

Kurzbericht des BMG-geförderten Forschungsvorhabens

Vorhabentitel	Die Beihilfesysteme des Bundes und der Länder im Vergleich
Schlüsselbegriffe	Beihilfe, medizinische Notwendigkeit, wirtschaftliche Angemessenheit, Beihilfesatz, Kostendämpfungspauschale, Verträge mit Leistungserbringern, Alimentation
Vorhabendurchführung	Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt
Vorhabenleitung	Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt
Autor(en)	Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt
Vorhabenbeginn	1. April 2019
Vorhabেনende	13. September 2019

1. Vorhabenbeschreibung, Vorhabenziele

Seit der grundgesetzlichen Föderalismusreform I des Jahres 2006 besitzen die Länder eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Landes- und Kommunalbeamten, wovon sie auch für die Beihilfegewährung in unterschiedlichem Umfang durch Parlamentsgesetz und durch Rechtsverordnung Gebrauch gemacht haben. Trotz der dadurch sich entwickelnden Rechtszersplitterung lassen sich gleichwohl immer noch erhebliche Parallelen zwischen dem Bund und den Ländern und unter den Ländern belegen. Ziel des Gutachtens ist es, einerseits diese gemeinsamen Grundlinien herauszuarbeiten, andererseits aber auch zugleich grundlegende Unterschiede zwischen den einzelnen Beihilferegelungen aufzuzeigen. Dies kann die Grundlage für eine umfassende Weiterentwicklung des Beihilferechts bieten, wobei mittelfristig auch Auswirkungen auf die Unterstützung der Richter und Soldaten, der freie Heilfürsorge beanspruchenden Polizeibeamten sowie die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung zu erwarten sind.

2. Durchführung, Methodik

Das Gutachten ist normativ vergleichend angelegt: Zunächst werden die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorschriften des Bundes und der Länder zur Beihilfe überblicksartig skizziert, bevor die Normen für den Bund und die Länder im Detail betrachtet werden. Daraus werden Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung der Beihilfe gezogen.

3. Gender Mainstreaming

Die beihilferechtlichen Regelungen des Bundes und der Länder sind grundsätzlich geschlechtsneutral angelegt. Sofern einzelne beihilferechtliche Leistungen im Schwerpunkt Angehörige eines Geschlechts betreffen, z.B. Leistungen für künstliche Befruchtung oder Schwangerschaftsabbrüche, werden diese gesondert aufgeführt.

4. Ergebnisse, Schlussfolgerung, Fortführung

Der Vergleich der Beihilferegulungen des Bundes und der 16 Länder hat einerseits eine große Übereinstimmung in den Grundzügen, andererseits gewisse Unterschiede im Detail gezeigt. Der inhaltliche Gleichklang ergibt sich zunächst aus der Führungsrolle der Bundesbeihilfverordnung: Diese weist eine hohe Regelungsdichte auf, hat am Vorrang des Bundesrechts gemäß Art. 31 Grundgesetz teil, und die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt nehmen ausdrücklich auf sie Bezug. Zudem gleichen sich auch die Vorschriften der Länder untereinander an, weil die Regelungsgeber in den Ländern vor ähnlichen Problemen stehen, ihnen die Lösungsansätze der übrigen Länder bekannt sind und auf andernorts bereits bewährte Bestimmungen zurückgegriffen werden soll. Überdies bestehen sowohl für die Regelungen im Bund als auch in den Ländern jeweils Vergleichsmöglichkeiten zu den Bestimmungen im Sozialgesetzbuch, insbesondere zu den Vorschriften über die gesetzliche Krankenversicherung im Sozialgesetzbuch V. Schließlich erweist das Beihilferecht sich als besondere Ausprägung der Fürsorgepflicht des Dienstherrn, die sowohl verfassungsrechtlich in Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz geregelt ist als auch einfachgesetzlich dem Bund in § 78 Bundesbeamtengesetz als auch den Ländern in § 45 Beamtenstatusgesetz vorgegeben ist.

Gleichwohl sind zwischen dem Bund und den Ländern als auch unter den Landesvorschriften doch Unterschiede festzustellen. Denn letztlich verbleiben den einzelnen Regelungsgebern in Ausschöpfung ihrer Normierungskompetenzen Spielräume, welche sie in verschiedenem Maße genutzt haben. So zeigen sich Unterschiede im Kreise der berechtigten und berücksichtigungsfähigen Personen hinsichtlich der nicht-verbeamteten Referendare sowie der Beamten mit einem Dienstverhältnis von weniger als einem Jahr. Was die zustehenden Leistungen anbelangt, ergeben sich Unterschiede im Leistungskatalog vor allem bei der Erstattungsfähigkeit von Wahlleistungen im Krankenhaus sowie der Aufwendungen für Heilpraktiker. Abweichende Ansätze sind auch im Hinblick auf die Erhöhung der Beihilfebemessungssätze je nach Anzahl der Kinder des Beihilfeberechtigten nachweisbar. Weitere Differenzen sind hinsichtlich der Eigenbeteiligung der Beihilfeberechtigten und der Kostendämpfungspauschalen festzustellen, deren Höhe stark zwischen den Ländern variiert. Schließlich können Dritte in unterschiedlichem Umfang in die Leistungsregulierung eingebunden werden.

Als weiterhin offene Grundfragen erweisen sich neben dem Problem der Kostendämpfung die Einordnung der Beihilfe in das Gefüge der Alimentationsleistungen sowie die Übernahme von Regelungen der gesetzlichen Krankenversicherung in das Beihilferecht.

5. Umsetzung der Ergebnisse durch das BMG

Das Gutachten wurde zur Unterstützung der Arbeit der Wissenschaftlichen Kommission für ein modernes Vergütungssystem (KOMV) in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse wurden im Abschlussbericht der KOMV berücksichtigt.

6. Verwendete Literatur

GRÜN, CHRISTINA, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Beihilfe der Beamten, Diss. Iur. Bonn 2002

LEPPEK, SABINE, Beamtenrecht, 13. Auflage, Heidelberg u.a., 2019

SCHMIDT, THORSTEN INGO, Beamtenrecht, Tübingen, 2017

SCHNELLENBACH, HELMUT / BODANOWITZ, JAN, Beamtenrecht in der Praxis, 9. Auflage, München, 2017

WICHMAN, MANFRED / LANGER, KARL-ULRICH, Öffentliches Dienstrecht, 8. Auflage, Stuttgart, 2017