BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 2 C 36.02
OVG 2 LB 3367/01

Verkündet
am 3. Juli 2003
Schütz
Justizobersekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 3. Juli 2003
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. S i l b e r k u h l
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. D a w i n , Dr. K u g e l e ,
G r o e p p e r und Dr. B a y e r

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 23. April 2002 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Der Kläger ist Richter am Landgericht (Besoldungsgruppe R 1). Er ist verheiratet und hat drei Söhne, für die er beihilfeberechtigt ist. Einer der Söhne ist auf dauernde ärztliche Behandlung und die Einnahme von Medikamenten angewiesen. Der Beklagte gewährte dem Kläger auf seinen Antrag vom 24. Februar 1999 eine Beihilfe, die er entsprechend § 87 c Abs. 4 NBG in der bis zum 31.12.2001 geltenden Fassung um eine Kostendämpfungspauschale in Höhe von 250 DM kürzte. Die hiergegen gerichtete Klage ist in beiden Vorinstanzen erfolglos geblieben.

Zur Begründung hat das Berufungsgericht ausgeführt: § 87 c Abs. 4 NBG - dessen korrekte Anwendung zwischen den Parteien nicht streitig ist - verstoße nicht gegen höherrangiges Recht. Das Land sei zum Erlass der Regelung zuständig, weil der Bund seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des Beihilferechts für Landesbeamte nicht ausgeschöpft habe und ein Fall offenbaren Missbrauchs nicht vorliege. Besoldungsrechtliche Wirkung komme der Regelung nicht zu. Der Betrag der Kostendämpfungspauschale erreiche in keiner Besoldungsgruppe mehr als ein Prozent der Jahresbezüge. Die Einführung der Pauschale verstoße auch nicht gegen die Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Zwar sei es nicht möglich, sich gegen die Kostendämpfungspauschale zu versichern. Angesichts ihrer Höhe führe sie aber nicht zu einer unzumutbaren Belastung, die die amtsangemessene Lebensführung gefährde, zumal sie eine an der Kinderzahl orientierte soziale Komponente aufweise. Hinzu komme, dass vorher geltende Selbstbehalte bei Arznei- und Verbandmittelkäufen sowie bei medizinisch veranlassten Fahrten entfallen seien. Die Pauschale gefährde auch nicht den so genannten Beihilfestandard. Sie verstoße wegen ihrer geringen Höhe nicht gegen das Alimentationsprinzip. Auch der allgemeine Gleichheitssatz sei nicht verletzt. Der Gesetzgeber habe für die Differenzierung nach Besoldungsgruppen (ohne Berücksichtigung unterschiedlicher Dienstaltersstufen) und bei Teilzeitbeschäftigten ohne Berücksichtigung ihres Beschäftigungsgrades relativ grob pauschalieren dürfen, weil es sich bei der Beihilfeberechnung um eine Massenerscheinung handele, die typisierend und generalisierend geregelt werden dürfe. Nicht zu beanstanden sei, dass die Regelung ohne Übergangsregelung in Kraft getreten sei und auch solche Fälle erfasst habe, in denen die beihilfefähigen Aufwen-

dungen schon entstanden seien. Die hierin liegende unechte Rückwirkung sei rechtmäßig, weil das Interesse des Landes an einer raschen finanziellen Entlastung schutzwürdiger sei als das Vertrauen der Beamten in den Fortbestand der bisherigen Regelung.

Gegen dieses Urteil richtet sich die Revision des Klägers, mit der er die Verletzung materiellen Rechts rügt. Er beantragt,

> die vorinstanzlichen Entscheidungen aufzuheben und nach dem Klageantrag zu erkennen.

Der Beklagte beantragt,

> die Revision zurückzuweisen.

II.

Die Revision ist unbegründet. Der Kläger hat keinen Anspruch darauf, dass ihm für die bis Januar 2000 entstandenen Aufwendungen eine um 250 DM erhöhte Beihilfe gewährt wird.

Die Kürzung der Beihilfe beruht auf § 87 c NBG in der Fassung des Art. 14 Haushaltsbegleitgesetz 1999 vom 21. Januar 1999 (Nds. GVBl S. 10, 13) - § 87 c NBG a.F. - neu gefasst durch Art. 4 Haushaltsbegleitgesetz 2002 vom 18. Dezember 2001 (Nds. GVBl S. 806). Die Vorschrift gilt gemäß § 4 Abs. 1 des Niedersächsischen Richtergesetzes entsprechend für Richter im Landesdienst. Gemäß § 87 c Abs. 4 Satz 1 a.F. wurde die Beihilfe je Kalenderjahr, in dem ein Beihilfeantrag gestellt wurde, bei einem Angehörigen der Besoldungsgruppe R 1 um die "Kostendämpfungspauschale" von 400 DM gekürzt. Dieser Betrag verminderte sich gemäß Satz 3 um 50 DM für jedes berücksichtigungsfähige Kind.

Zu dieser Regelung war das Land Niedersachsen befugt. Art. 74 a Abs. 1 GG erstreckt die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, soweit nicht der Bund nach Art. 73 Nr. 8 GG ausschließlich zuständig ist. Der Begriff "Besoldung" wird in Art. 74 a Abs. 1 GG in einem weiten Sinne verwendet. Er umfasst sämtliche in Erfüllung der Alimentationspflicht gewährten Leistungen, also nicht nur Geld-, sondern auch Sachbezüge. Beihilfe und freie Heilfürsorge gehören zum Begriff der Besoldung im Sinne dieser Verfassungsbestimmung (vgl. BVerfGE 62, 354 <368>; BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002 - 2 BvR 1053/98 - ZBR 2003, 203).

Von der ihm verliehenen Gesetzgebungskompetenz hat der Bund nur insoweit Gebrauch gemacht, als er prinzipiell abschließend die Besoldung und Versorgung im engeren Sinne normiert hat. Die Bundesgesetzgebung regelt indessen nicht Leistungen für besondere Lebenssituationen im Länderbereich. In diesem Umfang sind die Bundesregelungen nicht abschließend und entfalten auch keine Sperrwirkung. Die Länder sind berechtigt, die nach der gegenwärtigen Konzeption der Regelalimentierung gebotene Ergänzung durch Beihilfen im Krankheitsfall u.a. selbst zu regeln.

Das Land Niedersachsen hat nicht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und damit seine Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten verletzt. Die Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Belange und die Kodifikationen des Bundes führt zu Beschränkungen, wenn sich die kompetenzgemäße Regelung eines Landes auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung lediglich mittelbar auswirken kann und die Gesetzgebung durch das Land offenbar missbräuchlich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002, a.a.O. m.w.N.). Dass das Land Niedersachsen durch die Einführung der Kostendämpfungspauschale besoldungs- oder versorgungsrechtliche Ziele verfolgt oder die abschließende Gesetzgebung des Bundes konterkariert hat, ist nicht erkennbar.

Die Einführung der Kostendämpfungspauschale verstößt nicht gegen hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG).

Von Verfassungs wegen hat der Beamte oder Richter Anspruch darauf, auch Krankheit, Pflegebedürftigkeit und andere besondere Situationen finanziell bewältigen zu können, ohne dass sein amtsangemessener Lebensunterhalt beeinträchtigt wird (vgl. BVerfGE 3, 58 <160>; 46, 97 <117>; 70, 69 <79>; 97, 35 <45>; BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2002 - BVerwG 2 C 34.01 - DÖV 2003, 456 = DVBl 2003, 726 = ZBR 2003, 212 <zur Veröffentlichung in der Entscheidungssammlung vorgesehen>). Die Pflicht zur Sicherstellung des amtsangemessenen Lebensunterhalts ist ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums und beruht unmittelbar auf Verfassungsrecht (Art. 33 Abs. 5 GG). Sie ist nicht beschränkt auf gewöhnliche Lebenssituationen, sondern erstreckt sich auch auf Lebenslagen, die einen erhöhten Bedarf begründen. Die Alimentationspflicht gebietet dem Dienstherrn, Vorkehrungen zu treffen, dass die notwendigen und angemessenen Maßnahmen im Falle von Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Geburt und Tod nicht aus wirtschaftlichen Gründen unterbleiben oder dass der amtsangemessene Lebensunterhalt wegen der finanziellen Belastungen in diesen Ausnahmesituationen nicht gefährdet wird.

Das gegenwärtig praktizierte System der Beihilfen in Krankheitsfällen gehört jedoch nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und wird deshalb nicht durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistet (stRspr.; vgl. BVerfGE 83, 89 <98>; BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002, a.a.O.; BVerwG, Beschluss vom 28. November 1991 - BVerwG 2 N 1.89 - BVerwGE 89, 207 <209> m.w.N.). Unterstützungsleistungen in besonderen Lebenssituationen werden nicht von der nach Art. 33 Abs. 5 GG geschuldeten Alimentation umfasst. Vielmehr genügt der Dienstherr der von Verfassungs wegen geschuldeten Alimentation auch, wenn der Beamte oder Richter in die Lage versetzt wird, einen Teil seiner Bezüge zur Eigenvorsorge einzusetzen. Besoldung und Versorgung sind so zu gestalten, dass unter Berücksichtigung der Eigenvorsorge der angemessene Lebensunterhalt des Beamten oder Richters und seiner Familienangehörigen sichergestellt bleibt. In welcher Form der Dienstherr die erforderlichen Vorkehrungen trifft, bleibt seiner Gestaltungsfreiheit überlassen. Es besteht keine verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Beamten, Richtern und Versorgungsempfängern in Krankheitsfällen und in vergleichbaren Notsituationen Unterstützungen in Form von Beihilfen oder gar von Beihilfen in bestimmter Höhe zu gewähren. Das System der Beihilfen kann deshalb ohne Verletzung des Art. 33 Abs. 5 GG geändert werden (vgl. BVerfGE 58, 68 <77 f.>; 79, 223 <235>; 83, 89 <98>; BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002, a.a.O.).

Mutet der Dienstherr dem Beamten (Richter) oder Versorgungsempfänger eine Eigenvorsorge in vollem Umfange, insbesondere in Krankheits- und Pflegefällen zu, die nach den heutigen Verhältnissen im Gesundheits- und Pflegewesen vernünftigerweise nur durch den Abschluss von Kranken- und Pflegeversicherungen erreicht werden kann, müssen die Bezüge so bemessen sein, dass die zu zahlenden Versicherungsprämien den amtsangemessenen Lebensunterhalt nicht beeinträchtigen. Sind die Bezüge des Beamten, Richters oder Versorgungsempfängers so zugeschnitten, dass sie eine zumutbare Eigenvorsorge nur im Hinblick auf einen Teil der durch Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Geburt und Tod begründeten Belastungen ermöglichen, so hat der Dienstherr zusätzliche Vorkehrungen zu treffen, dass die Belastungen, die den Umfang der Eigenvorsorge überschreiten, ebenfalls getragen werden können. Beihilfen zu derartigen Aufwendungen finden ihre Grundlage in der Fürsorgepflicht des Dienstherrn, die ihrerseits als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistet ist (vgl. BVerfGE 46, 97 <117>; 83, 89 <100>). Die Zuschüsse ergänzen die aus der gewährten Alimentation zu bestreitende Eigenvorsorge. Entscheidet sich der Dienstherr für ein "Mischsystem" aus Eigenleistungen des Beamten (Richters) und Beihilfen, so muss gewährleistet sein, dass dieser nicht mit erheblichen Aufwendungen belastet bleibt, die er auch über eine ihm zumutbare Eigenvorsorge nicht abzusi-

chern vermag (vgl. BVerfGE 83, 89 <100>; BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002, a.a.O.).

Sowohl die Bestimmungen über die Besoldung und Versorgungsbezüge als auch die Bestimmungen über den Schutz bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit haben Rücksicht zu nehmen auf die finanzielle Belastbarkeit des Beamten oder Richters, um den amtsangemessenen Lebensunterhalt sicher zu stellen. Insoweit sind allerdings keine starren Grenzen vorgegeben. Die Bezüge der Beamten, Richter und Versorgungsempfänger enthalten keinen exakt bestimmbaren Satz oder proportionalen Anteil, mit dem die Eigenvorsorge betrieben werden kann und soll. Verfassungsrechtlich ist die Grenze der dem Beamten oder Richter zumutbaren Belastung im Hinblick auf die Eigenvorsorge erst erreicht, wenn der amtsangemessene Lebensunterhalt nicht mehr gewährleistet ist. Ungereimtheiten, die sich daraus ergeben, dass einerseits Besoldung und Versorgung zur Anpassung an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse (vgl. § 14 BBesG) angehoben, andererseits Zuschüsse für regelmäßig entstehende Aufwendungen gekürzt werden, begründen für sich betrachtet noch keinen Verfassungsverstoß.

Dass der Kläger, ein Richter der Besoldungsgruppe R 1, im Jahre 1999 mit zusätzlich 250 DM bei seinen Aufwendungen in Krankheitsfällen belastet worden ist, hat nicht dazu geführt, dass sein amtsangemessener Lebensunterhalt beeinträchtigt war. Zwar bedeutet Alimentation in der Wohlstandsgesellschaft mehr als Unterhaltsgewährung in Zeiten, die für weite Kreise der Bevölkerung durch Entbehrung und Knappheit gekennzeichnet waren. Im Rahmen seiner Verpflichtung zur amtsangemessenen Alimentation hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Dienstverhältnisses für qualifizierte Kräfte und das Ansehen des Amtes in der Gesellschaft zu festigen, Ausbildungsstand, Beanspruchung und Verantwortung des Amtsinhabers zu berücksichtigen und dafür Sorge zu tragen, dass jeder Bedienstete außer den Grundbedürfnissen ein "Minimum an Lebenskomfort" befriedigen und seine Unterhaltspflichten gegenüber seiner Familie erfüllen kann (vgl. BVerfGE 44, 249 <269 f.>; 76, 256 <324>; 81, 363 <376>; 99, 300 <314 ff.>; BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2002 - BVerwG 2 C 34.01 - a.a.O.). Allerdings bezeichnen die Dienst- und sonstigen Bezüge in der jeweils durch Gesetz festgesetzten Höhe nicht zugleich das, was der Dienstherr aufgrund seiner Alimentationspflicht schuldet. Hat der Beamte oder Richter zu seinen Aufwendungen in Krankheitsfällen einen Eigenbeitrag zu leisten, der weniger als ein Prozent seiner Jahresbezüge ausmacht, bleibt in aller Regel der amtsangemessene Lebensunterhalt gewahrt. Es ist auch nicht erkennbar, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen verletzt sein könnten, wenn dem Beamten oder Richter zugemutet wird, aufgrund einer Kürzung der Beihilfeleis-

tungen im Vergleich zu den Vorjahren zusätzlich ca. 20 DM pro Monat als Eigenvorsorge aufzubringen.

Die Fürsorgepflicht verlangt nicht, dass durch Beihilfe und Versicherungsleistung die Aufwendungen in Krankheitsfällen vollständig gedeckt werden, dass der Dienstherr in jedem Fall einen Teil der Aufwendungen übernimmt oder dass das von der Beihilfe nicht gedeckte Risiko in vollem Umfang versicherbar ist. Allerdings darf die Beihilfe als eine die Eigenvorsorge ergänzende Leistung nicht ohne Rücksicht auf die vorhandenen Versicherungsmöglichkeiten ausgestaltet werden (vgl. BVerfGE 83, 89 <100 ff.>; BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002, a.a.O.). Daraus folgt aber nicht, dass das Beihilfesystem und die private Versicherung lückenlos aufeinander abgestimmt sein müssen. Das Alimentationsprinzip verbietet es, dem Beamten oder Richter Risiken aufzubürden, deren wirtschaftliche Auswirkungen unüberschaubar sind. Das ist nicht zu besorgen, wenn das nicht versicherbare finanzielle Risiko auf einen Betrag begrenzt ist, der die amtsangemessene Lebensführung nicht beeinträchtigt.

Das Besoldungs- und Versorgungsrecht in der gegenwärtigen Ausgestaltung geht davon aus, dass der Schutz in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen nicht in vollem Umfang der Eigenvorsorge des Beamten oder Richters überlassen ist. Aus dem wechselseitigen Aufeinanderbezogensein von Alimentation einerseits und ergänzender, von Bund und Ländern je selbst zu regelnder Beihilfe andererseits ergibt sich allerdings kein tradiertes Anspruchsniveau der öffentlich Bediensteten, das verfassungsrechtlich geschützt sein könnte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002, a.a.O.). Einer Kürzung der Beihilfeleistungen durch Eigenbeteiligung der Beamten oder Richter steht der bis zur Einführung der Kostendämpfungspauschale in verschiedenen Bundesländern erreichte Beihilfestandard nicht entgegen. In den durch das Grundgesetz gesetzten Grenzen ist es den Ländern möglich, den bisherigen Beihilfestandard auch zu Lasten der Beamten und Richter zu ändern (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 2002, a.a.O.) und im Rahmen ihrer Regelungskompetenz von denen des Bundes und der anderen Länder abweichende Vorschriften zu erlassen. Ein Zwang zur Vereinheitlichung des Beihilferechts besteht nach den Vorgaben des Bundesbesoldungs- und Versorgungsrechts nicht. Bund und Länder haben jedoch zu beachten, dass sie angesichts der gegenwärtigen Struktur und des gegenwärtigen Niveaus der Besoldung und Versorgung prinzipiell in die Verantwortung bei Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen der Beamten, der Versorgungsempfänger und deren Familienangehörigen mit einbezogen sind und die hieraus resultierenden Belastungen nicht beliebig auf die Bezügeempfänger abwälzen dürfen.

Der Fürsorgegrundsatz ist nicht deshalb verletzt, weil durch die Eigenbeteiligung ein Anreiz geschaffen werden könnte, von einer notwendigen ärztlichen Behandlung oder von der Beschaffung notwendiger Heil- und Hilfsmittel abzusehen. Zwar gebietet das Fürsorgeprinzip, für das Wohl und Wehe des Beamten oder Richters und seiner Familienangehörigen zu sorgen und Schaden von ihnen abzuwenden. Damit wären Lenkungsmaßnahmen unvereinbar, die den Beamten oder Richter dazu verleiten, in Zukunft von notwendigen Vorsorgeuntersuchungen und von medizinischen Behandlungen aus finanziellen Erwägungen abzusehen. Zu derartigen Befürchtungen besteht indessen angesichts des Umfangs der vom Niedersächsischen Gesetzgeber vorgesehenen Eigenbeteiligung kein Anlass. Die Beihilfe war seit jeher eine ergänzende Hilfeleistung, die neben die zumutbare Eigenvorsorge des Beamten oder Richters trat. Dieses System basiert nach wie vor auf der Selbstverantwortung des Beamten oder Richters für gesundheitserhaltende und wiederherstellende Maßnahmen.

§ 87 c NBG a.F. ist mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz verbietet, wesentlich Gleiches willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln. Nach ständiger Rechtsprechung hat der Gesetzgeber die Grenzen der ihm zustehenden Gestaltungsfreiheit mit der Folge einer Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG überschritten, wenn die Behandlung der geregelten Sachverhalte mit Gesetzlichkeiten, die in der Natur der Sache selbst liegen, und mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht mehr vereinbar ist - mit anderen Worten, wenn ein vernünftiger, einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung fehlt (vgl. Urteil vom 25. April 1996 - BVerwG 2 C 27.95 - BVerwGE 101, 116 <122> m.w.N.). Um den Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG zu genügen, kommt es nicht darauf an, ob der Gesetzgeber im Einzelfall die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat (vgl. u.a. Urteil vom 22. März 1990 - BVerwG 2 C 11.89 - Buchholz 240 § 19 a BBesG Nr. 10 S. 17 m.w.N.).

Soweit Beamten und Richtern im Bund und in anderen Ländern Beihilfen ohne eine Eigenbeteiligung in Form eines Sockelbetrages gewährt werden, kommt ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG aus diesem Grunde nicht in Betracht. Diese Differenzierung beruht auf der verfassungsrechtlich angeordneten Kompetenzverteilung und ist nicht zu beanstanden (stRspr; vgl. z.B. BVerfGE 10, 354 <371>; 76, 1 <73>). Ebenso wenig fordert der aus dem Zusammenspiel von Alimentation einerseits und fürsorgebedingten Beihilfeleistungen andererseits abgeleitete "Beihilfestandard" eine Einheitlichkeit der Beihilferegelungen oder zumindest des Beihilfeniveaus im Bund und in den Ländern.

Dass gemäß § 87 c Abs. 4 NBG a.F. die Pauschalsätze nach Besoldungsgruppen abgestuft sind, verletzt nicht Art. 3 Abs. 1 GG. Bei der Beihilfe handelt es sich nicht um eine Alimenta-

tionsleistung, sondern um eine fürsorgebedingte Hilfeleistung, die die Unterschiede in der Besoldung nicht einebnet, sondern an diese Unterschiede anknüpft. Mit der Festsetzung von nach Besoldungsgruppen und nach der Anzahl der Kinder gestaffelten Sockelbeträgen geht der Gesetzgeber typisierend von einer unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aus. Unterschiedliche Einkommensverhältnisse können eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Das ist in vielen Bereichen - z.B. im Steuerrecht oder bei der Gewährung von Sozialleistungen - anerkannt (vgl. BVerfGE 97, 332 <344 ff.>). Auch der beamtenrechtliche Fürsorgegrundsatz kannte seit jeher Differenzierungen nach sozialen und wirtschaftlichen Kriterien. So variiert z.B. der Bemessungssatz gemäß § 14 BhV danach, ob der Beihilfeberechtigte Besoldung oder Versorgungsbezüge erhält, ob zwei oder mehr Kinder berücksichtigungsfähig sind oder ob es sich um Aufwendungen für einen berücksichtigungsfähigen Angehörigen handelt. Alle diese Differenzierungsmerkmale berücksichtigen typisierend ein geringeres Einkommen oder eine erhöhte Belastung insbesondere durch familiäre Verpflichtungen und wirken sich auf das Maß der vom Beihilferecht erwarteten zumutbaren Eigenvorsorge aus.

Ebenso wie diese Regelungen ist § 87 c Abs. 4 NBG a.F. mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Soweit Besoldungsgruppen zusammengefasst werden, denen nach der Wertigkeit des Statusamtes ein jeweils höherer Kürzungssatz auferlegt wird, handelt es sich um einen den Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG noch genügenden Indikator abgestufter finanzieller Leistungsfähigkeit. Die Zusammenfassung von Ämtern zumal unterschiedlicher Laufbahngruppen, der Verzicht auf Berücksichtigung von Dienst- bzw. Lebensalterstufen sowie der Verzicht auf realitätsgerechtere Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit haben zwar zur Folge, dass bei den Ämtern mit aufsteigenden Gehältern an den Schnittstellen der einzelnen Gruppen gemäß § 87 c Abs. 4 NBG a.F. in einer Reihe von Fällen Empfänger höherer Bezüge mit einem geringeren Sockelbetrag belastet sind als Empfänger geringerer Bezüge. Dies gilt umso mehr für die Empfänger von Versorgungsbezügen, deren Einkommen nicht nur durch die Besoldungsgruppe, nach der die Versorgungsbezüge berechnet werden, sondern ebenso nachhaltig durch die Kriterien der individuell zuletzt empfangenen Bezüge (vgl. §§ 5, 14 Abs. 1 BeamtVG) sowie der ruhegehaltfähigen Dienstzeit (vgl. §§ 6 ff., 14 Abs. 1 BeamtVG) beeinflusst wird.

Die grobe Typisierung ist indessen angesichts der weiten Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im Bereich der dienstrechtlichen Fürsorge, die über das verfassungsrechtlich gewährleistete Minimum hinausgeht, sowie des Zwangs zur Ordnung von Massenerscheinungen und der wirtschaftlichen Folgen, die sich aus der Differenzierung ergeben, unter den Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG noch hinnehmbar. Die sich bei einem Vergleich ergebende Mehrbelastung war gemäß den Abstufungen in § 87 c Abs. 4 Satz 1 NBG a.F. auf höchstens

200 DM pro Jahr beschränkt. Danach belief sich die maximale Mehrbelastung auf ca. 17 DM pro Monat. Dem Mangel an Differenzierung steht ein Zugewinn an Verwaltungsvereinfachung gegenüber. Zudem hat der Gesetzgeber in einen grundrechtlich geschützten Bereich, der eine intensivere Bindung durch das Gleichbehandlungsgebot hätte fordern können (vgl. BVerfGE 62, 256 <274>; 92, 53 <69>), nicht eingegriffen.

Die Minderung der Kostendämpfungspauschale für jedes berücksichtigungsfähige Kind um einen Festbetrag von 50 DM gemäß § 87 c Abs. 4 Satz 3 NBG a.F., ihre Minderung für Teilzeitbeschäftigte mit einer Arbeitszeit von weniger als 90 v.H. der regelmäßigen Arbeitszeit sowie für Versorgungsempfänger um 30 v.H. - bei Witwen und Witwern um 60 v.H. - (vgl. § 87 c Abs. 5 NBG a.F.) sowie das Absehen von der Kostendämpfungspauschale während eines Erziehungsurlaubs ohne eine Teilzeitbeschäftigung ab 10 Wochenstunden, während eines Vorbereitungsdienstes oder eines öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses, während einer Mitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie bei Waisen (vgl. § 87 c Abs. 6 NBG a.F.), sind unter den Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG ebenfalls noch vertretbar. Auch insoweit hat der Gesetzgeber typisierend und generalisierend an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der jeweiligen Bezüge- und Versorgungsempfänger angeknüpft, ohne indessen Ungereimtheiten zu vermeiden wie z.B. bei den Teilzeitbeschäftigten, je nachdem ob sie während oder außerhalb eines Erziehungsurlaubs beschäftigt sind (vgl. § 87 c Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Nr. 1 NBG a.F.), oder bei den Versorgungsempfängern, deren geringere Leistungsfähigkeit sowohl durch eine Erhöhung des Bemessungssatzes gemäß § 87 c Abs. 1 Satz 1 NBG a.F. i.V.m § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BhV als auch durch eine Kürzung der Kostendämpfungspauschale berücksichtigt wird. Diese Unschärfen müssen im Hinblick auf den Regelungsgegenstand, die wirtschaftlichen Auswirkungen sowie die Anforderungen einer Massenverwaltung toleriert werden. Ein Defizit an Zweckmäßigkeit und gerechtem Ausgleich führt nicht zur Verfassungswidrigkeit des § 87 c NBG a.F. wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Die Einführung der Kostendämpfungspauschale verletzt nicht das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) abzuleitende Rückwirkungsverbot, das als rechtsstaatliches Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes im Beamtenverhältnis eine eigene, von Art. 33 Abs. 5 GG umfasste Ausprägung erfahren hat (vgl. BVerfGE 71, 255 <272> m.w.N.). Danach kann der Beamte oder Richter zwar, wie jeder andere Staatsbürger auch, grundsätzlich nicht darauf vertrauen, dass eine für ihn günstige gesetzliche Regelung in aller Zukunft bestehen bleibt. Der verfassungsrechtlich verbürgte Vertrauensschutz gebietet nicht, den von einer bestimmten Rechtslage Begünstigten vor jeder Enttäuschung seiner Erwartung in deren Fortbestand zu bewahren. Er zieht aber solchen

Hoheitsakten enge Grenzen, die belastend in verfassungsmäßig verbürgte Rechtsstellungen eingreifen. Diese Grenzen muss der Normgeber insbesondere bei Rechtsnormen mit Rückwirkung beachten, wenn also der Beginn ihres zeitlichen Anwendungsbereiches normativ auf einen Zeitpunkt festgelegt ist, der vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem die Norm gültig geworden ist (vgl. BVerfGE 67, 1 <15>).

Nach Art. 20 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 ist das bisherige Recht für Beihilfeanträge maßgebend, die vor In-Kraft-Treten des Gesetzes (nach Art. 22 Abs. 2 war das insoweit der 1. Februar 1999) bei der Beihilfestelle eingegangen sind. Da der Kläger seinen Beihilfeantrag erst nach diesem Stichtag eingereicht hat, obwohl die Aufwendungen bereits vorher entstanden waren, unterliegt er mit seinem Antrag dem geänderten Recht.

Das Berufungsgericht hat angenommen, es handele sich um einen Fall unechter Rückwirkung, weil der Anspruch auf Beihilfe noch nicht im Zeitpunkt der Aufwendungen, sondern erst mit Antragstellung, möglicherweise sogar erst mit Erlass des Beihilfebescheides entstehe. Dem ist nicht zu folgen. Echte Rückwirkung liegt vor, wenn ein Gesetz nachträglich ändernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift (vgl. BVerfGE 95, 64 <86> m.w.N.; stRspr). Bei Normen, die Rechtsansprüche gewähren, bedeutet "abgewickelter Tatbestand", dass ein Sachverhalt abgeschlossen ist, der die materiellen Voraussetzungen des bisher geltenden Anspruchstatbestandes erfüllt (vgl. BVerfGE 30, 367 <387>). Eine Beihilfe wird zwar nur gewährt, wenn sie innerhalb eines Jahres nach Entstehen der Aufwendung oder der Ausstellung der Rechnung beantragt wird (§ 17 Abs. 9 Satz 1 BhV). Der Ablauf der Jahresfrist führt auch dazu, dass der Anspruch auf eine Beihilfe zu der betreffenden Aufwendung erlischt (vgl. Urteil vom 28. Juni 1965 - BVerwG 8 C 334.63 - BVerwGE 21, 258 <261>). Der Rechtsanspruch auf Gewährung einer Beihilfe entsteht jedoch nicht erst durch die Antragstellung und mit dieser, sondern mit dem Zeitpunkt, in dem dem Beihilfeberechtigten die beihilfefähige Aufwendung entsteht. Die erforderliche Antragstellung (§ 17 Abs. 1 Satz 1 BhV) stellt lediglich die Geltendmachung des bereits mit der beihilfefähigen Aufwendung entstandenen Beihilfeanspruchs dar (vgl. auch Urteil vom 23. März 1979 - BVerwG 6 C 49.77 - Buchholz 238.911 Nr. 14 BhV (F. 1972) Nr. 1 S. 2). Liegen die anspruchsbegründenden tatbestandlichen Umstände in der Vergangenheit, so dass sie dem Einfluss des Beamten oder Richters entzogen sind, so entfaltet eine Norm auch dann eine echte Rückwirkung, wenn einzelne zur Fälligkeit und Durchsetzbarkeit des Anspruchs erforderliche Elemente noch fehlen. Das Beihilferecht knüpft maßgeblich an die beihilfefähigen Aufwendungen an (§ 1 Abs. 4, § 17 Abs. 3 und 4 BhV). Die Aufwendungen gelten in dem Zeitpunkt als entstanden, in dem die sie begründende Leistung erbracht wird (§ 5 Abs. 2 Satz 2 BhV). Sobald sie entstanden sind und sich in ihrer Höhe nicht mehr ändern, greift grundsätzlich die gesetzliche Regel ein, dass der Beamte oder Richter für diese Kosten in

jeweils bestimmter Höhe Beihilfe erhalten kann. Mit der Einführung des Sockelbetrages wird diese Lage retroaktiv verändert.

Das Verbot echter Rückwirkung findet jedoch im Gebot des Vertrauensschutzes nicht nur seinen Grund, sondern auch seine Grenze (vgl. BVerfGE 88, 384 <404>). Das Vertrauen des Betroffenen auf die geltende Rechtslage bedarf dann keines Schutzes gegenüber einer sachlich begründeten rückwirkenden Gesetzesänderung, wenn dadurch kein oder nur ganz unerheblicher Schaden verursacht worden ist (vgl. BVerfGE 95, 64 <87> m.w.N.). Schutzwürdig ist von Verfassungs wegen nur das betätigte Vertrauen, die "Vertrauensinvestition", die zur Erlangung einer Rechtsposition geführt hat (vgl. BVerfGE 75, 246 <280>). Um Vertrauensschutz zu begründen, muss die rückwirkend geänderte gesetzliche Regelung generell geeignet sein, aus dem Vertrauen auf ihr Fortbestehen heraus Entscheidungen und Dispositionen herbeizuführen oder zu beeinflussen, die sich bei der Änderung der Rechtslage als nachteilig erweisen (vgl. BVerfGE 30, 367 <389>). Der Betroffene soll in seinem Vertrauen darauf geschützt sein, dass der Gesetzgeber nicht nachträglich eine Regelung trifft, auf die er nicht mehr durch eine Verhaltensänderung reagieren kann. Er bedarf eines solchen Schutzes nicht, wenn ihn auch die rechtzeitige Kenntnis der geänderten Rechtslage nicht zu einem alternativen Verhalten veranlasst hätte. So verhält es sich bei der nachträglichen Einführung der Kostendämpfungspauschale. Der Beamte oder Richter kann nicht geltend machen, er hätte in Kenntnis der nachträglichen Belastung mit dieser Pauschale von notwendigen und der Höhe nach angemessenen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 BhV) Aufwendungen abgesehen. Die Aufwendungen für eine notwendige ärztliche Behandlung oder medizinisch erforderliche Medikamente, Hilfsmittel und dergleichen wären ihm vielmehr in jedem Falle entstanden. Der Gesetzgeber braucht nicht den Fall ins Auge zu fassen, dass ein Beamter oder Richter sich durch ein derartige Aufwendungen vermeidendes Verhalten selbst schädigt und damit zugleich seine Dienstpflicht verletzt, sich gesund zu erhalten.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Silberkuhl Prof. Dawin Dr. Kugele

Groepper Dr. Bayer

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 125 € festgesetzt (§ 13 Abs. 2 GKG).

Dr. Silberkuhl Dr. Kugele Groepper

Sachgebiet: BVerwGE: ja

Beamtenrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1, Art. 33 Abs. 5, Art. 74 a Abs. 1
NBG § 87 c a.F.

Stichworte:

Alimentation; Beihilfe; Beihilfestandard; Eigenbeteiligung; Eigenvorsorge; Fürsorge; Gleichbehandlung; Kostendämpfungspauschale; Rückwirkungsverbot; Sockelbetrag; Typisierung; Vertrauensschutz.

Leitsätze:

Die Pflicht des Dienstherrn, die amtsangemessene Alimentation der Beamten, Richter und Versorgungsempfänger sicher zu stellen, ist unter den gegenwärtigen Verhältnissen nicht verletzt, wenn der Bedienstete einen Sockelbetrag seiner Aufwendungen in Krankheitsfällen, der weniger als ein Prozent seiner Jahresbezüge ausmacht, selbst tragen muss.

Die Fürsorgepflicht verlangt nicht, dass das durch die Beihilfe nicht gedeckte Risiko von Aufwendungen in Krankheitsfällen versicherbar und dass ein vollständiger Ausgleich der Kosten durch Beihilfe und Versicherungsleistungen möglich ist.

Eine nach Besoldungsgruppen abgestufte Kostendämpfungspauschale im Beihilfesystem verletzt nicht deshalb den Gleichheitssatz, weil Beamte und Richter mit je nach Dienstalter geringeren Bezügen möglicherweise einen höheren Eigenbeitrag leisten müssen.

Das Rückwirkungsgebot ist nicht verletzt, wenn die ursprünglich geltende, rückwirkend geänderte Norm nicht geeignet ist, den Besoldungs- und Versorgungsempfänger in seinem Verhalten bei der Inanspruchnahme notwendiger ärztlicher Leistungen, Heil- und Hilfsmittel zu beeinflussen.

Urteil des 2. Senats vom 3. Juli 2003 - BVerwG 2 C 36.02

I. VG Oldenburg vom 28.02.2001 - Az.: VG 6 A 3510/99 -
II. OVG Lüneburg vom 23.04.2002 - Az.: OVG 2 LB 3367/01 -