

2. Einfachgesetzliche Rechtslage zur Beantragung von Beihilfe

2.1. Anspruchsinhaber

Gemäß § 80 Abs. 1 BBG sind beihilfeberechtigt unter anderem Beamte, die Anspruch auf Besoldung haben oder die Elternzeit in Anspruch nehmen, sowie Versorgungsempfänger, die Anspruch auf Versorgungsbezüge haben. Nach § 80 Abs. 2 BBG wird Beihilfe auch gewährt für Aufwendungen der Ehegatten oder Lebenspartner, die kein zur wirtschaftlichen Selbständigkeit führendes Einkommen haben, und der Kinder, die beim Familienzuschlag nach dem Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) berücksichtigungsfähig sind.

Die Norm unterscheidet folglich im Wortlaut zwischen direkt beihilfeberechtigten Personen und solchen, deren Aufwendungen auch beihilfefähig sein können.³ Auch die Bundesbeihilfeverordnung differenziert zwischen beihilfeberechtigten (§ 2 BBhV) und berücksichtigungsfähigen Personen (§ 6 Abs. 1 BBhV).

Der Beihilfeanspruch steht dabei grundsätzlich dem beihilfeberechtigten Beamten zu, auch wenn es sich um Aufwendungen berücksichtigungsfähiger Angehöriger handelt. Beihilfeberechtigte können dementsprechend selbst ihren eigenen Beihilfeanspruch geltend machen, während berücksichtigungsfähigen Personen der Anspruch über den Beihilfeberechtigten vermittelt wird und grundsätzlich von diesem geltend zu machen ist.⁴

3 Heid in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 28. Edition, Stand: 1. November 2021, BBG § 80, Rn. 5a.

4 Vgl. Schmidt, Die Beihilfesysteme des Bundes und der Länder im Vergleich - Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, 2019, S. 15, abrufbar unter https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Ministerium/Berichte/Gutachten_Schmidt_-_Beihilfe_bf.pdf; BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2004 – 2 C 50/02 –, Rn. 10 (juris). Siehe auch 10.1.1 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Bundesbeihilfeverordnung (BBhVVwV) vom 26. Juni 2017.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) wird der Rechtsanspruch, der höchstpersönlicher Natur ist⁵, auf die Beihilfe zu einer beihilfefähigen Aufwendung bereits durch das Entstehen dieser Aufwendung ausgelöst. Die Aufwendungen und damit der Beihilfeanspruch entstehen, wenn der Leistungserbringer (behandelnder Arzt, Krankenhausträger oder Apotheker) seine Hauptleistung erbracht hat und damit der Zahlungsanspruch aus dem zivilrechtlichen Vertrag mit dem Leistungserbringer begründet worden ist. Der Anspruch selbst setzt somit keinen Beihilfeantrag voraus.⁶

2.2. Antragsberechtigung im Bewilligungsverfahren

Das Verfahren zur Bewilligung von Beihilfeleistungen ist in § 51 BBhV geregelt.

Über die Notwendigkeit und Angemessenheit von Aufwendungen (§ 6 BBhV) entscheidet die Festsetzungsstelle, § 51 Abs. 1 Satz 1 BBhV. Der Beihilfeberechtigte ist zur Mitwirkung verpflichtet, § 51 Abs. 1 Satz 2 und 3 BBhV in Verbindung mit § 60 Abs.1 Satz 1, § 62 und §§ 65 bis 67 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch (SGB I). So hat der Beihilfeberechtigte beispielsweise Änderungen in den Verhältnissen, die für die Leistung erheblich sind oder über die im Zusammenhang mit der Leistung Erklärungen abgegeben worden sind, unverzüglich mitzuteilen oder Beweismittel zu bezeichnen und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers Beweisurkunden vorzulegen oder ihrer Vorlage zuzustimmen. Die Mitwirkungspflicht entfällt jedoch zum Beispiel, wenn ihre Erfüllung dem Betroffenen aus einem wichtigen Grund nicht zugemutet werden kann, § 65 Abs. 1 Nr. 2 SGB I.

2.2.1. Antragsberechtigung der beihilfeberechtigten Person

Gemäß § 51 Abs. 3 BBhV werden Beihilfen nur auf schriftlichen oder elektronischen Antrag der beihilfeberechtigten Person bei der Festsetzungsstelle gewährt.⁷ Antragsberechtigt sind mithin nur die Beihilfeberechtigten, nicht auch die berücksichtigungsfähigen Familienangehörigen.⁸

Der Beihilfeberechtigte kann jedoch grundsätzlich Dritte zur Antragstellung bevollmächtigen.⁹

5 BVerwG, Urteil vom 10. April 1997 – 2 C 7/96 –, Rn. 15 (juris); Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 22. November 2019 – 1 A 1271/16 –, Rn. 37.

6 BVerwG, Urteil vom 29. April 2010 – 2 C 77/08 –, Rn. 8 (juris).

7 Der Antrag muss zudem fristgerecht innerhalb eines Jahres nach Rechnungsdatum gestellt werden, § 54 Abs. 1 Satz 1 BBhV.

8 Nitze, Taschenlexikon Beihilferecht Ausgabe 2022: Für Beamte, Richter, Soldaten, Pensionäre und andere Beihilfeberechtigte, 33. Auflage 2021, S. 77. Ebenfalls antragsberechtigt sind Sozialhilfeträger, sofern der Beihilfeanspruch gemäß § 93 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch auf sie übergegangen ist (ebenda).

9 Nitze, Taschenlexikon Beihilferecht Ausgabe 2022: Für Beamte, Richter, Soldaten, Pensionäre und andere Beihilfeberechtigte, 33. Auflage 2021, S. 79.

2.2.2. Zulassung der Antragsberechtigung berücksichtigungsfähiger Personen, § 51 Abs. 7 BBhV

Zur Vermeidung unbilliger Härten kann die Festsetzungsstelle jedoch nach vorheriger Anhörung der beihilfeberechtigten Person zulassen, dass berücksichtigungsfähige Personen oder deren gesetzliche Vertreter ohne Zustimmung der beihilfeberechtigten Person die Beihilfe selbst beantragen, § 51 Abs. 7 BBhV.

Laut 51.7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Bundesbeihilfeverordnung (BBhVVwV) kann „eine unbillige Härte [...] unter anderem dann gegeben sein, wenn wegen des Getrenntlebens von beihilfeberechtigten und berücksichtigungsfähigen Personen den berücksichtigungsfähigen Personen die Beihilfestellung durch die beihilfeberechtigte Person nicht zuzumuten ist. Das kann z. B. der Fall sein, wenn befürchtet werden muss, dass die beihilfeberechtigte Person die Aufwendungen für seine berücksichtigungsfähigen Personen nicht oder nicht rechtzeitig beantragt oder die für Aufwendungen der berücksichtigungsfähigen Personen gewährten Beihilfen nicht zweckentsprechend einsetzt.“

Bei den BBhVVwV handelt es sich um norminterpretierende Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums des Innern.¹⁰ Sie enthalten innerbehördlich bindende Anweisungen über die Auslegung und Anwendung von Gesetzen und Verordnungen¹¹ und sollen so eine möglichst einheitliche Bestimmung und Anwendung durch die Verwaltung gewährleisten.¹² Sie binden im Innenverhältnis die Behörden, nicht jedoch die Gerichte und unterliegen daher der vollen gerichtlichen Kontrolle.¹³ Sie können aber Aufschluss über die Behördenpraxis und die Auffassung der obersten Dienstbehörde geben.

Laut *Nitze* soll mit der Härtefallregelung besonders den bei zerrütteten Ehe- und Familienverhältnissen sowie nach Scheidungen auftretenden Problemen bei der Antragstellung zum Teil abgeholfen werden sowie dem Schutz vor der Preisgabe persönlicher Daten Rechnung getragen werden.¹⁴

Die durch die Festsetzungsstelle zugelassene Antragsberechtigung eines berücksichtigungsfähigen Angehörigen betrifft nur das Antragsrecht und bedeutet somit letztlich lediglich eine Verfahrenserleichterung. Ein Übergang des Beihilfeanspruchs auf die berücksichtigungsfähige Person ist

10 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 25. Februar 2019 – 14 B 17.2493 –, Rn. 37 (juris); Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 9. Dezember 2015 – OVG 7 B 13.15 –, Rn. 22 (juris).

11 Schmitz in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Auflage 2022, § 1, Rn. 213.

12 BVerwG, Beschluss vom 1. Dezember 2009 – 4 B 37/09 –, Rn. 5.

13 BVerfG, Beschluss vom 26. September 1978 – 1 BvR 525/77 –, Rn. 3 (juris); Schmitz in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Auflage 2022, § 1, Rn. 213.

14 Nitze, *Taschenlexikon Beihilferecht* Ausgabe 2022: Für Beamte, Richter, Soldaten, Pensionäre und andere Beihilfeberechtigte, 33. Auflage 2021, S. 78.

damit nicht verbunden und auch nicht in § 51 Abs. 7 BBhV vorgesehen. Der Beihilfeanspruch steht materiell-rechtlich unverändert dem Beihilfeberechtigten zu.¹⁵

Die Zulassung des gesonderten Antragsrechts steht im Ermessen der Festsetzungsstelle. Vor ihrer Entscheidung ist der Beamte anzuhören; seiner Zustimmung bedarf es jedoch nach dem ausdrücklichen Wortlaut des § 57 Abs. 7 BBhV nicht.

2.2.3. Anhörung des Beihilfeberechtigten

Eine Möglichkeit, von der Anhörung abzusehen, sieht § 51 Abs. 7 BBhV nicht vor.

Auf die Anhörung dürfte wohl auch nicht nach § 28 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) verzichtet werden können.

§ 28 Abs. 1 VwVfG bestimmt, dass bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit zu geben ist, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Gemäß § 28 Abs. 2 VwVfG kann von der Anhörung abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist. Die Generalklausel wird durch fünf Regelbeispiele als Ausnahmetatbestände ergänzt, die nicht abschließend sind („insbesondere“). Zu den Ausnahmetatbeständen gehört beispielsweise, wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint, durch die Anhörung die Einhaltung einer für die Entscheidung maßgeblichen Frist in Frage gestellt würde oder von den tatsächlichen Angaben eines Beteiligten, die dieser in einem Antrag oder einer Erklärung gemacht hat, nicht zu seinen Ungunsten abgewichen werden soll. Angesichts der hohen rechtsstaatlichen Bedeutung der Anhörung sind zum einen die Regelbeispiele restriktiv auszulegen, und zum anderen ist bei der Ermessensausübung der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz strikt zu beachten.¹⁶

§ 28 VwVfG ist grundsätzlich gegenüber der spezialgesetzlichen Regelung in § 51 Abs. 7 BBhV subsidiär, vgl. § 1 Abs. 1 VwVfG. Ob § 28 VwVfG zusätzlich oder ergänzend neben einer fachrechtlichen Sonderbestimmung zur Anwendung kommen kann, hängt zunächst davon ab, ob die Sondervorschriften die Anhörung abschließend regeln und eine vergleichbare Interessenlage besteht, was sich nach Sinn und Zweck der jeweiligen Vorschrift bestimmt. Eine zusätzliche oder ergänzende Anwendung kommt beispielsweise in Betracht, wenn die Sonderbestimmung eine andere Zielrichtung hat und nur indirekt der Gewährleistung rechtlichen Gehörs dient.¹⁷ Laut Bundesverwaltungsgericht kann eine Sachmaterie dabei durch eine Vorschrift auch dann erfasst sein, wenn sie eine ausdrückliche inhaltsgleiche oder entgegengesetzte Regelung nicht trifft, aber eine abschließende Problemlösung für sich in Anspruch nimmt. Ob dies der Fall ist, muss nach

15 Siehe auch 51.7 BBhVVwV.

16 BVerwG, Urteil vom 22. Februar 2022 – 4 A 7/20 –, Rn. 21; Herrmann in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 57. Edition, Stand: 1. Oktober 2022, § 28, Rn. 21; Schneider in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand: 2. EL April 2022, § 28 VwVfG, Rn. 53.

17 Schneider in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand: 2. EL April 2022, § 28 VwVfG, Rn. 90.

Sinn und Zweck der Regelung im Wege der Auslegung der spezialgesetzlichen Regelung ermittelt werden.¹⁸

Die in § 28 Abs. 1 VwVfG normierte Verpflichtung der Behörde, den Beteiligten vor Erlass eines eingreifenden Verwaltungsaktes anzuhören, ist ein Ausdruck des fairen Verfahrens, ermöglicht den Verfahrensbeteiligten die Wahrung ihrer Interessen und schützt sie vor überraschenden Entscheidungen.¹⁹ Anhörungspflichten dienen der Gewährung rechtlichen Gehörs und sind grundsätzlich verfassungsrechtlich geboten. Der Anspruch auf rechtliches Gehör leitet sich unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) und der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) ab. Dem Einzelnen muss insbesondere die Möglichkeit gegeben werden, vor einer Entscheidung, die seine Rechte betrifft, zu Wort zu kommen, um gegebenenfalls Einfluss auf das Verfahren und dessen Ergebnis nehmen zu können.²⁰

Die Zulassung der Antragsberechtigung von berücksichtigungsfähigen Angehörigen oder deren gesetzlichen Vertretern durch die Festsetzungsstelle betrifft den materiell-rechtlich nur dem Beihilfeberechtigten zustehenden Beihilfeanspruch, welcher auf der Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber dem Beamten beruht und im engen Zusammenhang mit der Alimentationspflicht und dem gegenseitigen öffentlich-rechtlichen Treueverhältnis zwischen Dienstherrn und Beamten beruht (siehe hierzu ausführlich unter 3.). Aus diesem Beihilfeanspruch können Dritte nach der Zulassung der Antragsberechtigung die Erstattung beihilfefähiger Aufwendungen beantragen. Insofern kann die Antragsberechtigung des Beihilfeberechtigten beschränkt werden. Auch die damit verbundene Auszahlung der Kostenerstattung kann ab diesem Zeitpunkt an andere Personen erfolgen und nicht mehr nur an den Beihilfeberechtigten.

Die Anhörung in § 51 Abs. 7 BBhV erfolgt mithin zur Wahrung der Interessen des Beihilfeberechtigten und verfolgt die gleiche Zielrichtung wie § 28 VwVfG. Der Ordnungsgeber hat darauf verzichtet, einen Ausnahmetatbestand vergleichbar § 28 Abs. 2 VwVfG in die Norm aufzunehmen.

Die Regelung dürfte daher grundsätzlich eigenständig und abschließend gegenüber der allgemeinen Regelung in § 28 VwVfG sein, für eine zusätzliche oder ergänzende Anwendung verbliebe folglich kein Raum. Rechtsprechung oder Literatur zu dieser Frage sind nicht bekannt.²¹

In der Praxis erfolgt die Anhörung schriftlich. Der Beamte wird darüber informiert, dass ein berücksichtigungsfähiger Angehöriger einen Antrag zur Kostenerstattung beihilfefähiger Aufwendungen gestellt hat, und erhält Gelegenheit zur Stellungnahme. Gründe, Motivlage oder Art der Behandlung werden der beihilfeberechtigten Person nicht bekannt gegeben. Dem Wortlaut nach

18 BVerwG, Urteil vom 8. August 1986 – 4 C 16/84 –, Rn. 8 (juris).

19 Herrmann in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 57. Edition, Stand: 1. Oktober 2022, § 28, Einleitung.

20 Kallerhoff/Mayen in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2022, Rn. 2.

21 Zu einer gegebenenfalls möglichen Anwendung des § 28 VwVfG im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung des § 51 Abs. 7 BBhV siehe unter 4.1.2.1.

dürfte ein Antrag gemäß § 51 Abs. 7 BBhV auf Zulassung der Antragsberechtigung auch unabhängig von einem konkreten Antrag auf Kostenerstattung möglich sein.

Ergänzend wird darauf verwiesen, dass für den Beihilfeberechtigten auch bei Zulassung der Antragsberechtigung weiterhin die (zumutbaren) Mitwirkungspflichten bestehen (siehe hierzu auch unter 2.2).²² Auch dürfte es erforderlich sein, dass der Beihilfeberechtigte zumindest davon Kenntnis erlangt, dass er gegebenenfalls bestimmte Kostenerstattungsansprüche nicht mehr geltend machen kann. Aus diesen Gründen scheint es grundsätzlich geboten, dass der Beihilfeberechtigte – unabhängig von einer Anhörungspflicht – jedenfalls über die Zulassung der Antragsberechtigung eines Dritten informiert wird.

3. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Beihilfe für Beamte

Gemäß Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) ist mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, insbesondere unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.²³ Art. 33 Abs. 5 GG enthält nicht nur eine institutionelle Garantie, sondern vermittelt dem Beamten auch grundrechtsähnliche Individualrechte gegenüber dem Staat.²⁴

Zu den durch Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich geschützten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehören die Fürsorgepflicht des Dienstherrn und das Alimentationsprinzip, das den Dienstherrn verpflichtet, dem Beamten und seiner Familie amtsangemessenen Unterhalt zu leisten.²⁵ Die Beihilfe wiederum findet ihre Grundlage in der Fürsorgepflicht des Dienstherrn und ergänzt die Alimentation des Beamten.²⁶

22 Nitze, Taschenlexikon Beihilferecht Ausgabe 2022: Für Beamte, Richter, Soldaten, Pensionäre und andere Beihilfeberechtigte, 33. Auflage 2021, S. 78.

23 BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 2055/16 -, Rn. 29 (juris) mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung.

24 BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 1/52, 46/52, NJW 1958, S. 1228, 1230; BVerfG, Beschluss vom 6. März 1963 - 2 BvR 129/63, NJW 1963, S. 899, 899; Grigoleit in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Auflage 2022, § 78, Rn. 3.

25 BVerfG, NJW 1991, S. 743, 743.

26 BVerfG, Beschluss vom 13. November 1990 – 2 BvF 3/88 –, Rn. 36 ff. (juris).

3.1. Alimentationsprinzip und Fürsorgepflicht des Dienstherrn

Das Berufsbeamtentum ist ein gegenseitiges öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis (Art. 33 Abs. 4 GG).²⁷

Mit dem Eintritt in das Beamtenverhältnis wird der Beamte verpflichtet, sich voll für den Dienstherrn einzusetzen und diesem - grundsätzlich auf Lebenszeit - seine gesamte Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen.²⁸ Als Korrelat hat der Dienstherr dem Beamten und seiner Familie in Form von Dienstbezügen sowie einer Alters- und Hinterbliebenenversorgung nach Dienstrang, Bedeutung des Amtes und entsprechend der Entwicklung der allgemeinen Verhältnisse angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (Alimentationsprinzip).²⁹ Neben die Alimentationspflicht tritt ebenfalls als Korrelat zur Treuepflicht des Beamten die Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Der Grundsatz der Fürsorgepflicht verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten gegen unberechtigte Anwürfe in Schutz zu nehmen, ihn entsprechend seiner Eignung und Leistung zu fördern oder bei seinen Entscheidungen die wohlverstandenen Interessen des Beamten in gebührender Weise zu berücksichtigen. Laut Bundesverfassungsgericht lässt sich nur im Hinblick auf den jeweils zu regelnden Sachbereich genauer konkretisieren, was der Dienstherr dem Beamten schuldet.³⁰

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts findet die Beihilfe ihre Grundlage nicht im Alimentationsprinzip, sondern in der Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Die verfassungsrechtlich geschuldete Alimentation des Beamten muss demnach lediglich die Kosten einer Krankenversicherung decken, die zur Abwendung krankheitsbedingter, durch Leistungen aufgrund der Fürsorgepflicht nicht ausgeglichener Belastungen erforderlich ist. Es ist grundsätzlich Sache des Dienstherrn, für einzelne Regelungsbereiche, die ihm aus der Fürsorgepflicht dem Beamten gegenüber obliegenden Verpflichtungen durch Gesetze, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften zu konkretisieren. Bei der Ausfüllung des ihm hierbei zustehenden weiten Gestaltungsspielraums ist er lediglich insoweit gebunden, als die beabsichtigte Regelung dem wohlverstandenen Interesse des Beamten gebührend Rechnung zu tragen hat. Der Dienstherr muss demgemäß Vorkehrungen dafür treffen, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt des Beamten auch bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen durch Krankheits-, Geburts- oder Todesfälle nicht gefährdet wird. Ob er dieser Pflicht über eine entsprechende Bemessung der Dienstbezüge, über Sachleistungen, Zuschüsse oder in sonst geeigneter Weise Genüge tut, bleibt seiner Entscheidung überlassen.³¹

Nach der geltenden Rechtslage erfüllen die Dienstherrn im Bund ihre Fürsorgepflicht gegenüber den Beamten in Krankheits-, Geburts- und Pflegefällen durch die Gewährung von Beihilfen. Die

27 Bickenbach in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 33, Rn. 142.

28 BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, Rn.- 106 (juris).

29 BVerfG, Beschluss vom 11. April 1967 – 2 BvL 3/62 –, Rn. 33 (juris); BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, BVerfGE 140, 240, 278.

30 BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 1976 – 2 BvR 841/73 –, Rn. 30 (juris).

31 BVerfG, Beschluss vom 13. November 1990 – 2 BvF 3/88 –, Rn. 37 (juris); BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002 – 2 BvR 1053/98 –, BVerfGE 106, 225, 232 f.; BVerfG, NVwZ 2008, S. 1004, 1004.

Beihilfe ist ihrem Wesen nach eine die zumutbare Eigenvorsorge ergänzende Hilfeleistung, die den Beamten von den durch die Besoldung nicht gedeckten notwendigen Aufwendungen in angemessenem Umfang freistellen soll. Sie ergänzt somit nach der ihr zugrundeliegenden Konzeption die Alimentation des Beamten.³² Die Einbeziehung von Familienangehörigen in das Beihilfesystem entspricht dabei dem Fürsorgegebot, das als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistet und für die Bundesbeamten in § 78 BBG³³ gesetzlich verankert ist; danach hat der Dienstherr nicht nur für das Wohl des Beamten, sondern auch für das Wohl der Familie des Beamten zu sorgen.³⁴

Das gegenwärtige System der Beihilfe selbst gehört laut Bundesverfassungsgericht nicht zu den verfassungsrechtlich gewährleisteten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG, da es sich erst in jüngerer Zeit herausgebildet hat. Es könne jederzeit geändert werden, ohne dass dadurch Art. 33 Abs. 5 GG berührt werde.³⁵

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist es für den Beamten jedoch grundsätzlich von herausragender Bedeutung, ob und welche Leistungen der Dienstherr im Falle von Krankheit und Pflegebedürftigkeit erbringt. Das Gericht betont in diesem Zusammenhang die unmittelbare Wechselbezüglichkeit von Alimentation und ergänzender Beihilfe. Der Umfang der Beihilfen bestimme die Qualität der Versorgung bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit sowie den Umfang der notwendigen Eigenvorsorge. Die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit, die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz auch bei dauernder Pflegebedürftigkeit sowie die Wahrung eines amtsangemessenen Lebensunterhalts trotz laufender Aufwendungen für die Risikovorsorge oder besonderer Belastungen wegen Krankheit und Hilflosigkeit seien Schutzgüter mit Verfassungsrang.³⁶ Ferner ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beispielsweise die Amtsangemessenheit der Alimentation auch im Lichte des Niveaus der Beihilfeleistungen zu bewerten.³⁷

32 BVerfG, Beschluss vom 13. November 1990 – 2 BvF 3/88 –, Rn. 38 (juris).

33 § 78 BBG (Fürsorgepflicht des Dienstherrn) lautet: Der Dienstherr hat im Rahmen des Dienst- und Treueverhältnisses für das Wohl der Beamtinnen und Beamten und ihrer Familien, auch für die Zeit nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, zu sorgen. Er schützt die Beamtinnen und Beamten bei ihrer amtlichen Tätigkeit und in ihrer Stellung.

34 BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2004 – 2 C 50/02 –, Rn. 10 (juris); vgl. BVerfG, Beschluss vom 23-06-1981 - 2 BvR 1067/80 -, Rn. 23 (juris).

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

36 BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2004 – 2 C 50/02 –, Rn. 11 f. (juris).

37 BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 –, Rn. 133 (juris).

3.2. Schutz des Beihilfeanspruchs durch Art. 14 GG

Wie unter 2.1 erläutert, löst bereits das Entstehen einer beihilfefähigen Aufwendung den Rechtsanspruch des Beamten auf Gewährung einer Beihilfe zu dieser Aufwendung aus.³⁸

Dieser Rechtsanspruch ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts durch Art. 14 GG geschützt. So könnten auch vermögenswerte öffentlich-rechtliche Ansprüche vom Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG umfasst sein. Dies gelte insbesondere dann, wenn der Staat den betreffenden Anspruch nicht allein in Erfüllung seiner allgemeinen Fürsorgepflicht eingeräumt habe, sondern dieser auf einer Leistung des Berechtigten beruht. Gleiches gilt laut Bundesverwaltungsgericht für die durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützten erdienten Ansprüche des Beamten. Hierzu gehören Beihilfeansprüche, die - wie oben dargelegt - die Regelalimentation ergänzen und wie diese in einem Gegenseitigkeitsverhältnis mit der vom Beamten geschuldeten Dienstleistung stehen. Der Dienstherr schuldet daher die Beihilfe ebenso wie die Regelalimentation als Gegenleistung dafür, dass sich der Beamte mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt und die ihm übertragenen Aufgaben nach Kräften erfüllt.³⁹

4. Verfassungsmäßigkeit der Anhörungspflicht nach § 51 Abs. 7 BBhV

4.1. Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet. Es schützt vor jeder Form der Erhebung, Kenntnisnahme, Speicherung, Verwendung, Weitergabe oder Veröffentlichung von personenbezogenen Daten und gewährleistet „die Befugnis, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden“⁴⁰. Für die Frage, ob ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vorliegt, ist nicht von Belang, ob die personenbezogene Information der Sozial-, Privat- oder Intimsphäre zuzuordnen ist.⁴¹ Der grundrechtliche Schutz ist nicht auf Informationen beschränkt, die schon ihrer Art nach sensibel sind. Vielmehr gibt es nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere unter den Bedingungen der elektronischen Datenverarbeitung kein schlechthin belangloses personenbezogenes Datum mehr.⁴² Der besondere Schutz personenbezogener Daten besteht dabei aber nicht nur bei der elektronischen Datenverarbeitung, sondern generell bei der staatlichen Erhebung und Verarbeitung dieser Daten.⁴³

38 BVerwG, Urteil vom 29. 4. 2010 - 2 C 77/08, Rn. 8 (juris).

39 BVerwG, Urteil vom 29. 4. 2010 - 2 C 77/08, Rn. 12 ff. (juris).

40 BVerfGE 103, 21 (33).

41 BVerfGE 65, 1 (45); 128, 1 (44).

42 BVerfGE 65, 1 (45); BVerfG, NJW 2007, 2464 (2466); NJW 2008, 1505 (1506 Rz. 66).

43 BVerfGE 78, 77 (84).

4.1.1. Vorliegen, Art und Intensität eines Eingriffs

Beantragt ein im Rahmen der Beihilfe berücksichtigungsfähiger Angehöriger ein eigenständiges Antragsrecht zur Kostenerstattung, so sieht § 51 Abs. 7 BBhV diesbezüglich auch eine Anhörung des beihilfeberechtigten Beamten durch die Festsetzungsstelle vor. Weder § 51 Abs. 7 BBhV noch die BBhVVwV bestimmen nach dem Wortlaut näher, welche personenbezogenen Angaben die Festsetzungsstelle dem Beamten für die Anhörung übermittelt. Die einfachgesetzliche Rechtslage lässt insbesondere offen, ob er weitere Einzelheiten zum Beispiel hinsichtlich Leistungserbringer, Art der erbrachten Leistungen oder Höhe der Aufwendungen erfährt und ob dem Beamten mitgeteilt wird, was die berücksichtigungsfähige Person zur Begründung des Antrags, insbesondere zum Vorliegen einer besonderen Härte, vorträgt.

Die bloße Information, dass ein Angehöriger ein eigenständiges Antragsrecht zur Kostenerstattung im Rahmen der Beihilfe begehrt, legt zwar nicht den Gesundheitszustand oder etwaige in Anspruch genommene Behandlungen offen. Eine begehrte Erleichterung des Beihilfeverfahrens berührt für sich genommen auch nicht die innerste Sphäre des Privatlebens. Die Information ist aber dennoch von der informationellen Selbstbestimmung geschützt. Zudem kann sich aus dem Umstand, dass das eigenständige Antragsrecht nach § 51 Abs. 7 BBhV eine „unbillige Härte“ voraussetzt, ein weitergehender Aussagewert der Information über den Antrag ergeben.

Die berücksichtigungsfähige Person stellt diese Informationen der Festsetzungsstelle zwar eigeninitiativ zur Prüfung des Antrags zur Verfügung. Die darin liegende Einwilligung in die Datenerhebung und -verarbeitung schließt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich das Vorliegen eines staatlichen Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung aus.⁴⁴ § 51 Abs. 7 BBhV verpflichtet aber die Festsetzungsstelle zur Anhörung des beihilfeberechtigten Beamten und erfordert mithin seine Unterrichtung über die Antragstellung der berücksichtigungsfähigen Person. Nimmt der berücksichtigungsfähige Angehörige eine unbillige Härte im Sinne von § 51 Abs. 7 BBhV an und begehrt deshalb ein vom Beamten unabhängiges Kostenantragsrecht, dürfte dies gegen die Annahme einer konkludenten Einwilligung auch in die Übermittlung der Information an den beihilfeberechtigten Beamten sprechen. Dies schließt aber im Einzelfall das Vorliegen einer solchen Einwilligung nicht aus, die ausdrücklich erklärt werden oder sich aus den konkreten Umständen ergeben kann. Fehlt eine konkludente oder ausdrückliche Einwilligung in die Übermittlung, ist allein schon die Mitteilung an den Beamten, dass die berücksichtigungsfähige Person einen Antrag nach § 51 Abs. 7 BBhV gestellt hat, als aktiver staatlicher Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zu bewerten.

44 BVerfGE 106, 28 (45); BVerfG, Beschluss vom 23.02.2007 - 1 BvR 2368/06, NvWZ 2007, 688 (690); dazu auch Gersdorf, in: BeckOK InfoMedienR, 38. Ed. 01.05.2021, GG Art. 2 Rn. 41 m.w.N. zur Rspr. und zum Meinungsstand. Im Rahmen des Bundesdatenschutzgesetzes und der für öffentliche Stellen durch dieses konkretisierten Datenschutz-Grundverordnung ist die Frage des Vorliegens einer Einwilligung erst auf der Ebene der Rechtfertigung relevant; zumindest die Speicherung und weitere Verarbeitung von Daten, die der Behörde ohne Aufforderung oder Pflicht von Privaten übermittelt werden, stellt eine rechtfertigungsbedürftige Erhebung oder Erfassung der Daten dar, vgl. Arning/Rothkegel, in: Taeger/Gabel, 4. Aufl. 2022, DS-GVO Art. 4 Rn. 72 m.w.N. Zur strittigen Frage, inwieweit ein Antrag im Rahmen der Leistungsverwaltung eine „freiwillige“ Einwilligung im Sinne der DSGVO enthält siehe Schantz, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Auflage 2019, Art. 6 Abs. 1 DSGVO Rn. 13 f. m.w.N. und Klement, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht, 1. Auflage 2019, Art. 7 DSGVO Rn. 52.

Schon der bloßen Mitteilung über die Beantragung des eigenständigen Antragsrechts wohnt die Information inne, dass die berücksichtigungsfähige Person vom Vorliegen einer unbilligen Härte im Sinne von § 51 Abs. 7 BBhV ausgeht, wegen der aus ihrer Sicht das reguläre Verfahren über den beihilfeberechtigten Beamten unzumutbar ist. Die unbillige Härte im Sinne von § 51 Abs. 7 BBhV dürfte sich häufig aus Umständen ergeben, die das Verhältnis der beihilfeberechtigten Beamten und der berücksichtigungsfähigen Angehörigen betrifft. So benennt Nr. 51.7 BBhVVwV (dazu bereits unter 2.2.2, S. 6) ausdrücklich den Fall, dass den berücksichtigungsfähigen Personen die Beihilfestellung durch die beihilfeberechtigte Person wegen des Getrenntlebens von beihilfeberechtigten und berücksichtigungsfähigen Personen nicht zuzumuten ist. Das kann zum Beispiel der Fall sein, wenn befürchtet werden muss, dass die beihilfeberechtigte Person die Aufwendungen für seine berücksichtigungsfähigen Personen nicht oder nicht rechtzeitig beantragt oder die für Aufwendungen der berücksichtigungsfähigen Personen gewährten Beihilfen nicht zweckentsprechend einsetzt. Das Vorliegen einer unbilligen Härte kommt darüber hinaus in einer Vielzahl verschiedener Konstellationen in Betracht, beispielsweise bei zerrütteten Ehe- und Familienverhältnissen trotz Zusammenlebens bis hin zu Gewalt und Missbrauch, aber auch etwa bei psychischen Problemen. Der Antrag kann zudem je nach Einzelfall darauf hinweisen, dass die berücksichtigungsfähige Person gerade wegen der Umstände, die die unbillige Härte begründen, eine Behandlung in Anspruch genommen hat oder nehmen will. Die Eingriffsintensität kann sich im konkreten Einzelfall auch noch vertiefen, sofern diese Angaben seitens des beihilfeberechtigten Beamten mit weiteren Informationen verknüpft werden kann und Rückschlüsse auf sensible Lebensumstände zulässt.

Vor diesem Hintergrund kann der Mitteilung an den beihilfeberechtigten Beamten, dass die berücksichtigungsfähige Person einen Antrag auf ein eigenständiges Kostenerstattungsantragsrecht begehrt, im Einzelfall auch ein weitreichender Informationsgehalt innewohnen.

Teilt die Festsetzungsstelle dem beihilfeberechtigten Beamten bei der Anhörung weitere Einzelheiten zur Begründung, Art der Behandlung etc. mit, intensiviert dies ebenfalls den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Die Eingriffsintensität kann nicht pauschal gleichmäßig bewertet werden, sondern hängt vom konkreten Einzelfall ab, insbesondere welche Einzelheiten dem Beamten durch die Festsetzungsstelle offenbart werden und welche Rückschlüsse aus diesen möglich sind.

4.1.2. Rechtfertigungsanforderungen

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht schrankenlos gewährleistet. Sofern nicht der unantastbare Kernbereich privater Lebensgestaltung betroffen ist, kann es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf der Grundlage eines Gesetzes beschränkt werden, sofern dies im überwiegenden Allgemeininteresse liegt, sich Voraussetzungen und Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar aus dem Gesetz ergeben und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.⁴⁵

45 St. Rspr., vgl. BVerfGE 65, 1 (43 f.); 115, 320 (344 f.).

4.1.2.1. Förmliches Gesetz oder Rechtsverordnung?

Vom Bundesverfassungsgericht und dem überwiegenden Teil der Literatur wird für Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein förmliches Parlamentsgesetz als Rechtsgrundlage gefordert.⁴⁶ Aus diesem müssen „sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und [...] damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit“⁴⁷ entsprochen werden. Zudem bestehen strikte Zweckbindungs- und Zweckbestimmungsvorgaben.⁴⁸ Selbst die wenigen Stimmen, die eine Rechtsverordnung als Rechtsgrundlage genügen ließen,⁴⁹ stellen hohe Anforderungen an die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Verordnung.⁵⁰ Das Bundesverfassungsgericht hatte in mehreren Entscheidungen jedenfalls keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Wiederholung und nähere Ausgestaltung des in der gesetzlichen Verordnungsermächtigung selbst hinreichend bestimmt festgelegten Regelungsprogramms durch eine Verordnung.⁵¹ Zulässig sei auch eine Konkretisierung von im Wesentlichen durch ein Gesetz bestimmten Eingriffen mittels einer Verordnung, die lediglich technische Details etwa der Sachverhaltsermittlung betreffen, wie sie auch sonst dem Verwaltungsvollzug überlassen werden.⁵²

§ 80 Abs. 6 Satz 1 BBG ermächtigt das Bundesministerium des Innern und für Heimat, durch Rechtsverordnung – in Gestalt der BBhV – „die näheren Einzelheiten, insbesondere zu den beihilfeberechtigten und berücksichtigungsfähigen Personen sowie zu Inhalt und Umfang der Beihilfen“ zu regeln. Satz 2 benennt beispielhaft bestimmte Regelungsgegenstände, die in der Verordnung „insbesondere“ geregelt werden können; ein mögliches eigenständiges Antragsrecht von berücksichtigungsfähigen Personen und das entsprechende Verfahren werden dabei weder direkt noch indirekt angesprochen.

Die Verordnungsermächtigung des § 80 Abs. 6 Satz 1 BBG ist eine weitreichende Generalklausel für die Ausgestaltung der Beihilfe nach § 80 BBG. Dies wirft die Frage auf, ob § 80 Abs. 6 BBG

46 St. Rspr., vgl. BVerfGE 65, 1 (44); 79, 256 (269), 82, 192 (195); 89, 69 (84); 92, 191 (197); Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 2 Abs. 1 Rn. 91; Jarass, in: Jarass/Pieroth, 17. Auflage 2022, GG Art. 2 Rn. 65 ff.; Kunig/Kämmerer, in: v. Münch/Kunig, 7. Aufl. 2021, GG Art. 2 Rn. 87.

47 BVerfGE 65, 1 (44).

48 BVerfGE 65, 1 (44, 46); BVerfGE 92, 191 (197); Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2013, Art. 2 Abs. 1 Rn. 91; Mitteilung der Kommission, Leitlinien zum Datenschutz bei Mobil-Apps zur Unterstützung der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie, 16.04.2020, C(2020) 2523 final, S. 12 f.

49 Ohne nähere Begründung und Einzelheiten Rixen, in: Sachs, 9. Auflage 2021, GG Art. 2 Rn. 107.

50 Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Auflage 2018, GG Art. 2 Rn. 23 sowie weitere Nachweise bei Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2013, Art. 2 Abs. 1 Rn. 91, Fn. 462.

51 Vgl. etwa BVerfGE 89, 69 (84 f. – nähere Ausgestaltung der im Straßenverkehrsgesetz vorgesehenen Einholung eines psychologischen Gutachtens zur Feststellung der Kraftfahreignung durch Verordnung); BVerfGE 150, 1 (160 ff. – Konkretisierung der Stichprobe der Bevölkerung beim Zensus 2011 durch Verordnung); zuletzt BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 04.11.2022 – 2 BvR 2202/19 –, juris Rn. 26 (Konkretisierung der in § 9 Abs. 2 Satz 1 BbgPolG vorgesehen Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte durch Verordnung).

52 BVerfGE 150, 1 (162 Rn. 355 unter Verweis auch auf Rn. 231).

den verfassungsgerichtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit von Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung genügt, wie sie mit § 51 Abs. 7 BBhV verbunden sind.

Selbst der bloßen Mitteilung an den beihilfeberechtigten Beamten über die Antragstellung nach § 51 Abs. 7 BBhV wohnt dabei der nicht unerhebliche Informationsgehalt inne, dass die berücksichtigungsfähige Person das Vorliegen einer unbilligen Härte annimmt. Diese Information kann zudem je nach konkretem Einzelfall auch weitere Rückschlüsse für den Beamten etwa zu den Hintergründen der Annahme der unbilligen Härte und der Art der Behandlung ermöglichen. Dies kann die Eingriffsintensität im Einzelfall erheblich vertiefen.

Dies deutet darauf hin, dass über die Frage der mit der Anhörung verbundenen Übermittlung der Daten an den beihilfeberechtigten Beamten eine konkrete Entscheidung des Gesetzgebers selbst in einem formellen Gesetz erforderlich sein könnte. Die weitgefasste Generalklausel des § 80 Abs. 6 Satz 1 BBG dürfte diesbezüglich nicht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an Bestimmtheit und Normenklarheit des in der Härtefallregelung des § 51 Abs. 7 BBhV vorgesehenen Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung der berücksichtigungsfähigen Personen genügen. Denn § 80 Abs. 6 BBG erwähnt zwar grundsätzlich auch die „berücksichtigungsfähigen Personen“ und „Inhalt und Umfang der Beihilfen“ als Regelungsgegenstände der Verordnung. Im Regelfall, also bei der Beantragung der Beihilfen durch den beihilfeberechtigten Beamten, dürfte dabei ein Einverständnis der berücksichtigungsfähigen Personen mit der Kenntnisnahme des Beamten von den relevanten personenbezogenen Informationen vorliegen. Der Ausnahmefall, dass der Beamte im Rahmen einer Anhörung auch gegen den Willen der berücksichtigungsfähigen Person (zumindest) davon erfährt, dass die Person bei Vorliegen einer unbilligen Härte die Kostenerstattung selbst beantragen will, findet dagegen keine konkrete Andeutung in § 80 Abs. 6 BBG.

Im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht bietet § 28 VwVfG eine gesetzliche Rechtsgrundlage für die Anhörung von durch einen beehrten Verwaltungsakt belasteten Dritten.⁵³ Ob im Wege der verfassungskonformen Auslegung eventuell doch eine ergänzende⁵⁴ oder analoge⁵⁵ Anwendung von § 28 VwVfG neben § 51 Abs. 7 BBhV möglich und damit der hier in Rede stehende Grundrechtseingriff durch ein (diesbezüglich hinreichend bestimmtes) formelles Gesetz gerechtfertigt ist, kann mangels obergerichtlicher Rechtsprechung zu § 51 Abs. 7 BBhV nicht beurteilt werden. Auch Rechtsprechung und Literatur zu vergleichbaren Verordnungsregelungen sind nicht ersichtlich.

4.1.2.2. Verhältnismäßigkeit

Im Folgenden wird auf die Frage eingegangen, ob die in § 51 Abs. 7 BBhV vorgegebene Pflicht zur Anhörung der beihilfeberechtigten Beamten mit Blick auf die informationelle Selbstbestim-

53 Schneider, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG § 28 Rn. 36.

54 Siehe zur Frage der ergänzenden Anwendbarkeit von § 28 VwVfG neben § 51 Abs. 7 BBhV schon 2.2.3., S. 7 ff.

55 Grundsätzliche Überlegungen zur analogen Anwendung von § 28 VwVfG bei Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs, 10. Auflage 2022, VwVfG § 28 Rn. 15.

mung der berücksichtigungsfähigen Personen verhältnismäßig ist. Dazu muss die Anhörung einem legitimen Zweck dienen und zu dessen Erreichung geeignet, erforderlich und angemessen sein.

4.1.2.2.1. Legitimer Zweck

Das Bundesverfassungsgericht fordert zur Rechtfertigung von Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, dass der verfolgte legitime Zweck im Schutz überwiegender Allgemeininteressen besteht.⁵⁶

§ 51 Abs. 7 BBhV dürfte zwei Ziele verfolgen: Zum einen dient die Anhörung der behördlichen Aufklärung und Prüfung des durch die berücksichtigungsfähige Person vorgetragenen Sachverhalts und steht damit im öffentlichen Interesse. Da auch die Beihilfeberechtigung der berücksichtigungsfähigen Angehörigen nach geltender einfachgesetzlicher Rechtslage ein eigenes Recht des Beamten darstellt, dient die Anhörung zum anderen der Wahrung seiner Rechte. Dem Beamten soll ermöglicht werden, seine Gründe und Bewertung der Sachlage darzulegen, bevor die Festsetzungsbehörde über ein eigenständiges Antragsrecht der berücksichtigungsfähigen Person entscheidet.

Das öffentliche Interesse an einer behördlichen Sachverhaltsaufklärung und Prüfung zum Schutz vor Missbrauch ist grundsätzlich als ein schützenswertes Allgemeininteresse von nicht geringem Gewicht zu bewerten. Das begehrte eigenständige Antragsrecht der berücksichtigungsfähigen Person steht zudem im Gegensatz zum eigentlichen Beihilfesystem, das den materiellen Beihilfeanspruch sowie das Beihilfeverfahren allein an den Beamten knüpft. Insofern dürften sich zahlreiche verwaltungstechnische und rechtliche Folgefragen aus der Einräumung der Ausnahme ergeben. Mithin könnte ein besonderes öffentliches Interesse daran bestehen, wirklich nur in absoluten Ausnahmefällen ein eigenständiges Antragsrecht zuzugestehen und daher den zugrundeliegenden Sachverhalt so umfassend wie möglich zu ermitteln.

Auch der Schutz der Rechte Dritter liegt grundsätzlich im Allgemeininteresse und kann Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung rechtfertigen. Aus § 51 Abs. 7 BBhV und dem BBG wird zwar nicht klar, ob der Beamte selbst gar keine Kostenerstattung mehr für den berücksichtigungsfähigen Angehörigen beantragen kann oder seine Antragsberechtigung auch dann fortbesteht, wenn der Angehörige ausnahmsweise ein eigenständiges Antragsrecht erhält. Doch selbst ein Nebeneinanderbestehen der Antragsrechte des Beamten und des Angehörigen schränkt die Rechte des Beamten ein, da das Antragsrecht sonst eigentlich allein dem beihilfeberechtigten Beamten zusteht. Zudem obliegen dem Beamten Mitwirkungspflichten im Beihilfeverfahren, insbesondere zur Angabe von Veränderungen beihilferelevanter Umstände auch betreffend der berücksichtigungsfähigen Personen. Es erscheint zumindest denkbar, dass die Erfüllung dieser Mitwirkungspflichten erschwert oder vereitelt werden könnte, wenn der Beamte nicht nach § 51 Abs. 7 BBhV angehört wird. Ferner dürfte mit einem eigenständigen Antragsrecht der berücksichtigungsfähigen Person auch die Berechtigung der Festsetzungsbehörde einhergehen, an diese Person statt an

56 St. Rspr. seit BVerfGE 65, 1 (Leitsatz 2 und S. 44 ff.); 92, 191 (197 f.); zuletzt BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 4. November 2022 – 2 BvR 2202/19 –, Rn. 26 (juris).

den Beamten befreiend zu leisten. Dies dürfte die Rechte des Beamten aus Art. 14 Abs. 1 GG betreffen (dazu schon 3.2., S. 12).

4.1.2.2.2. Geeignetheit und Erforderlichkeit

Die Anhörung des beihilfeberechtigten Beamten erscheint auch geeignet, die verfolgten legitimen Zwecke zu erreichen. Sie müsste ferner zur Zweckerreichung erforderlich sein, d.h. das mildeste unter den gleich geeigneten, zur Verfügung stehenden Mitteln darstellen.

Neben Nachfragen bei den Antragstellern dürfte der Festsetzungsbehörde zur Sachverhaltsermittlung und -überprüfung wohl regelmäßig nur die Anhörung der beihilfeberechtigten Beamten zur Verfügung stehen. Selbst wenn keine Bedenken der Festsetzungsbehörde hinsichtlich der Plausibilität oder Glaubhaftigkeit des Vorbringens beziehungsweise Glaubwürdigkeit der berücksichtigungsfähigen Person bestehen, sichert die Anhörung des beihilfeberechtigten Beamten die im öffentlichen Interesse liegende Vollständigkeit und Richtigkeit der Entscheidung zugrunde zu legenden Sachverhalts ab. Sofern der Gesetz- beziehungsweise Verordnungsgeber eine so intensive, über Rückfragen an die Antragsteller hinausgehende Sachverhaltsermittlung und -prüfung für erforderlich hält, dürfte die Anhörung des beihilfeberechtigten Beamten dafür im Regelfall auch das mildeste zur Verfügung stehende Mittel darstellen.

Die Anhörung des Beamten dürfte auch mit Blick auf die Wahrung seiner Rechte, als weiteren mit § 51 Abs. 7 BBhV verfolgten Zweck, das mildeste Mittel darstellen, sofern die dem Beamten dabei offenbarten Informationen über den berücksichtigungsfähigen Angehörigen dabei auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt werden. Insbesondere ist eine nachträgliche Information des Beamten über die Gewährung eines eigenständigen Antragsrechts an einen Angehörigen nicht gleich effektiv zur Wahrung der Rechte des Beamten, da diese dann bereits berührt sind. Von der hier in Rede stehenden Erforderlichkeit ist die Frage zu unterscheiden, ob eine nachträgliche Information des Beamten in Ausnahmefällen aus Gründen der Angemessenheit (dazu sogleich) anstelle einer Anhörung in Betracht kommt.

4.1.2.2.3. Angemessenheit

Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung muss zudem in einem angemessenen Verhältnis zu den mit diesem verfolgten Zwecken stehen.

Grundsätzlich bildet § 51 Abs. 7 BBhV eine Härtefallregelung, die berücksichtigungsfähigen Angehörigen die Möglichkeit eröffnen soll, selbst Anträge auf Kostenerstattung zu stellen, anstatt diese auch bei Vorliegen einer unbilligen Härte darauf zu verweisen, die Kostenerstattung wie im Regelfall über den beihilfeberechtigten Beamten geltend zu machen. Insofern schafft § 51 Abs. 7 BBhV bei Vorliegen einer unbilligen Härte eine Option, die für die Angehörigen milder ist als dem beihilfeberechtigten Beamten bei der Kostenerstattungsbeantragung die Einzelheiten der Behandlung offenzulegen.

Wenngleich auch die Anhörung nach § 51 Abs. 7 BBhV mit einem Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der berücksichtigungsfähigen Person verbunden ist, erscheint es nicht von vornherein unangemessen, dass der beihilfe- und eigentlich antragsberechtigte Beamte auch bei Vorliegen einer unbilligen Härte zur Sachverhaltsermittlung und -überprüfung sowie zur Wahrung seiner Rechte zumindest angehört wird. Zwar zeichnet sich eine unbillige Härte nach § 51

Abs. 7 BBhV gerade dadurch aus, dass ein eigenständiges Antragsrecht des Angehörigen auch ohne Zustimmung des Beamten geboten erscheint.

Zum einen können die Umstände, die die unbillige Härte begründen, dem Beamten (etwa im Falle des Getrenntlebens und gleichzeitiger Störung des gegenseitigen Vertrauens, vgl. § 51.7 BBhVVwV) bereits bekannt sein, sodass sich damit die Intensität des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch die Festsetzungsbehörde tatsächlich auf die bloße Mitteilung über die (verwaltungstechnische) Beantragung des eigenständigen Antragsrechts beschränkt. Zum anderen muss die unbillige Härte nicht zwingend auf Umständen beruhen, die der Beamte verursacht hat, sondern kann beispielsweise auch aus individuellen (etwa psychischen) Problemen der berücksichtigungsfähigen Person folgen. Überdies kann die unbillige Härte im konkreten Einzelfall zwar aus Sicht der Angehörigen das reguläre Verfahren und auch eine Bevollmächtigung durch den beihilfeberechtigten Beamten unzumutbar erscheinen lassen, da diese jederzeit widerrufen werden kann und die Kostenerstattungsbeantragung durch den Beamten selbst nicht ausschließt. Allerdings ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, dass bei Vorliegen einer unbilligen Härte das Verhältnis von berücksichtigungsfähiger Person und beihilfeberechtigtem Beamten im Regelfall so stark gestört ist, dass schon eine Anhörung ohne Offenlegung von Einzelheiten zur Begründung und zur Behandlung unangemessen erscheint.

Allerdings sind die vorstellbaren Erscheinungsformen der „unbilligen Härte“ im Sinne von § 51 Abs. 7 BBhV vielgestaltig. Fraglich ist, ob im Ausnahmefall aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sogar von der Anhörung abgesehen werden müsste. So sind Konstellationen vorstellbar, bei denen der Sachverhalt, insbesondere das Vorliegen einer unbilligen Härte, bereits anderweitig hinreichend feststeht und der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (oder weitere Grundrechte) der Angehörigen eine solche Intensität aufweist, dass die mit der Anhörung des Beamten verbundene Offenlegung von persönlichen Informationen der berücksichtigungsfähigen Person unzumutbar erscheint.

Zu denken wäre beispielsweise an unbillige Härten, die etwa im Falle körperlicher oder psychischer Erkrankungen der berücksichtigungsfähigen Person schon durch Atteste hinreichend glaubhaft gemacht wurden oder durch gerichtliche Verurteilungen festgestellt wurden. Schließlich erscheint nicht fernliegend, dass etwa bei von Gewalt geprägten Ehe- und Familienverhältnissen schon allein die Information über die Beantragung eines eigenständigen Antragsrechts zur Kostenerstattung nicht nur Rückschlüsse auf persönliche Informationen über den Angehörigen zulässt, sondern diesen gegebenenfalls Eskalationsgefahren aussetzt. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass Angehörige in krassen Ausnahmefällen sogar von der Inanspruchnahme einer Behandlung Abstand nehmen, weil sie wissen, dass die Kostenerstattung entweder regulär über den Beamten zu erfolgen hat oder dieser im Falle von § 51 Abs. 7 BBhV zumindest anzuhören ist.

Auf der anderen Seite würde ein vollständiges Absehen von der Anhörung des Beamten im Ausnahmefall bedeuten, dass dieser vor der Entscheidung der Festsetzungsbehörde gar keine Gelegenheit erhält, dazu Stellung zu nehmen. Die Begründung der beihilfeberechtigten Person für das Vorliegen einer „unbilligen Härte“ kann aber zum einen auch Informationen über den Beamten beinhalten. Zum anderen steht der Beihilfeanspruch nach der Gesamtkonzeption des Beihilferechts auch im Fall von § 51 Abs. 7 BBhV grundsätzlich dem Beamten zu. Der Gesetzgeber hat insbesondere davon abgesehen, das Beihilferecht – wie etwa das Recht der Familienversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung (dazu im Folgenden unter 4.2.) – so umzugestalten, dass

Angehörige einen eigenständigen Beihilfeanspruch haben. Überdies könnte ein Absehen von der Anhörung im Einzelfall die Erfüllung der weiterhin bestehenden Mitwirkungspflichten des Beamten erschweren oder vereiteln.

Vor diesem Hintergrund kann nicht abschließend beurteilt werden, ob die Grundkonzeption des Beihilferechts die Anhörung des originär beihilfeberechtigten Beamten in Konstellationen nach § 51 Abs. 7 BBhV in allen Fällen zu rechtfertigen vermag. Mangels Rechtsprechung und Literatur zu dieser oder vergleichbaren Fragestellungen kann auch nicht bewertet werden, ob in besonders gelagerten Ausnahmefällen im Wege der verfassungskonformen Auslegung eine ergänzende oder analoge Anwendung der Ausnahmetatbestände des § 28 Abs. 2⁵⁷ bzw. Abs. 3 VwVfG in Betracht kommt.⁵⁸ Eine Übermittlung personenbezogener Daten des Angehörigen im Rahmen der Anhörung des Beamten ist jedenfalls dann selbst bei gewichtigen Allgemeininteressen nicht zu rechtfertigen, wenn diese den unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen.⁵⁹

4.2. Kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG

Im Rahmen der Anfrage an die Wissenschaftlichen Dienste wurde darauf verwiesen, dass bei familienversicherten volljährigen Kindern in der gesetzlichen Krankenversicherung der Stammversicherte - anders als bei der beamtenrechtlichen Beihilfe - keinerlei Informationen über die Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen erhält.

Hierin dürfte jedoch nach hiesiger Auffassung kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liegen.

Die Beihilfe ist ein gegenüber der gesetzlichen Krankenversicherung nach Konzeption und Rechtsgrundlagen selbstständiges beamtenrechtliches Instrument der Krankenfürsorge.⁶⁰ Es handelt sich um „grundverschiedene Sicherungssysteme“⁶¹, deren System- und Strukturunterschiede nach der Rechtsprechung von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht Ungleichbehandlungen im Sinne des Art. 3 GG zwischen privatversicherten Beihilfeberechtigten und gesetzlich Versicherten rechtfertigen können.⁶²

57 Zum Absehen aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten nach der Generalklausel des § 28 Abs. 2 Teilsatz 1 VwVfG vgl. Schneider, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 3. EL August 2022, VwVfG § 28 Rn. 56.

58 Allgemein zur Möglichkeit einer teilweise ergänzenden Anwendung insbesondere der Ausnahmetatbestände des § 28 Abs. 2 und 3 VwVfG vgl. Kallerhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs 10. Auflage 2022, VwVfG § 28 Rn. 12 m.w.N. aus Rspr. und Lit. sowie zur Analogiemöglichkeit Rn.15; zu Analogien insbesondere bei Geheimhaltungsinteressen vgl. auch Schneider, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 3. EL August 2022, § 28 VwVfG Rn. 31.

59 BVerfGE 65, 1 (46).

60 Grigoleit in: Battis, Bundesbeamtengesetz, 6. Auflage 2022, § 78, Rn. 5.

61 BVerwG, Urteil vom 24. November 1988 – 2 C 18/88 –, Rn. 15 (juris).

62 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 13. Februar 2008 – 2 BvR 613/06 –, Rn. 19 (juris); BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2005 – 2 C 35/04 –, Rn. 33 (juris).

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Dabei ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Laut Bundesverfassungsgericht steht dem Normgeber bei der Regelung des Beihilferechts ein verhältnismäßig weiter Gestaltungsspielraum zu. Der Gleichheitssatz ist danach nicht schon dann verletzt, wenn der Normgeber nicht die gerechteste, zweckmäßigste oder vernünftigste Lösung gewählt hat. Vielmehr können nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstandet werden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertentscheidungen entgegenstehen.⁶³

Danach müssen aus verfassungsrechtlichen Gründen Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung und Versicherungsnehmer in der privaten Krankenversicherung nicht gleichgestellt werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu ausgeführt, dass es sich bei den Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung um Leistungen aus öffentlichen Kassen, die der grundsätzlich umfassenden Sicherung des Betroffenen und seiner Familie in Krankheitsfällen dienen, handelt. Die gesetzliche Krankenversicherung steht im Gegensatz zu der privaten Eigenvorsorge des Beamten und der ergänzenden, nachrangigen Unterstützung durch den Dienstherrn. Die beamtenrechtliche Krankenfürsorge ist am Regeltyp des Dienstes im Beamtenverhältnis als Lebensberuf orientiert, der gerade im Hinblick auf den besonderen beamtenrechtlichen Schutz von der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung ausgenommen ist. Die Krankheitsvorsorge auf Grund von Beihilfe und Privatversicherung unterscheidet sich von der gesetzlichen Krankenversicherung im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Verankerung, die Finanzierung, die Leistungsvoraussetzungen, das Leistungsspektrum und die Leistungsformen.⁶⁴

So erhalten die Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung beispielsweise die Leistungen grundsätzlich als Sach- oder Dienstleistung, soweit im Fünften Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) oder Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) nicht Abweichendes vorgesehen ist, § 2 Abs. 2 SGB V. Demgegenüber erstattet die Beihilfe die dem Beamten entstandenen Aufwendungen im Rahmen bestimmter Prozentsätze. Für die restlichen Aufwendungen muss der Beamte Eigenvorsorge treffen, regelmäßig in Form einer privaten Krankenversicherung. Für die Beihilfe gilt mithin – wie bei der privaten Krankenversicherung – das Kostenerstattungsprinzip im Gegensatz zum Sachleistungsprinzip der gesetzlichen Krankenversicherung. Der Beamte rechnet regelmäßig selbst mit den Leistungserbringern, wie Ärzten oder Apotheken, ab und muss mit eigenen Geldleistungen in Vorleistung treten. Anders als Beamten entstehen dem gesetzlich Versicherten demgegenüber in der Regel keine zu erstattenden Kosten, sondern der jeweilige Versicherungsträger hat mit den Leistungserbringern zugunsten der Versicherten Verträge abgeschlossen, wonach die

63 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 13. Februar 2008 – 2 BvR 613/06 –, Rn. 18 (juris).

64 BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2005 – 2 C 35/04 –, Rn. 30 (juris).

Versicherten Sach- oder Dienstleistungen zu Lasten des Versicherungsträgers erhalten.⁶⁵ Beihilfeberechtigte hingegen schließen üblicherweise selbst einen individuellen Behandlungsvertrag mit den Leistungserbringern ab.⁶⁶

Zudem ist die Familienversicherung nach § 10 SGB V seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Strukturreform im Gesundheitswesen⁶⁷ eine eigenständige Versicherung. Die Eigenständigkeit der Familienversicherung begründet für die Familienangehörigen grundsätzlich die gleichen Leistungsansprüche, die die Stammversicherten haben. Die Ausgestaltung der Familienversicherung als eigene Versicherung des Familienangehörigen hat zur Folge, dass daraus resultierende Leistungsansprüche nicht dem Stammversicherten, sondern dem Familienangehörigen selbst zustehen. Nur dieser ist deshalb in der Regel berechtigt, die betreffenden Ansprüche geltend zu machen. Der Stammversicherte ist demgegenüber grundsätzlich nicht befugt, Leistungsansprüche des Angehörigen in eigenem Namen zu verfolgen.⁶⁸ Laut Gesetzesbegründung gab das vor der Reform geltende Recht dem Mitglied (Stammversicherten) einen Anspruch auf Leistungen für seine Familienangehörigen und bezog sie dadurch in den Versicherungsschutz ein. Rechtsträger war das Mitglied; der mitversicherte Angehörige konnte Versicherungsansprüche deshalb nicht aus eigenem Recht geltend machen und verfolgen. Diese Rechtslage trug nach Auffassung des Gesetzgebers der gesellschaftlichen und familiären Entwicklung, insbesondere dem Verhältnis der Ehegatten zueinander und dem Verhältnis der heranwachsenden Kinder zu ihren Eltern nicht mehr Rechnung. Aus diesem Grund wurden die Angehörigen des Kassenmitglieds ebenfalls versichert mit eigenen Leistungsansprüchen.⁶⁹

Einen solchen grundlegenden Systemwechsel hat der Gesetzgeber im Bereich des beamtenrechtlichen Beihilferechts nicht vorgenommen. Der Beihilfeanspruch auch für berücksichtigungsfähige Angehörige steht ausschließlich dem Beamten zu, nicht seinen Familienangehörigen. Eine sachwidrige Ungleichbehandlung liegt somit nicht vor.

65 Conze in: Conze/Karb/Wölk/Reidel, Personalbuch Arbeits- und Tarifrecht öffentlicher Dienst, 7. Auflage 2021, Beihilfe, Rn. 915 f.

66 Schmidt, Die Beihilfesysteme des Bundes und der Länder im Vergleich - Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, 2019, S. 20, abrufbar unter https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Ministerium/Berichte/Gutachten_Schmidt_-_Beihilfe_bf.pdf.

67 Gesetz vom 20. Dezember 1988, BGBl. I 1988, S. 2477.

68 Bundessozialgericht (BSG), Urteil vom 16. Juni 1999 – B 1 KR 6/99 R –, 11 (juris).

69 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Strukturreform im Gesundheitswesen (Gesundheits-Reformgesetz — GRG), Bundestagsdrucksache 11/2237, S. 161.