

Zulässigkeit der Änderung der Beihilfenverordnung (gestaffelte Kostenbeteiligung)

A. Auftrag

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Prüfung gebeten, ob die im Wege einer Änderung der Beihilfenverordnung seit Anfang diesen Jahres in Rheinland-Pfalz eingeführte Kostendämpfungspauschale verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

1. Zur geltenden Rechtslage nach der Vierzehnten Landesverordnung zur Änderung der Beihilfenverordnung des Landes Rheinland-Pfalz

Mit der Vierzehnten Änderungsverordnung¹ hat der rheinland-pfälzische Verordnungsgeber im Bereich der Beihilfen eine allgemeine Kostendämpfungspauschale in § 12 c Abs. 1 Beihilfenverordnung² (BVO) eingeführt, die darauf abzielt, die Beihilfeberechtigten in stärkerem Umfang an den Krankheitskosten zu beteiligen³. Die mit Wirkung zum 1. Januar 2003 in Kraft getretene⁴ (allgemeine) Pauschale ersetzt die bisher bereits (sektoral) geltende Eigenbeteiligung bei Arznei-, Verbandsmitteln und dergleichen, die zuletzt 61,36 EUR betrug (§ 4 Abs. 1 Nr. 6 Halbsatz 2 und 3 a.F. BVO). Der Begriff „Kostendämpfungspauschale“ bezeichnet die pauschalierte Kürzung der Beihilfen je Kalenderjahr um einen bestimmten Betrag, dessen Höhe von der Besoldungsgruppe der Beihilfeberechtigten abhängig ist.

¹ Vierzehnte Landesverordnung zur Änderung der Beihilfenverordnung vom 10. Dezember 2002 (GVBl. S. 510)

² vom 31. März 1958 (GVBl. S. 103), BS 2030-1-50

³ Merkblatt des Ministeriums der Finanzen zur Vierzehnten Landesverordnung zur Änderung der Beihilfenverordnung (BVO) des Landes Rheinland-Pfalz

⁴ Art. 3 Nr. 2 der Vierzehnten Änderungsverordnung

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

In § 12 c Abs. 1 BVO sind hierzu mehrere Besoldungsgruppen zu jeweils einer Stufe der Kostendämpfungspauschale zusammengefasst, und zwar wie folgt:

Stufe	Besoldungsgruppen	Betrag
1	Besoldungsgruppe A 7 und A 8	100,00 EUR
2	Besoldungsgruppen A 9 bis A 11	150,00 EUR
3	Besoldungsgruppen A 12 bis A 15, B 1, C 1 und C 2, H 1 bis H 3, R 1, W 1	300,00 EUR
4	Besoldungsgruppen A 16, B 2 und B 3, C 3, H 4 und H 5, R 2 und R 3, W 2	450,00 EUR
5	Besoldungsgruppe B 4 bis B 7, C 4, R 4 bis R 7, W 3	600,00 EUR
6	Höhere Besoldungsgruppen	750,00 EUR

Für bestimmte, in der Neuregelung näher bezeichnete Personengruppen⁵ und Aufwendungsarten⁶ mindert sich die jeweils in Ansatz zu bringende Kostendämpfungspauschale entweder prozentual oder absolut oder aber sie entfällt vollständig. Für jedes berücksichtigungsfähige Kind zum Beispiel vermindert sich die Kostendämpfungspauschale um 40,00 EUR (§ 12 c Abs. 3 BVO).

2. Verfassungsrechtlicher Prüfungsrahmen

Der Gutachtenauftrag betrifft die Frage, ob die in § 12 c Abs. 1 BVO eingeführte allgemeine Kostendämpfungspauschale verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist. Bei der vorzunehmenden Prüfung wird zunächst zu problematisieren sein, ob dem Landesnormgeber unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten eine Regelungsbefugnis für den neu eingefügten § 12 c Abs. 1 BVO zusteht, was mit Blick auf eine mögliche Kollisionslage zwischen beihilferechtlichen Kostendämpfungsvorschriften einerseits und den besoldungsrechtlichen Vorschriften des Bundes andererseits erörterungsbedürftig erscheint (dazu sogleich unter II.).

⁵ Teilzeitbeschäftigte (§ 12 c Abs. 2 BVO), Ruhestandsbeamte und frühere Beamte (§ 12 c Abs. 3 Nr. 1 BVO), Witwen und Witwer (§ 12 c Abs. 3 Nr. 2, Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 BVO), Beihilfeberechtigte mit berücksichtigungsfähigen oder selbst beihilfeberechtigten Kindern (§ 12 c Abs. 3 BVO), Empfänger von Anwärterbezügen und Unterhaltsbeihilfen (§ 12 c Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 BVO), Waisen (§ 12 c Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 BVO), Mitglieder von Krankenkassen im Sinne des § 4 Abs. 2 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (§ 12 c Abs. 6 Satz 1 Nr. 5 BVO)

⁶ Maßnahmen zur Gesundheitsvorsorge, Maßnahmen zur Früherkennung von Krankheiten und bei dauernder Pflegebedürftigkeit (§ 12 c Abs. 6 Satz 2 Nr. 1 bis 3 BVO)

Zu erörtern ist weiter, ob die Beihilfekürzung nach § 12 c Abs. 1 BVO gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG), insbesondere das Alimentationsprinzip und - wegen einer etwaigen Abweichung vom einheitlichen „Beihilfestandard“ in Bund und Ländern - gegen die Fürsorgepflicht des Dienstherrn verstößt (dazu unter III.). Da der Verordnungsgeber in § 12 c Abs. 1 BVO mehrere Besoldungsgruppen zu jeweils einer Stufe der Kostendämpfungspauschale zusammengefasst, innerhalb der jeweiligen Besoldungsgruppe aber die Dienstaltersstufe unberücksichtigt gelassen hat, wird auch der Gleichheitssatz (Art. 33 Abs. 5 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) Gegenstand nachfolgender Prüfung sein (dazu unter IV.).

II. Kompetenzrechtliche Aspekte der Kostendämpfungspauschale im Bereich landesrechtlicher Beihilfen

Fraglich ist, ob § 12 c Abs. 1 BVO gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung (Art. 70 ff. GG) verstößt, weil möglicherweise eine ausreichende Regelungsbefugnis des Landesnormgebers nicht besteht.

1. Kompetenzrechtlich stellt sich das Beihilferecht als Teil der Besoldung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes dar und gehört deshalb - soweit es sich nicht um Beamte des Bundes handelt, für die Art. 73 Nr. 8 GG einschlägig ist - nach Art. 74 a Abs. 1 GG in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung⁷. Aufgrund des Vorrangrechts des Bundes bei der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 Abs. 1 GG) sind die Länder zum Normerlass nur befugt, solange und soweit der Bund von seiner Kompetenz keinen - abschließenden - Gebrauch gemacht hat.

Der Bundesgesetzgeber hat die ihm durch Art. 74 a Abs. 1 GG verliehene Befugnis zwar für den Erlass des Bundesbesoldungsgesetzes und des Beamtenversorgungs-

⁷ herrschende Meinung: BVerfGE 58, 68, 78; 62, 354, 368 f.; BVerwGE 51, 193, 200; 77, 245, 247 f.; zweifelnd dagegen Degenhardt, in Sachs, GG, Art. 74 a, Rdnr. 8

gesetzes in Anspruch genommen, dies allerdings nur für den Bereich der alimentativen Besoldung im engeren Sinn⁸ und nicht auch für die Beihilfegewährung im Bereich der Länder, die ihren Rechtsgrund in der Fürsorgepflicht des Dienstherrn findet. Soweit der Bund von seinem vorrangigen Gesetzgebungsrecht also keinen Gebrauch gemacht hat, ist den Ländern mithin Raum zu eigener Gestaltung belassen; sie sind deshalb befugt, die durch die Fürsorgepflicht gebotene Ergänzung der Regelalimentation mittels Beihilfen für Krankheitsfälle durch eigene Vorschriften festzulegen⁹.

Dass die Gestaltung der Kostendämpfungspauschale in § 12 c Abs. 1 BVO auch tatsächlich als Regelung im Bereich der Beihilfe und nicht etwa als verkappte Einkommenssteuer¹⁰ zu qualifizieren ist, dürfte keinen ernsthaften Bedenken unterliegen. Gegen den Charakter einer Steuer spricht, dass die Kostendämpfungspauschale nicht in eine bereits festgesetzte und ausgezahlte Beihilfe eingreift, sondern den Beihilfeanspruch vorab begrenzt.

2. Der kompetenzrechtliche Befund legt zunächst die Annahme nahe, die gegebene Befugnis der Länder zum Erlass beihilferechtlicher Vorschriften umfasse ohne weiteres auch die Regelungskompetenz zur Einführung pauschalierter Beihilfekürzungen, wie sie hier in Form der Kostendämpfungspauschale zur Prüfung steht. Gleichwohl ist das Gesetzgebungsrecht der Länder in bezug auf beihilferechtliche Kostendämpfungsvorschriften in Rechtsprechung und Literatur nicht unumstritten.

a) So hatte sich zunächst das Verwaltungsgericht Düsseldorf auf den Standpunkt gestellt, die im Beihilfenrecht Nordrhein-Westfalen aufgrund des Gesetzes vom 17. Dezember 1998¹¹ eingeführte Kostendämpfungspauschale sei mangels Gesetz-

⁸ BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002, Az.. 2 BvR 1053, S. 27 des Umdrucks

⁹ BVerfGE 62, 354, 368 f.

¹⁰ so einzig Hoddick, DÖD 2000, 130; ders., DÖD 2001, 215

¹¹ Haushaltssicherungsgesetz 1998 des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. Dezember 1998 (GVBl. S. 757)

gebungsbefugnis des Landes verfassungswidrig¹². Zur Begründung hatte das Verwaltungsgericht ausgeführt, die Kostendämpfungspauschale stelle sich als mittelbarer Eingriff in bundesgesetzliche Regelungen der Beamtenbesoldung dar. Die Zusammenfassung verschiedener Besoldungsgruppen des Bundesbesoldungsgesetzes zu jeweils einer Staffel der Kostendämpfungspauschale würde nämlich zu einer Nivellierung der vom Bundesgesetzgeber bewusst gewählten Bezügeabstufung zwischen den einzelnen Besoldungsgruppen führen; denn eine höhere Beihilfekürzung bei höherer Besoldungsgruppe habe im praktischen Ergebnis zur Folge, dass die Beamten aus der ihnen gewährten Alimentation einen mit höherer Besoldungsgruppe steigenden Betrag für Krankheitskosten zu entnehmen hätten, wodurch die besoldungsmäßig im Bundesgesetz intendierten Abstände zwischen den jeweiligen Besoldungsgruppen verringert würden. Durch die vorgenommene Differenzierung bei den Bezügen habe der Bundesbesoldungsgesetzgeber aber gerade dem hergebrachten Grundsatz des Beamtentums Rechnung tragen wollen, dass eine unterschiedliche Dienststellung je nach der Bedeutung des Amtes auch zu einer abgestuften Besoldung führen müsse. Die gestaffelte Zusammenfassung mehrerer Besoldungsgruppen würde deswegen der vom Bundesbesoldungsgesetz geregelten Abstufungen im Besoldungsgefüge widersprechen. Zu einer solchen, mittelbar den Wertungen eines Bundesgesetzes zuwiderlaufenden Regelungen sei der Landesgesetzgeber aber aus Kompetenzgründen nicht befugt¹³.

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf sah sich deswegen veranlasst, durch Beschlüsse jeweils vom 10. September 1999 mehrere bei ihm seinerzeit anhängige Verfahren auszusetzen und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorzulegen, ob die in § 12 a Beihilfenverordnung Nordrhein-Westfalen¹⁴ geregelte Kostendämpfungspauschale mit dem Grundgesetz vereinbar sei.

¹² Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse des VG Düsseldorf jeweils vom 10. September 1999, auszugsweise abgedruckt in: DÖD 2000, 69 ff.

¹³ VG Düsseldorf, DÖD 2000, 69, 70; mit gleicher Argumentation auch BVerwGE 77, 345, 351 (obiter dictum) sowie Neuhäuser, NVwZ 1999, 824 ff.

¹⁴ in der Fassung des Haushaltssicherungsgesetzes 1998 des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. Dezember 1998 (GVBl. S. 757)

b) Ohne eine abschließende Entscheidung in der Sache selbst zu treffen, stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Vorlagen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf wegen nicht den gesetzlichen Anforderungen¹⁵ genügender Begründung bereits unzulässig seien¹⁶. Allerdings hat es - unter Hinweis auf seine eigene Rechtsprechung - in seinem Beschluss ausgeführt, dass im Fall einer etwaigen Kollision von Sachkompetenzen eines Landes mit ebensolchen des Bundes die Inanspruchnahme einer Gesetzgebungsbefugnis durch den Landesgesetzgeber unter den Gesichtspunkten Rechtssicherheit und Bundestreue nur im Fall des offenbaren Missbrauchs unzulässig sei¹⁷. Mittelbare Auswirkungen einer an sich kompetenzgerechten Landesregelung auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung seien danach unterhalb der Schwelle des gezielten Missbrauchs verfassungsrechtlich nicht relevant¹⁸. Mit dieser Rechtsprechung habe sich das vorliegende Verwaltungsgericht nicht auseinandergesetzt. Zudem sei - so das Bundesverfassungsgericht weiter - auch nicht hinreichend deutlich, inwiefern die Einführung einer Kostendämpfungspauschale im Bereich der Beihilfen in tatsächlicher Hinsicht eine mittelbare Regelung der Beamtentalimentation enthalten solle, wenn - wie in dem der Richtervorlage zugrundeliegenden Fall - die Pauschale - gemessen am Einkommen - in keiner Besoldungsgruppe mehr als 1 Prozent betrage¹⁹. Von einer relevanten Verfälschung des bundesrechtlich intendierten Spannungsverhältnisses zwischen den Besoldungsgruppen könne deswegen kaum ausgegangen werden²⁰.

c) Im Anschluss an und unter Bezugnahme auf diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts haben die Fachgerichte im Bereich des Landesrechts eingeführte Kostendämpfungspauschalen kompetenzrechtlich unbeanstandet gelassen²¹.

¹⁵ vgl. § 80 Abs. 2 BVerfGG

¹⁶ Beschluss vom 9. März 2000, Az. 2 BvL 8 - 15/99

¹⁷ BVerfG, a.a.O., S. 4 des Umdrucks

¹⁸ BVerfG, a.a.O., S. 4 des Umdrucks

¹⁹ BVerfG, a.a.O., S. 4 des Umdrucks

²⁰ BVerfG, a.a.O., S. 4 des Umdrucks

²¹ etwa VG Aachen, Urteil vom 1. März 2001, Az. 1 K 2069/99; VG Köln, Urteil vom 18. August 2000, Az. 19 K 2507/99; VG Oldenburg, Urteil vom 14. Februar 2001, Az. 6 A 3510/99; VG Göttingen, Urteil vom 20. März 2002, Az. 3 A 3297/99; OVG Lüneburg, Urteil vom 23. April 2002, Az. 2 LB 3367/01

d) Allein das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hält den Einwand der Kompetenzwidrigkeit der nordrhein-westfälischen Kostendämpfungspauschale auch nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 2000 noch aufrecht²². Seiner Ansicht nach ist die Kostendämpfungspauschale mit Art. 74 a Abs. 1 GG unvereinbar, da der Landesgesetzgeber ohne eigene Gesetzgebungskompetenz eine landesrechtliche Pflicht für Beamte begründet habe, Krankheitskosten aus Mitteln ihrer Alimentation aufzubringen, die über den im Bundesrecht festgelegten Anteil des in den Bezügen enthaltenen Durchschnittssatzes für die Krankheitsvorsorge hinausgingen.

Zur besseren Nachvollziehbarkeit der - hier nur verkürzt dargestellten - Argumentation des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen bedarf es zunächst einiger grundsätzlicher Ausführungen über das Verhältnis zwischen Beihilfeleistung einerseits und Besoldung andererseits.

Das zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) gehörende Alimentsprinzip gebietet, dass der Dienstherr seinen Beamten und deren Familien amtsangemessenen Unterhalt gewährt, der grundsätzlich den gesamten Lebensbedarf sichert²³. Dieser Pflicht wird der Dienstherr in erster Linie durch die laufende Zahlung der Dienstbezüge gerecht. Die Beamten- und Besoldungsgesetze können allerdings die nicht vorhersehbaren Aufwendungen aus Anlass von Krankheitsfällen nicht in die Regelung der Dienstbezüge einbeziehen. Statt dessen stellt der Bundesbesoldungsgesetzgeber mit den Dienstbezügen den Beamten nur einen Durchschnittssatz der zur erwartenden Aufwendungen im Krankheitsfall zur Verfügung, mit dem diese - als Eigenvorsorge - einen Teil der voraussichtlichen Krankheitskosten abdeckende, angemessene Kranken-

²² Beschluss vom 28. Juni 2002, Az. 3 K 1122/99; Anmerkung: Der insgesamt 123 Seiten umfassende Beschluss begründet die Verfassungswidrigkeit nicht nur mit der fehlenden Gesetzgebungszuständigkeit, sondern auch mit materiellen Gesichtspunkten, auf die an späterer Stelle zurückzukommen sein wird. Angesichts des Umfangs des Beschlusses ist die Darstellung auf die wesentlichen Erwägungen beschränkt, um den Rahmen des Gutachtens nicht zu sprengen.

²³ st. Rspr. des BVerfG, statt aller BVerfGE 99, 300, 314 f. m.w.N.

versicherung abschließen können²⁴. Da der Bundesbesoldungsgesetzgeber nur einen Durchschnittssatz der zu erwartenden Aufwendungen zur Verfügung stellt, setzt er neben dieser echten oder eigentlichen Alimentation durch die Dienstbezüge eine ergänzende Hilfeleistung des Dienstherrn voraus, die dieser aufgrund der ihm obliegenden Fürsorgepflicht durch das gegenwärtige System der Beihilfen in Bund und Ländern gewährt. Dieses ist nicht Teil der dem Beamten zustehenden Alimentation im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG, sondern stellt eine Hilfeleistung des jeweiligen Dienstherrn dar, die ihre Grundlage in der Fürsorgepflicht findet²⁵. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Beihilfeleistung mit der Alimentationspflicht des Dienstherrn nicht mehr verknüpft ist; vielmehr stehen Beihilfeleistung und Besoldung in einem Gegenseitigkeitsverhältnis; sie sind nicht voneinander unabhängig, sondern aufeinander bezogen²⁶. Der Alimentationspflicht wird durch die Gewährung von Dienstbezügen nämlich nur deshalb genügt, weil der Besoldungsgesetzgeber bei der Bemessung der Bezüge berücksichtigt hat, dass ergänzende Fürsorgeleistungen (Beihilfen) des Dienstherrn bei Krankheitsfällen zur Verfügung stehen und die verbleibende Kostenbelastung bei Krankheitsfällen durch den mit der laufenden Besoldung gewährten Alimentationsanteil, der die Kosten für eine angemessene Krankenversicherung abdecken soll, aufgefangen wird.

Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen geht nun davon aus, dass der der Krankheitsvorsorge dienende Bezügeanteil innerhalb der Alimentation aufgrund seiner Zweckgebundenheit eine rechtliche Sonderstellung einnehme, auf den der Landesgesetzgeber wegen der insoweit abschließend gewollten Bundesgesetzgebung schon - generell - nicht zugreifen dürfe, ohne dass es darauf ankäme, ob sich dieser Übergriff auf das Spannungsverhältnis zwischen den Besoldungsgruppen tatsächlich auswirke²⁷. Eine Landesregelung sei daher nur akzeptabel, wenn die Beihilfeberechtigten mit dem ihnen vom Bundesgesetzgeber zur Verfügung

²⁴ BVerfGE 44, 249, 265 f.; 58, 68, 77 f.

²⁵ BVerwGE 51, 193, 199; 60, 212, 218; 63, 333, 336

²⁶ s. hierzu Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 27. Mai 2002, Az. WD 6/52-1457, S. 16 f.

²⁷ VG Gelsenkirchen, a.a.O, 59 f., 80 f. des Umdrucks

gestellten Durchschnittssatz für die in Krankheitsfällen zu erwartenden Aufwendungen eine die Beihilfeleistungen des Dienstherrn ergänzende Eigenvorsorge durch Abschluss einer angemessenen Krankenversicherung treffen könnten. Eine solche Möglichkeit bestünde aber nicht, da die Beihilfeberechtigten wegen der fehlenden Versicherungsmöglichkeit der Aufwendungen in Höhe der Beihilfenkürzung gezwungen würden, auf (allgemeine) Teile ihrer Bezüge zurückzugreifen, die außerhalb des berücksichtigten Durchschnittssatzes für Krankheitsfälle lägen²⁸.

Da das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen die Kostendämpfungspauschale für verfassungswidrig hält, setzte es das Verfahren mit Beschluss vom 28. Juni 2002 aus, um hierzu die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Wann das Bundesverfassungsgericht über die Richtervorlage entscheiden wird, ist derzeit noch ungewiss.

d) Stellungnahme

Wegen der dargestellten Uneinheitlichkeit des Meinungsstandes und insbesondere der noch ausstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu dem Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen, lässt sich die Verfassungsgemäßheit des § 12 c Abs. 1 BVO unter Kompetenzgesichtspunkten nur bedingt mit hinreichender Verlässlichkeit beurteilen. Zwar ist mit dem Beschluss vom 9. März 2000 bereits eine bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung zur Vorlage des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vorhanden; allerdings wird ihr kein Anspruch auf Letztverbindlichkeit in dem Sinne beigemessen werden können, dass mit dem Beschluss die kompetenzrechtlichen Fragen bereits einer abschließenden Klärung zugeführt und insoweit eine eindeutige Rechtslage geschaffen worden sei²⁹. Denn das Bundesverfassungsgericht hatte die Vorlagen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf bereits aus formalen Gründen für unzulässig erachtet; im übrigen

²⁸ VG Gelsenkirchen, a.a.O., 80 ff.

²⁹ so aber offenbar die Judikatur der Verwaltungsgerichtsbarkeit (s. Fußnote 21), die zur Begründung der Kompetenzgemäßheit auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 2000 verweisen und sich die dortigen Ausführungen zu eigen machen.

rechtfertigt auch der Inhalt des Beschlusses vom 9. März 2000 nicht die Annahme, dass das Bundesverfassungsgericht die Kostendämpfungspauschale der Beihilfenverordnung Nordrhein-Westfalen für verfassungsgemäß gehalten hat. Dass die Rechtslage nach wie vor unklar ist, wird insbesondere dadurch belegt, dass gegen die die Kostendämpfungspauschale bestätigenden Urteile³⁰ Berufung bzw. Revision zugelassen wurde, und zwar wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sache³¹. Dennoch enthält der Beschluss vom 9. März 2000 für die verfassungsrechtliche Prüfung maßgebliche Beurteilungskriterien. So hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass die Ausübung einer Regelungsbefugnis bei einer Kollision von Sachkompetenzen eines Landes mit ebensolchen des Bundes nur im Fall des offenbaren Missbrauchs unzulässig sei. Mittelbare Auswirkungen einer an sich kompetenzgerechten Landesregelung auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung seien danach unterhalb der Schwelle des gezielten Missbrauchs verfassungsrechtlich nicht relevant³².

Diese durch das Bundesverfassungsgericht allgemein aufgezeigten Grenzen der Beachtlichkeit gegenläufiger Regelungen betreffen Randbereiche angrenzender Sachgebiete, wie sie hier mit der Bundesbesoldungsgesetzgebung auf der einen und der Kostendämpfungspauschale im Bereich landesrechtlicher Beihilfen auf der anderen Seite vorliegen. Auf die Frage der Beachtlichkeit kollidierender Sachkompetenzen kommt es jedoch erst dann an, wenn beide Gesetzgeber für sich in Anspruch nehmen können, im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz gehandelt zu haben. Erst wenn dies feststeht, schließt sich die weitere Prüfung an, ob sich die kompetenzgerechte Landesregelung mittelbar auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung in einem Maß auswirkt, das als verfassungsrechtlich relevant zu bewerten ist.

³⁰ siehe die in Fußnote 21 aufgeführte Judikatur

³¹ etwa OVG Lüneburg, Urteil vom 23. April 2002, Az. 2 LB 3367/01

³² BVerfG, a.a.O., S. 4 des Umdrucks

aa) Auf der Grundlage der vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Maßstäbe ist hier also zunächst zu erörtern, ob dem Land für die Einführung einer Kostendämpfungspauschale im Bereich der Beihilfen eine Sachkompetenz zusteht oder - wie vom Verwaltungsgericht Gelsenkirchen angenommen - die vom Bundesgesetzgeber erlassenen Regelungen im Bereich des Besoldungs- und Versorgungsrechts gemäß Art. 74 a Abs. 1 GG im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung abschließend sind und deshalb das Land von einer sachlichen Regelung ausgeschlossen ist. Dabei geht es nicht um die bereits beantwortete Frage, ob das Land überhaupt im Bereich der Beihilfen regelungsbefugt ist, sondern um die Auslotung der Grenzen dieser Regelungskompetenz.

Ein unzulässiger „Übergriff“ in das Besoldungsrecht des Bundes wird zunächst zur Voraussetzung haben, dass sich die Einführung der Kostendämpfungspauschale praktisch als „verkappte“ Besoldungsreduzierung darstellt, sie also „besoldungsrelevant“ ist. Dabei kann aber entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen nicht bereits jede Veränderung zu Gunsten oder zu Lasten der Beihilfeberechtigten generell als besoldungsrelevant gekennzeichnet werden; diese Sicht würde nämlich zwangsläufig dazu führen, dass nahezu jegliche Veränderung der Beihilfebestimmungen als besoldungsrelevante und dem Vorbehalt des Bundesgesetzes unterliegende Maßnahme einzustufen wäre, so dass gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum kaum mehr bestünde. Soweit beispielsweise als Folge einer Landesregelung bestimmte Aufwendungsarten von der Beihilfefähigkeit ausgenommen werden - wie in mehreren Bundesländern in bezug auf Wahlleistungen geschehen³³ -, hat dies zur Konsequenz, dass der Beihilfeberechtigte jedenfalls den nicht mehr beihilfefähigen Anteil der Aufwendung aus den Mitteln seiner Gesamtalimentation aufbringen muss. Dies zeigt, dass die Ausübung der Sachkompetenz des Landes im Rahmen des Beihilferechts vielfach verbunden ist mit Folgewirkungen und Einflussmöglichkeiten auf die Verwendung der Alimentation, ohne dass dies

³³ vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002, Az. 2 BvR 1053/98

gleichzeitig und generell als kompetenzwidriger Übergriff in das Besoldungsrecht des Bundes zu werten wären. Eine andere Betrachtung würde zu einer unangemessenen Einschränkung der gesetzlichen Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Krankenvorsorge bei Beihilfeberechtigten führen, die dem Charakter des Beihilfesystems als „Instrument einer flexiblen Reaktion“³⁴ nicht hinreichend Rechnung tragen würde. Deswegen erlaubt die Regelungskompetenz im Bereich des Beihilferechts zum Beispiel auch, und zwar unbestritten, das Leistungsniveau der Krankenvorsorge aufgrund sozialer oder demographischer Veränderungen sachgerecht anzupassen³⁵. Dasselbe muss gelten, wenn zum Beispiel unter Berücksichtigung gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen die Notwendigkeit entsteht, dass ein höherer Einkommensanteil für die Gesundheitsvorsorge aufgebracht werden muss. Dies rechtfertigt die Annahme, dass den Ländern jedenfalls kompetenzrechtlich die grundsätzliche Gestaltungsmöglichkeit eröffnet sein muss, notwendige Anpassungen im Bereich der Beihilfegewährung vorzunehmen. Daraus ergibt sich dann aber weiter, dass bei der ergänzenden Regelungskompetenz der Länder in den „Randzonen der Besoldung“³⁶ auch Belastungen der Beihilfeberechtigten in dem nicht für die Krankenvorsorge vorgesehenen Teil der Bezüge grundsätzlich möglich sind (zu den Grenzen sogleich unter bb)).

Darüber hinaus ist der Argumentation des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen, wonach der der Krankheitsvorsorge dienende Bezügeanteil innerhalb der Alimentation aufgrund seiner Zweckgebundenheit eine rechtliche Sonderstellung einnehme, auf den der Landesgesetzgeber wegen der abschließend gewollten Bundesgesetzgebung schon - generell - nicht zugreifen dürfe, entgegenzuhalten,

³⁴ vgl. dazu BVerwGE 22, 160; 45, 172; 51, 193; 52, 358

³⁵ dies wird auch durch das VG Gelsenkirchen, a.a.O., S. 98 f. bestätigt

³⁶ BVerfGE 62, 354

dass der für die Krankenversicherung vorgesehene Durchschnittssatz bisher betragsmäßig nicht beziffert worden ist³⁷. Die an sich gebotene Prüfung, ob und inwieweit zur Kompensation einer Beihilfekürzung auf nicht der Krankenvorsorge bestimmte Bezügeanteile zurückgegriffen werden muss, ist auf dieser Basis sinnvoll nicht durchzuführen. So wird nur schwerlich behauptet werden können, dass etwa der Eigenanteil bei der Beihilfegewährung für Arzneimittel, der in Rheinland-Pfalz zuletzt 61,36 EUR je Kalenderjahr betrug, als unzulässiger, kompetenzüberschreitender Eingriff in das Bundesbesoldungsgesetz zu werten ist, weil dies in dem der Krankenvorsorge dienenden Alimentationsanteil nicht berücksichtigt sei³⁸. Die Argumentation des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen dürfte sich aber auch mit Blick auf die jüngst ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausschluss der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen³⁹ als nicht tragfähig erweisen. Dort hat das Bundesverfassungsgericht nämlich ausgeführt, dass die Länder sich bei ihren Vorschriften nur an das Bundesrecht selbst zu halten haben und nicht auch an die tatsächlichen Voraussetzungen, von denen der Bundesgesetzgeber bei der Bemessung der Alimentation ausgehen kann und auch ausgegangen ist⁴⁰. Dies bedeutet, dass sich der Landesgesetzgeber bei Regelungen zur Ausfüllung der Fürsorgepflicht, wie hier bei den Vorschriften über die Beihilfe, nicht an dem der Krankheitsvorsorge dienenden Bezügeanteil zu orientieren hat.

bb) Führt die landesrechtliche Regelung andererseits dazu, dass Beihilfekürzungen mit einem Rückgriff auf Alimentationsanteile kompensiert werden müssen, die nicht der Krankheitsvorsorge zu dienen bestimmt sind, bedarf es geeigneter Abgrenzungskriterien, anhand derer ein kompetenzwidriger Übergriff in das Besoldungsrecht des Bundes festgestellt werden kann; denn die vom Bundesbesoldungsgesetzgeber

³⁷ vgl. hierzu SaarlVerfGH, Urteil vom 17. Dezember 1995, Az. C V 3/95; siehe auch Hofmann, ZBR 1992, 207

³⁸ vgl. zur Verfassungsmäßigkeit der Eigenanteile etwa VG Neustadt, Urteil vom 22. November 1994, Az. 6 K 771/94.NRW, abgedruckt in ZBR 1995, 249; ebenso Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 15. September 1995, Az. 3 B 94.2210

³⁹ Beschluss vom 7. November 2002, Az. 2 BvR 1053/98

⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002, Az. 2 BvR 1053/98, S. 22 des Umdrucks

gewährte Alimentation ist nicht etwa beliebig modifizierbar und ohne jede Bindung abänderbar. Der Sache nach geht es dabei um die Frage, unter welchen Voraussetzungen landesrechtliche Regelungen im Bereich der Beihilfe mittelbar in die Bundesbesoldungsgesetzgebung eingreifen und deswegen kompetenzwidrig sind. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist insoweit anerkannt, dass Unschärfen und Überschneidungen im Randbereich von Sachkompetenzen bei Geringfügigkeit rechtsstaatlich vertretbar sind und der Grundsatz der Bundestreue nicht geeignet ist, deren Verfassungsmäßigkeit bei untergeordneten Folgewirkungen in Frage zu stellen. Dies gelte allerdings nur, wenn nicht nachgewiesen werden könne, dass eine Sachkompetenz missbräuchlich ausgeübt worden sei, wobei der Missbrauch offenbar sein müsse⁴¹.

Bezogen auf die hier zur Prüfung stehende Kostendämpfungspauschale bedeutet dies, dass die Abgrenzung zum einen objektiv nach dem Kriterium der besoldungsrechtlichen Relevanz („Geringfügigkeit“) der Beihilfekürzung zu erfolgen hat und zum anderen subjektiv nach den vom Normgeber offenbar mit der Regelung verfolgten Zielen („Missbrauch“). Gemessen an diesen Maßstäben ergibt sich für die Kostendämpfungsvorschrift des § 12 c Abs. 1 BVO Folgendes:

(1) In seinem Beschluss vom 9. März 2000 hat das Bundesverfassungsgericht die Auffassung vertreten, dass von einer Besoldungsrelevanz der Kostendämpfungspauschale nicht ausgegangen werden könne, wenn wie in Nordrhein-Westfalen die Beihilfekürzung gemessen am Einkommen in keiner Besoldungsgruppe mehr als ein Prozent betrage. Die Auswirkungen der Pauschale auf das Besoldungsniveau seien demnach so gering, dass die Besoldungsstruktur nicht relevant beeinflusst werde.

⁴¹ BVerfG, Beschluss vom 9. März 2000, a.a.O., S. 4 des Umdrucks

Dem liegt offenbar die Erwägung zugrunde, dass die Grenze der verfassungsgerichtlichen Kompetenzkontrolle lediglich die Feststellung betrifft, ob sich sämtliche „Belastungen“ im Rahmen des Dienstverhältnisses noch im Rahmen der verfassungsrechtlich gebotenen Gesamtalimentation halten⁴². Soweit ersichtlich, ist bisher allerdings noch keine definitive Festlegung erfolgt, ab welcher konkreten Belastungsgrenze eine Beihilfenkürzung als „besoldungsrelevant“ zu kennzeichnen ist. So hat das Bundesverfassungsgericht zwar festgestellt, dass die Auswirkungen einer gestaffelten Kostendämpfungspauschale auf das Besoldungsniveau verfassungsrechtlich vernachlässigt werden können, wenn die Pauschale in keiner Besoldungsgruppe mehr als 1 Prozent des Einkommens betrage. Diese Aussage zur noch zumutbaren Belastungsgrenze dürfte allerdings nicht als Festschreibung einer Obergrenze zu verstehen sein; denn an anderer Stelle nimmt das Bundesverfassungsgericht Bezug auf die beihilferechtlichen Kostendämpfungsregelungen des Bundes⁴³, die die Zuzahlungen bei Arzneimitteln auf maximal 2 Prozent des jährlichen Einkommens begrenzen. Insoweit dürfte es jedenfalls nicht gänzlich fernliegend erscheinen, dass einer Beihilfekürzung von bis zu 2 Prozent des Einkommens noch keine besoldungsrechtliche Relevanz beizumessen ist.

Bei der Anwendung dieses Maßstabs stellt sich die weitere Frage, ob bei der Bewertung des Einkommens von den Brutto- oder aber den Nettobezügen auszugehen ist. Das Bundesverfassungsgericht ist offenbar von dem Bruttogehalt ausgegangen, was durch den Gesichtspunkt notwendiger Typisierung und Pauschalierung auch gerechtfertigt sein dürfte, weil es angesichts der in § 12 c Abs. 1 BVO vorgenommenen Staffelung der Kostendämpfungspauschale nach Besoldungsgruppen auf die konkrete Einkommenssituation der Beihilfeberechtigten nicht ankommt. Darüber hinaus verlangt das Bundesverfassungsgericht auch sonst für eine realitätsgerechte Bewertung nicht, dass auf das Nettoeinkommen des Beihilfeberechtigten abgestellt wird⁴⁴.

⁴² vgl. Schnellenbach, VerwArch 2001, 2, 24

⁴³ vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 5 BhV Bund

⁴⁴ vgl. BVerfGE 44, 249, 266; 81, 362

Obgleich genaue Aufstellungen und konkrete Berechnungen nicht vorhanden sind, bewegt sich auch die im rheinland-pfälzischen Beihilferecht eingeführte Kostendämpfungspauschale - gemessen am Bruttoeinkommen der jeweiligen Besoldungsgruppen - in einem prozentualen Bereich, bei dem das Bundesverfassungsgericht die zumutbare Belastungsgrenze als noch nicht überschritten angesehen hat, da sie in keiner Besoldungsgruppe wesentlich mehr als ein Prozent der Bruttojahresbezüge beträgt⁴⁵. Auf der Grundlage der vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Maßstäbe wird eine besoldungsrechtliche Relevanz der Beihilfekürzung daher nicht angenommen werden können. Zu keiner anderen Beurteilung vermag dabei auch der Umstand führen, dass die Einführung einer Kostendämpfungspauschale in einer bestimmten Anzahl von Fällen dazu führen wird, dass Besoldungsempfänger mit nur geringfügigen jährlichen Aufwendungen für Krankheitsfälle faktisch überhaupt keine Beihilfe mehr erhalten werden. Vor dem Hintergrund der gleichwohl durch das Bundesverfassungsgericht negierten Besoldungsrelevanz dürfte dies jedoch die Annahme einer kompetenzwidrigen Störung des Systems von Beihilfe und Alimentation durch § 12a Abs. 1 BVO im Ergebnis nicht rechtfertigen.

(2) Etwas anderes könnte sich nur dann ergeben, wenn vorliegend Anlass zur Annahme einer missbräuchlichen Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz bestünde. Dies würde aber den nachvollziehbaren Beleg erfordern, dass der rheinland-pfälzische Verordnungsgeber verfassungsrechtliche Risiken ganz bewusst eingegangen ist und verfassungsrechtliche Vorgaben wissentlich missachtet hat, um Fürsorgeleistungen verstärkten Restriktionen zu unterwerfen. Dagegen spricht allerdings schon, dass der Normgeber hier letztlich keine besoldungsrechtlichen Ziele verfolgen wollte, sondern in erster Linie die Konsolidierung des Haushalts vor Augen hatte. Für ein bewusstes Missachten verfassungsrechtlicher Vorgaben ist jedenfalls kein belegbarer Anhalt gegeben.

⁴⁵ So beträgt das Jahresbruttoeinkommen bei einem Beamten der Besoldungsgruppe A 8 Bundesbesoldungsordnung (Anlage IV Bundesbesoldungsgesetz) etwa 20.660 EUR (Stufe 2); die Kostendämpfungspauschale nach § 12 c Abs. 1 BVO beträgt danach weniger als 0,5 % dieses Jahresbruttoeinkommens. Bei einem Beamten der Besoldungsgruppe A 12 beträgt die in Ansatz zu bringende Pauschale etwa 1,02 % der Bruttojahresbezüge.

3. Zwischenergebnis

Auf der Grundlage der vorgenommenen Prüfung lässt sich feststellen, dass die Beurteilung der Gesetzgebungsbefugnis des Landes zur Einführung einer Kostendämpfungspauschale im Bereich der Beihilfen zwar wegen der ungeklärten Rechtslage mit gewissen Unsicherheiten behaftet ist; vor dem Hintergrund der bisher ergangenen Rechtsprechung, insbesondere des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 2000 dürfte die Bejahung einer Regelungskompetenz des Landes aber keinen durchgreifenden Bedenken ausgesetzt sein, da der Normgeber wie gezeigt die insoweit geltenden Kompetenzausübungsschranken beachtet hat.

III. Vereinbarkeit von § 12 c Abs. 1 BVO mit dem Alimentationsprinzip und der Fürsorgepflicht des Dienstherrn

Fraglich ist desweiteren, ob § 12 c Abs. 1 BVO gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG), insbesondere das Alimentationsprinzip (dazu unter 1.) und die Fürsorgepflicht des Dienstherrn (dazu unter 2.) verstößt.

1. Verstoß gegen das Alimentationsprinzip

Da das Alimentationsprinzip bereits im Rahmen der vorangegangenen Prüfung erläutert wurde, bedarf es hier nur noch folgender ergänzender Ausführungen: Die Pflicht zur Alimentation beschränkt sich wegen der Berücksichtigung regelmäßiger Fürsorgeleistungen in Form der Beihilfe auf die Gewährleistung eines Durchschnittsatzes zur Absicherung solcher Kosten, die dem Beihilfeberechtigten durch den Abschluss einer beihilfekonformen Krankenversicherung entstehen. Die Leistungen des Beihilfesystems als Teil der Leistungen des Dienstherrn aus seiner Fürsorgepflicht sind in die Alimentationspflicht also eingebunden. Der Alimentationspflicht wird durch die Gewährung von Bezügen nämlich nur deshalb genügt, weil der Besoldungs- und Versorgungsgesetzgeber davon ausgehen kann, dass in Höhe der Bemessungssätze ergänzende Fürsorgeleistungen (Beihilfen) zur Verfügung stehen.

Der für die Krankenversicherung zur Verfügung stehende Teil der Alimentation braucht grundsätzlich jedoch nur so bemessen zu sein, dass aus ihm die Beiträge einer - im wesentlichen - der Höhe der Beihilfen angepassten Krankenversicherung beglichen werden können⁴⁶. Nach Abschluss der Krankenversicherung dürfen den Beihilfeberechtigten also keine - erheblichen - Belastungen mehr verbleiben⁴⁷. Dies wäre auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts dann der Fall, wenn die Beamten und Richter im konkreten Einzelfall derart viele Mittel aufwenden müssten, dass die ihnen verbleibenden Besoldungsanteile keine amtsangemessene Lebensführung mehr garantierten⁴⁸.

Eine mittelbare Verletzung des Alimentationsprinzips durch die in § 12 c Abs. 1 BVO geregelte Beihilfenkürzung könnte daher im Hinblick auf eine etwaige Missachtung des Zusammenhangs zwischen den Dienstbezügen auf der einen und den Beihilfeleistungen auf der anderen Seite in Betracht gezogen werden⁴⁹. Angesichts des Umstandes aber, dass die in § 12 c Abs. 1 BVO geregelte Kostendämpfungspauschale - wie bereits ausgeführt wurde - in keiner Besoldungsgruppe wesentlich mehr als 1 Prozent der Bruttojahresbezüge beträgt, bestehen keine Anhaltspunkte für die Annahme, dass durch sie der amtsangemessene Lebensunterhalt der Beamten gefährdet wird⁵⁰. Ohnehin wäre in diesem Fall verfassungsrechtlich die Korrektur der Besoldungs- und Versorgungsgesetze, die das Alimentationsprinzip konkretisieren, geboten⁵¹, so dass eine etwaige, durch die Beihilfenkürzung eintretende Unteralimentation die Verfassungswidrigkeit der Kostendämpfungspauschale von vornherein nicht begründen könnte.

⁴⁶ BVerfGE 83, 89, 99

⁴⁷ BVerwG, Urteil vom 12. Juni 1985, Az. 6 C 24.84

⁴⁸ BVerfGE 83, 89, 100; BVerwGE 89, 207, 208

⁴⁹ so VG Gelsenkirchen, a.a.O., S. 46 ff.

⁵⁰ ebenso OVG Lüneburg, Urteil vom 23. April 2002, Az. 2 LB 3367/01, S. 6 des Urteilsumdrucks; VG Göttingen, Urteil vom 20. März 2002, Az. 3 A 3297/99, S. 3 des Urteilsumdrucks m.w.N.; Neuhäuser, NVwZ 1999, 824, 825

⁵¹ BVerfGE 58, 68, 77 f.

Eine andere Beurteilung rechtfertigt sich auch nicht mit Blick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Einführung der sogenannten „100%-Erstattungsgrenze“ im Beihilferecht⁵². Hintergrund der Entscheidung war die Gegebenheit, dass insbesondere den privatversicherten Beihilfeberechtigten die Beihilfen in vollem Umfang gezahlt wurden, und zwar ungeachtet der den Berechtigten aus dem Krankenversicherungsverhältnis zustehenden Erstattungen. Zur Vermeidung der danach möglichen Übererstattungen führte der Beihilfenormgeber Nordrhein-Westfalen die 100%-Erstattungsgrenze ein, nach der bei der Bemessung der Beihilfeleistungen von dritter Seite, insbesondere solcher von Versicherungen, angerechnet wurden. Die Kürzung greift dabei nur insoweit ein, als die Beihilfe zusammen mit den gewährten Leistungen einer Krankenversicherung die dem Beamten entstandenen Aufwendungen übersteigt. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Einführung der 100%-Grenze eine Einwirkung auf die verfassungsrechtlich geschützte Alimentation nicht erkennen können, weil durch sie weder die Dienstbezüge vermindert noch der Lebensunterhalt verteuert würde⁵³.

Zwar könnte auf der Grundlage dieser Argumentation in Erwägung gezogen werden, dass eine solche Verminderung der Dienstbezüge ja bei einer Kürzung des Beihilfeanspruchs um eine unmittelbar aus der Alimentation zu bestreitende Kostendämpfungspauschale faktisch vorliege⁵⁴; verfassungsrechtlich relevant wäre dies aber - wie bereits gezeigt - nur dann, wenn die Kostendämpfungspauschale dazu führen würde, dass die Beamten im konkreten Einzelfall derart viele Mittel aufwenden müssten, dass die ihnen verbleibenden Besoldungsanteile keine amtsangemessene Lebensführung mehr garantierten, was hier jedoch wegen ihrer Geringfügigkeit der Beihilfekürzung bezogen auf das Jahresbruttogehalt nicht der Fall ist⁵⁵.

⁵² BVerfGE 83, 89, 98 ff.

⁵³ BVerfGE 83, 89, 99

⁵⁴ so Neuhäuser, NVwZ 1999, 824, 825

⁵⁵ so auch die fachgerichtliche Rechtsprechung mit Ausnahme des VG Gelsenkirchen (Nachweise in Fußnote 21)

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass ein Verstoß der Kostendämpfungspauschale gegen das Alimentationsprinzip im Ergebnis nicht vorliegen dürfte.

2. Verstoß gegen die Fürsorgepflicht des Dienstherrn

Es fragt sich weiter, ob § 12 c Abs. 1 BVO möglicherweise unter Fürsorgegesichtspunkten verfassungswidrig sein könnte.

a) Nach der geltenden Rechtslage erfüllen die Dienstherrn in Bund und Ländern ihre Fürsorgepflicht gegenüber den Beamten in Krankheitsfällen durch die Gewährung von Beihilfen. Die Beihilfe soll die Beamten von den durch die Besoldung nicht gedeckten notwendigen Aufwendungen in angemessenem Umfang freistellen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fordert die Fürsorgepflicht zwar nicht den Ausgleich jeglicher aus Anlass von Krankheitsfällen entstandenen Aufwendungen und auch nicht deren Erstattung in vollem Umfang⁵⁶. Die Beihilfe muss allerdings sicherstellen, dass die Beamten in Krankheitsfällen nicht mit erheblichen Aufwendungen belastet bleiben, die sie auch über eine zumutbare Eigenvorsorge nicht absichern können. Der Dienstherr darf mithin die Beihilfe nicht ohne Rücksicht auf die vorhandenen Versicherungsmöglichkeiten ausgestalten. Das bedeutet aber nicht, dass er von Verfassungs wegen verpflichtet ist, die Beihilfebestimmungen den Krankenversicherungsmöglichkeiten lückenlos anzupassen. Gewisse Friktionen und Ungereimtheiten im Zusammenspiel zwischen Beihilfe und Krankenversicherungsleistungen haben die Beamten hinzunehmen, sofern sie nicht mit unzumutbaren Kosten oder Risiken verbunden sind⁵⁷. Gleiches gilt für Härten und

⁵⁶ BVerfGE 83, 89, 101

⁵⁷ BVerfGE 83, 89, 101 f.

Nachteile, die sich aus der pauschalierenden und typisierenden Konkretisierung der Fürsorgepflicht durch die Beihilfevorschriften ergeben und keine unzumutbare Belastung bedeuten⁵⁸.

Gemessen an diesen Grundsätzen könnten Zweifel an der Vereinbarkeit der Kostendämpfungspauschale mit der Fürsorgepflicht insoweit bestehen, als die pauschalierte Beihilfekürzung - soweit ersichtlich - nicht versicherbar ist⁵⁹. Da die Kostendämpfungspauschale aber in keiner Besoldungsgruppe wesentlich mehr als ein Prozent der Jahresbezüge beträgt, dürfte die Annahme, sie führe zu einer für die Beamten unzumutbaren finanziellen Belastung, nicht gerechtfertigt erscheinen. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass mit der Einführung der Kostendämpfungspauschale die Selbstbehalte bei Arznei-, Verbandmitteln und dergleichen entfallen sind. Zusätzlich hat der rheinland-pfälzische Verordnungsgeber soziale Komponenten in § 12 c BVO berücksichtigt, wie etwa die Verminderung der Pauschale für jedes berücksichtigungsfähige Kind. Bei dieser Sachlage wird die Kostendämpfungspauschale kaum als fürsorgepflichtwidrig gekennzeichnet werden können.

b) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gebietet die Fürsorgepflicht darüber hinaus, dass der Dienstherr sich bei der Beihilfegewährung an dem „Beihilfestandard“ in Bund und Ländern orientiert, und zwar dergestalt, dass er die Beihilfefähigkeit bundesweit als notwendig und angemessen anerkannter Aufwendungen im Krankheitsfall, die zum Kern der Leistungsgewährung gehören, nicht generell ausschließt. Leistungslücken im Beihilfesystem sind dabei nicht schon ohne weiteres als den Beihilfestandard nicht berücksichtigend fürsorgepflichtwidrig. Die Grenze des verfassungsrechtlichen Zulässigen ist erst dort erreicht, wo der

⁵⁸ BVerwGE 60, 212, 219

⁵⁹ so VG Gelsenkirchen, a.a.O., S. 46 und 62 ff. des Umdrucks; weiter hat die Debeka Krankenversicherungsverein a.G. ihren Versicherungsnehmern mitgeteilt, dass keine Sondertarife für die Kostendämpfungspauschale angeboten würden.

Normgeber oder der Dienstherr sich der Ergänzungsfunktion der Beihilfe in einem Maß verschließt, dass das ausgewogene Beziehungssystem zwischen der an dem Beihilfestandard anknüpfenden und ihn berücksichtigenden Alimentation und der ergänzenden Beihilfeleistungen empfindlich gestört wird. Dies ist dann der Fall, wenn das den Beihilfestandard festschreibende Leistungsniveau in quantitativer und qualitativer Hinsicht eine deutliche Einbuße erleidet⁶⁰.

Das Bundesverfassungsgericht ist dem allerdings schon im Grundsatz nicht gefolgt. In seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des Ausschlusses der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen hat es festgestellt, dass die Länder sich bei den ihnen vorbehaltenen Regelungen, wie hier bei den Vorschriften über die Beihilfe, von einem solchen „Standard“ entfernen können. Ein derartiger Zwang zur Vereinheitlichung sei nämlich mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht zu vereinbaren⁶¹. Auf der Grundlage der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann folglich kein Raum mehr sein für die Annahme eines von den Ländern bei der Konkretisierung ihrer Fürsorgepflicht zu beachtenden „Beihilfestandards“.

Auch ungeachtet der nach bundesverfassungsgerichtlicher Ansicht nicht gegebenen Verbindlichkeit des „Beihilfestandards“ ist zu berücksichtigen, dass neben Rheinland-Pfalz auch Baden-Württemberg, Berlin und Nordrhein-Westfalen die Beihilfen durch Kostendämpfungspauschalen gekürzt haben⁶². Ob vor diesem Hintergrund noch von einem die Einführung pauschalierter Beihilfekürzungen ausschließenden „Beihilfestandard“ ausgegangen werden kann, bedarf mit Blick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts keiner abschließenden Erörterung mehr.

Damit ist festzuhalten, dass die Kostendämpfungspauschale des § 12 c Abs. 1 BVO auch nicht gegen die Fürsorgepflicht des Dienstherrn verstoßen dürfte.

⁶⁰ BVerwGE 87, 207, 210 ff.

⁶¹ BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002, Az. 2 BvR 1053/98, S. 22 des Umdrucks; vgl. auch Schnellenbach, VerwArch 2001, 2, 24

⁶² Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf die diesem Gutachten beigelegte Anlage.

3. Verstoß gegen sonstige Grundsätze des Art. 33 Abs. 5 GG

Auch unter anderen Gesichtspunkten dürfte die Kostendämpfungspauschale nicht gegen Art. 33 Abs. 5 GG verstoßen; insbesondere ist auch nicht jedwede Verschlechterung des beamtenrechtlichen Besitzstandes verfassungsrechtlich unzulässig. Durch Art. 33 Abs. 5 GG wird nur der überlieferte Kernbestand von Strukturprinzipien der Institution des Berufsbeamtentums verfassungsrechtlich geschützt⁶³. Dem Gesetzgeber steht daher bei der Ausgestaltung des Beamtenrechts ein Gestaltungsspielraum zur Verfügung, der ihn in die Lage versetzt, einer „Versteinerung“ bestehender Rechtsstrukturen entgegenzuwirken⁶⁴. Ein Grundsatz der Wahrung des Besitzstandes schlechthin kann Art. 33 Abs. 5 GG nicht entnommen werden⁶⁵. So ist der Gesetzgeber - sofern er die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums hinreichend beachtet - auch nicht daran gehindert, das Besoldungsrecht der Beamten dergestalt zu verändern, dass Ansprüche in Zukunft verkürzt werden oder entfallen⁶⁶. Im übrigen stellt das gegenwärtige System der Beihilfe selbst keinen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums dar, so dass es jederzeit geändert werden könnte, ohne dass Art. 33 Abs. 5 GG beeinträchtigt wäre⁶⁷.

IV. Vereinbarkeit der Kostendämpfungspauschale mit dem Gleichheitssatz (Art. 33 Abs. 5 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG)

Schließlich ist zu fragen, ob § 12 c Abs. 1 BVO gegen den Gleichheitssatz verstößt, weil die Höhe der Kostendämpfungspauschale allein an die Besoldungsgruppe

⁶³ BVerfGE 83, 89, 98 m.w.N.

⁶⁴ BVerfGE 70, 69, 79

⁶⁵ BVerfGE 8, 332, 342

⁶⁶ BVerfGE 70, 69, 79

⁶⁷ BVerfGE 44, 249, 263

anknüpft und unabhängig von der tatsächlichen Einkommenssituation allein aus dieser formalen Zuordnung den Anteil ableitet, der von dem betroffenen Beihilfeberechtigten als Selbstbehalt aus dem eigenen Einkommen einzusetzen ist⁶⁸. Die diesem Ansatz zugrundeliegende Überlegung wird deutlich, wenn man berücksichtigt, dass ein Bediensteter der Besoldungsgruppe A 11 in der Dienstaltersstufe 12 ein etwa 20 Prozent höheres Einkommen hat als ein Beihilfeberechtigter aus der Besoldungsgruppe A 12, der in der Dienstaltersstufe 3 ist.

Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Dabei verbleibt ihm insbesondere im Bereich der Leistungsverwaltung ein weiter Gestaltungsspielraum. Es genügt, wenn sich für die getroffene Unterscheidung eine sachliche Begründung findet, wobei der Gesetzgeber entscheiden kann, an welche sachlichen Merkmale er anknüpfen will. Der Gleichheitsgrundsatz verbietet nur, Art und Gewicht der tatsächlichen Umstände sachwidrig außer acht zu lassen. Ob der Gesetzgeber demgegenüber die sachgerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Regelung getroffen hat, ist durch die Gerichte nicht überprüfbar⁶⁹.

Die fehlende Berücksichtigung der Dienstaltersstufen führt - wie gezeigt - bei bestimmten Gruppen von Beihilfeberechtigten unbestreitbar zu Nachteilen. Die Abstufung nach Besoldungsgruppen entspricht allerdings - wie zuvor dargelegt - dem Fürsorgeprinzip und der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die regelmäßig bei den betroffenen Besoldungsgruppen erwartet werden kann. Die fehlende weitere Differenzierung bei den Besoldungsgruppen etwa nach Dienstaltersstufen dürfte im Rahmen der Massenverwaltung, wie sie die Beihilfegewährung darstellt, als typisierende und pauschalierende Regelung gerechtfertigt sein, um

⁶⁸ so VG Gelsenkirchen, a.a.O. S. 119 des Umdrucks

⁶⁹ BVerfGE 90, 226, 239

möglichst einfach und zeitnah die damit in Zusammenhang stehenden Verwaltungsaufgaben bewältigen zu können⁷⁰. Zudem sind die sich aus der fehlenden Berücksichtigung der Dienstaltersstufen für bestimmte Gruppen von Beihilfeberechtigten ergebenden finanzielle Nachteile verglichen mit den jeweiligen Jahresbruttobezügen jedenfalls nicht gravierend und prozentual kaum messbar. Ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot dürfte daher mit Blick auf den dem Normgeber zustehenden weiten Gestaltungsspielraum im Ergebnis nicht begründet sein.

V. Ergebnis

Auf der Grundlage der bisher ergangenen Rechtsprechung dürfte auch die in Rheinland-Pfalz mit § 12 c Abs. 1 BVO eingeführte Kostendämpfungspauschale im Ergebnis verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein. Abzuwarten bleibt allerdings, ob und ggfs. wie das Bundesverfassungsgericht die formellen und materiellen Bedenken, die zumindest das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen an der Verfassungsmäßigkeit der Kostendämpfungspauschale des nordrhein-westfälischen Beihilferechts hatte, letztendlich bewerten wird. Obgleich die vom Verwaltungsgericht Gelsenkirchen vertretenen Standpunkte durchaus angreifbar erscheinen, steht das gefundene Ergebnis also unter dem Vorbehalt der noch ausstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der Richtervorlage.

Wissenschaftlicher Dienst

⁷⁰ so jedenfalls OVG Lüneburg, a.a.O., S. 6 f. des Umdrucks