

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Übersetzung: nein

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

Rechtsquelle/n:

BremBVO § 4j Abs. 2 Satz 1 und 2, Abs. 3

BremBVO a. F. § 4a Abs. 6 Satz 2, § 4d Abs. 2 Satz 1 und 2

BremBG a. F. § 80 Abs. 2 Satz 4 und 5, Abs. 3 Satz 3, Abs. 4

BremBesG § 3 Abs. 1

BremBesG a. F. § 7

BremBeamtVG § 3 Abs. 1

GG Art. 20 Abs. 1 und 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Art. 33 Abs. 5, Art. 80 Abs. 1 Satz 2

Titelzeile:

Änderungen der Voraussetzungen für die Beihilfefähigkeit der bei vollstationärer Pflege anfallenden Verpflegungs-, Unterkunfts- und Investitionskosten

Leitsätze:

1. Die Änderung des Umfangs der nach dem Bremischen Beihilferecht bislang als beihilfefähig anerkannten Aufwendungen für Verpflegung und Unterkunft einschließlich der Investitionskosten der Pflegeeinrichtung im Rahmen einer vollstationären Pflege zu Lasten der Beihilfeberechtigten durch den Ordnungsgeber setzt eine hinreichend bestimmte Verordnungsermächtigung des parlamentarischen (Landes-) Gesetzgebers voraus.

2. Erfolgt der Ausschluss von der Beihilfefähigkeit unter Festlegung eines Betrages, der zur Sicherstellung des amtsangemessenen Lebensunterhalts in der besonderen Belastungssituation der vollstationären Pflege dienen soll, müssen aus einer gesetzlichen Regelung zumindest auch die Parameter für die Berechnung dieses Betrages hinreichend klar hervorgehen.

Urteil des 5. Senats vom 11. August 2022 - BVerwG 5 CN 1.21

I. OVG Bremen vom 16. Dezember 2020

Az: 2 D 291/19



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 5 CN 1.21
2 D 291/19

Verkündet
am 11. August 2022

...

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache



ECLI:DE:BVerwG:2022:110822U5CN1.21.0

hat der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 11. August 2022
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Störmer, die
Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Stengelhofen-Weiß, Dr. Harms
sowie die Richter am Bundesverwaltungsgericht Holtbrügge und Preisner

für Recht erkannt:

Die Revision der Antragsgegnerin gegen das Urteil des
Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen
vom 16. Dezember 2020 wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Revisionsverfah-
rens.

G r ü n d e :

I

- 1 Gegenstand der Normenkontrolle ist die Vorschrift des § 4j der Bremischen Beihilfeverordnung (BremBVO) über die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für Leistungen der vollstationären Pflege.
- 2 Die Vorschrift wurde durch die am 21. Mai 2019 beschlossene und am 18. Juni 2019 verkündete Änderungsverordnung (Brem. GBl. S. 442) in die Bremische

Beihilfeverordnung eingefügt und ersetzt den mit Änderungsverordnung vom 26. November 2013 (Brem. GBl. S. 621) in die Bremische Beihilfeverordnung eingefügten § 4d Abs. 2 BremBVO a. F. Letzterer verhielt sich ausschließlich zu den Aufwendungen für Unterkunft und Verpflegung einschließlich der Investitionskosten bei vollstationärer Pflege. Er regelte, dass diese Aufwendungen nur beihilfefähig sind, wenn sie die in der Vorschrift festgelegten monatlichen Eigenanteile in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Dienst- und Versorgungsbezüge übersteigen. § 4j Abs. 2 Satz 1 und 2 BremBVO bestimmt demgegenüber, dass die Aufwendungen für Pflegeleistungen, die über die nach Absatz 1 beihilfefähigen Aufwendungen hinausgehen, sowie für Verpflegung und Unterkunft einschließlich der Investitionskosten beihilfefähig sind, sofern von den durchschnittlichen monatlichen nach Absatz 3 maßgeblichen Einnahmen höchstens ein Betrag in Höhe der Summe der in der Vorschrift angegebenen monatlichen Beträge verbleibt.

- 3 Gegen diese Neuregelung wandte sich der inzwischen verstorbene Ehemann der Antragstellerin im Wege der Normenkontrolle, welche die Antragstellerin als dessen Witwe und Erbin fortführt. Der ... geborene Ehemann der Antragstellerin war Beamter der Antragsgegnerin und trat 2003 in den Ruhestand. Er wurde Mitte 2018 zur Pflege und Betreuung vollstationär in einer Pflegeeinrichtung aufgenommen und erhielt von der Antragsgegnerin auch zu den Aufwendungen für Verpflegung, Unterkunft einschließlich der Investitionskosten der Einrichtung Beihilfeleistungen. Zur Begründung seines Normenkontrollantrages führte der Ehemann der Antragstellerin im Wesentlichen aus, dass die ihm gewährten Beihilfeleistungen nach dem Inkrafttreten der vorgenannten Neuregelung um monatlich 236 € geringer ausfielen. Die Regelung sei ermessensfehlerhaft, weil die Antragsgegnerin nicht geprüft habe, ob sie geeignet sei, den mit ihr verfolgten Zweck zu erfüllen. Dieser bestehe darin, den amtsangemessenen Lebensunterhalt von Beihilfeberechtigten sicherzustellen, die sich in stationärer Pflege befänden. Dieses Ziel werde jedenfalls in seinem Fall nicht erreicht. Die ihm nach Abzug der Aufwendungen für Kranken- und Pflegeversicherung verbleibenden Versorgungsbezüge seien nicht mehr amtsangemessen. Die Antragsgegnerin habe ihrer Fürsorgepflicht gegenüber Beihilfeberechtigten, die sich – wie er – bei Inkrafttreten der Änderung bereits in vollstationärer Pflege be-

funden hätten, nicht genügt. Sie hätte diese Beihilfeberechtigten von der Regelung ausnehmen oder für sie wenigstens eine langfristige Übergangsregelung schaffen müssen. Denn den Betroffenen sei für den Fall der Absenkung des Beihilfestandards eine Eigenvorsorge nicht mehr möglich gewesen.

- 4 Das Oberverwaltungsgericht hat die Regelung des § 4j BremBVO antragsgemäß insoweit für unwirksam erklärt, als diese Vorschrift die bisherige Beihilfe für vollstationäre Pflege gemäß § 4d Abs. 2 BremBVO a. F. ersetzt. Die Vorschrift bewege sich zwar innerhalb der dem Bremischen Senat durch die gesetzliche Verordnungsermächtigung eingeräumten Regelungsbefugnis. Sie verstoße aber gegen die in Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich verankerte beamtenrechtliche Fürsorgepflicht. Diese ergänze die ebenfalls durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistete Alimentationspflicht des Dienstherrn. Deshalb müssten die Regelungen über die Gewährung einer Beihilfe zu den Pflegeleistungen bei vollstationärer Unterbringung für Beamte bzw. Versorgungsempfänger, die nicht darauf verwiesen werden könnten, sie hätten für diesen Fall Eigenvorsorge betreiben müssen, sicherstellen, dass die Regelalimentation nach Abzug der pflegebedingten Aufwendungen noch ausreiche, um den amtsangemessenen Lebensunterhalt zu bestreiten. Dem genügten die Regelungen in § 4j Abs. 2 BremBVO nicht. Denn sie würden den in der Rechtsprechung zum amtsangemessenen Lebensunterhalt entwickelten Abstandsgeboten nicht gerecht. Der den genannten Beamten bzw. Versorgungsempfängern bei Anwendung des § 4j Abs. 2 BremBVO verbleibende Mindestbetrag gewährleiste weder den erforderlichen Abstand von 15 vom Hundert zum Sozialhilfeniveau noch einen hinreichenden Abstand zwischen den unterschiedlichen Besoldungsgruppen.
- 5 Die Antragsgegnerin hat die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt. Nach ihrer Auffassung steht die Neuregelung aus den im Einzelnen dargelegten Gründen mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Fürsorgegrundsatzes im Einklang.
- 6 Die Antragstellerin verteidigt das angefochtene Urteil.

II

- 7 Die zulässige Revision der Antragsgegnerin ist unbegründet. Das Oberverwaltungsgericht hat dem Normenkontrollbegehren im Ergebnis zu Recht stattgegeben. Dabei bedarf es keiner Entscheidung darüber, ob die angegriffene Vorschrift mit dem Fürsorgegrundsatz im Einklang steht. Sie verletzt – entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts – bereits den Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes.
- 8 1. Gegenstand der revisionsgerichtlichen Überprüfung ist – wie auch mit den Beteiligten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat erörtert – in Anknüpfung an den Streitgegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens allein die Frage der Gültigkeit des § 4j Abs. 2 Satz 1 und 2 der Bremischen Beihilfeverordnung (BremBVO) in der Fassung der Verordnung vom 21. Mai 2019 (Brem. GBl. S. 442), soweit diese Vorschrift die Beihilfefähigkeit der im Zusammenhang mit einer vollstationären Pflege als Pflegenebenkosten anfallenden Aufwendungen für Verpflegung und Unterkunft einschließlich der Investitionskosten bei monatlichen (Satz 1) und anderen Abrechnungszeiträumen (Satz 2) der Pflegeeinrichtung regelt. Danach sind diese Aufwendungen auf besonderen Antrag beihilfefähig, sofern von den durchschnittlichen monatlichen nach Absatz 3 maßgeblichen Einnahmen höchstens ein Betrag in Höhe der Summe der in der Vorschrift angegebenen monatlichen Beträge verbleibt. Allein hierüber hat das Oberverwaltungsgericht unter Zugrundelegung des Normenkontrollantrags zu Recht entschieden. Dieser Antrag ist darauf gerichtet, Artikel 1 der Verordnung zur Änderung der Bremischen Beihilfeverordnung vom 21. Mai 2019 insoweit für unwirksam zu erklären, als § 4j BremBVO die bisherige Beihilferegelung für vollstationäre Pflege des mit Änderungsverordnung vom 26. November 2013 (Brem. GBl. S. 621) in die Bremische Beihilfeverordnung eingefügten § 4d Abs. 2 BremBVO a. F. ersetzt. Eine ersetzende Wirkung kann nur soweit eintreten, wie der Regelungsgehalt dieser Vorschrift reicht, also nur hinsichtlich der von ihr ausschließlich geregelten Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für Verpflegung, Unterkunft einschließlich der Investitionskosten bei vollstationärer Pflege. Diese waren nach Satz 1 der Vorschrift nicht beihilfefähig, es sei denn, dass sie bei Beihilfeberechtigten mit berücksichtigungsfähigen Angehörigen einen Eigenanteil in Höhe von 30 vom Hundert des Einkommens und bei

Beihilfeberechtigten ohne Angehörige sowie bei gleichzeitiger vollstationärer Pflege des Beihilfeberechtigten und aller berücksichtigungsfähigen Angehörigen einen Eigenanteil in Höhe von 70 vom Hundert des Einkommens überstiegen. Zu dem Einkommen zählten nach Satz 2 die Dienst- und Versorgungsbezüge ohne den kindergeldbezogenen Anteil im Familienzuschlag, das Erwerbseinkommen sowie Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und aus einer Alters- oder Hinterbliebenenversorgung des Beihilfeberechtigten und des Ehegatten. Klarstellend wird darauf hingewiesen, dass sich der Normenkontrollantrag nicht auf die von § 4j Abs. 2 Satz 1 BremBVO gleichfalls angesprochenen Pflegeleistungen bezieht, die über die nach Absatz 1 beihilfefähigen Aufwendungen hinausgehen.

- 9 2. Die Änderung der Voraussetzungen für einen Anspruch auf Beihilfe für die bei einer vollstationären Pflege anfallenden Verpflegungs-, Unterkunfts- und Investitionskosten unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes (a). Sie findet in § 80 des Bremischen Beamtengesetzes (BremBG) vom 22. Dezember 2009 (Brem. GBl. 2010 S. 17), vor dem hier maßgeblichen Zeitpunkt zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. März 2019 (Brem. GBl. S. 71), keine diesem Vorbehalt gerecht werdende Rechtsgrundlage (b), sodass § 4j Abs. 2 Satz 1 und 2 BremBVO unwirksam ist. Über Ansprüche auf Gewährung einer Beihilfe zu den genannten Aufwendungen ist weiterhin auf der Grundlage des § 4d Abs. 2 BremBVO a. F. zu entscheiden. Für das dabei im Rahmen des Satzes 1 in Ansatz zu bringende Einkommen gilt weiterhin die Definition in Satz 2.
- 10 a) Die grundlegende Entscheidung über die Änderung der Voraussetzungen für die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen, die aus Anlass einer vollstationären Pflege und Betreuung für Verpflegung und Unterkunft einschließlich der Investitionskosten der Pflegeeinrichtung anfallen, ist unter dem Gesichtspunkt der wesentlichen Einschränkung des Beihilfestandards dem bremischen Gesetzgeber vorbehalten.
- 11 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 (stRspr, vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 28. März 2019 - 5 C 4.18 - Buchholz 271 LBeihilfeR Nr. 56 Rn. 9 m. w. N.). Grund hierfür ist der Zusammenhang der Beihilfe mit der den Beamten bzw. Versorgungsempfängern lebenslang geschuldeten Alimentation, für die das Gesetzlichkeitsprinzip gilt. Besoldung und Versorgung unterliegen einem durch Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich vorgegebenen Gesetzesvorbehalt (vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10 - BVerfGE 130, 263 <299>; BVerwG, Beschluss vom 2. Dezember 2016 - 2 B 5.16 - Buchholz 240 § 53 BBesG Nr. 2 Rn. 13, jeweils m. w. N.). Ausdruck dessen ist, dass Ansprüche auf Besoldung und Versorgung nur nach Maßgabe der Gesetze bestehen (vgl. zur einfach-gesetzlichen Ausprägung des Grundsatzes in Bremen: § 3 Abs. 1 BremBesG bzw. § 3 Abs. 1 BremBeamtVG). Zur Absicherung des im Besoldungs- und Versorgungsrechts geltenden strikten Gesetzesvorbehalts muss sich auch das beihilferechtliche Regelungssystem an diesem Grundsatz messen lassen. Die Leistungen, die der Dienstherr im Falle von Krankheit und Pflegebedürftigkeit erbringt, sind für den Beamten bzw. Versorgungsempfänger und seine Familie nicht nur deshalb von herausragender Bedeutung, weil sie die Qualität der Versorgung bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit bestimmen, sondern auch, weil sie das Maß der von dem Beihilfeberechtigten erwarteten Beteiligung an den Kosten der medizinischen und pflegerischen Versorgung festlegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2004 - 2 C 50.02 - BVerwGE 121, 103 <105 f.>). Damit kommt den Beihilfevorschriften eine besondere Bedeutung für die Wahrung eines verfassungsgemäßen Alimentationsniveaus zu (BVerwG, Beschluss vom 14. Juli 2010 - 2 B 92.09 - juris Rn. 7). Sowohl die Bestimmungen über die Besoldungs- und Versorgungsbezüge als auch die Vorschriften über den Schutz bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit haben Rücksicht zu nehmen auf die finanzielle Belastbarkeit des Beamten bzw. Versorgungsempfängers. Dieser darf bei dem gegenwärtig praktizierten Mischsystem aus privat finanzierter Vorsorge und ergänzenden Beihilfen nicht mit erheblichen Aufwendungen belastet bleiben, die er auch über eine ihm zumutbare Eigenvorsorge nicht absichern kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2004 - 2 C 50.02 - BVerwGE 121, 103 <106 f.> m. w. N.). Dies gebietet zum einen, dass die tragenden Strukturprinzipien des Beihilfesystems gesetzlich festgelegt werden. Zum anderen muss der Gesetzgeber die Verantwortung für wesentliche Einschränkungen des Beihilfestandards

übernehmen (vgl. etwa BVerwG, Beschlüsse vom 14. Juli 2010 - 2 B 92.09 - juris Rn. 7 m. w. N. und vom 30. März 2016 - 5 B 11.16 - juris Rn. 13). Unter dem letztgenannten Gesichtspunkt hat der parlamentarische (Landes-)Gesetzgeber, der einen bestimmten Beihilfestandard in seinen Willen aufgenommen hat, grundsätzlich selbst darüber zu entscheiden, ob und in welchem Maße dieser Standard durch die Exekutive abgesenkt werden darf. Ein solcher Fall liegt hier vor. Die mit Wirkung zum 1. Juli 2019 in Kraft getretene Vorschrift des § 4j Abs. 2 Satz 1 und 2 BremBVO schränkt den Umfang der bislang als beihilfefähig anerkannten Aufwendungen für die in Rede stehenden Nebenkosten einer vollstationären Pflege und Betreuung ein (aa). Diese Einschränkung ist wesentlich (bb).

- 12 aa) Die Anwendung des § 4j Abs. 2 Satz 1 und 2 BremBVO führt jedenfalls für einen Teil der Beihilfeberechtigten zu einer Kürzung der Beihilfeleistungen für die bei vollstationärer Pflege anfallenden Verpflegungs-, Unterkunfts- und Investitionskosten. Das ergibt sich aus dem Vergleich des Regelungsgehalts der Neuregelung mit der Vorgängerregelung des § 4d Abs. 2 BremBVO a. F.
- 13 § 4d Abs. 2 BremBVO a. F. spiegelt für die hier in Rede stehenden Aufwendungen für Pflegenebenkosten den Beihilfestandard wider, den der bremische Gesetzgeber im Zeitpunkt der Neufassung des § 7 des Bremischen Besoldungsgesetzes (BremBesG) durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Mai 2008 (Brem. GBl. S. 131) vorgefunden und in seinen Willen aufgenommen hat. Dieser Zeitpunkt ist maßgeblich, weil die Neufassung dieser gesetzlichen Regelung auf der Erkenntnis des bremischen Gesetzgebers basiert, dass die bis dahin geltende Rechtslage mit dem nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch im Beihilferecht geltenden Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes (vgl. insoweit grundlegend BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2004 - 2 C 50.02 - BVerwGE 121, 103) insoweit nicht vereinbar gewesen ist, als die gesetzliche Ermächtigung nicht den Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit von Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Verordnungsermächtigung genügt hat. Der neu gefasste § 7 BremBesG sollte dieses Regelungsdefizit beheben und die Normsetzung des bremischen Ordnungsgebers durch eine hinreichend bestimmte Entscheidung des bremischen Gesetzgebers abdecken, ohne die materielle Rechtslage für die Beihilfeberechtigten und ihre Angehörigen zu verändern

(Bremische Bürgerschaft, Drucksache 17/206 S. 1 und 8). Daraus ergibt sich, dass der bremische Gesetzgeber mit der Neufassung des § 7 BremBesG das bis zu diesem Zeitpunkt in der Bremischen Beihilfeverordnung angelegte normative Programm gebilligt und übernommen hat. Des Weiteren hat er zum Ausdruck gebracht, dass von dem bremischen Ordnungsgeber grundlegende oder im Hinblick auf die Fürsorgepflicht des Dienstherrn und den Gleichheitssatz bedeutsame neue Einschnitte in das bis dahin geltende Versorgungssystem nicht mehr vorgenommen werden können, ohne dass dies durch eine hinreichend bestimmte gesetzgeberische Entscheidung gedeckt ist.

- 14 Die wortgleiche Übernahme der Regelung des § 7 BremBesG durch das Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in der Freien Hansestadt Bremen - Beamtenrechtsneuregelungsgesetz (BremBNeuG) vom 22. Dezember 2009 (Brem. GBl. S. 17) in § 80 BremBG führt zu keinem anderen Ergebnis. Mit dieser Verschiebung in das Bremische Beamtengesetz sollte dem Fürsorgecharakter der Beihilfeleistungen gesetzessystematisch Rechnung getragen werden (vgl. Bremische Bürgerschaft, Drucksache 17/882 S. 47). Im Übrigen hat der bremische Gesetzgeber an dem bis zur Neufassung des § 7 BremBesG vom bremischen Ordnungsgeber normativ angelegten beihilferechtlichen Leistungsprogramm unverändert festgehalten und bekräftigt, dass künftige Änderungen dieses Programms, die sich als wesentliche Begrenzungen oder Entziehungen von Beihilfeleistungen darstellen, einer hinreichend bestimmten gesetzgeberischen Entscheidung bedürfen.
- 15 Zu dem damit vom bremischen Gesetzgeber im Mai 2008 in seinen Willen übernommenen Leistungsprogramm gehörte – soweit hier von Bedeutung – § 4a Abs. 6 Satz 2 BremBVO in der Fassung der Änderungsverordnung vom 19. August 1997 (Brem. GBl. S. 317), vor der vorgenannten Neufassung des § 7 BremBesG zuletzt geändert durch Artikel 1 der Änderungsverordnung vom 15. März 2005 (Brem. GBl. S. 99). Danach waren bei stationärer Pflege in einer zugelassenen Pflegeeinrichtung im Sinne des § 72 Abs. 1 Satz 1 des Elften Buches Sozialgesetzbuch Aufwendungen für Unterkunft und Verpflegung einschließlich der Investitionskosten bis zum niedrigsten Satz einer für die Unterbringung in Betracht kommenden Einrichtung nur insoweit beihilfefähig, als sie

bei Beihilfeberechtigten mit berücksichtigungsfähigen Angehörigen einen Eigenanteil in Höhe von 30 vom Hundert des Einkommens und bei Beihilfeberechtigten ohne Angehörige und bei gleichzeitiger stationärer Pflege des Beihilfeberechtigten und aller berücksichtigungsfähigen Angehörigen einen Eigenanteil in Höhe von 70 vom Hundert des Einkommens überstiegen. Die Vorschrift des § 4a Abs. 6 Satz 2 BremBVO wurde durch den mit der Änderungsverordnung vom 26. November 2013 in die Bremische Beihilfeverordnung eingefügten § 4d Abs. 2 abgelöst. Diese Vorschrift fand ihre Rechtsgrundlage in § 80 Abs. 4 BremBG in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Dezember 2009, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 27. März 2012 (Brem. GBl. S. 133). Sie enthielt – soweit hier von Interesse – eine Regelung, die dem (auf der Grundlage des 2008 neugefassten § 7 BremBesG erlassenen) § 4a Abs. 6 Satz 2 BremBVO inhaltlich entsprach (vgl. dazu die Ausführungen oben unter Ziffer II. 1.). Mit § 4j Abs. 2 Satz 1 und 2 BremBVO hat der Verordnungsgeber in den nach den vorgenannten Verordnungsregelungen vorgesehenen Beihilfestandard leistungsmindernd eingegriffen.

- 16 Das zeigt bereits der Fall des Ehemannes der Antragstellerin, der als Oberamtsrat a. D. der Besoldungsgruppe A 13 angehörte. Diesem wurden nach unbestrittenem Vortrag der Antragstellerin die zu den Aufwendungen für die Pflegenebenkosten gewährten Beihilfeleistungen in Anwendung des § 4j Abs. 2 Satz 1 BremBVO um monatlich 236 € gekürzt.
- 17 Abgesehen davon und allgemein werden zumindest Beihilfeberechtigte ab einer bestimmten höheren Besoldungsgruppe als A 13 aufgrund der Neuregelung bei vollstationärer Pflege durchgängig weniger Beihilfe zu den Verpflegungs-, Unterkunfts- und Investitionskosten als zuvor erhalten. Das folgt aus der in § 4j Abs. 2 Satz 1 BremBVO – abweichend von der bereits skizzierten Regelung des § 4d Abs. 2 BremBVO a. F. – vorgegebenen Berechnung des Betrages, der einem Beihilfeberechtigten aus den durchschnittlichen monatlichen nach Absatz 3 maßgeblichen Einnahmen höchstens verbleiben muss. Dieser die Beihilfefähigkeit bestimmende Selbstbehalt ist in mehreren Schritten zu berechnen. Ausgangspunkt bilden die gemäß § 4j Abs. 3 BremBVO bereinigten Bruttobezüge des laufenden Kalenderjahres der Antragstellung. Der Selbstbehalt ist die

Summe von – stets anzuwendenden – bestimmten nach Fallgruppen differenzierten Prozentbeträgen des Grundgehalts der Stufe 8 der Besoldungsgruppe A 13 und eines bestimmten Prozentsatzes des Grundgehalts der letzten Besoldungsgruppe für die beihilfeberechtigte Person. Bezüglich des Grundgehalts der Stufe 8 der Besoldungsgruppe A 13 unterscheidet der Verordnungsgeber drei Fallgruppen, für die ein Prozentsatz von 8, 30 oder 3 Prozent festgesetzt ist (§ 4j Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 BremBVO). Von dem Grundgehalt der letzten Besoldungsgruppe für die beihilfeberechtigte Person sind 3 Prozent in Ansatz zu bringen (§ 4j Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BremBVO). Damit fließen die individuellen Besoldungs- und Versorgungsbezüge des Beihilfeberechtigten zu einem deutlich geringeren Anteil in die Berechnung des Selbstbehalts ein. Das führt im Ergebnis dazu, dass die Beihilfeleistungen für die genannten Pflegenebenkosten mit der Höhe der Besoldungsgruppe kontinuierlich stärker sinken als zuvor. Denn gemäß § 4j Abs. 2 Satz 1 und 2 BremBVO ist eine Beihilfe nur zu gewähren, soweit der Differenzbetrag zwischen den bereinigten Bruttoeinnahmen und dem Selbstbehalt für die Deckung unter anderem der Aufwendungen für Verpflegung und Unterkunft einschließlich der Investitionskosten nicht ausreicht.

- 18 bb) Die mit § 4j Abs. 2 Satz 1 und 2 BremBVO einhergehende Leistungsbeschränkung überschreitet die Schwelle der Geringfügigkeit (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 19. Juli 2012 - 5 C 1.12 - BVerwGE 143, 363 Rn. 13 und Beschluss vom 30. März 2016 - 5 B 11.16 - juris Rn. 13, jeweils m. w. N.) und stellt sich auch sonst als eine wesentliche Einschränkung dar.
- 19 Als Indiz für das Überschreiten der Geringfügigkeitsschwelle erweist sich bereits die Kürzung der dem Ehemann der Antragstellerin gewährten Beihilfe um monatlich 236 €. Dieser Betrag und erst recht der jährliche Gesamtbetrag von 2 832 € liegen über dem, was noch als geringfügig angesehen werden kann. Unabhängig davon und allgemein ergibt sich die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage aus dem Umstand, dass § 4j Abs. 2 Satz 1 und 2 BremBVO eine neue Berechnungsmethode und Bezugsgröße für die Ermittlung der Beihilfefähigkeit einführt. Diese wird nicht mehr wie bisher daran geknüpft, dass die Aufwendungen für Verpflegung und Unterkunft einschließlich der Investitionskosten einen bestimmten prozentualen Anteil des die individuellen

Dienst- und Versorgungsbezüge berücksichtigenden Einkommens des Beihilfeberechtigten übersteigen. Sie ist – wie ausgeführt – vielmehr daran gebunden, dass dem Beihilfeberechtigten ein bestimmter Betrag verbleibt, für dessen Berechnung das Amt und die Besoldungsgruppe des betreffenden Beihilfeberechtigten nicht in gleicher Weise maßgebend sind wie sie es für den nach § 4d Abs. 2 BremBVO a. F. zu ermittelnden Eigenbehalt waren. Eine derart grundlegende Änderung der Voraussetzungen der Beihilfefähigkeit ist in der Regel und so auch hier in besonderem Maße mit Unsicherheiten behaftet und für Prognoseirrtümer anfällig (vgl. zur vergleichbaren Fragestellung bei Umgestaltung der Besoldungsstruktur auch BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 - 2 BvL 2/17 - BVerfGE 149, 382 Rn. 22 m. w. N.) und auch deshalb als wesentlich anzusehen.

- 20 Maßgeblich für die Annahme einer wesentlichen Einschränkung ist hier überdies und vor allem die besondere Nähe zur Alimentation, die mit der Festlegung des den Betroffenen verbleibenden Betrages einhergeht. Denn dieser Betrag legt im Ergebnis die Untergrenze der Mittel fest, die dem Beamten bzw. Versorgungsempfänger aus seinen Besoldungs- bzw. Versorgungsbezügen zu belassen sind, damit er seinen amtsangemessenen Lebensunterhalt und denjenigen seiner Angehörigen in der besonderen Belastungssituation einer vollstationären Pflegebedürftigkeit bestreiten kann. Von dieser besonderen Nähe der in Rede stehenden Beihilferegelung zur Alimentation ist auch der bremische Verordnungsgeber ausgegangen. Das ergibt sich aus der Vorlage vom 7. Mai 2019 für die Bremer Senatsitzung am 21. Mai 2019. Danach soll § 4j BremBVO der Umsetzung der zum nordrhein-westfälischen Beihilferecht ergangenen höchstrichterlichen Rechtsprechung dienen, dass ein Anspruch auf Erhöhung des Beihilfemessungssatzes (nach § 12 Abs. 5 Buchst. c BVO NRW a. F.) für die Erstattung der Aufwendungen für eine stationäre Pflege besteht, wenn unter anderem die Regelalimentation des Beamten bzw. Versorgungsempfängers nach Abzug der Pflegekosten nicht mehr ausreicht, um den amtsangemessenen Lebensunterhalt zu bestreiten (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2012 - 2 C 24.10 - Buchholz 238.927 § 12 BVO NRW Nr. 1 Rn. 19). Obgleich die in den Verlautbarungen des Bremer Senats statt der Bezeichnung als amtsangemessener Lebensunterhalt insoweit gewählte Formulierung des "verbleibenden Existenzminimums" bei dauernder Pflegebedürftigkeit (vgl. Vorlage vom 7. Mai 2019 für die

Bremer Senatssitzung am 21. Mai 2019 S. 1, 2 und 3; Rundschreiben der Senatorin für Finanzen Nummer 09/2019 vom 28. Juni 2019 zur Änderung der Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen, S. 1) missverständlich ist, tritt der vom Verordnungsgeber hergestellte Bezug der Regelung zum Alimentationsniveau der Sache nach deutlich hervor. Denn die Bindung der Beihilfefähigkeit an einen Selbstbehalt sollte dafür sorgen, dass Beamten bzw. Versorgungsempfängern der Freien Hansestadt Bremen nach Abzug der Pflege- und Pflegenebenkosten in jedem Fall die Mittel verbleiben, die ihnen und ihren Angehörigen über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus eine ihrem Amt angemessene Lebensführung ermöglichen. Ein derartiger Regelungsgehalt ist seiner Bedeutung nach im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes als wesentlich anzusehen. Könnte der Verordnungsgeber eigenmächtig darüber entscheiden, welcher Betrag einem Beamten bzw. Versorgungsempfänger in der in Rede stehenden Belastungssituation zur Deckung des amtsangemessenen Lebensunterhalts in jedem Fall zur Verfügung stehen soll, könnte damit der im Besoldungs- und Versorgungsrecht geltende strikte Gesetzesvorbehalt und die von ihm ausgehende Schutzfunktion, die auf das Beihilferecht ausstrahlt, partiell unterlaufen werden. Will der Verordnungsgeber die Beihilfefähigkeit – wie hier – unter Festlegung eines solchen Betrages normieren und damit eine Regelung über die Wahrung des Alimentationsniveaus in Fällen stationärer Pflege treffen, müssen daher aus einer gesetzlichen Grundlage zumindest auch die Parameter für die Berechnung dieses Betrages hinreichend klar hervorgehen. Der Gesetzgeber muss die Verantwortung dafür übernehmen und selbst eine Entscheidung darüber treffen, nach welchen Maßstäben und in welchem Umfang den Beamten bzw. Versorgungsempfängern in der genannten Belastungssituation einer Vollzeitpflege Mittel zur Deckung des amtsangemessenen Lebensunterhalts verbleiben sollen.

- 21 b) An einer solchen Entscheidung des Bremischen Gesetzgebers fehlt es hier. Die einschlägige Verordnungsermächtigung des § 80 BremBG in der hier maßgeblichen, bis zum 31. Mai 2019 geltenden Fassung genügt diesen Anforderungen jedenfalls nicht. Die Vorschrift enthält keine gemessen an dem auch von dem Landesgesetzgeber zu beachtenden Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinreichend konkrete Verordnungsermächtigung, welche die durch

§ 4j Abs. 2 Satz 1 und 2 BremBVO vorgenommene Änderung der Voraussetzungen für die Beihilfefähigkeit der in Rede stehenden Pflegenebenkosten inhaltlich deckt (vgl. BVerwG, Urteile vom 14. Dezember 2017 - 5 C 17.16 - BVerwGE 161, 105 Rn. 17 und vom 28. März 2019 - 5 C 4.18 - Buchholz 271 LBeihilfeR Nr. 56 Rn. 10). Es fehlt für die streitige Verordnungsregelung hinsichtlich aller Bestimmungen des § 80 BremBG, die als Ermächtigung in Betracht kommen könnten, an jeglicher gesetzgeberischen Festlegung der Parameter für die Berechnung des Betrages, der einem Beamten bzw. Versorgungsempfänger in der in Rede stehenden Belastungssituation zur Deckung des amtsangemessenen Lebensunterhalts zur Verfügung stehen soll.

- 22 Das gilt zunächst für die Bestimmung des § 80 Abs. 4 BremBG, wonach der Senat durch Rechtsverordnung das Nähere regelt, insbesondere die Abgrenzung des anspruchsberechtigten Personenkreises, die Voraussetzungen und deren Höhe, die Höchstbeträge und das Verfahren für die Gewährung von Beihilfen sowie den völligen oder teilweisen Ausschluss von Behandlungsmethoden, Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln.
- 23 Eine im oben genannten Sinne hinreichend bestimmte Verordnungsermächtigung ist ferner auch § 80 Abs. 2 Satz 5 i. V. m. Abs. 4 BremBG nicht zu entnehmen. Die im Rahmen einer vollstationären Pflege und Betreuung anfallenden Verpflegungs-, Unterkunft- und Investitionskosten lassen sich zwar thematisch den in § 80 Abs. 2 Satz 5 BremBG behandelten Sach- und Dienstleistungen zuordnen. Die unspezifische und pauschale gesetzliche Regelung, dass Sach- und Dienstleistungen nicht beihilfefähig sind, stellt aber keine hinreichend bestimmte gesetzgeberische Entscheidung dar, das bislang anerkannte Niveau der Beihilfefähigkeit dieser Aufwendungen zu beschränken.
- 24 Eine entsprechende Beschränkungsbefugnis für die Verwaltung ergibt sich schließlich auch nicht aus § 80 Abs. 3 Satz 3 BremBG. Danach können die beihilfefähigen Aufwendungen durch den Abzug von Eigenbehalten gemindert werden. § 4j Abs. 2 Satz 1 und 2 BremBVO ist keine Regelung zum Eigenbehalt im Sinne dieser Vorschrift. Ein solcher setzt das Vorliegen beihilfefähiger Auf-

wendungen voraus. Die angegriffene Regelung legt hingegen gerade die Voraussetzungen fest, unter denen die Aufwendungen der Pflegenebenkosten einer vollstationären Pflege nur beihilfefähig sind.

25 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Störmer

Stengelhofen-Weiß

Dr. Harms

Holtbrügge

Preisner