

Titel:

Unzureichende Substantiierung der Verfassungsbeschwerde

Normenketten:

BayBG Art. 95 Abs. 1 S. 2, Art. 96 Abs. 2 S. 5

BayBhV § 3 Abs. 1 Nr. 1

GG Art. 33

VfGHG Art. 51 Abs. 1

Leitsätze:

Mangels Substanziierung unzulässige Verfassungsbeschwerde eines Beamten gegen gerichtliche Entscheidungen zur Versagung der Beihilfe für Aufwendungen seiner gesetzlich krankenversicherten Ehefrau.

Liegt zu den mit der Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen Verfassungsfragen bereits verfassungsgerichtliche Rechtsprechung vor, der die angegriffenen Gerichtsentscheidungen folgen, so ist der behauptete Verfassungsverstoß innerhalb der Zweimonatsfrist in Auseinandersetzung mit den vom Verfassungsgericht entwickelten Maßstäben zu begründen. (Rn. 20 – 21) (red. LS Axel Burghart)

Schlagworte:

Substantiierung, Beihilfe, Ehefrau, Beamter, Verfassungsbeschwerde

Vorinstanzen:

VGH München, Beschluss vom 16.08.2017 – 14 ZB 15.2635

VG Bayreuth, Urteil vom 27.10.2015 – 14 ZB 15.2635

Fundstelle:

BeckRS 2020, 16765

Tenor

1. Die Verfassungsbeschwerde wird abgewiesen.
2. Dem Beschwerdeführer wird eine Gebühr von 750 € auferlegt.

Entscheidungsgründe

I.

1

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 27. Oktober 2015 Az. B 5 K 14.717, mit dem die Klage des Beschwerdeführers auf Gewährung von Beihilfe für Aufwendungen abgewiesen wurde, die im Jahr 2013 für die Ehefrau des Beschwerdeführers entstanden waren, sowie gegen die Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung gegen diese Entscheidung durch den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16. August 2017 Az. 14 ZB 15.2635.

2

1. Der Beschwerdeführer stand im Jahr 2013 als Regierungsdirektor (Besoldungsgruppe A 15) im Dienst des Freistaates Bayern. Er ist für sich und seine - zum damaligen Zeitpunkt in geringem Umfang berufstätige - Ehefrau beihilfeberechtigt. Seine Ehefrau war im Jahr 2013 pflichtversichertes Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse. Ihr Beihilfebemessungssatz betrug zu diesem Zeitpunkt 70 v. H.

3

2. Mit Antrag vom 27. Januar 2014 beantragte der Beschwerdeführer Beihilfe u. a. für Aufwendungen für professionelle Zahnreinigungen in Höhe von insgesamt 656,22 € sowie für eine Laboruntersuchung zur Vitamin D-Bestimmung in Höhe von 28,48 €, die im Jahr 2013 für seine Ehefrau entstanden waren.

4

Mit Bescheid vom 17. Februar 2014 lehnte das Landesamt für Finanzen diese Aufwendungen als nicht beihilfefähig ab. Der Anspruch auf Beihilfeleistungen sei sowohl bei Pflichtversicherten als auch bei freiwillig versicherten Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung beschränkt auf Leistungen für Zahnersatz, für Heilpraktiker und auf Wahlleistungen im Krankenhaus. Den dagegen erhobenen Widerspruch des Beschwerdeführers wies das Landesamt für Finanzen mit Widerspruchsbescheid vom 23. September 2014 zurück.

5

3. Die hiergegen erhobene Klage des Beschwerdeführers wies das Verwaltungsgericht Bayreuth mit dem angegriffenen Urteil vom 27. Oktober 2015 ab. Der Beschwerdeführer habe keinen Anspruch auf Gewährung von Beihilfeleistungen für die von der gesetzlichen Krankenversicherung seiner Ehefrau nicht übernommenen Aufwendungen für die professionellen Zahnreinigungen und die Laboruntersuchung zur Vitamin D-Bestimmung.

6

Die Gewährung von Beihilfe richte sich für den Beschwerdeführer nach Art. 96 des Bayerischen Beamtengesetzes (BayBG) i. V. m. den Regelungen der Bayerischen Beihilfeverordnung (BayBhV). Seine Ehefrau gehöre grundsätzlich zum Kreis der nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 BayBhV berücksichtigungsfähigen Angehörigen. Da ihre Einkünfte im maßgeblichen Zeitraum den Gesamtbetrag von 18.000 € nicht überstiegen hätten, entfalle die Beihilfefähigkeit der für sie entstandenen Aufwendungen nicht nach Art. 96 Abs. 1 BayBG i. V. m. § 7 Abs. 4 Nr. 2 BayBhV. Der Beihilfeanspruch bezüglich der Ehefrau des Beschwerdeführers unterliege wegen ihrer Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenversicherung allerdings den Beschränkungen des Art. 96 Abs. 2 Satz 3 BayBG. Nach dieser Vorschrift erfolge keine zusätzliche Gewährung von Beihilfeleistungen, wenn die finanziellen Folgen von Krankheit, Geburt, Pflege und Gesundheitsvorsorge durch Leistungen aus anderen Sicherungssystemen dem Grunde nach abgesichert seien; Sachleistungen seien vorrangig in Anspruch zu nehmen. Die gesetzlichen Krankenkassen stellten nach § 2 Abs. 2 SGB V ein auf Sachleistungen aufgebautes System dar. Damit sei die Beihilfe für gesetzlich Krankenversicherte - sei es für (freiwillig) gesetzlich krankenversicherte Beamte oder für ihre (pflichtversicherten oder freiwillig versicherten) Ehegatten - grundsätzlich subsidiär. Gemäß Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG sei der Anspruch auf Beihilfeleistungen bei Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung auf Leistungen für Zahnersatz, für Heilpraktiker und Heilpraktikerinnen sowie auf Wahlleistungen im Krankenhaus beschränkt.

7

Hieran gemessen habe das Landesamt für Finanzen die Beihilfefähigkeit der geltend gemachten Aufwendungen zu Recht verneint. Weder die Aufwendungen für die Vitamin D-Untersuchung noch für die professionellen Zahnreinigungen seien vom Ausnahmetatbestand des Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG erfasst. Es komme nicht darauf an, dass Zahnprophylaxe-Maßnahmen von der gesetzlichen Krankenkasse nicht erstattet würden. Eine Einzelfallprüfung durch die Beihilfestelle sei angesichts der allgemein gefassten Regelung des Art. 96 Abs. 2 Sätze 3 und 5 BayBG weder möglich noch veranlasst. Auf die medizinische Notwendigkeit und Angemessenheit der Aufwendungen komme es bei Art. 96 Abs. 2 Sätze 3 und 5 BayBG nicht an, sodass dies als wahr unterstellt werden könne. Die Beihilfebeschränkung des Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG stehe mit höherrangigem Recht in Einklang. Insbesondere gebiete die Fürsorgepflicht des Dienstherrn kein anderes Ergebnis.

8

4. Den Antrag des Beschwerdeführers auf Zulassung der Berufung gegen dieses Urteil lehnte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof durch den ebenfalls angegriffenen Beschluss vom 16. August 2017, den Bevollmächtigten des Beschwerdeführers zugestellt am 23. August 2017, ab. Ernstliche Zweifel an der Entscheidung des Verwaltungsgerichts habe der Beschwerdeführer nicht vorgebracht. Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG verstoße nicht gegen die in Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistete beamtenrechtliche Fürsorgepflicht. Bei der Konkretisierung der Fürsorgepflicht komme dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Entsprechend bestehe auch bei der Regelung des Beihilferechts eine weitgehende Gestaltungsfreiheit des Normgebers. Mit dem in Art. 96 Abs. 2 Satz 3 BayBG enthaltenen grundsätzlichen Vorrang von Sachleistungen und den ergänzend in Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG enthaltenen Ausnahmen hiervon würden die verschiedenen Krankenversorgungssysteme voneinander abgegrenzt. Die in der strengen Sachleistungsverweisung liegende Beschränkung der Beihilfegewährung diene nach dem Willen des

Gesetzgebers der Vermeidung einer mehrfachen Gewährung von Leistungen aus demselben Anlass sowie einer Entflechtung der eigenständigen Krankenfürsorgesysteme. Den unterschiedlichen Systemen der gesetzlichen Krankenversicherung und der beamtenrechtlichen Beihilfegewährung würde es widersprechen, wenn Aufwendungen, die nach dem Willen des Gesetzgebers in dem einen Leistungssystem aus Gründen der Kostendämpfung und Eigenbeteiligung von einem dem Grunde nach Berechtigten getragen werden sollten, auf ein anderes Leistungssystem, die beamtenrechtliche Beihilfe, übergewälzt würden.

II.

9

1. Mit seiner am 23. Oktober 2017 per Telefax ohne Anlagen und am 6. November 2017 im Original mit Anlagen eingegangenen Verfassungsbeschwerde vom 23. Oktober 2017 rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV).

10

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs verkenne, dass der Beschwerdeführer letztendlich durch Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG in ihm nach der Bayerischen Verfassung zustehenden Rechten verletzt werde. Art. 95 BV schütze die sogenannten althergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Hierzu gehöre auch eine ausreichende Unterstützung des Beamten bei krankheitsbedingten Aufwendungen seiner Ehefrau. Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG verstoße gegen Art. 95 BV. Die Vorschrift greife in die althergebrachten Grundsätze einer ausreichenden Unterstützung des Beamten durch den Dienstherrn auch für krankheitsbedingte Aufwendungen der Ehefrau ein. Die unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 (Az. 2 BvR 613/06) vom Verwaltungsgerichtshof vertretene Ansicht, der Ehefrau des Beschwerdeführers verbleibe lediglich ein Aufwand, der auch allen anderen Mitgliedern der gesetzlichen Krankenkasse zugemutet werde, treffe nicht zu, da es in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts um die gesetzlichen Zuzahlungen zu Kassenleistungen gehe und nicht um Leistungen, die von der gesetzlichen Krankenkasse ausgeschlossen seien und die den Beschwerdeführer als Beamten und nicht seine Ehefrau besonders belasteten. Zudem müsse als wichtiger Gesichtspunkt berücksichtigt werden, dass die gesetzliche Krankenversicherung nachweislich auch die Übernahme von medizinisch notwendigen und geeigneten Behandlungen nach der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) ablehne. Dies folge aus dem im Fünften Sozialgesetzbuch verankerten Wirtschaftlichkeitsgebot, dem auch medizinisch notwendige Leistungen unterlägen und das im Beamtenrecht fehle.

11

Mit weiterem Schriftsatz vom 13. Dezember 2017 trug der Beschwerdeführer vor, die inmitten stehenden, vom Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung ausgeschlossenen Zahnbehandlungen seiner Ehefrau seien medizinisch notwendig und angemessen. Seine Ehefrau könne auf eine fortwährende sorgfältige zahnmedizinische Behandlung nicht verzichten, da sie an einer chronischen Parodontitis leide. Eine anderweitige Absicherung dieses Krankheitsrisikos sei für ihn finanziell nicht zumutbar, da die diesbezüglichen Versicherungsjahresbeiträge ca. 7.000 € betrügen. Vor diesem Hintergrund treffe ihn regelmäßig ein finanzieller Aufwand in Höhe von 650 bis 870 € pro Jahr, der auch zu einer erheblichen dauerhaften finanziellen Belastung im Sinn der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 8. Oktober 2012 (Vf. 14-VII-07) führe. Dies stehe offensichtlich im klaren Widerspruch zur Fürsorgepflicht des Dienstherrn.

12

Zu dem vom Verfassungsgerichtshof in der genannten Entscheidung verwendeten „Zumutbarkeitsargument“ sei anzumerken, dass es bei dem Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 nicht um die finanzielle Belastung eines Beamten durch von der gesetzlichen Krankenkasse ausgeschlossene medizinisch notwendige und angemessene Leistungen gegangen sei, sondern lediglich darum, dass ein freiwillig bei einer Ersatzkasse versicherter Beamter keine Beihilfe für gesetzliche Zuzahlungen zu Kassenleistungen (u. a. Abschläge für Verwaltungskosten der Krankenkasse) erhalten habe. Demzufolge könne diese Entscheidung nicht als hinreichende Begründung dafür herangezogen werden, dem Beschwerdeführer das Krankheitskostenrisiko für medizinisch notwendige und allgemein ärztlich anerkannte, jedoch kassenärztlich ausgeschlossene Behandlungen seiner Ehefrau aufzubürden. Die Aufwendungen träfen den Beschwerdeführer als unterhaltsverpflichteten Beamten und belasteten besonders ihn und nicht seine Ehefrau als gesetzlich

Krankenversicherte. Eine derartige Aufbürdung des Krankheitskostenrisikos auf den Beamten sei mit der Fürsorgepflicht des Dienstherrn nicht vereinbar.

13

Auch das sogenannte „Überwälzargument“ in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs treffe im Fall des Beschwerdeführers nicht zu. Vorliegend sollten nicht Aufwendungen, die nach dem Willen des Gesetzgebers in dem einen Leistungssystem aufgrund Kostendämpfung und Eigenbeteiligung von dem Berechtigten zu tragen seien, auf ein anderes Leistungssystem, die beamtenrechtliche Beihilfe, übergewälzt werden. Da die Leistungen für die medizinisch notwendigen Behandlungen von der gesetzlichen Krankenversicherung nicht übernommen würden, gehe es weder um eine Mehrfachgewährung einer notwendigen Sachleistung noch um eine Eigenbeteiligung an Kassenleistungen oder um eine aufgrund Kostendämpfung erfolgte Einsparung der gesetzlichen Krankenkasse von bisher übernommenen Leistungen. Das Fürsorgegebot könne nicht durch den Wirtschaftlichkeitsvorbehalt der gesetzlichen Krankenversicherungen je nach den Beschlüssen des Gemeinsamen Bundesausschusses außer Kraft gesetzt werden.

14

In jedem Fall schließe die Alimentationspflicht des Dienstherrn gegenüber dem Beamten die Fürsorge für zu unterhaltende Angehörige ein. Da das Kostenrisiko für notwendige Aufwendungen in Krankheitsfällen und für die Vorsorge bei Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung nicht umfassend abgedeckt sei, sei es grundsätzlich nicht auszuschließen, dass die amtsangemessene Alimentation wegen der pauschalen Versagung von Beihilfe für gesetzlich krankenversicherte Angehörige des Beamten nicht mehr ausreichend sei. Der beamtenrechtliche Alimentationsgrundsatz sei dann verletzt, wenn die zur Abwendung von krankheitsbedingten Belastungen erforderlichen Aufwendungen einen solchen Umfang erreichten, dass der angemessene Lebensunterhalt des Beamten nicht mehr gewährleistet werde. Dies sei vorliegend der Fall, da die Versicherungsprämien, die zur Absicherung der notwendigen Zahnbehandlungen zu leisten seien, in etwa zwei Monatsbezügen des Beschwerdeführers entsprächen.

15

Mit weiterem Schriftsatz vom 29. Juni 2018 wiederholte der Beschwerdeführer im Wesentlichen sein bisheriges Vorbringen. Zudem trug er vor, der Verfassungsgerichtshof habe die Begründung des Bundesverfassungsgerichts sachlich auf von der gesetzlichen Krankenversicherung ausgeschlossene, medizinisch notwendige Leistungen ausgeweitet, obwohl dies der Fragestellung des Bundesverfassungsgerichts nicht zugrunde gelegen habe. Grundsätzlich sei zwar richtig, dass ein Mitglied der gesetzlichen Krankenkasse die Möglichkeit besitze, seine vermeintlichen Ansprüche in Form von Klagen zu den Sozialgerichten zu verfolgen. Insoweit könne der Beschwerdeführer seine Ehefrau jedoch nicht dazu zwingen, wegen ihrer medizinisch notwendigen zahnärztlichen Behandlungen eine Klage beim Sozialgericht einzureichen, zumal er für sie als Beamter unterhaltspflichtig sei und auch für ihre Krankheitskosten aufzukommen habe, wenn das Einkommen seiner Ehefrau unter 18.000 € im Jahr liege.

16

2. Das (damalige) Bayerische Staatsministerium des Innern und für Integration hält die Verfassungsbeschwerde jedenfalls für unbegründet. Die gerichtlichen Entscheidungen einschließlich des zugrundeliegenden Bescheids des Landesamts für Finanzen verletzen den Beschwerdeführer nicht in seinen Rechten aus Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV.

III.

17

Eine vom Beschwerdeführer begehrte mündliche Verhandlung (Bl. 26 d. A.) ist nicht geboten, Art. 53 Abs. 1 VfGHG.

IV.

18

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, da der Beschwerdeführer sie nicht innerhalb der Zweimonatsfrist des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 VfGHG in der erforderlichen Weise begründet hat.

19

1. Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 VfGHG sind in der Verfassungsbeschwerde die Handlung oder Unterlassung der Behörde, gegen die sich der Beschwerdeführer wendet, und das verfassungsmäßige Recht, dessen Verletzung der Beschwerdeführer geltend macht, zu bezeichnen. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs gehört dazu auch der Vortrag des wesentlichen Sachverhalts, aus dem die Rechtsverletzung hergeleitet wird. Die Verfassungsbeschwerde muss aus sich heraus verständlich sein (VerfGH vom 2.2.1966 VerfGHE 19, 14/15; vom 10.2.2014 - Vf. 53-VI-12 - juris Rn. 17; vom 15.11.2018 - Vf. 10-VI-17 - juris Rn. 14). Der die behauptete Grundrechtsverletzung enthaltende Vorgang muss vollständig und nachvollziehbar derart dargelegt werden, dass der Verfassungsgerichtshof in die Lage versetzt wird, ohne Rückgriff auf die Akten des Ausgangsverfahrens zu prüfen, ob der geltend gemachte Verfassungsverstoß nach dem Vortrag des Beschwerdeführers zumindest möglich erscheint (VerfGH vom 10.2.2014 - Vf. 53-VI-12 - juris Rn. 17; vom 15.11.2018 - Vf. 10-VI-17 - juris Rn. 14; vom 13.2.2020 - Vf. 23-VI-18 - juris Rn. 19). Es muss - jedenfalls in groben Umrissen - erkennbar sein, inwiefern durch eine Maßnahme oder Entscheidung das verfassungsmäßige Recht, dessen Verletzung der Beschwerdeführer rügt, verletzt sein soll. Auf der Grundlage des Vortrags in der Verfassungsbeschwerde muss die behauptete Grundrechtsverletzung zumindest möglich erscheinen. Die bloße Behauptung, eine gerichtliche oder behördliche Entscheidung sei unrichtig oder fehlerhaft, genügt nicht den Anforderungen an die Begründung einer Verfassungsbeschwerde (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 16.8.2017 NJW-RR 2017, 1423 Rn. 23 m. w. N.; vom 24.10.2017 - Vf. 9-VI-17 - juris Rn. 34).

20

Eine aus sich heraus verständliche und nachvollziehbare Darlegung eines Grundrechtsverstoßes setzt voraus, dass sich der Beschwerdeführer mit dem Inhalt der angegriffenen Entscheidungen auseinandersetzt (VerfGH vom 24.10.2017 - Vf. 9-VI-17 - juris Rn. 40; vom 20.3.2018 BayVBI 2019, 207 Rn. 14 m. w. N.; vom 13.2.2020 - Vf. 23-VI-18 - juris Rn. 19). Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen eine gerichtliche Entscheidung, bedarf es in der Regel einer ins Einzelne gehenden argumentativen Auseinandersetzung mit ihr und ihrer Begründung (VerfGH vom 13.2.2020 - Vf. 23-VI-18 - juris Rn. 19; BVerfG vom 10.11.2015 NJW 2016, 1505 Rn. 9; vom 28.3.2019 - 2 BvR 2432/18 - juris). Liegt zu den mit der Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen Verfassungsfragen bereits verfassungsgerichtliche Rechtsprechung vor, der die angegriffenen Gerichtsentscheidungen folgen, so ist der behauptete Verfassungsverstoß in Auseinandersetzung mit den vom Verfassungsgericht entwickelten Maßstäben zu begründen (vgl. zu § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG: BVerfG vom 28.10.2019 - 2 BvR 966/19 - juris Rn. 13; vom 10.1.2020 - 1 BvR 2130/18 - juris Rn. 4; vom 29.4.2020 - 2 BvR 672/20 - juris Rn. 3).

21

Gemäß Art. 51 Abs. 2 Satz 2 VfGHG ist eine Verfassungsbeschwerde spätestens zwei Monate nach der schriftlichen Bekanntgabe der vollständigen letztgerichtlichen Entscheidung an den Beschwerdeführer beim Verfassungsgerichtshof einzureichen. Die notwendige Begründung der Verfassungsbeschwerde hat ebenfalls innerhalb dieser Frist zu erfolgen. Nach Ablauf der Zweimonatsfrist kann der Beschwerdeführer die Verfassungsbeschwerde zwar noch in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ergänzen; er kann aber nicht mehr fehlende notwendige Bestandteile der Verfassungsbeschwerde nachschieben (VerfGH vom 9.2.1994 VerfGHE 47, 47/50; vom 26.7.2012 - Vf. 88-VI-11 - juris Rn. 19; NJW-RR 2017, 1423 Rn. 24). Insbesondere kann der Beschwerdeführer die Verfassungsbeschwerde nicht mit einem neuen selbständigen Sachvortrag begründen (VerfGH vom 21.2.2018 - Vf. 54-VI-16 - juris Rn. 37).

22

2. Diesen Anforderungen wird die innerhalb der Zweimonatsfrist (am letzten Tag der Frist) eingegangene Verfassungsbeschwerde vom 23. Oktober 2017 nicht gerecht (vgl. unten a)). Soweit die Schriftsätze vom 13. Dezember 2017 und 29. Juni 2018 weitere Ausführungen zu der behaupteten Grundrechtsverletzung enthalten, hat der Beschwerdeführer die Zweimonatsfrist des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 VfGHG versäumt und kann damit den Darlegungsmangel nicht beheben (vgl. unten b)).

23

a) Die Verfassungsbeschwerde vom 23. Oktober 2017 ist nicht ausreichend substantiiert.

24

Der Beschwerdeführer behauptet unter (pauschaler) Berufung auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und Art. 95 BV der Sache nach eine Verletzung der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums nach Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV. Eine Verletzung von Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV kann der

Beschwerdeführer grundsätzlich in zulässiger Weise mit der Verfassungsbeschwerde rügen, da die Vorschrift dem Beamten grundrechtsähnliche Rechte gewährt, soweit sie, wie die Fürsorgepflicht und die Pflicht zur amtsangemessenen Alimentation, Teil der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums sind (vgl. VerfGH vom 25.9.1981 VerfGHE 34, 140/141; Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 95 Rn. 16). Die hierfür erforderliche genaue Darlegung des Grundrechtsverstoßes und vor allem eine substantiierte Auseinandersetzung mit den angegriffenen Entscheidungen finden jedoch in der Verfassungsbeschwerdeschrift vom 23. Oktober 2017 nicht statt. Vielmehr hält der Beschwerdeführer den Erwägungen von Verwaltungsgericht und Verwaltungsgerichtshof nur seine eigene gegenteilige Wertung entgegen, ohne sich mit den Entscheidungen und deren Begründungen in der erforderlichen Weise auseinanderzusetzen.

25

aa) Da sich der Beschwerdeführer gegen das inhaltliche Ergebnis des fachgerichtlichen Ausgangsverfahrens wendet, ist maßgeblicher Prüfungsgegenstand im vorliegenden Fall nicht die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs, die sich nur noch mit der Zulassungsfähigkeit des Rechtsmittels befasst hat, sondern das Urteil des Verwaltungsgerichts Bayreuth als im Instanzenzug letzte Entscheidung, die eine umfassende materielle Prüfung vornimmt und damit die vom Beschwerdeführer beanstandete Beschwer enthält (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 21.2.2018 - Vf. 54-VI-16 - juris Rn. 40 m. w. N.; vom 20.8.2018 - Vf. 80-VI-15 - juris Rn. 25). Ausführungen, warum das Urteil des Verwaltungsgerichts Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV verletzt, fehlen im Schriftsatz vom 23. Oktober 2017 gänzlich. Doch auch davon abgesehen, sind die Rügen nicht ausreichend substantiiert.

26

Der Vortrag des Beschwerdeführers bezieht sich im Wesentlichen auf den angegriffenen Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs. Soweit er rügt, diese Entscheidung verkenne, dass der Beschwerdeführer letztendlich durch Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG in ihm nach der Bayerischen Verfassung zustehenden Rechten verletzt werde, unterbleibt jegliche Auseinandersetzung mit der von Verwaltungsgericht und Verwaltungsgerichtshof in Bezug genommenen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 8. Oktober 2012 Vf. 14-VII-07. Danach ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG Beihilfeleistungen bei Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung auf Leistungen für Zahnersatz, für Heilpraktiker und Heilpraktikerinnen und auf Wahlleistungen im Krankenhaus beschränkt (VerfGH vom 8.10.2012 VerfGHE 65, 218). Dies wäre aber für eine nachvollziehbare Darlegung des dennoch behaupteten Verstoßes gegen Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV erforderlich gewesen. Sowohl das Verwaltungsgericht (Seite 6 des Urteils) als auch der Verwaltungsgerichtshof (Seite 4 des Beschlusses) merken ausdrücklich und unter Nennung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs an, dass Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG nicht gegen die Verfassung verstoße; in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs heißt es wiederum ausdrücklich: „Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG verstößt nicht gegen die Bayerische Verfassung.“ Eine Auseinandersetzung mit der Entscheidung, die in der Verfassungsbeschwerde vom 23. Oktober 2017 keinerlei Erwähnung findet, war daher unentbehrlich.

27

Mit seinem Einwand, die im Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 erfolgte Argumentation, der Ehefrau des Beschwerdeführers verbleibe lediglich ein Aufwand, der auch allen anderen Mitgliedern einer gesetzlichen Krankenkasse zugemutet werde, treffe nicht zu, lässt der Beschwerdeführer bereits außer Betracht, dass der Verwaltungsgerichtshof diese Feststellung allenfalls mittelbar mit der behaupteten Bezugnahme begründet hat. Darüber hinaus bleibt der Beschwerdeführer eine Rechtfertigung dafür schuldig, warum die kritisierte Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs nicht mit Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV vereinbar sein soll.

28

Um den Begründungsanforderungen seiner Verfassungsbeschwerde insoweit nachzukommen, hätte sich der Beschwerdeführer innerhalb der Frist des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 VfGHG substantiiert damit auseinandersetzen müssen, warum die angegriffenen Entscheidungen entgegen der darin zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegen Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV verstoßen. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung vom 13. Februar 2008 u. a. festgestellt, es sei im Hinblick auf die Fürsorgepflicht des Dienstherrn unbedenklich, dass ein gesetzlich krankenversicherter

Beihilfeberechtigter Aufwendungen für aus dem Leistungsprogramm der gesetzlichen Krankenversicherung ausgeschlossene Arznei-, Hilfs- und Heilmittel auch im Rahmen der Beihilfe nicht geltend machen kann (vgl. BVerfG vom 13.2.2008 NVwZ 2008, 1004/1005). Der gesetzlich krankenversicherte Beihilfeberechtigte werde nicht mit erheblichen, ihm nicht zumutbaren Aufwendungen belastet. Hierzu hätte der Beschwerdeführer innerhalb der Frist des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 VfGHG darlegen müssen, dass wegen Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV etwas anderes gelten muss, wenn statt des beihilfeberechtigten Beamten der berücksichtigungsfähige, wirtschaftlich abhängige Ehepartner gesetzlich krankenversichert ist. Bezieht sich ein Fachgericht auf eine gefestigte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oder des Verfassungsgerichtshofs, reicht es für eine substantiierte Auseinandersetzung mit der angegriffenen Entscheidung nicht aus, lediglich darauf zu verweisen, dass die in Bezug genommene Rechtsprechung zu einer nicht vergleichbaren Fallgestaltung ergangen ist.

29

Mit dem sinngemäßen Einwand des Beschwerdeführers, die gesetzliche Krankenversicherung lehne wegen des gesetzlich verankerten Wirtschaftlichkeitsgebots auch medizinisch notwendige und geeignete Behandlungen ab, im Beamtenrecht fehle es an einer derartigen „Systemwirtschaftlichkeit“ ebenso wie bei der Anerkennung von medizinisch notwendigen Leistungen für den Berechtigten und seine Angehörigen als beihilfefähig, wird die behauptete Verletzung des Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV ebenfalls nicht hinreichend dargelegt. Nach der auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs gestützten Argumentation von Verwaltungsgericht und Verwaltungsgerichtshof kommt es bei Art. 96 Abs. 2 Sätze 3 und 5 BayBG nicht darauf an, ob es sich um medizinisch notwendige und wirtschaftlich angemessene Aufwendungen handelt, die aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung ausgeschlossen sind. Mit dem in Art. 96 Abs. 2 Satz 3 BayBG vorgesehenen, mit der Fürsorgepflicht des Dienstherrn in Einklang stehenden prinzipiellen Vorrang von Sachleistungen und der ergänzend in Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG enthaltenen Ausnahme für die Gewährung bestimmter Beihilfeleistungen würden die verschiedenen Krankenversorgungssysteme voneinander abgegrenzt. Den unterschiedlichen Systemen der gesetzlichen Krankenversicherung und der beamtenrechtlichen Beihilfegewährung würde es widersprechen, wenn Aufwendungen, die nach dem Willen des Gesetzgebers in dem einen Leistungssystem aus Gründen der Kostendämpfung und Eigenbeteiligung von einem dem Grunde nach Berechtigten getragen werden sollten, auf ein anderes Leistungssystem, die beamtenrechtliche Beihilfe, übergewälzt würden.

30

bb) Die inhaltlichen Ausführungen in der Verfassungsbeschwerde vom 23. Oktober 2017 genügen den Anforderungen an eine substantiierte Grundrechtsrüge daher nicht. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass innerhalb der Verfassungsbeschwerdefrist auch nicht alle erforderlichen Unterlagen vorgelegt wurden.

31

Zur notwendigen fristgerechten Substanziierung der Verfassungsbeschwerde gehört insbesondere, dass innerhalb der Verfassungsbeschwerdefrist die angegriffenen Entscheidungen vorgelegt werden oder wenigstens ihr wesentlicher Inhalt mitgeteilt wird (VerfGH BayVBI 2019, 207 Rn. 14 m. w. N.). Die am 23. Oktober 2017 per Telefax eingegangene Verfassungsbeschwerde enthielt keine Anlagen; insbesondere war die angegriffene Entscheidung des Verwaltungsgerichts, die den maßgeblichen Prüfungsgegenstand darstellt (s. o.), nicht beigelegt (sondern es wurde lediglich angekündigt, die Entscheidungen würden in Kopie auf dem Postweg nachgereicht). Die Anlagen gingen erst am 6. November 2017 (also nach Fristablauf) mit dem Original der Verfassungsbeschwerde ein, was nicht genügt (VerfGH BayVBI 2019, 207 Rn. 17). Auch in der Verfassungsbeschwerdeschrift als solcher wird der wesentliche Inhalt der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung nicht wiedergegeben. Es wird lediglich summarisch mitgeteilt, dass das Verwaltungsgericht die Klage in vollem Umfang abgewiesen habe. Das Gericht sei der Auffassung gewesen, dass weder die Kosten für die professionelle Zahnreinigung noch die Kosten für die Vitamin-D-Untersuchung unter den Ausnahmetatbestand des Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG fielen, dass die Beihilfebeschränkung des Art. 96 Abs. 2 Satz 5 BayBG mit höherrangigem Recht in Einklang stehe und insbesondere die Fürsorgepflicht des Dienstherrn kein anderes Ergebnis gebiete sowie, dass die Beschränkung des Beihilfeanspruchs auch nicht gegen die Fürsorgepflicht des Dienstherrn aus Art. 33 Abs. 5 GG verstoße. Damit werden zwar die Eckpunkte der Entscheidung, nicht aber die einzelnen Begründungselemente des Verwaltungsgerichts (vgl. Seiten 5 bis 7 des Urteils) mitgeteilt. Es genügt nicht, dass der Beschwerdeführer lediglich punktuell zum Inhalt der angefochtenen Entscheidungen vorträgt, weil

es dem Verfassungsgerichtshof dadurch nicht ermöglicht wird, sich einen Gesamteindruck von deren Inhalt und deren Grundlagen zu verschaffen (vgl. z. B. BVerfG vom 12.8.2010 - 2 BvR 1465/10 - juris Rn. 6).

32

Außerdem müssen innerhalb der Verfassungsbeschwerdefrist grundsätzlich auch die Schriftsätze aus dem Ausgangsverfahren vorgelegt werden, ohne deren Kenntnis das Vorbringen des Beschwerdeführers nicht dahingehend überprüft werden kann, ob dem Grundsatz der materiellen Subsidiarität Genüge getan worden ist (BVerfG vom 19.6.2019 - 2 BvR 2579/17 - juris Rn. 19; vom 12.3.2020 - 2 BvQ 9/20 - juris Rn. 2), hier also jedenfalls der Antrag auf Zulassung der Berufung. Insoweit wird in der Verfassungsbeschwerdeschrift vom 23. Oktober 2017 lediglich ausgeführt, dass gegen das Urteil Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt und dieser auch ausführlich begründet worden sei, ohne dass Einzelheiten dargelegt werden. Der insoweit in Bezug genommene Antrag war dem Telefax nicht beigefügt und ging mit den übrigen Anlagen erst nach Ablauf der Verfassungsbeschwerdefrist ein.

33

b) Mit den in den Schriftsätzen vom 13. Dezember 2017 und 29. Juni 2018 enthaltenen Ausführungen kann der Darlegungsmangel (jenseits der Frage der nicht rechtzeitigen Vorlage der erforderlichen Unterlagen) nicht behoben werden, da der Beschwerdeführer die Zweimonatsfrist des Art. 51 Abs. 2 Satz 2 VfGHG versäumt hat. Im Hinblick auf die angegriffenen Entscheidungen enthalten beide Schriftsätze neuen selbständigen Sachvortrag.

34

Auch wenn der Beschwerdeführer mit seiner im Schriftsatz vom 13. Dezember 2017 ausschließlich enthaltenen inhaltlichen Kritik an der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 8. Oktober 2012 indirekt auch die Richtigkeit der von ihm angegriffenen Entscheidungen infrage stellt, liegt hierin keine bloße Ergänzung seiner Verfassungsbeschwerde. Vielmehr handelt es sich insgesamt um neuen selbständigen Sachvortrag, der nicht fristgerecht erfolgt ist, obwohl dem Beschwerdeführer dies möglich gewesen wäre. Der Verweis des Beschwerdeführers auf die Unzumutbarkeit der für eine private Absicherung der Parodontitisbehandlungen seiner Ehefrau notwendigen Aufwendungen und die damit nach seiner Ansicht verbundene Verletzung des Alimentationsgrundsatzes stellen neue Aspekte dar, die er mit der Verfassungsbeschwerde vom 23. Oktober 2017 nicht vorgebracht hat. Ungeachtet dessen ist bei dieser vom Beschwerdeführer behaupteten Sachlage nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht eine Anpassung der Beihilfesätze, sondern eine entsprechende Korrektur der Besoldungs- und Versorgungsgesetze, die das Alimentationsprinzip konkretisieren, geboten (vgl. BVerfG vom 13.2.2008 NVwZ 2008, 1004)

35

Auch soweit der Beschwerdeführer im Wesentlichen rügt, hinsichtlich des vom Verfassungsgerichtshof „verwendeten Zumutbarkeitsarguments“ sei anzumerken, dass der Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 hierfür nicht als hinreichende Begründung herangezogen werden könne und eine derartige Aufbürdung des Krankheitskostenrisikos eklatant der landesverfassungsrechtlich und grundgesetzlich geschützten Fürsorgeverpflichtung des Dienstherrn widerspreche, ergänzt er seine Verfassungsbeschwerde nicht nur, sondern trägt einen neuen Einwand vor. Selbst wenn man aber zu seinen Gunsten von einer bloßen Ergänzung der Verfassungsbeschwerde ausgehen würde, setzt der Beschwerdeführer den Erwägungen des Verfassungsgerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts lediglich seine eigene gegenteilige Wertung entgegen. Eine weitergehende inhaltliche Auseinandersetzung findet nicht statt, da auch insoweit das einzige Argument des Beschwerdeführers ist, der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts habe ein anderer Sachverhalt zugrunde gelegen und demzufolge könne diese Entscheidung nicht dafür herangezogen werden, ihm das Krankheitskostenrisiko für medizinisch notwendige und allgemein ärztlich anerkannte, jedoch kassenärztlich ausgeschlossene Behandlungen seiner Ehefrau aufzubürden.

36

Im Schriftsatz vom 29. Juni 2018 wiederholt der Beschwerdeführer im Wesentlichen seinen Vortrag aus dem Schriftsatz vom 13. Dezember 2017 und ergänzt allenfalls seine dortigen Ausführungen.

V.

Es ist angemessen, dem Beschwerdeführer eine Gebühr von 750 € aufzuerlegen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 VfGHG).