

Fürsorgepflicht und Beihilferecht

Dr. Stefan Witt, LL.M.

In kaum einer Verpflichtungsklage auf Gewährung von Beihilfe im Krankheitsfall fehlt die Einlassung, ein Anspruch auf Beihilfe ergebe sich aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Der Beitrag beleuchtet die Schnittstelle zwischen Fürsorgepflicht und Beihilferecht und geht der Frage nach, wann ein Rückgriff auf die Fürsorgepflicht möglich ist. Dabei wird die systematische Einordnung durch aktuelle Fallkonstellationen ergänzt.

I. Einleitung

Wird die Zahlung einer Beihilfe als Beteiligung des Dienstherrn an den Krankheitskosten des Beamten unter Hinweis auf die geltenden Beihilfebestimmungen verweigert, erscheint als Ausweg der Rückgriff auf die Fürsorgepflicht. Regelmäßig wird einem solchen Ansinnen seitens der Beihilfestellen mit dem Argument begegnet, dass die Beihilfevorschriften die abschließende Festlegung und Konkretisierung der Fürsorgepflicht darstellen. Gerade in dem sensiblen Bereich finanzieller Belastungen durch Krankheits-, Pflege-, Geburts- oder Todesfälle ist es für den Beihilfeberechtigten, aber auch für den Ordnungsgeber von Interesse, wann ein solcher Rückgriff dennoch möglich ist (III.). Dies setzt ein Verständnis für das Verhältnis von Fürsorgepflicht und Beihilferecht voraus (II.).

II. Verhältnis von Fürsorgepflicht und Beihilferecht

Zunächst ist zu erhellern, welchen Gehalt die Fürsorgepflicht hat. Dies ist notwendig, um den Verfassungsort der Fürsorgepflicht zu bestimmen und eine Verbindung zu den anderen hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums herstellen zu können. Für das Beihilferecht wird dieser Systematik folgend zunächst der Gegenstand des Beihilferechts erörtert, um anschließend auf dessen Ausgestaltung einzugehen.

1. Gehalt der Fürsorgepflicht

Der Grundsatz der Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber dem Beamten wird teilweise als Oberbegriff aller Gebote verstanden, die sich an den Dienstherrn richten. Die Fürsorge wäre

bei einem solch umfassenden Begriffsverständnis der Oberbegriff von Alimentation, welche Besoldung, Versorgung und Unfallfürsorge einschließt, sowie sonstiger Fürsorge.¹ Eine solch weite Auslegung des Begriffs begreift die Fürsorge als „das Korrelat zum hergebrachten Grundsatz der Treuepflicht des Beamten“.² Vorzugswürdig erscheint jedoch die Auffassung, dass die Fürsorgepflicht des Dienstherrn einen gesonderten, speziellen Bereich von Dienstherrenpflichten bildet, da Art. 33 Abs. 4 GG ein öffentlich-rechtliches Treueverhältnis konstituiert und der Treue des Beamten damit die Treue des Dienstherrn und nicht dessen Fürsorge gegenübertritt.³

Die Fürsorgepflicht hat Auswirkungen sowohl auf die Rechte als auch auf die Pflichten des Beamten.

Hinsichtlich der Rechte des Beamten kommt der Fürsorgepflicht überwiegend eine Reservefunktion zu.⁴ Sie bildet die Grundlage für Rechte, die ausdrücklich durch Gesetz oder Rechtsverordnung geregelt sind. Dies spiegelt das bei vorliegendem Beitrag im Mittelpunkt stehende Verhältnis von Fürsorgepflicht und Beihilferecht wider. Insbesondere bei solchen vermögenswerten Rechten kann der Fürsorgepflicht über die Grundlagenfunktion hinaus eine Verstärkungsfunktion zukommen. Reichen die durch Gesetz oder Rechtsverordnung gewährten Rechte im Einzelfall nicht aus, ergibt sich ein Recht des Beamten unmittelbar aus der Fürsorgepflicht. Sind Rechte des Beamten nicht durch Gesetz oder Rechtsverordnung geregelt, kann die Fürsorgepflicht auch neue Rechte des Beamten begründen.⁵

Hinsichtlich der Pflichten des Beamten kommt der Fürsorgepflicht überwiegend eine beschränkende Funktion zu. Der Beamte soll vor Überforderung geschützt werden. Andererseits kann sich aus der Fürsorgepflicht auch ein Anspruch auf Wahrnehmung seiner Pflichten ergeben. Dies erlangt insbesondere bei Streitigkeiten um amtsangemessene Beschäftigung Bedeutung.

Grundsätzlich verpflichtet der Grundsatz der Fürsorgepflicht den Dienstherrn, den Beamten bei seiner Tätigkeit und in seiner Stellung zu schützen, ihn gegen unberechtigte Vorwürfe in Schutz zu nehmen, ihn entsprechend seiner Eignung und Leistung zu fördern sowie bei seinen Entscheidungen die wohlverstandenen Interessen des Beamten in gebührender Weise zu berücksichtigen.⁶ Die Ausprägungen der Fürsorgepflicht sind vielgestaltig. Exemplarisch seien benannt: Die Verpflichtung des Dienstherrn, den Beamten vor Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz zu schützen⁷; bei Entscheidungen die wohlverstandenen Interessen des Beamten zu berücksichtigen sowie ihn entsprechend seiner Eignung und Leistung zu fördern⁸; den Beamten vor Maßnahmen anzuhören, die für ihn negativ sind⁹; den Beamten nicht ohne rechtfertigenden Grund gegenüber Dritten bloßzustellen¹⁰. Schließlich verpflichtet die Fürsorgepflicht den Dienstherrn das finanzielle Krankheitsrisiko des Beamten abzusichern, ohne dieser Verpflichtung zwingend in Form von Beihilfen im Sinne der Beihilfevorschriften nachkommen oder sogar Beihilfen in bestimmter Höhe gewähren zu müssen.¹¹

2. Verortung der Fürsorgepflicht

Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn gehört zu den hergebrachten und nicht nur zu berücksichtigenden, sondern zu beachten-

1) *Badura*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 84. Erglfg. 2018, Art. 33, Rn. 71; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, GG, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 33, Rn. 194; *Günther*, ZBR 2013, S. 14, Fn. 9.
 2) BVerfGE 43, 154 (165).
 3) Überzeugend, aber nicht unstrittig *Günther*, ZBR 2013, S. 14 (15).
 4) *Schmidt*, Beamtenrecht, 2017, Rn. 682.
 5) Vgl. in diesem Zusammenhang VGH München, Beschluss vom 12.3.2014 – 6 ZB 12.470 (Schadensersatz wegen Fürsorgepflichtverletzung aufgrund Mobbings bei Beamten).
 6) BVerfGE 43, 154 (165 f.); *Badura*, in: Maunz/Dürig (Fn. 1), Art. 33, Rn. 71.
 7) BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 23.5.2005 – 2 BvR 583/05.
 8) Vgl. BVerfGE 43, 154 (165).
 9) BVerfGE 8, 332 (356 f.).
 10) BVerfGE 99, 56 (59).
 11) BVerfGE 58, 68 (77) = ZBR 1981, 310; 83, 89 (98) = ZBR 1991, 82; 106, 225 (232) = ZBR 2003, 203; *Badura*, in: Maunz/Dürig (Fn. 1), Art. 33, Rn. 71; *Lindner*, ZBR 2018, S. 10 (19).