



LANDESRECHNUNGSHOF
SCHLESWIG-HOLSTEIN

Eingang 26.08.2004
we

Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende
des Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Ursula Kähler, MdL
Landeshaus

24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 15 / 4849

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
LRH 10-Pr 1291/2001

Telefon (0431) 6641-3
Durchwahl 6641-440

Datum
18. August 2004

**Heilfürsorge der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten
Bemerkungen 2002 des Landesrechnungshofs, Nr. 14**

Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2000 (Umdruck 15/2640) sowie Schreiben des Landesrechnungshofs vom 27.12.2002

Anlage: 1

Sehr geehrte Frau Kähler,

unter Tz. 14.3 seiner Bemerkungen 2002 hatte der Landesrechnungshof mit Blick auf die Mehrkosten der Heilfürsorge der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten gegenüber der Beihilfe eine angemessene Beteiligung der Polizeivollzugskräfte an den Kosten für die Heilfürsorge gefordert.

Wie mit Schreiben vom 27.12.2002 zugesagt, teilen wir mit, dass nach dem am 27.11.2003 ergangenen Urteil des BVerwG - 2 C 37.02 - die Heranziehung der heilfürsorgeberechtigten Beamten zu den Kosten der Heilfürsorge durch Auszahlung eines geringfügig gekürzten Grundgehalts jedenfalls dann nicht gegen höherrangiges Recht verstößt, wenn diese Beamten zwischen Heilfürsorge- und Beihilfeberechtigung wählen können.

Auf die beigelegte Veröffentlichung der Fachzeitschrift „Der öffentliche Dienst“, Nr. 7/8/2004 S. 178 ff., wird hingewiesen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Aloys Altmann

chem verfassungsrechtlichen Grundsatz die zur Prüfung gestellte Regelung seiner Ansicht nach nicht vereinbar ist.

Hierbei handelt es sich um unverzichtbare Anforderungen. Eine sorgfältige Prüfung der Voraussetzungen für eine Vorlage ist schon deshalb geboten, weil der Richter mit der Aussetzung des Verfahrens den Parteien eine Entscheidung in der Sache zunächst verweigert und die Erledigung des Rechtsstreits verzögert.

2. Diesen Anforderungen genügen die Vorlagen nicht.

Es fehlt an jeglicher Darlegung der Erheblichkeit der vom Gericht für verfassungswidrig gehaltenen unterschiedlichen Besoldung des Vorsitzenden und der Beisitzer in den Zivilkammern des LG für die von ihm zu treffenden Entscheidungen. Die Entscheidung über die in den Ausgangsverfahren geltend gemachten erbrechtlichen bzw. werkvertragsrechtlichen Ansprüche hängt ersichtlich nicht davon ab, ob die vom vorliegenden Gericht zur Überprüfung gestellte Besoldung der Richter am LG nach der Besoldungsgruppe R 1 nach In-Kraft-Treten der Neuregelung des § 348 ZPO am 1. 1. 2002 mit Art. 3 Abs. 1 GG in Einklang steht. Ein Zusammenhang zwischen der Richterbesoldung und den zu entscheidenden zivilrechtlichen Streitigkeiten ist nicht erkennbar und wird durch die Vorlagebeschlüsse auch nicht hergestellt; die den Vorlagen zugrundeliegenden Ausgangsverfahren werden in den Beschlüssen des LG nicht einmal erwähnt.

Vorlagefragen, die dem BVerfG ohne konkreten sachlichen Bezug zu dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens aufgedrängt werden sollen, sind unzulässig. Es ist nicht Aufgabe des BVerfG und entspricht nicht der Funktion des Normenkontrollverfahrens, Rechtsfragen zu entscheiden, die erkennbar für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens bedeutungslos sein werden (vgl. BVerfGE 54, 47 [51]). Die mit der Durchführung des Normenkontrollverfahrens verbundene Inanspruchnahme oberster Verfassungsorgane lässt sich nur rechtfertigen, wenn sie zur Entscheidung eines bestimmten Rechtsstreits unerlässlich ist.

Das vorliegende Gericht möchte ohne konkreten Bezug zu den anstehenden Entscheidungen die für verfassungswidrig erachtete Besoldung der Richter am LG nach der Besoldungsgruppe R 1 durch das BVerfG überprüfen lassen. Dies kann ein Gericht im Wege der konkreten Normenkontrolle nicht erreichen. Das Normenkontrollverfahren hat nicht die Funktion, dem vorliegenden Gericht ein Forum für die Erörterung standespolitischer Anliegen der Richter – unter bewusster Inkaufnahme einer Verzögerung des Ausgangsverfahrens – zu bieten. Mit der Möglichkeit der Richtervorlage soll den Gerichten nur erspart werden, in einem Rechtsstreit Normen anzuwenden, von deren Verfassungswidrigkeit sie überzeugt sind. Keines der vom vorliegenden Gericht genannten Argumente hat

irgendeinen Bezug zu den in den Ausgangsverfahren anstehenden Entscheidungen, die durch die Aussetzung des Verfahrens nur unberechtigtweise hinausgeschoben werden.

■ 8. Heilfürsorgekosten

Art. 74 a Abs. 1, 33 Abs. 5, 3 Abs. 1 GG; § 224 Abs. 3, 4 Satz 1 NBG

Die Heranziehung der heilfürsorgeberechtigten Beamten zu den Kosten der Heilfürsorge durch Auszahlung eines geringfügig gekürzten Grundgehalts verstößt jedenfalls dann nicht gegen höher-rangiges Recht, wenn diese Beamten zwischen Heilfürsorge- und Beihilfeberechtigung wählen können.

BVerwG, Urteil des 2. Senats vom 27. November 2003 – 2 C 37.02 –

Der Kläger ist Polizeibeamter des beklagten Landes. Seit dem 1. 2. 1999 wird auf der Grundlage des § 224 Abs. 3 NBG in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 von seinen Dienstbezügen 1,3 v. H. des Grundgehalts als Beitrag zu den Kosten der Heilfürsorge einbehalten. Sein Antrag auf Auszahlung ungekürzter Dienstbezüge und Nachzahlung der einbehaltenen Kürzungsbeträge blieb in den Vorinstanzen erfolglos.

Mit der vom Berufungsgericht zugelassenen Revision beantragt der Kläger, das Urteil des Niedersächsischen OVG aufzuheben und nach seinem Schlussantrag im zweiten Rechtszug zu erkennen.

Die Revision ist unbegründet. § 224 Abs. 3 NBG 1999 ist mit höherrangigem Recht vereinbar.

Aus den Gründen:

Dem Land steht für die angegriffene Regelung die Gesetzgebungskompetenz zu. Nach Art. 74 a Abs. 1 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf die Besoldung im öffentlichen Dienst. Der Begriff der Besoldung im Sinne dieser Vorschrift ist weit zu verstehen. Er umfasst die Beihilfe und die freie Heilfürsorge. Mit dem Bundesbesoldungsgesetz hat der Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 a Abs. 1 GG nur für den Bereich der Besoldung im engeren Sinne ausgeschöpft. Soweit er von seinem vorrangigen Gesetzgebungsrecht (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG) keinen Gebrauch gemacht hat, ist den Ländern das Recht zur Gesetzgebung belassen (vgl. dazu auch Entscheidung vom 25. 6. 1987 – BVerwG 2 N 1.86 –, BVerwGE 77, 345 [351] = DÖD 1987, 262). Sie sind deswegen befugt, die durch die Fürsorgepflicht gebotene Ergänzung der Regelalimantation durch Beihilfen für Krankheitsfälle mit eigenen Vorschriften festzulegen. Für die freie Heilfürsorge gilt nichts anderes als für die in der Zweckrichtung verwandte Beihilfe.

Der Landesgesetzgeber hat nicht gegen seine verfassungsrechtliche Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten in ihrer Bedeutung als Kompetenzzuschranke verstoßen. Es ist nicht erkennbar, dass das beklagte Land mit der Einführung der Kostenbeteiligung an der Heilfürsorge besoldungsrechtliche Ziele verfolgt oder die insoweit abschließende Gesetzgebung des Bundes konterkariert hat. Die angegriffene Regelung hat keine rechtserheblichen – unmittelbaren oder mittelbaren – Auswirkungen auf die den Beamten von Verfassungen wegen geschuldete amtsangemessene Alimentation.

Die freie Heilfürsorge gehört wie die Beihilfe nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Art. 33 Abs. 5 GG schützt nur einen Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Weimarer Reichsverfassung, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (st. Rspr.; vgl. u. a. BVerfGE 83, 89 [98]). Zwar wurde den Polizeivollzugsbeamten seit der Weimarer Republik freie Heilfürsorge gewährt, doch bestand bis zum Zusammenbruch des Deutschen Reichs kein Rechtsanspruch darauf (vgl. Urteil vom 17. 9. 1969 – BVerwG 6 C 4.66 –, BVerwGE 34, 31 [33] = DÖD 1970, 56).

Grundlage für die Gewährung der freien Heilfürsorge wie für die Gewährung von Beihilfe ist die Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Diese gehört ebenso wie die Alimentation zu den hergebrachten Grundsätzen. Aufgrund der Fürsorgepflicht hat der Dienstherr Vorkehrungen zu treffen, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt des Beamten durch besondere finanzielle Belastungen bei Krankheits-, Geburts- und Todesfällen nicht gefährdet wird. Ob er dieser Pflicht durch eine entsprechende Bemessung der Dienstbezüge, durch Sachleistungen, Zuschüsse oder in sonstiger geeigneter Weise nachkommt, bleibt von Verfassungen wegen seiner Entscheidung überlassen. Ebenso wie das gegenwärtige System der Beihilfe jederzeit geändert werden kann, darf auch die freie Heilfürsorge geändert werden, ohne dass Verfassungsrecht des Bundes entgegensteht. Ein Land kann im Rahmen der Konkretisierung der Fürsorgepflicht auch die bisher gewährte freie Heilfürsorge durch die Gewährung von Beihilfen ersetzen, wenn dabei die durch den Vertrauensschutz gezogenen Grenzen gewahrt bleiben. Sicherergestellt bleiben muss in jedem Fall, dass der Beamte nicht mit erheblichen Aufwendungen belastet bleibt, die er auch über eine zumutbare Eigenvorsorge durch Abschluss einer angemessenen Krankenversicherung nicht decken kann. Die Fürsorgepflicht zwingt auch nicht dazu, die freie Heilfürsorge wegen des erhöhten Dienstunfallrisikos der Vollzugspolizei- und Feuerwehrbeamten unverändert beizubehalten. Dem tragen die Vorschriften

über die Unfallfürsorge, insbesondere über das unentgeltliche Heilverfahren (vgl. §§ 30 ff. BeamtVG), in vollem Umfang Rechnung.

Wenn der Landesgesetzgeber die freie Heilfürsorge grundsätzlich durch das Beihilfesystem ersetzen darf, kann es ihm nicht verwehrt sein, dem Betroffenen die Wahl zwischen Beihilfe und Heilfürsorge gegen Kostenbeteiligung zu eröffnen (vgl. § 224 Abs. 4 Satz 1 NBG). Wählt der Betroffene Heilfürsorge gegen Kostenerstattung, so ist die Auszahlung eines geringeren Grundgehalts nicht das Ergebnis einer § 2 BBesG zuwiderlaufenden Besoldungskürzung, sondern das rechnerische Ergebnis einer bloßen Einbehaltung des Betrages, den der Betroffene freiwillig für sein Recht auf Heilfürsorge entrichtet.

Auch das Alimentationsprinzip wird nicht verletzt, wenn die Heilfürsorge nicht mehr unentgeltlich gewährt wird. Die Kostenbeteiligung tritt – wirtschaftlich gesehen – an die Stelle des vom beihilfeberechtigten Beamten aus seiner Besoldung aufzubringenden Beitrages zu einer privaten Krankenversicherung, die dieser zur Absicherung desjenigen Vorsorgerisikos abschließt, das nicht aufgrund der Fürsorgepflicht durch Leistung des Dienstherrn ausgeglichen wird. Der Höhe nach bleibt die Kostenbeteiligung hinter einer Versicherungsprämie weit zurück. Letztlich bietet der Dienstherr dem Beamten also eine kostengünstigere Vorsorge als dem beihilfeberechtigten Beamten an.

Der Grundsatz der Vorsorgefreiheit (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 25. 9. 2001 – 2 BvR 2442/94 –, DÖD 2002, 25) ist nicht berührt. Der Beamte ist in der Wahl seiner Krankenvorsorge nach wie vor frei. Er kann in eigener Verantwortung entscheiden, ob er statt der Heilfürsorge die Beihilfe wählen und bei welchem Versicherungsunternehmen und zu welchen Konditionen er sich beihilfeergänzend versichern will.

Auch der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) ist nicht verletzt. Die vom Dienstherrn mit der angegriffenen Regelung verfolgten Ziele sind verfassungsrechtlich unbedenklich und die Differenzierungen der Kostenbeiträge für die Heilfürsorge nach Besoldungsgruppen entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit sachlich gerechtfertigt.

Die Grenzen des verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutzes sind nicht überschritten. Der Vertrauensschutz hat im Beamtenrecht seine eigene Ausprägung erfahren. Danach darf der Beamte nicht ohne weiteres auf den unveränderten Fortbestand einer ihm günstigen Regelung vertrauen. Das gilt insbesondere im Beihilferecht, das in der Vergangenheit bereits mehrfach zum Nachteil des Beamten geändert worden ist. Für die freie Heilfürsorge kann mit Blick auf die Zweckverwandtschaft zur Beihilfe und auf die Kostensteigerung im Gesundheitswesen grundsätzlich nichts anderes gelten. Der Landesgesetzgeber durfte deshalb

dem Interesse an der zu erwartenden Haushaltsersparnis bei der Abwägung mit dem Vertrauensinteresse am Fortbestand der bisherigen Regelung der freien Heilfürsorge, in das nur verhältnismäßig geringfügig eingegriffen worden ist, den Vorrang einräumen.

■ 9. Reaktivierungsverlangen bei Ruhestand

§ 60 BeamtVG; §§ 45 Abs. 1 Satz 1, 48 Abs. 1 Satz 1 LBG NRW; § 121 DO NRW

Zur Frage, ob die Feststellung des Verlustes der Versorgungsbezüge gemäß § 60 Satz 1 BeamtVG berechtigt ist, nachdem der Ruhestandsbeamte ursprünglich die vom Dienstherrn geforderte amtsärztliche Untersuchung zur Klärung der Dienstfähigkeit verweigert hat, nach einem erfolglos durchgeführten Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes aber einen vom Dienstherrn abgelehnten Antrag auf amtsärztliche Untersuchung gestellt hat.

OVG NRW, Beschluss vom 8. Oktober 2003
– 22 d A 2782/03.O – (rechtskräftig)

Der Ruhestandsbeamte stand als Studienrat im Dienst des Landes. Er wurde wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt. Der Ruhestandsbeamte weigerte sich, sich einer amtsärztlichen Untersuchung zu unterziehen, und folgte auch nicht der Aufforderung des Dienstherrn, zum Unterrichtsbeginn am 2. 9. 2002 eine Ernennungsurkunde entgegenzunehmen und den Dienst anzutreten. Er begründete seine Haltung damit, dass er weiterhin dienstunfähig sei und die Beseitigung der in seinem Fall verstrichenen 5-Jahres-Frist für eine Reaktivierung gegen seinen Willen eine unzulässige Rückwirkung entfalte. Nachdem er im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes erfolglos geblieben war, beantragte der Ruhestandsbeamte eine amtsärztliche Untersuchung. Dies lehnte der Dienstherr ab und forderte den Ruhestandsbeamten erneut und ohne Erfolg auf, eine Ernennungsurkunde entgegenzunehmen und den Dienst anzutreten. Auf Veranlassung der Bezirksregierung stellte das Ministerium unter dem 10. 3. 2003 den Verlust der Versorgungsbezüge fest. Diese Entscheidung eröffnete die Bezirksregierung unter dem 13. 3. 2003 dem Ruhestandsbeamten.

Mit seinem Antrag auf gerichtliche Entscheidung hatte der Ruhestandsbeamte in der Beschwerdeinstanz Erfolg.

Aus den Gründen:

Auszugehen ist zunächst davon, dass es sich bei dem Schreiben der Bezirksregierung vom 13. 3. 2003, soweit es den Entscheidungssatz zu 1. betrifft, nicht um eine Regelung dieser Behörde handelt. Dafür könnte zwar der Wortlaut des Entscheidungssatzes sprechen (»Hiermit stelle ich die Zahlung der Versorgungsbezüge Ihres Mandanten mit dem Ende des Monats

ein, in dem ihm diese Verfügung zugestellt wird.«). Das Subjekt dieses Satzes deutet auf den ersten Blick darauf hin, dass die Bezirksregierung Urheberin der Verfügung sei. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die Bezirksregierung lediglich eine Botenstellung eingenommen und dem Ruhestandsbeamten eine vom Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes NRW getroffene Regelung eröffnet hat. Auf Seite 2 des Schreibens wird nämlich der Hintergrund dargestellt, der die Bezirksregierung veranlasst hat, das Ministerium um die Feststellung des Verlustes der Versorgungsbezüge zu bitten. Die Ausführungen münden in den Satz: »Da die Tatbestandsvoraussetzungen des § 60 BeamtVG somit erfüllt waren, stellte das MSJK mit Erlass vom 10. 3. 2003 den Verlust der Versorgungsbezüge Ihres Mandanten fest.« Dass die Bezirksregierung mit diesem Satz nicht lediglich eine Darstellung der Verwaltungsabläufe geben, sondern als Bote einen vom Ministerium erlassenen Verwaltungsakt bekannt geben wollte, zeigt vor allem die auf §§ 60 BeamtVG, 121 DO NRW zielende Rechtsmittelbelehrung, die keinen Sinn gemacht hätte, wenn sich die Bezirksregierung mit dem Schreiben vom 13. 3. 2003 nicht zu § 60 BeamtVG hätte verhalten wollen, sondern eine eigene Regelung über die Einstellung der Zahlung von Versorgungsbezügen getroffen hätte, für die ohnehin das Landesamt für Besoldung und Versorgung zuständig gewesen wäre.

Ob die Bezirksregierung den sich aus einer Botenstellung ergebenden verfahrensrechtlichen Konsequenzen Rechnung getragen hat, braucht nicht entschieden zu werden. Bedenken rühren daher, dass die Entscheidung des Ministeriums nur in indirekter Rede bekannt gegeben worden ist und die bei einer Zustellung erforderliche gegenständliche Vermittlung des zuzustellenden Schriftstücks – hier des feststellenden Erlasses des Ministeriums – bei dieser Form der Bekanntgabe nicht gewahrt ist. Eine weitere Erörterung erübrigt sich, weil der allein streitgegenständliche Feststellungsbescheid des Ministeriums in der Sache keinen Bestand haben kann.

Gemäß § 60 Satz 1 BeamtVG verliert der Ruhestandsbeamte, der entgegen den einschlägigen beamtenrechtlichen Vorschriften einer erneuten Berufung in das Beamtenverhältnis schuldhaft nicht nachkommt, obwohl er auf die Folgen eines solchen Verhaltens schriftlich hingewiesen worden ist, für diese Zeit seine Versorgungsbezüge. Die Vorschrift setzt voraus, dass der Dienstherr den Ruhestandsbeamten zu Recht erneut in das Beamtenverhältnis berufen will. Nähere Regelungen dazu enthält § 48 Abs. 1 Satz 1 LBG NRW. Danach muss zu erwarten sein, dass der Beamte den gesundheitlichen Anforderungen des neuen Amtes genügt. Sofern diese Erwartung nicht berechtigt ist, ist ein gleichwohl geäußertes Reaktivierungsverlangen rechtswidrig und löst nicht die Folge des § 60 Satz 1 BeamtVG aus. Wenn im vorliegenden Fall der Ruhestandsbeamte seit