

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BVR 1715/03 -
- 2 BVR 1716/03 -
- 2 BVR 1717/03 -

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden**

1. des Herrn H...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Eckhard Bax und Koll.,
Aegidientorplatz 2 B, 30159 Hannover -

gegen a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. Juli 2003 - BVerwG 2
C 45.02 -,

b) den Beschluss des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 19.
Juli 2002 - 2 LB 3402/01 -,

c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Oldenburg vom 28. Februar 2001 - 6
A 2325/99 -,

d) den Widerspruchsbescheid der Versorgungskasse Oldenburg vom 18.
Mai 1999 - Wei/Sta. -,

e) den Bescheid der Versorgungskasse Oldenburg vom 11. Februar 1999 -
0017.0093/5 -,

f) mittelbar § 87c NBG i.d.F. des Art. 14 Nr. 2 des Haushaltsbegleitgeset-
zes 1999 vom 21. Januar 1999 (Nds. GVBl S. 10) - § 87c NBG a.F. -

- 2 BVR 1715/03 -,

2. der Frau H...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Eckhard Bax und Koll.,
Aegidientorplatz 2 B, 30159 Hannover -

gegen a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. Juli 2003 - BVerwG 2
C 41.02 -,

b) den Beschluss des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 9.
Juli 2002 - 2 LB 26/02 -,

c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Oldenburg vom 27. November 2001 -
6 A 3385/00 -,

- d) den Widerspruchsbescheid des Niedersächsischen Landesamtes für Bezüge und Versorgung vom 14. Juli 2000 - 26a/6266330A -,
- e) den Beihilfebescheid des Niedersächsischen Landesamtes für Bezüge und Versorgung vom 15. Februar 2000 - 26.28/6266330A -,
- f) den Beihilfebescheid des Niedersächsischen Landesamtes für Bezüge und Versorgung vom 1. März 1999 - 26/28/F61-266330A -,
- g) mittelbar § 87c NBG i.d.F. des Art. 14 Nr. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 vom 21. Januar 1999 (Nds. GVBl S. 10) - § 87c NBG a.F. -

- 2 BVR 1716/03 -,

3. des Herrn T...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Eckhard Bax und Koll.,
Aegidientorplatz 2 B, 30159 Hannover -

gegen a) das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. Juli 2003 - BVerwG 2 C 24.02 -,

b) das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 23. April 2002 - 2 LB 3475/01 -,

c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Oldenburg vom 3. September 2001 - 6 A 3094/00 -,

d) den Widerspruchsbescheid des Niedersächsischen Landesamtes für Bezüge und Versorgung vom 13. Juli 2000 - 35.63/024091 -,

e) den Beihilfebescheid des Niedersächsischen Landesamtes für Bezüge und Versorgung vom 12. Januar 2000 - 35.38/024091 -,

f) mittelbar § 87c NBG i.d.F. des Art. 14 Nr. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 vom 21. Januar 1999 (Nds. GVBl S. 10) - § 87c NBG a.F. -

- 2 BVR 1717/03 -

hat die 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Vizepräsidenten Hassemer,
die Richter Di Fabio
und Landau

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 2. Oktober 2007 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerden werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.
Die Verfassungsbeschwerden werden nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

Die Beschwerdeführer wenden sich gegen die jährlichen Pauschalabschläge bei der Gewährung von Beihilfeleistungen („Kostendämpfungspauschale“), die im Beamtenrecht des Landes Niedersachsen vom 1. Februar 1999 bis zum 31. Dezember 2001 vorgesehen waren. 1

I.

1. Durch Art. 14 Nr. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 des Landes Niedersachsen vom 21. Januar 1999 (Nds. GVBl S. 10) wurde das Niedersächsische Beamtengesetz - NBG - um einen § 87c ergänzt. Jeder Beihilfeberechtigte muss danach je Kalenderjahr einen bestimmten Betrag von den an sich beihilfefähigen krankheitsbedingten Ausgaben selbst tragen. Die Höhe dieses Betrages ist unter anderem nach Besoldungsgruppen gestaffelt. Die maßgebliche Vorschrift des § 87c Abs. 4 NBG lautete wie folgt. 2

(4) Die nach Anwendung des § 14 der Beihilfevorschriften verbleibende Beihilfe wird je Kalenderjahr, in dem ein Beihilfeantrag gestellt wird, bei den Angehörigen der Besoldungsgruppen 3

A 7 bis A 11 um 200 Deutsche Mark,

A 12 bis A 15, B 1,

C 1 und C 2,

H 1 bis H 3, R 1 um 400 Deutsche Mark,

A 16, B 2 und B 3,

C 3, H 4 und H 5,

R 2 und R 3 um 600 Deutsche Mark,

B 4 bis B 7, C 4,

R 4 bis R 7 um 800 Deutsche Mark,

ab B 8, R 8 um 1.000 Deutsche Mark

gekürzt (Kostendämpfungspauschale). Zwischenbesoldungsgruppen werden der Besoldungsgruppe mit derselben Ordnungsziffer zugeordnet. Die Kostendämpfungspauschale vermindert sich um 50 Deutsche Mark für jedes berücksichtigungsfähige Kind.

Die weiteren Absätze enthielten Regelungen über die Behandlung von Versorgungsempfängern (70 % der Kostendämpfungspauschale für die Besoldungsgruppe, nach der die Versorgungsbezüge berechnet werden), für Teilzeitbeschäftigte, Witwen und Witwer sowie verschiedene Ausnahmestimmungen. 4

Durch Art. 4 Nr. 4 des Haushaltsbegleitgesetzes 2002 vom 18. Dezember 2001 (Nds. GVBl S. 806) ist die Kürzung der Beihilfe um eine Kostendämpfungspauschale mit Wirkung vom 1. Januar 2002 aufgehoben worden. Durch den neu gefassten § 87c Abs. 1 NBG erhalten die Beamten und Versorgungsempfänger Beihilfe nach den Vorschriften des Bundes. Gemäß der Übergangsregelung des Art. 18 Abs. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2002 verbleibt es für die Jahre 1999, 2000 und 2001 je- 5

doch bei der Kürzung der Beihilfe um eine Kostendämpfungspauschale nach Maßgabe des § 87c Abs. 4 NBG a.F.

2. Die Beschwerdeführer sind Beamte und Versorgungsempfänger des Landes Niedersachsen, die verschiedenen Besoldungsgruppen angehören (A 8, A 12 und A 13). Sie beantragten in den Jahren 1999 und 2000 jeweils Beihilfekosten für in Anspruch genommene ärztliche Leistungen bei ihrem Dienstherrn. Dieser erkannte die geltend gemachten Aufwendungen zwar als beihilfefähig an, zog aber die Kostendämpfungspauschale gemäß § 87c Abs. 4 NBG a.F. in der jeweils einschlägigen Höhe ab, so dass die Kläger nur einen Teil der geltend gemachten Summen bewilligt erhielten. Gegen diese Kürzung legten die Beschwerdeführer Widersprüche ein, die als unbegründet zurückgewiesen wurden.

Auch die hiergegen erhobenen Klagen blieben erfolglos; letztinstanzlich wies das Bundesverwaltungsgericht die Revisionen durch Urteile vom Juli 2003 zurück. § 87c Abs. 4 NBG a.F. verstoße weder gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes noch gegen Art. 33 Abs. 5 GG. Insbesondere könne angesichts der Tatsache, dass der Eigenbetrag deutlich weniger als 1 % der Jahresbezüge ausmache, nicht davon ausgegangen werden, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt beeinträchtigt worden sei. Auch die Tatsache, dass Beamten im Bund und in anderen Ländern Beihilfe ohne Eigenbeteiligung gewährt würde, sei nicht zu beanstanden. Diese Unterschiedlichkeit beruhe auf der verfassungsrechtlich angeordneten Kompetenzverteilung und verstoße daher nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Schließlich sei auch die Gruppenbildung angesichts der Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers nicht zu beanstanden.

II.

Mit den Verfassungsbeschwerden rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 5 GG sowie eine Verletzung der Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes.

1. Die Bestimmung in § 87c Abs. 4 NBG a.F. sowie die angegriffenen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte verletzen nach ihrer Auffassung die durch Art. 33 Abs. 5 GG als hergebracht geschützten Grundsätze der Fürsorgepflicht und des Alimentationsprinzips. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebe sich, dass die Beihilfengewährung mit Rücksicht auf die Versicherungsmöglichkeiten ausgestaltet werden müsse. Bei Abschluss einer beihilfenkonformen Versicherung dürften dem Beihilfeberechtigten keine erheblichen Belastungen mehr verbleiben. Der Dienstherr müsse die Leistungen der Beihilfe deshalb so ausgestalten, dass sie gemeinsam mit den Leistungen der vom Beihilfeberechtigten abgeschlossenen Versicherung die krankheitsbedingten Aufwendungen in voller Höhe absicherten. Mit diesem System wechselseitiger Verknüpfung von Beihilfe einerseits und Versicherungsleistungen andererseits sei die Kostendämpfungspauschale nicht zu vereinbaren, weil sie dem Beamten Kosten aufbürde, die nicht auf eine ergänzende Krankenversicherung abgewälzt werden könnten. Die mit der Kostendämpfungspau-

schale verbundenen finanziellen Belastungen seien auch „spürbar“ und könnten daher nicht als unerheblich bewertet werden. Darüber hinaus verstoße der Pauschalabschlag gegen den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation, weil der Besoldungsgesetzgeber bei der Festsetzung der Höhe angemessener Bezüge davon ausgehe, dass ein Alimentsanteil für die bereits durch die Beihilfe abgedeckten Kosten nicht erforderlich sei. Eine Absenkung des Beihilfestandards durch den Landesgesetzgeber führe daher zwangsläufig dazu, dass die entsprechenden Aufwendungen aus dem Teil der Bezüge finanziert werden müssten, der für die allgemeinen, nicht durch Krankheitsfälle bedingten Lebenshaltungskosten vorgesehen sei.

2. Hierdurch habe das Land Niedersachsen zugleich die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes verletzt. Der Bundesgesetzgeber habe auf Grundlage der Kompetenz aus Art. 74a Abs. 1 und Abs. 4 GG einen abschließend bestimmten Anteil der Bezüge festgelegt, der als Durchschnittssatz zur Finanzierung einer beihilfekonformen Krankenversicherung vorgesehen sei. In dieses Gefüge greife die Kostendämpfungspauschale ein und zwingen den Beihilfeberechtigten, weitere, nicht auf die Krankheitsvorsorge bezogene Alimentsbestandteile einzusetzen. Hierzu sei das Land angesichts der Sperrwirkung des Bundesbesoldungsgesetzes nicht befugt; jedenfalls verstoße der Systemeingriff gegen den Grundsatz der Bundestreue. Hieran ändere die Kompetenz des Landes zur Definition der beihilfefähigen Aufwendungen nichts. Denn die Bestimmung des § 87c Abs. 4 NBG a.F. regle nicht die Beihilfefähigkeit, sie ziele vielmehr auf eine Neufestlegung des Anteils, den der Beamte und Versorgungsempfänger im Rahmen seiner Eigenvorsorge selbst abzudecken habe. Dies unterfalle aber eindeutig der Regelungskompetenz des Bundes, so dass die Inanspruchnahme der Sachkompetenz für die Beihilfe missbräuchlich erscheine.

10

3. Durch die grobmaschige Typisierung bei der Festsetzung der Höhe des Abschlags verstoße die Regelung auch gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die Spannweite der Besoldungsdifferenz in den zu einer Abschlagsstufe zusammengefassten Besoldungsgruppen sei unverhältnismäßig hoch. Zwischen den Besoldungsgruppen A 7 und A 11 etwa bestehe ein potentieller Besoldungsunterschied von über 2.700 DM pro Monat; der Unterschied zwischen den Besoldungsgruppen A 12 und A 15 könne sogar 4.200 DM pro Monat übersteigen. Damit erscheine auch die Festsetzung der Trennlinien zwischen den unterschiedlichen Gruppen willkürlich gezogen.

11

4. Schließlich verstoße § 87c Abs. 4 NBG a.F. auch gegen das Rückwirkungsverbot. Da die Übergangsbestimmung in Art. 20 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 darauf abstelle, ob der Beihilfeantrag vor oder nach Inkrafttreten des Gesetzes bei der Beihilfestelle eingegangen sei, finde die Neuregelung auch dann Anwendung, wenn die Aufwendung schon vor Inkrafttreten des Gesetzes entstanden sei. Entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts habe bei Kenntnis der nachträglichen Belastung auch ein anderes Ergebnis erzielt werden können. Es habe die Möglichkeit bestanden, Behandlungen oder Untersuchungen zu verschieben und so zumindest in einem Kalenderjahr die Kostendämpfungspauschale einzusparen.

12

III.

Zu dem Verfahren haben sich die Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, der Deutsche Beamtenbund, der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und der Niedersächsische Richterbund geäußert. 13

1. Die Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen halten die Verfassungsbeschwerden für unbegründet. Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers sei nicht überschritten worden, weil mit der Einführung der Kostendämpfungspauschale besoldungspolitische Ziele nicht verfolgt worden seien. Auch der Annahme, der Bundesgesetzgeber sei bei der Festlegung von Alimentationshöhen von einem bestimmten Beihilfestandard ausgegangen und habe diesen Standard damit gesetzgeberisch erfasst, fehle das verfassungsrechtliche Fundament. Richtig sei vielmehr, dass der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz in diesem Bereich gerade nicht ausgeschöpft habe. Schließlich verbleibe den Ländern bei Zugrundelegung des Kompetenzverständnisses so gut wie keine eigenständige Regelungskompetenz. In materieller Hinsicht bestehe der von den Beschwerdeführern konstruierte Anspruch auf eine Vollabsicherung durch Beihilfe und ergänzende Versicherbarkeit nicht. Auch die Gruppenbildung bei der Staffelung des Betrages der Kostendämpfungspauschale sei angesichts der Typisierungs- und Pauschalierungsbefugnis des Gesetzgebers bei der Normierung von Massenerscheinungen nicht zu beanstanden. Schließlich liege auch kein Verstoß gegen das Gebot des Vertrauensschutzes vor, weil die Belastung nur von unerheblicher Bedeutung sei. 14

2. Der Deutsche Beamtenbund, der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und der Niedersächsische Richterbund haben in ihren Stellungnahmen die Verfassungsbeschwerden unterstützt. Der Landesgesetzgeber habe die ihm im Bereich der Ausgestaltung der Alimentation verbliebenen Gesetzgebungskompetenzen überschritten, weil die Regelung des § 87c Abs. 4 NBG a.F. in das vom Bundesgesetzgeber festgelegte Besoldungsgefüge eingreife. Die Zusammenfassung mehrerer Besoldungsgruppen bei der Staffelung der Kostendämpfungspauschale nivelliere die vom Bundesgesetzgeber abschließend ausgestalteten Bezügeabstufungen. Die angegriffene Bestimmung verstoße auch gegen Art. 33 Abs. 5 GG, weil die Beihilfegewährung dadurch ohne Rücksicht auf die Versicherbarkeit der nicht erstatteten Aufwendungen ausgestaltet sei. Das Konzept der Kostendämpfungspauschale nehme entsprechende Finanzierungslücken nicht nur hin, sondern führe sie bewusst herbei. Die Kostendämpfungspauschale stehe auch in Widerspruch zum Zweck der Fürsorgepflicht. Denn im Regelfall führe der Pauschalabzug in der Praxis dazu, dass eine Beihilfegewährung für die medizinische Grundversorgung nicht mehr stattfinde. Dies aber könne dazu führen, dass die Betroffenen auf medizinisch zweckmäßige Arztbesuche verzichten oder diese jedenfalls in das nächste Kalenderjahr verschieben würden. Angesichts der Rückwirkung der Beihilfenbestimmung auf die Höhe der zur Bestreitung des Lebensunterhalts zur Verfügung stehenden Bezüge verstoße die Kostendämpfungspauschale auch gegen den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation. Dies gelte zwar nicht bei isolierter 15

Betrachtung des Belastungsvolumens durch die Einführung der Kostendämpfungspauschale, folge jedoch aus einer Gesamtschau der gewährten Alimentation einerseits und der bereits erfolgten Kürzungen andererseits. In den vergangenen Jahren sei die Alimentation der Besoldungs- und Versorgungsempfänger im Wege einer „Salamitaktik“ Stück für Stück aufgezehrt worden, so dass die zusätzliche Belastung durch die Kostendämpfungspauschale im Ergebnis zu einer Absenkung der Alimentation auf ein nicht mehr angemessenes Niveau geführt habe.

IV.

Die Verfassungsbeschwerden sind nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil die Voraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen. Den Verfassungsbeschwerden kommt weder grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu noch ist ihre Annahme zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt (vgl. BVerfGE 90, 22 <24>; 96, 245 <248>). Sie haben keine hinreichende Aussicht auf Erfolg.

16

1. Mit der Einführung des § 87c Abs. 4 NBG a.F. hat der Landesgesetzgeber seine Befugnisse nicht überschritten.

17

a) Gemäß Art. 74a Abs. 1 und Abs. 4 Satz 1 GG in der bis zum 1. September 2006 gültigen Fassung erstreckte sich die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auf Besoldung und Versorgung der Beamten und Richter. Der insoweit maßgebliche Begriff der „Besoldung“ ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weit zu verstehen und umfasst sämtliche in Erfüllung der Alimentationspflicht gewährten Leistungen. Auch die Beihilfe gehört daher zum Begriff der Besoldung in diesem weiten Sinne. Die ihm damit verliehene Gesetzgebungskompetenz hat der Bundesgesetzgeber mit dem Erlass des Bundesbesoldungsgesetzes (und mit dem Beamtenversorgungsgesetz) jedoch nur für den Bereich der Besoldung im engeren Sinne ausgeschöpft. Leistungen an Landesbeamte, die in Anknüpfung der Fürsorgepflicht für besondere Lebenslagen gewährt werden, sind bundesgesetzlich dagegen nicht geregelt. Insoweit hat der Bundesgesetzgeber von seinem vorrangigen Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht und den Ländern Raum zu eigener Gestaltung belassen (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Sie waren deshalb auch befugt, die durch die Fürsorgepflicht gebotene Ergänzung der Regelalimentation mittels Beihilfen für Krankheitsfälle durch eigene Vorschriften festzulegen (vgl. BVerfGE 62, 354 <368>; 106, 225 <242 f.>).

18

b) Entgegen der mit den Verfassungsbeschwerden vorgebrachten Auffassung ergibt sich aus der Wechselwirkung zwischen der Kostendämpfungspauschale und der Alimentation nichts anderes. Angesichts der Tatsache, dass der Dienstherr die Beihilfe als eine die Eigenvorsorge ergänzende Leistung konzipiert hat, ziehen Änderungen im Beihilfestandard zwangsläufig Folgewirkungen auf die Alimentation nach sich. Denn der Beihilfeberechtigte hat den nicht mehr beihilfefähigen Teil der Aufwendungen aus den Mitteln seiner Alimentierung aufzubringen. Auch die Beschwerdeführer stellen aber nicht in Abrede, dass der Landesgesetzgeber im Rahmen seiner Rege-

19

lungszuständigkeit für die Beihilfe auch schon vor der Neuordnung der Kompetenzverteilung im Beamtenrecht durch das 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) befugt war, Bestimmungen über die Beihilfefähigkeit einzelner Aufwendungen zu treffen. Sie sind jedoch der Auffassung, derartige Einschränkungen der Beihilfegewährung dürften nur an einzelne Aufwendungen anknüpfen, nicht aber an die Höhe der Beihilfe.

Woraus sich eine derartige Beschränkung der gesetzgeberischen Gestaltungsbe-
fugnis ergeben sollte, ist indes nicht ersichtlich. Im Hinblick auf ihre Folgewirkungen
auf die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes wirken sich beide Regelungen viel-
mehr identisch aus. Die Beihilfengewährung wird reduziert, so dass der aus der Für-
sorgepflicht folgende Standard durch die entsprechende Bemessung der Dienst-
oder Ruhestandsbezüge gewährleistet werden muss (vgl. BVerfGE 106, 225 <232>).
Ob dabei an einen Pauschalbetrag angeknüpft wird oder an aufwendungsbezogene
Einsparungen, ist im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ohne
Bedeutung.

20

c) Anhaltspunkte dafür, dass der Landesgesetzgeber mit der beanstandeten Rege-
lung gegen die ihm obliegende Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten verstoßen
haben könnte, sind ebenfalls nicht ersichtlich. Die Kostendämpfungspauschale
knüpft an die Geltendmachung krankheitsbedingter Aufwendungen an, so dass be-
reits vom Regelungsgegenstand her keine Bestimmung zu Besoldung und Versor-
gung im engeren Sinne vorliegt. Vielmehr ist die Vorschrift von ihrem Anwendungs-
bereich her auf die Bewältigung besonderer Lebenslagen zugeschnitten und liegt
daher nicht in dem vom Bundesgesetzgeber mit dem Bundesbesoldungsgesetz ab-
schließend geregelten Bereich. Ausweislich der Gesetzesbegründung hat der Lan-
desgesetzgeber auch nicht primär besoldungsrechtliche Ziele verfolgt. Denn die Kos-
tendämpfungspauschale sollte an die Stelle der Selbstbehalte bei Arznei- und
Verbandsmittelkäufen sowie bei medizinisch veranlassten Fahrten treten und so den
Verwaltungsaufwand reduzieren (vgl. LTDruks 14/350, S. 22). Auch wenn bei derar-
tigen Pauschalierungen dem Anliegen größtmöglicher Differenzierung und Einzelfall-
gerechtigkeit möglicherweise nicht umfassend Rechnung getragen sein sollte, ist je-
denfalls nicht erkennbar, warum gerade durch die Anwendung dieser
Regelungstechnik ein Verstoß gegen das Gesetzgebungsrecht des Bundes vorliegen
sollte. Auch wenn mit der Einführung der Kostendämpfungspauschale der von den
Beihilfeempfängern selbst zu tragende Anteil an den Aufwendungen für Krankheit,
Pflegebedürftigkeit, Geburts- und Todesfälle geringfügig angestiegen ist und daher
aus Mitteln der allgemein gewährten Alimentation bestritten werden muss, kann von
einer bewussten Konterkarierung der bundesrechtlich vorgegebenen Besoldungs-
struktur daher keine Rede sein.

21

2. Aus den vorgetragenen Rügen ergibt sich auch kein Verstoß gegen die herge-
brachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.

22

a) Das System der Beihilfengewährung gehört nicht zu den hergebrachten Grund-

23

sätzen des Berufsbeamtentums (vgl. BVerfGE 44, 249 <263>; 58, 68 <77>; 83, 89 <98>; 106, 225 <232>). Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Beamten und Versorgungsempfängern für Krankheitsfälle oder vergleichbare Belastungen Unterstützung gerade in Form von Beihilfen zu gewähren, besteht nicht. Auch die in § 87c NBG a.F. vorgesehenen Abschläge an der Beihilfengewährung sind daher insoweit nicht zu beanstanden.

b) Ihre Grundlage findet die Gewährung von Beihilfen in der Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Dieser muss Vorsorge treffen, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt des Beamten und seiner Familie auch bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen durch Krankheits-, Pflege-, Geburts- oder Todesfälle nicht gefährdet wird. Ob er diese Pflicht über eine entsprechende Bemessung der Dienstbezüge, über Sachleistungen, Zuschüsse oder in sonst geeigneter Weise erfüllt, bleibt von Verfassung wegen seiner Entscheidung überlassen. Der Dienstherr muss gewährleisten, dass der Beamte nicht mit erheblichen Aufwendungen belastet bleibt, die er auch über eine ihm zumutbare Eigenvorsorge nicht absichern kann. Aus der Fürsorgepflicht folgt jedoch nicht, dass die durch Krankheits-, Pflege-, Geburts- oder Todesfälle entstandenen Aufwendungen lückenlos erstattet werden müssten (vgl. BVerfGE 83, 89 <99 ff.>; 106, 225 <232 f.>).

24

Nach dem geltenden Beihilfesystem erfüllt der Dienstherr seine Fürsorgepflicht gegenüber den Beamten durch eine finanzielle Hilfeleistung, die zu der Eigenvorsorge des Beamten hinzutritt, um seine wirtschaftliche Lage in Fällen besonderer Belastung durch Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln zu erleichtern. Diese anlassbezogenen Leistungen sollen den Beamten von den durch die Besoldung nicht gedeckten notwendigen Aufwendungen in angemessenem Umfang freistellen. Da die dergestalt ergänzend konzipierte Beihilfe nur einen Teil der aus Anlass von Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen entstehenden Aufwendungen des Beamten abdeckt, setzt sie voraus, dass der Beamte aus seinen Mitteln für die Begleichung des übrigen Teils der Aufwendungen selbst Vorsorge trifft. Hierfür stellt der Besoldungsgesetzgeber dem Beamten einen Alimentationsteil zur Verfügung, mit dem er den von der Beihilfe nicht abgedeckten Teil der im Krankheitsfalle zu erwartenden Aufwendungen begleichen soll (vgl. BVerfGE 83, 89 <101>).

25

c) Das System von Beihilfeleistung einerseits und aus allgemeiner Alimentation finanzierter Eigenvorsorge andererseits ist daher in einem Ergänzungsverhältnis wechselseitig aufeinander bezogen. Den Beschwerdeführern ist somit zuzugeben, dass eine Minderung der Beihilfeleistungen - sei es durch jeweils im Einzelfall für bestimmte Aufwendungen angeordnete Selbstbehalte oder durch eine pauschalierte jährliche Abzugspauschale - im Ergebnis eine Absenkung des Standards bewirkt, den sich der Beamte oder Ruhegehaltsempfänger tatsächlich aus seinen Bezügen leisten kann. Allein aus dieser Folgewirkung kann indes die Verfassungswidrigkeit der Bestimmung nicht abgeleitet werden; maßgeblich ist vielmehr, ob die Alimentation auch in Ansehung dieser Regelung noch als amtsangemessen bewertet werden kann (a.A. OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18. Juli 2007 – 6 A

26

3535/06 -, juris, Rn. 27 ff.). Die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn ist eine Gesamtleistung, die sich von ihrer Grundlage her prinzipiell nicht aufteilen lässt und dem seiner Struktur nach als umfassende Einheit zu verstehenden Dienstverhältnis entspricht (vgl. BVerfGE 71, 39 <60>). Sie muss die rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit des Beamten gewährleisten und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebenskomfort ermöglichen (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, Umdruck, S. 30; stRspr). Hierfür sind die Nettozüge maßgeblich, mithin das, was sich der Beamte von seinen Bezügen tatsächlich leisten kann (vgl. BVerfGE 114, 258 <286>; stRspr).

Das Wechselspiel von Beihilfe und Alimentationsfinanzierung für die krankheitsbedingten Aufwendungen ist demnach zwar ein Berechnungsfaktor, den der Gesetzgeber bei der Festsetzung der amtsangemessenen Bezüge berücksichtigen muss. Ebenso wie die real anfallenden Unterhaltskosten für den Bedarf der Kinder (vgl. BVerfGE 99, 300 <314 f.>) und die für den amtsangemessenen Lebensstandard allgemein erforderlichen Finanzmittel sind daher auch die krankheitsbezogenen Aufwendungen bei der Festsetzung des amtsangemessenen Bezügniveaus in die Berechnungen des Besoldungsgesetzgebers einzustellen. Eine Auszehrung der Alimentation durch die tatsächlich bestehenden Unterhaltslasten unter den als amtsangemessen bewerteten Standard lässt das Alimentationsprinzip nicht zu (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, Umdruck, S. 30; stRspr). Hieraus folgt jedoch nicht, dass die Alimentation einen eigenständigen und gleichsam rechtlich verselbständigten krankheitsbezogenen Anteil ausweisen müsste, der den jeweiligen Veränderungen des Beihilferechts linear anzupassen wäre (vgl. BVerwGE 118, 277 <281>). Da bereits das Beihilfensystem selbst keine verfassungsrechtliche Verankerung besitzt, kann dies auch nicht für einen hierzu strikt komplementär ausgestalteten, spezifischen Alimentationsanteil gelten. Anders als im Falle der kinderreichen Beamten liegt auch keine Konstellation vor, die nur einen Teil der Beamten und Versorgungsempfänger betrifft; Krankenvorsorge haben vielmehr alle zu betreiben (vgl. BVerfGE 83, 89 <101>), künftig sogar durch den Abschluss einer Krankenversicherung (vgl. § 178a Abs. 5 VVG in der ab dem 1. Januar 2009 geltenden Fassung des Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung vom 26. März 2007, BGBl I S. 378 <466>). Die hierzu erforderlichen Aufwendungen sind daher in die allgemeine Alimentation einzustellen (vgl. BVerfGE 99, 300 <320>).

An diesem Ergebnis ändert auch die Tatsache nichts, dass der die Beihilfe ergänzende Anteil von Besoldung und Versorgung grundsätzlich errechnet und beziffert werden kann. Denn insgesamt müssen die Leistungen des Dienstherrn den Beamten in die Lage versetzen, auch im Falle von Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Ähnliches einen amtsangemessenen Lebensstandard verwirklichen zu können. Zusätzlich zu den unmittelbaren Beihilfeleistungen muss die Alimentation deshalb so bemessen sein, dass der Beamte die Prämien einer die von der Beihilfe nicht erfassten Risiken

27

28

abdeckenden Krankenversicherung sowie gegebenenfalls verbleibende Lücken finanzieren kann (vgl. BVerfGE 83, 89 <98>; 106, 225 <233>). Es ist jedoch nicht dargetan, dass die den Beamten und Versorgungsempfängern gewährten Bezüge hierfür nicht mehr ausreichen würden. Die bloße Tatsache, dass eine die Kostendämpfungspauschale kompensierende Erhöhung der allgemeinen Bezüge nicht stattgefunden hat, reicht für diese Annahme nicht aus.

d) Abschläge bei der Beihilfengewährung, wie sie in § 87c NBG a.F. enthalten sind, erweisen sich bei diesem, als einem die Eigenvorsorge ergänzend konzipierten Beihilfesystem vielmehr nur als problematisch, wenn sie nicht in zumutbarer Weise durch die Alimentation bestritten werden können und der Beamte so mit erheblichen Aufwendungen belastet bleibt. In Betracht kommt daher eine mittelbare Verletzung des Alimentationsprinzips im Hinblick auf eine Missachtung des Zusammenhangs zwischen den Dienstbezügen und den eingeschränkten Beihilfeleistungen, weil durch die Kostendämpfungspauschale der für die Behandlung von Krankheiten und Ähnliches typischerweise aufzubringende Unterhalt verteuert wird (vgl. BVerfGE 83, 89 <99>). Bei einer solchen Sachlage wäre jedoch verfassungsrechtlich nicht eine Anpassung der nicht verfassungsverbürgten Beihilfesätze geboten, sondern eine entsprechende Korrektur der Besoldungs- und Versorgungsgesetze (vgl. BVerfGE 58, 68 <77 f.>; 106, 225 <233>), die von den betroffenen Beamten durch einen Antrag auf erhöhte Alimentation verfolgt werden müsste (vgl. BVerfGE 99, 300 <330>).

29

Das Alimentationsprinzip, welches der Gesetzgeber gemäß Art. 33 Abs. 5 GG zu beachten hat, verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamten­tums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 -, Umdruck, S. 31 f.; stRspr). Diese Verpflichtung ist nicht auf gewöhnliche Lebenssituationen beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf Lebenslagen, die einen erhöhten Bedarf begründen. Der Beamte hat daher einen verfassungsrechtlich abgesicherten Anspruch darauf, auch Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Geburts- und Todesfälle sowie andere vergleichbare Belastungssituationen finanziell bewältigen zu können, ohne dass sein amtsangemessener Lebensunterhalt beeinträchtigt wird (vgl. BVerfGE 83, 89 <100>; BVerwGE 118, 277 <279>).

30

Der Alimentationsgrundsatz verpflichtet daher von Verfassungs wegen, die für die Krankheitsvorsorge erforderlichen Kosten bei der Bezügebemessung zu berücksichtigen. Die beamtenrechtliche Alimentation wäre nicht mehr ausreichend, wenn die zur Abwendung von krankheitsbedingten Belastungen aufzubringenden Kosten einen solchen Umfang erreichten, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt des Beamten oder Versorgungsempfängers nicht mehr gewährleistet wäre (vgl. BVerfGE 106, 225 <233>). Dies könnte einerseits durch eine Verteuierung der erforderlichen Kran-

31

kenversicherungsprämien eintreten, andererseits aber auch durch eine Absenkung der Beihilfegewährungen des Dienstherrn selbst, weil beide im Ergebnis zu einer fortschreitenden Aufzehrung der Bezüge und damit zu einer Absenkung des Lebensstandards führen, den sich der Beamte oder Ruhegehaltsempfänger tatsächlich leisten kann.

Die mit den Abschlägen der Kostendämpfungspauschale verbundene Verteuerung der vom Beamten aufzubringenden Krankheitskosten erreichen für sich genommen jedoch nicht ein Ausmaß, das den Schluss zuließe, der Gesetzgeber unterschreite bereits hierdurch die Mindestanforderungen der verfassungsrechtlich verbürgten Alimentation. Dies liegt angesichts des Umfangs der Kürzungsbeträge von maximal 102,26 € (200 DM) pro Jahr für Beamte bis zur Besoldungsgruppe A 11 auf der Hand; denn einer potentiellen Minderung der Bezüge um 8,52 € pro Monat kommt kein derartiges Gewicht zu, dass aus ihr grundsätzlich und ohne Berücksichtigung der Gesamtumstände der Alimentation von einer Verfassungswidrigkeit ausgegangen werden könnte. Entsprechendes gilt auch für die bis maximal 511,29 € (1.000 DM) pro Jahr gestaffelten Kürzungsbeträge für die Angehörigen der höheren Besoldungsgruppen.

32

Dieses Ergebnis wird durch die von der Niedersächsischen Staatskanzlei vorgelegten Daten bestätigt. Danach kam es in den Jahren 1999 bis 2001 durchschnittlich zu Einsparungen von weniger als 100 €/Jahr pro Beamten. Die tatsächlichen Abschläge bei der Gruppe der Beamten betragen durchschnittlich 59,92 € im Jahr 1999, 84,59 € im Jahr 2000 und 96,94 € im Jahr 2001; bei den Versorgungsempfängern lag der Abschlag zwischen 51,52 € und 61,50 €/Jahr. Regelmäßig lag die durch die Kostendämpfungspauschale bewirkte Einbuße somit noch deutlich unter den im Gesetz vorgesehenen Maximaleinsparsätzen.

33

e) Für die Annahme einer Verfassungswidrigkeit wären daher Darlegungen dafür erforderlich, dass die Alimentation angesichts der neuerlichen Belastung durch die in § 87c NBG a.F. enthaltenen Abschläge insgesamt nicht mehr ausreichend gewesen wäre.

34

Dies ist angesichts der in der jüngeren Vergangenheit vorgenommenen Leistungskürzungen und Einsparmaßnahmen im Recht der Beamten und Versorgungsempfänger bei einer Gesamtschau zwar nicht von vornherein ausgeschlossen. Denn Beamte sind nicht verpflichtet, stärker als andere Bevölkerungsgruppen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 20. März 2007 - 2 BvL 11/04 -, Umdruck, S. 23; stRspr). Sofern spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe für die Einsparmaßnahmen nicht vorhanden sind, kann die relative Entwicklung des Alimentationsniveaus im Vergleich zu dem allgemeinen Lebensstandard außerhalb des öffentlichen Dienstes daher durchaus ein Indikator für eine verfassungsrechtlich relevante Absenkung des Besoldungs- oder Versorgungsniveaus darstellen. Das Verhältnis zu den Einkommen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außer-

35

halb des öffentlichen Dienstes erzielt werden, zählt seit jeher zu den maßgeblichen Bestimmungsfaktoren für die Festsetzung der Amtsangemessenheit der Alimentation (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 6. März 2007 - 2 BvR 556/04 -, Umdruck, S. 34; stRspr). Je empfindlicher sich dabei die Leistungskürzungen im öffentlichen Dienst in ihrer Gesamtheit darstellen, umso eher wird eine Überschreitung der durch das Alimentationsprinzip gezogenen Grenzen für die Festsetzung der Bezügelhöhe in Betracht kommen und dem Gesetzgeber jedenfalls Anlass geben, die wachsende Differenz zu beobachten und seine Erwägung, dass die verfassungsrechtlichen Maßstäbe gleichwohl eingehalten sind, zu plausibilisieren.

Um einen bereits durch die Kostendämpfungspauschale bewirkten Verstoß gegen das Alimentationsprinzip annehmen zu können, bedürfte es jedoch substantiierter Aufstellungen, welche Maßnahmen im Einzelnen die bestehende Alimentation in welchem Umfang geschmälert haben. Nur aus einer dergestalt bilanzierten und in konkreten Zahlen bezifferten Auflistung der veränderten Gesamtumstände könnten sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Alimentation bestimmter Beamtengruppen insgesamt nicht mehr den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht. Der pauschale Verweis auf die generellen Sparmaßnahmen zu Lasten der Beamten genügt hierfür nicht.

36

3. Auch die im Übrigen erhobenen Rügen verhelfen den Verfassungsbeschwerden nicht zum Erfolg.

37

a) Allerdings ist den Beschwerdeführern zuzugeben, dass durch die Zusammenfassung unterschiedlicher Besoldungsgruppen zu einer Abschlagsstufe mittelbar eine Nivellierung des Besoldungsgefüges bewirkt wird. Die Orientierung der Bezügelhöhe an das vom Beamten ausgeübte Amt erfordert aber eine hinreichend abgestufte Differenzierung der unterschiedlichen Besoldungsgruppen (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 20. März 2007 - 2 BvL 11/04 -, Umdruck, S. 14 f.). Dies gilt auch für Inhaber höherer und höchster Ämter, weil der Besoldungsgesetzgeber auch die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen hat (vgl. BVerfGE 114, 258 <288>). Auch insoweit gilt jedoch, dass angesichts des eher moderaten Unterschieds, der zwischen den einzelnen Abschlagsstufen besteht, für sich genommen noch nicht von einer Beeinträchtigung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Abstufung der Alimentation nach Ämtern ausgegangen werden kann. Hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass angesichts einer Vielzahl weiterer, die Ämterabstufung nicht ausreichend berücksichtigender Maßnahmen bei einer Gesamtschau anderes gelten müsste, haben die Beschwerdeführer nicht vorgebracht.

38

b) Soweit die Verfassungsbeschwerden schließlich einen Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot geltend gemacht haben, ist bereits eine schutzwürdige Position, die durch die Stichtagsregelung hätte beeinträchtigt werden können, nicht erkennbar. Denn ein verfassungsrechtlich verbrieftes Anspruchs auf Fürsorgemaßnahmen be-

39

steht nur für notwendige Behandlungen, Medikamente oder Hilfsmittel. Derartige Maßnahmen und Anschaffungen sind aber weder verzichtbar noch unterliegen sie der zeitlichen Dispositionsbefugnis des Beamten. Unabhängig vom Fortbestand der gesetzlichen Regelung kam den Betroffenen daher keine Möglichkeit zu, ihr Verhalten im Hinblick auf die neue gesetzliche Lage zu ändern und damit auf die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen zu reagieren (vgl. BVerfGE 30, 367 <389>). Zutreffend hat das Bundesverwaltungsgericht daher in den angegriffenen Entscheidungen darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber nicht den Fall ins Auge zu fassen braucht, dass ein Beihilfeempfänger sich durch ein Aufwendungen vermeidendes Verhalten selbst schädigt und damit zugleich seine Dienstpflichten verletzt, sich gesund zu erhalten.

Von einer weiteren Begründung wird abgesehen (§ 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG). 40

Dieser Beschluss ist gemäß § 93d Abs. 1 Satz 2 BVerfGG unanfechtbar. 41

Hassemer

Di Fabio

Landau

Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 2. Oktober 2007 - 2 BvR 1715/03

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 2. Oktober 2007 - 2 BvR 1715/03 - Rn. (1 - 41), http://www.bverfg.de/e/rk20071002_2bvr171503.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2007:rk20071002.2bvr171503