

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Recht des öffentlichen Dienstes und des Dienstrechts der Soldaten sowie des Rechts der Wehrpflichtigen und Zivildienstpflichtigen

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 33 Abs. 5
EStG	§ 2 Abs. 3
LBG BW	§ 78 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 2 und 4, Satz 4
LBG BW 1986	§ 101 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 Satz 3
BVO BW	§ 5 Abs. 4 Nr. 4, § 14 Abs. 1 Satz 1
BhV	§ 5 Abs. 4 Nr. 3

Titelzeile:

§ 5 Abs. 4 Nr. 4 BVO BW verstößt gegen den verfassungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes und ist unwirksam

Stichworte:

Beihilfe; Vorbehalt des Gesetzes; Ehegatte; Lebenspartner; wirtschaftlich unabhängig; nicht wirtschaftlich unabhängig; Alimentation; prozedurale Begründungspflicht; Homogenitätsgebot; Rechtsverordnung; Verordnungsermächtigung; Einkommensverhältnisse; Gesamtbetrag der Einkünfte; Ermächtigungsgrundlage; Strukturprinzipien; Eigenvorsorge; Rechtsfolgenseite; Bemessungssatz; Bemessung der Beihilfe; Beihilfebemessung; Beihilfeausschluss; Ausschluss von der Beihilfegewährung; Leistungsausschluss.

Leitsatz:

§ 5 Abs. 4 Nr. 4 BVO BW, wonach Aufwendungen in Krankheits- und Pflegefällen nicht beihilfefähig sind, die dem wirtschaftlich unabhängigen Ehegatten oder Lebenspartner des Beihilfeberechtigten entstanden sind, verstößt gegen den verfassungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes und ist unwirksam.

Urteil des 5. Senats vom 28. März 2019 - BVerwG 5 C 4.18

- I. VG Stuttgart vom 30. Mai 2016
Az: VG 12 K 1564/14
- II. VGH Mannheim vom 14. Dezember 2017
Az: VGH 2 S 1289/16





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 5 C 4.18
VGH 2 S 1289/16

Verkündet
am 28. März 2019

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 28. März 2019
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Vormeier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Stengelhofen-Weiß,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Störmer,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Harms und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Holtbrügge

für Recht erkannt:

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 14. Dezember 2017 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, ein Ruhestandsbeamter, begehrt die Bewilligung von Beihilfe zu krankheitsbedingten Aufwendungen, die seiner Ehefrau, einer Rentnerin, im Zeitraum Mai bis Dezember 2013 entstanden sind. Der Gesamtbetrag der Ein-

künfte der Ehefrau des Klägers nach § 2 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes betrug in den beiden Jahren vor Stellung des Beihilfeantrags jeweils zwischen 10 000 und 11 000 €.

- 2 Der Beklagte lehnte den Beihilfeantrag des Klägers unter Hinweis darauf ab, dass die insoweit maßgeblichen Einkünfte seiner Ehefrau die in der Beihilfeverordnung für die Gewährung einer Beihilfe festgelegte Einkunftsgrenze überschritten. Die nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen.
- 3 Das Berufungsgericht hat, nachdem die gesetzliche Krankenversicherung der Ehefrau des Klägers mitgeteilt hatte, sie habe zu den Aufwendungen keine Kosten erstattet und halte eine Kostenübernahme auch für gesetzlich ausgeschlossen, das erstinstanzliche Urteil und die Bescheide des Beklagten überwiegend aufgehoben und diesen entsprechend zur Bewilligung der Beihilfe verpflichtet. Zwar bestünde für die in der Beihilfeverordnung enthaltene Regelung, dass dem Ehegatten oder Lebenspartner des Beihilfeberechtigten entstandene krankheitsbedingte Aufwendungen nicht beihilfefähig seien, wenn der Gesamtbetrag der Einkünfte des Ehegatten oder Lebenspartners in den beiden Kalenderjahren vor Stellung des Beihilfeantrags jeweils 10 000 € überstiegen habe, eine ausreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. Die durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014 vorgenommene Absenkung der Einkunftsgrenze von 18 000 auf 10 000 € sei jedoch durch den parlamentarischen Gesetzgeber nicht ausreichend begründet worden. Außerdem sei die Grenze von 10 000 € jährlich für die Annahme wirtschaftlicher Unabhängigkeit des Ehegatten oder Lebenspartners des Beihilfeberechtigten zu niedrig festgesetzt worden.
- 4 Hiergegen richtet sich die Revision des Beklagten. Er macht geltend, dass die vom Berufungsgericht aus dem Besoldungsrecht übernommene Begründungspflicht im Beihilferecht nicht bestehe und allein ein Verstoß gegen eine etwaige Begründungspflicht nicht die Unwirksamkeit der entsprechenden Regelung in der Beihilfeverordnung begründe. Der Betrag von 10 000 € sei ausreichend für die Annahme einer wirtschaftlichen Unabhängigkeit des berücksichtigungsfähigen Angehörigen.

5 Der Kläger tritt der Revision entgegen.

II

- 6 Die zulässige Revision ist unbegründet. Das angefochtene Urteil verletzt zwar Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), soweit der Verwaltungsgerichtshof entscheidungstragend angenommen hat, § 78 des Landesbeamtengesetzes (LBG BW) vom 9. November 2010 (GBl. S. 793) in der Fassung von Art. 12 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/2014 vom 18. Dezember 2012 (GBl. S. 677) genüge dem verfassungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs erweist sich aber wegen des Verstoßes gegen diesen verfassungsrechtlichen Grundsatz im Ergebnis als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Dem Kläger steht gegen den Beklagten ein Anspruch auf weitere Beihilfe in Höhe des vom Verwaltungsgerichtshof zuerkannten Betrages zu.
- 7 Zwischen den Beteiligten ist - wie mit ihnen in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat erörtert - zu Recht allein streitig, ob die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für die Ehefrau des Klägers nach § 5 Abs. 4 Nr. 4 der Verordnung des Finanzministeriums über die Gewährung von Beihilfe in Geburts-, Krankheits-, Pflege- und Todesfällen (Beihilfeverordnung - BVO BW) vom 28. Juli 1995 (GBl. S. 561) in der Fassung von Art. 9 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/2014 vom 18. Dezember 2012 (GBl. S. 677) wirksam ausgeschlossen ist. Danach sind - soweit hier von Interesse - die in §§ 6 bis 10 BVO BW genannten Aufwendungen nicht beihilfefähig, die für den Ehegatten des Beihilfeberechtigten oder dessen Lebenspartner nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz entstanden sind, wenn der Gesamtbetrag der Einkünfte (§ 2 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes) des Ehegatten oder des Lebenspartners in den beiden Kalenderjahren vor der Stellung des Beihilfeantrags jeweils 10 000 € übersteigt. Der Leistungsausschluss unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes (1). Er findet - entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs - in § 78 LBG BW keine diesem Vorbehalt gerecht werdende Rechtsgrundlage und ist daher unwirksam (2).
- 8 1. Die grundlegende Entscheidung über den Ausschluss der Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für berücksichtigungsfähige Ehegatten oder Lebenspartner des

Beihilfeberechtigten im Hinblick auf deren Einkommensverhältnisse ist dem Gesetzgeber vorbehalten.

- 9 Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes, der sich aus dem rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungssystem des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 und 3 GG) ergibt und jedenfalls aufgrund des Homogenitätsgebots (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) auch für die Landesgesetzgebung verbindlich ist, gilt auch für das Beihilferecht (BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 2017 - 5 C 17.16 - BVerwGE 161, 105 Rn. 15 m.w.N.). Die Verantwortung des Dienstherrn bei Krankheit oder Pflegebedürftigkeit des Beamten und seiner Angehörigen bedarf wegen der außergewöhnlichen Bedeutung der Beihilfe für die Betroffenen und für die Wahrung eines verfassungsgemäßen Alimentationsniveaus der normativen Ordnung. Der parlamentarische Landesgesetzgeber muss die tragenden Strukturprinzipien und wesentlichen Einschränkungen des Beihilfesystems festlegen. Andernfalls könnte der für Besoldung und Versorgung bestehende Gesetzesvorbehalt aus Art. 33 Abs. 5 GG zunehmend ausgehöhlt werden und die Exekutive das durch Besoldungs- und Versorgungsgesetze festgelegte Alimentationsniveau durch Streichungen oder Kürzungen von Beihilfeleistungen eigenmächtig absenken. Zu den tragenden Strukturprinzipien des Beihilferechts gehören insbesondere die Bestimmung des Leistungssystems, das dem Beamten und seiner Familie Schutz im Fall von Krankheit und Pflegebedürftigkeit bietet, die Festlegung der Risiken, die abgedeckt werden, des Personenkreises, der Leistungen beanspruchen kann, der Grundsätze, nach denen Leistungen erbracht, bemessen oder ausgeschlossen werden und die Anordnung, welche zweckidentischen Leistungen und Berechtigungen Vorrang haben (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Juli 2012 - 5 C 1.12 - BVerwGE 143, 363 Rn. 13; Beschluss vom 30. März 2016 - 5 B 11.16 - juris Rn. 13). Die Entscheidung, unter welchen Voraussetzungen eine Unterstützung in Form von Beihilfen gänzlich zu versagen ist, ist grundsätzlicher Natur und daher vom parlamentarischen Landesgesetzgeber selbst zu treffen (BVerwG, Urteil vom 19. Juli 2012 - 5 C 1.12 - BVerwGE 143, 363 Rn. 14). Demnach obliegt ihm auch die grundsätzliche Entscheidung darüber, ob und in welchem Maße medizinisch notwendige und wirtschaftlich angemessene krankheitsbedingte Aufwendungen für Ehegatten oder Lebenspartner des beihilfeberechtigten Beamten von der Beihilfefähigkeit im Hinblick auf die Einkommensverhältnisse des Ehegatten oder Lebenspartners ausge-

nommen werden (vgl. zur Möglichkeit der Berücksichtigung dieser Einkommensverhältnisse BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 1976 - 6 C 187.73 - BVerwGE 51, 193 <198 ff.>).

- 10 Diesen Anforderungen wird nicht allein dadurch genügt, dass der parlamentarische Gesetzgeber - wie hier - selbst, d.h. durch formelles Gesetz, die entsprechende Rechtsverordnung erlässt oder ändert. Das dadurch entstandene Normgebilde ist aus Gründen der Normenklarheit insgesamt als Verordnung zu qualifizieren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. September 2005 - 2 BvL 11/02 - BVerfGE 114, 303 <311>; BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2016 - 2 C 31.15 - BVerwGE 157, 54 Rn. 14, jeweils m.w.N.). In einem solchen Fall müssen zunächst die übrigen für den Erlass von Verordnungsrecht durch den parlamentarischen Gesetzgeber maßgeblichen Voraussetzungen erfüllt sein. Zudem muss das ermächtigende Landesgesetz - wie auch im Falle einer Verordnungsermächtigung an die zuständigen Fachministerien - eine gemessen an dem auch von dem Landesgesetzgeber zu beachtenden Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinreichend konkrete Verordnungsermächtigung enthalten, die den betreffenden Leistungsausschluss inhaltlich deckt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 - 2 BvF 2/03 - BVerfGE 114, 196 <238 f.>; BVerwG, Urteil vom 19. Juli 2012 - 5 C 1.12 - BVerwGE 143, 363 Rn. 15).
- 11 2. Die als Ermächtigung allein in Betracht kommende Vorschrift des § 78 LBG BW stellt keine hinreichende gesetzliche Ermächtigung für die in § 5 Abs. 4 Nr. 4 BVO BW enthaltene Regelung dar. Sie gestattet dem Ordnungsgeber weder ausdrücklich, die Beihilfefähigkeit von Aufwendungen in Abhängigkeit von den Einkommensverhältnissen des Ehegatten oder Lebenspartners des Beihilfeberechtigten auszuschließen, noch lässt sich ihr mit der gebotenen Deutlichkeit im Wege der Auslegung eine entsprechende Befugnis entnehmen.
- 12 Die vom Verwaltungsgerichtshof herangezogene Vorschrift des § 78 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 LBG BW kommt nicht als Ermächtigungsgrundlage in Betracht. Danach regelt das zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung, welche Personen beihilfeberechtigt und welche Personen berücksichtigungsfähig sind. Ihrem eindeutigen Wortlaut nach befasst sich die Vorschrift mit der Festlegung des beihilfeberechtigten oder berücksichtigungsfähigen Personen-

kreises. Sie autorisiert den Verordnungsgeber also zur Regelung des persönlichen Anwendungsbereiches der Beihilfeverordnung. § 5 Abs. 4 Nr. 4 BVO BW berührt hingegen ausschließlich deren sachlichen Anwendungsbereich. Denn die Vorschrift verhält sich nicht zu dem beihilfeberechtigten oder berücksichtigungsfähigen Personenkreis, sondern schließt die Beihilfefähigkeit der einem wirtschaftlich unabhängigen Ehegatten oder Lebenspartner des Beihilfeberechtigten entstandenen Aufwendungen im Sinne der §§ 6 bis 10 BVO BW aus. Der Umstand, dass sich dieser Beihilfeausschluss nicht auf die aus Anlass von Geburts- oder Todesfällen einem wirtschaftlich unabhängigen Ehegatten oder Lebenspartner entstandenen Aufwendungen (§§ 11, 12 BVO BW) erstreckt, belegt, dass auch diese als solche zu den berücksichtigungsfähigen Personen gehören.

- 13 § 78 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 LBG BW bietet ebenfalls keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage. Zwar lässt sich die in Rede stehende Ausschlussregelung thematisch der Ermächtigungsnorm zuordnen, welche die sachliche Beihilfefähigkeit zum Gegenstand hat. Die Vorschrift berechtigt das zuständige Ministerium zu bestimmen, welche Aufwendungen beihilfefähig sind, und davon abzusehen, kleinere gesetzliche Kostenanteile sowie Kosten des Besuchs vorschulischer oder schulischer Einrichtungen und von berufsfördernden Maßnahmen einzu beziehen. § 78 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 LBG BW enthält seinem Wortlaut nach aber keine Aussage zu dem in § 5 Abs. 4 Nr. 4 BVO BW im Hinblick auf die Einkommensverhältnisse des Ehegatten oder Lebenspartners eines Beihilfeberechtigten geregelten Leistungsausschluss.
- 14 Auch aus dem systematischen Zusammenhang zu § 78 Abs. 2 Satz 4 LBG BW ergibt sich nicht, dass der Gesetzgeber dem zuständigen Ministerium ermöglicht hätte, die Gewährung von Beihilfen für Aufwendungen auszuschließen, die wirtschaftlich unabhängigen Ehegatten oder Lebenspartnern entstanden sind. § 78 Abs. 2 Satz 4 LBG BW ordnet an, dass in der Regel die zumutbare Eigenvorsorge bei den nach der Höhe ihrer Einkünfte wirtschaftlich nicht unabhängigen Ehegatten oder Lebenspartnern - der im vorliegenden Kontext allein interessierenden Personengruppe - 50 Prozent der notwendigen und angemessenen Aufwendungen umfasst. Die Vorschrift regelt mit der Anknüpfung an die zumutbare Eigenvorsorge die Höhe des Bemessungssatzes und betrifft damit ausschließlich die Rechtsfolgenseite der Beihilfegewährung. Dies bestätigt § 78 Abs. 2

Satz 2 Nr. 4 LBG BW. Danach soll die Rechtsverordnung bestimmen, "wie die Beihilfe nach Maßgabe der Sätze 3 bis 6 zu bemessen ist". Die Bemessung von Beihilfe setzt aber gedanklich voraus, dass ein zur Beihilfegewährung führender Tatbestand erfüllt ist, ein Anspruch auf Beihilfegewährung in bestimmter, sich nach Maßgabe etwaiger Höchstbeträge sowie des jeweils anzuwendenden Bemessungssatzes ergebender Höhe besteht und deshalb eine Beihilfe in dieser Höhe festzusetzen ist. Entsprechend formuliert § 14 Abs. 1 Satz 1 BVO BW, dass sich die Beihilfe nach einem Vomhundertsatz der beihilfefähigen Aufwendungen bemisst. Abgesehen davon, dass von der Rechtsfolge einer Norm nicht auf den Inhalt ihres Tatbestandes geschlossen werden kann, ist ein Bemessungssatz von null Prozent keine Bemessung von Beihilfe, sondern der Sache nach ein vollständiger Beihilfeausschluss, den § 78 Abs. 2 Satz 4 LBG BW nach seinem Wortlaut nicht umfasst. Aus dieser Regelung kann im Umkehrschluss in Bezug auf die in ihr nicht erwähnten wirtschaftlich unabhängigen Ehegatten und Lebenspartner nur geschlossen werden, dass bei ihnen das Maß der zumutbaren Eigenvorsorge jedenfalls nicht niedriger sein darf. Demzufolge darf der Bemessungssatz für die ihnen entstandenen Aufwendungen 50 Prozent nicht übersteigen, sondern muss eher darunter liegen. Dafür, dass der Bemessungssatz in diesen Fällen auch null Prozent betragen könnte und die Beihilfegewährung ausgeschlossen werden können sollte, gibt es keine Anhaltspunkte im Gesetz.

- 15 Für dieses Verständnis spricht auch die Gesetzeshistorie des § 78 Abs. 2 Satz 4 LBG BW. Die Vorschrift entspricht der Regelung des § 101 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 Satz 3 LBG BW in der Fassung von Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Landesbesoldungsgesetzes vom 3. Februar 1986 (GBl. S. 21). Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs sollte mit diesem Gesetz das baden-württembergische Beihilfenrecht "in seinen Grundzügen" an das seit Oktober 1985 geltende Beihilfenrecht des Bundes angepasst werden (LT-Drs. 9/2434 S. 7 f.). Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen (Beihilfenvorschriften des Bundes - BhV) vom 19. April 1985 (GMBl S. 290) bestimmte in § 5 Abs. 4 Nr. 3 BhV, dass nicht beihilfefähig sind die krankheitsbedingten Aufwendungen, die für den Ehegatten des Beihilfeberechtigten entstanden sind, "wenn der Gesamtbetrag der Einkünfte (§ 2 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes) des Ehegatten im Kalenderjahr vor der Stellung des Beihilfeantrags

30 000 DM übersteigt". Der Landesgesetzgeber gestaltete § 101 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 Satz 3 LBG BW 1986 jedoch nicht in Anlehnung an diese bundesrechtliche Regelung und erklärte Aufwendungen wirtschaftlich unabhängiger Ehegatten nicht als nicht beihilfefähig. Stattdessen hielt er im Grundsatz an der sich aus dem bisherigen Beihilferecht des Landes ergebenden Regelung fest, dass das Einkommen des Ehegatten des Beihilfeberechtigten bei der Bemessung der Beihilfe berücksichtigt wird. § 12 der Verordnung des baden-württembergischen Finanzministeriums über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen vom 24. August 1970 (GBl. S. 436) regelte die "Bemessung der Beihilfen", legte in Absatz 1 den Bemessungssatz für den Beihilfeberechtigten und seinen Ehegatten abhängig von der Anzahl der berücksichtigungsfähigen Kinder zwischen 55 und 70 Prozent fest und bestimmte in Absatz 3, dass hiervon abweichend der Bemessungssatz für Ehegatten nur zehn Prozent betrage, wenn dessen Einkünfte im Kalenderjahr vor der Stellung des Beihilfeantrags oder im Jahr der Rechnungsstellung 21 000 DM übersteige. Der Gesetzgeber des § 101 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 Satz 3 LBG BW 1986 fand also einen Bemessungssatz von zehn Prozent für den wirtschaftlich unabhängigen Ehegatten vor. Allein der Umstand, dass er in der gesetzlichen Regelung seine Perspektive dergestalt wechselte, als er nunmehr den Umfang der Eigenvorsorge für den nach der Höhe seiner Einkünfte wirtschaftlich nicht unabhängigen Ehegatten regelte, gibt keinen Anlass für die Annahme, der Verordnungsgeber sei befugt, den Bemessungssatz für den wirtschaftlich unabhängigen Ehegatten auf null Prozent festzusetzen.

16 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Vormeier

Stengelhofen-Weiß

Dr. Störmer

Dr. Harms

Holtbrügge