

Leitsatz

zum Beschluss des Zweiten Senats

vom 7. November 2002

- 2 BvR 1053/98 -

Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) gebietet nicht, einem Beamten Wahlleistungen in der Krankenhausversorgung zu gewährleisten.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 1053/98 -



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn M...

gegen § 44 des Landesbeamtengesetzes Berlin in der Fassung der Artikel V und XVI des Gesetzes zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts 1998 (Haushaltsstrukturgesetz 1998 - HStrG 98) vom 19. Dezember 1997 (GVBI S. 686)

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Hassemer,
Sommer,
Jentsch,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff

am 7. November 2002 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Frage, ob es mit dem Grundgesetz und

sonstigem Bundesrecht vereinbar ist, sogenannte Wahlleistungen bei stationärer Behandlung in einem Krankenhaus von der Beihilfefähigkeit auszuschließen.

I.

1. Nach § 6 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b der für Bundesbeamte und Richter im Bundesdienst sowie Versorgungsempfänger des Bundes geltenden Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen (Beihilfavorschriften - BhV) in der Fassung vom 1. November 2001 (GMBl S. 918) sind aus Anlass einer Krankheit beihilfefähig auch die Aufwendungen für Wahlleistungen bei vollstationärer und teilstationärer Krankenhausbehandlung. Hierzu gehören im Wesentlichen einerseits die gesondert berechneten wahlärztlichen Leistungen gemäß § 22 Abs. 3 der Verordnung zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Bundespflegesatzverordnung), zuletzt geändert durch Art. 35 des Achten Euro-Einführungsgesetzes vom 23. Oktober 2001 (BGBl I S. 2702), und andererseits die gesondert berechnete Unterkunft bis zur Höhe der Kosten eines Zweibettzimmers abzüglich eines Betrages von 14,50 € täglich nach § 22 Abs. 4 BPfV. In der Praxis umfassen die Wahlleistungen damit insbesondere die Behandlung durch den Chefarzt und die Unterkunft im Ein- oder Zweibettzimmer; die Unterbringung im Zweibettzimmer kann je nach Standard des jeweiligen Krankenhauses auch allgemeine Krankenhausleistung sein.

2. Nach § 44 Satz 1 des Landesbeamtengesetzes Berlin in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Februar 1979 (GVBl S. 368) - LBG a.F. - erhalten Beamte und Versorgungsempfänger Beihilfen nach den für die unmittelbaren Bundesbeamten und Versorgungsempfänger des Bundes jeweils geltenden Vorschriften.

Durch Art. V des Gesetzes zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts 1998 (Haushaltsstrukturgesetz 1998 - HStrG 98) vom 19. Dezember 1997 (GVBl S. 686) erhielt § 44 Satz 1 LBG folgende Fassung:

Die Beamten und Versorgungsempfänger erhalten Beihilfen nach den für die unmittelbaren Bundesbeamten und Versorgungsempfänger des Bundes für die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen jeweils geltenden Vorschriften (Beihilfavorschriften) mit der Maßgabe, dass Aufwendungen für Wahlleistungen bei stationärer Behandlung (§ 6 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b der Beihilfavorschriften) nicht beihilfefähig sind.

Gemäß der Übergangsregelung in Art. XVI Abs. 1 HStrG 98 ist für Aufwendungen, die aus Anlass einer vor dem 1. April 1998 begonnenen stationären Behandlung entstanden sind, das bis zum 31. März 1998 geltende Beihilferecht anzuwenden. Darüber hinaus bleiben nach Absatz 2 dieses Artikels die Aufwendungen für Wahlleistungen bei stationärer Behandlung nach den bis zum 31. März 1998 geltenden Beihilfavorschriften beihilfefähig für am 1. April 1998 berechnete Versorgungsempfänger, Schwerbehinderte und Personen, die das 55. Lebensjahr vollendet haben. Art. V HStrG 98 ist am 1. April 1998 in Kraft getreten (Art. XVII HStrG 98).

3. Neben dem Land Berlin haben die Länder Brandenburg (§ 45 Abs. 3 Satz 1 des Landesbeamtengesetzes i.d.F. des Haushaltsstrukturgesetzes 1999 vom 21. Dezember 1998 <GVBl I S. 303>), Bremen (§ 7 Satz 4 des Landesbesoldungsgesetzes i.d.F. des Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 1. März 1994 <BremGBl S. 107>), Hamburg (§ 6 Nr. 6 der Beihilfeverordnung i.d.F. der Dritten Änderungsverordnung vom 4. April 1995 <HambGVBl S. 73>), Niedersachsen (§ 87 c Abs. 3 Satz 1 des Landesbeamtengesetzes i.d.F. des Haushaltsbegleitgesetzes 2002 vom 18. Dezember 2001 <NdsGVBl S. 806>), das Saarland (§ 98 Satz 4 des Landesbeamtengesetzes i.d.F. des Haushaltsstrukturgesetzes 1999 vom 2. April

1995 <SaarlABI S. 418>) und Schleswig-Holstein (§ 95 Abs. 2 Satz 1 des Landesbeamtengesetzes i.d.F. des Haushaltsbegleitgesetzes 1998 vom 23. Januar 1998 <GVOBl Schl.-H. S. 37>) die Beihilfefähigkeit von Aufwendungen für stationäre Wahlleistungen ausgeschlossen.

Demgegenüber sehen die Beihilfavorschriften des Bundes (§ 6 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe b BhV), die auch in den Ländern Bayern (Art. 11 Abs. 1 Landesbesoldungsgesetz), Mecklenburg-Vorpommern (§ 91 Landesbeamtengesetz), Sachsen (§ 102 Landesbeamtengesetz), Sachsen-Anhalt (§ 88 a Abs. 1 Landesbeamtengesetz) und Thüringen (§ 87 Landesbeamtengesetz) Anwendung finden, und die Beihilfeverordnungen in den Ländern Baden-Württemberg (§ 6 Abs. 1 Nr. 6 Beihilfeverordnung), Hessen (§ 6 Abs. 1 Nr. 6 Beihilfeverordnung), Nordrhein-Westfalen (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 Beihilfeverordnung) und Rheinland-Pfalz (§ 4 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 Beihilfeverordnung) weiterhin die grundsätzliche Beihilfefähigkeit auch der Aufwendungen für Wahlleistungen vor. Bei der Unterbringung in einem anderen als einem Drei- oder Mehrbettzimmer wird die Beihilfefähigkeit allerdings auf die Kosten eines Zweibettzimmers beschränkt. Außer in Baden-Württemberg ist dabei ein Eigenbehalt in unterschiedlicher Höhe vorgesehen.

II.

Mit der am 22. Juni 1998 erhobenen Verfassungsbeschwerde, die sich unmittelbar gegen die Änderung des § 44 Satz 1 LBG durch Art. V HStrG 98 richtet, rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 33 Abs. 5, Art. 3 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1 sowie aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 GG.

Er ist 1959 geboren, seit 1988 Richter am Amtsgericht im Dienste des Landes Berlin, verheiratet und hat zwei - 1990 und 1992 geborene - Kinder. Für ihn gelten nach Maßgabe des § 7 des Berliner Richtergesetzes in der Fassung vom 27. April 1970 (GVBl S. 642) die Vorschriften für Landesbeamte - und damit auch die Beihilfavorschriften - entsprechend.

Zur Begründung seiner Verfassungsbeschwerde trägt er im Wesentlichen vor: Aufgrund der zum 1. April 1998 wirksam gewordenen Änderung des § 44 LBG habe er den privaten Versicherungsschutz für sich und seine Familie um die Aufwendungen für Wahlleistungen bei stationärer Krankenhausbehandlung erweitern müssen, wodurch sich die monatliche Versicherungsprämie von 486,65 DM auf 616,30 DM erhöht habe. Die angegriffene Beihilferegelung, die stationäre Wahlleistungen insgesamt von der Beihilfefähigkeit ausschließe, verletze unter dem Gesichtspunkt des bundeseinheitlichen Beihilfestandards die beamtenrechtliche Fürsorgepflicht. Gerade in der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen unterscheide sich das Leistungssystem der Versorgung der privat versicherten Beamten im Krankheitsfall grundlegend vom Leistungsprofil der gesetzlichen Krankenversicherung.

Die Neuregelung verstoße zudem gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. Für Versorgungsempfänger, Schwerbehinderte und Personen, die das 55. Lebensjahr bei Inkrafttreten vollendet haben, bleibe es auch künftig bei der Beihilfefähigkeit der Wahlleistungen. Hingegen seien Beamte und Richter, die - wie der Beschwerdeführer - nicht zu diesen Gruppen zählten, jedoch Ehegatten und Kinder zu versorgen hätten, von Ansprüchen für Wahlleistungen ausgeschlossen. Ein rechtfertigender Grund für diese Differenzierung sei nicht zu erkennen.

Die angegriffene Regelung sei schließlich unter dem rechtsstaatlichen Gesichtspunkt der sogenannten unechten Rückwirkung nicht hinnehmbar. Der Beschwerdeführer habe auf den Fortbestand des bisherigen bundeseinheitlichen Beihilfestandards vertrauen dürfen. Zwar müssten auch Beamte und Richter zur Haushaltssanierung beitragen; dies rechtfertige aber nicht, das Vertrauen einer ganzen Beamtengeneration in den Fortbestand der Fürsorgepflicht zu entwerten, zumal weniger eingreifende, aber gleich wirksame Mittel zur Kostensenkung im Beihilfewesen - etwa die Einführung von Eigenanteilen - zur Verfügung stünden.

III.

1. Zu der Verfassungsbeschwerde hat das Abgeordnetenhaus von Berlin Stellung genommen. Es hält sie für unzulässig und zudem auch für unbegründet.

14

Der Beschwerdeführer sei durch die angegriffene Neuregelung weder gegenwärtig noch unmittelbar in seinen Rechten verletzt. Die Änderung seines privaten Krankenversicherungsschutzes sei seine eigene Entscheidung. Auch sei ihm zuzumuten, zunächst den Verwaltungsrechtsweg zu erschöpfen.

15

Das gegenwärtige System der Beihilfe sei kein Bestandteil der verfassungsrechtlich garantierten Alimentationspflicht des Dienstherrn. Diese Pflicht sei auch nicht mittelbar verletzt; der für die Krankenversicherung zur Verfügung stehende Teil der Alimentation müsse grundsätzlich nur so bemessen sein, dass aus ihm die Prämien einer im Wesentlichen der Höhe der Beihilfe angepassten Krankenversicherung beglichen werden könnten. Die angegriffene Neuregelung verstoße ferner nicht gegen die Fürsorgepflicht des Dienstherrn; sie führe nicht zu einer Krankenhausversorgung unterhalb des Maßes des medizinisch Zweckmäßigen oder gar Notwendigen und bedeute deshalb keine unzumutbare Belastung des Beamten. Die Angemessenheit der Beihilfe könne nicht nach einem traditionellen Anspruchsniveau der Beamenschaft festgelegt werden. Die Verfassung fordere keinen spezifischen, für den Landesgesetzgeber verbindlichen Beihilfestandard. Die Regelung verstoße schließlich auch nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. Alter, Familienstand und Kinderzahl des Beamten würden bei der Besoldung durch unterschiedliche Zuschläge berücksichtigt. Auch die Übergangsvorschrift des Art. XVI HStrG 98 sei verfassungskonform; hier werde willkürfrei an das Alter und bei der Gruppe der Schwerbehinderten an das Vorliegen besonderer Voraussetzungen in der Person des jeweils Betroffenen angeknüpft und insoweit das Vertrauen dieser Personengruppen in den Fortbestand der bisherigen Regelungen geschützt.

16

2. Die Regierung des Landes Baden-Württemberg und die Bayerische Staatsregierung halten die Verfassungsbeschwerde für zulässig und begründet. Der Ausschluss der Beihilfefähigkeit von Aufwendungen für Wahlleistungen verletze den einheitlichen Beihilfestandard. Bei Personen in fortgeschrittenem Lebensalter könne die finanzielle Auswirkung des Ausschlusses 3 v.H. der Besoldungs- oder Versorgungsbezüge erreichen. Das am bundesweiten Beihilfestandard orientierte Gefüge aus Alimentation und ergänzender Fürsorgeleistung werde erheblich gestört, weil der für die Regelung der Besoldung nach Art. 74 a GG zuständige Bund aufgrund der vorgegebenen Einheitlichkeit der Besoldung auf diese Veränderung des Gefüges in einem Land nicht reagieren könne.

17

3. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg sowie die Regierung des Saarlandes halten die Verfassungsbeschwerde für zulässig, jedoch unbegründet. Das Grundgesetz umfasse kein Recht des Beamten auf Gewährung von Beihilfen für die Kosten stationärer Wahlleistungen.

18

4. Das Bundesverwaltungsgericht hat mitgeteilt, dass die Frage, ob der Ausschluss der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen bei stationärer Behandlung zulässig sei, seit der Entscheidung des Zweiten Senats vom 28. November 1991 (BVerwGE 89, 207) nicht mehr Gegenstand eines Verfahrens gewesen sei; es seien derzeit auch keine Streitsachen anhängig, in denen diese Rechtsfrage Bedeutung haben könnte.

19

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

20

Der Beschwerdeführer wird durch die innerhalb der Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG angegriffene Regelung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen (vgl. BVerfGE 97, 457, 464; 100, 407, 407a; 107, 207). Die Befreiung eines Entgeltanspruches über den Umfang eines

21

Krankenversicherungsschutzes veranlasst, die er später - zumindest für die Vergangenheit - nicht mehr rückgängig machen kann. Um den bisherigen Standard seiner Versorgung im Krankheitsfall aufrechtzuerhalten und eine erneute Risikoprüfung oder eine Wartezeit zu vermeiden, musste der Beschwerdeführer gemäß § 178 e Satz 2 VVG innerhalb von zwei Monaten nach Inkrafttreten der Regelung seinen Krankenversicherungsschutz entsprechend erweitern.

Auch ohne ein Verwaltungsverfahren steht unmittelbar aufgrund des § 44 Satz 1 LBG in der seit 1. April 1998 geltenden Fassung fest, dass für Wahlleistungen keine Beihilfe mehr bewilligt werden darf. Der Beschwerdeführer müsste also spätestens bei stationärer Aufnahme in einem Krankenhaus entscheiden, ob hinsichtlich der Unterbringung und ärztlichen Behandlung dennoch Wahlleistungen oder nur die Regelleistungen in Anspruch genommen werden sollen (vgl. BVerfGE 90, 128 <135 f.>).

Der Beschwerdeführer ist auch nicht aus Gründen der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde darauf zu verweisen, zunächst den Rechtsweg vor den Fachgerichten zu beschreiten (vgl. dazu BVerfGE 71, 305 <335 ff.>; 75, 108 <145 f.>; 79, 1 <20>). Die vorherige Anrufung der Fachgerichte ist dem Beschwerdeführer wegen nicht mehr korrigierbarer Dispositionen nicht zumutbar.

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Der Ausschluss der Beihilfefähigkeit von Aufwendungen für Wahlleistungen bei stationärer Behandlung gemäß § 44 Satz 1 des Berliner Landesbeamtengesetzes (LBG) in der Fassung des Haushaltsstrukturgesetzes 1998 verletzt den Beschwerdeführer nicht in seinen gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG geschützten Rechten; diese Regelung ist mit dem Grundgesetz und dem sonstigen Bundesrecht vereinbar.

I.

Art. 33 Abs. 5 GG ist nicht verletzt.

1. Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht (vgl. BVerfGE 8, 1 <11 ff.>; 9, 268 <286>; 11, 203 <210>) und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber (vgl. BVerfGE 15, 167 <196>) sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums. Darüber hinaus begründet die Norm ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten, soweit ein hergebrachter Grundsatz ihre persönliche Rechtsstellung betrifft (vgl. BVerfGE 8, 1 <11 f.>; 43, 154 <167>; 64, 367 <375>). Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind (vgl. BVerfGE 8, 332 <343>; 70, 69 <79>; 83, 89 <98>). Hierzu gehören die Fürsorgepflicht (vgl. BVerfGE 43, 154 <165 f.>; 46, 97 <117>; 83, 89 <100>) und das Alimentationsprinzip (vgl. BVerfGE 8, 1 <14, 16 ff.>; 76, 256 <298>; 99, 300 <314>).

a) Die Beihilfe in ihrer gegenwärtigen Gestalt gehört nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Das System der Beihilfen kann jederzeit geändert werden, ohne dass dadurch Art. 33 Abs. 5 GG berührt wird. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Beamten und Versorgungsempfängern für Krankheitsfälle oder vergleichbare Belastungen Unterstützung gerade in Form von Beihilfen im Sinn der Beihilfevorschriften oder gar von solchen Beihilfen in bestimmter Höhe zu gewähren, besteht nicht (vgl. BVerfGE 58, 68 <77 f.>; 79, 223 <235>; 83, 89 <98>).

b) Die Gewährung von Beihilfen findet ihre Grundlage in der Fürsorgepflicht des

amtsangemessene Lebensunterhalt des Beamten 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 Verfassungs wegen seiner Entscheidung überlassen. Entscheidet sich der Dienstherr, seiner Fürsorgepflicht durch die Zahlung von Beihilfen nachzukommen, die zu der aus der gewährten Alimentation zu bestreitenden Eigenvorsorge ergänzend hinzutreten, so muss er gewährleisten, dass der Beamte nicht mit erheblichen Aufwendungen belastet bleibt, die er auch über eine ihm zumutbare Eigenvorsorge nicht absichern kann. Die Beihilfe soll den Beamten von den durch die Besoldung nicht gedeckten notwendigen Aufwendungen in angemessenem Umfang freistellen. Der Dienstherr darf somit die Beihilfe, da er sie als eine die Eigenvorsorge ergänzende Leistung konzipiert hat, nicht ohne Rücksicht auf die vorhandenen Versicherungsmöglichkeiten ausgestalten. Eine lückenlose Erstattung jeglicher Aufwendungen verlangt die Fürsorgepflicht jedoch nicht (vgl. BVerfGE 83, 89 <100 ff.>).

29

c) Das Alimentsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber, für den amtsangemessenen Unterhalt des Beamten und seiner Familie zu sorgen. Das gegenwärtige System der Beihilfe ist nicht Bestandteil der verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentation des Beamten; von Verfassungs wegen muss die amtsangemessene Alimentation lediglich die Kosten einer Krankenversicherung decken, die zur Abwendung krankheitsbedingter, durch Leistungen aufgrund der Fürsorgepflicht nicht ausgeglichener Belastungen erforderlich ist (vgl. BVerfGE 83, 89 <98> m.w.N.). Die Alimentation wäre erst dann nicht mehr ausreichend, wenn die Krankenversicherungsprämien, die zur Abwendung von krankheitsbedingten und nicht von der Beihilfe ausgeglichenen Belastungen erforderlich sind, einen solchen Umfang erreichten, dass der angemessene Lebensunterhalt des Beamten oder Versorgungsempfängers nicht mehr gewährleistet wäre. Bei einer solchen Sachlage wäre jedoch verfassungsrechtlich nicht eine Anpassung der nicht verfassungsverbürgten Beihilfe geboten, sondern eine entsprechende Korrektur der Besoldungs- und Versorgungsgesetze, die das Alimentsprinzip konkretisieren (vgl. BVerfGE 58, 68 <78>).

30

2. Hieran gemessen ist die angegriffene Regelung mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar. Die Inanspruchnahme sogenannter Krankenhauswahlleistungen ist zur Gewährleistung einer medizinisch zweckmäßigen und ausreichenden Versorgung im Krankheitsfall nicht notwendig. Die Gewährung von Beihilfen zu Aufwendungen, die der Beamte für solche Wahlleistungen getätigt hat, ist deshalb von der Fürsorgepflicht nicht geboten (a). Das Alimentsprinzip ist ebenfalls nicht - auch nicht mittelbar im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Dienstbezügen und Beihilfeleistungen - verletzt. Entschließt sich der Beamte, für die mögliche Inanspruchnahme von Krankenhauswahlleistungen erhöhte Versicherungsprämien aus seiner Besoldung zu erbringen, so ist dies auf den Umfang der vom Dienstherrn geschuldeten Alimentation ohne Einfluss; denn es handelt sich hierbei nicht mehr um Vorsorge für im Krankheitsfall notwendige Aufwendungen (b).

31

a) Beamte bleiben bei stationärer Behandlung in einem Krankenhaus auch dann im Genuss einer vollen medizinischen Versorgung, wenn sie auf Wahlleistungen verzichten und lediglich die allgemeinen Krankenhausleistungen nach der Bundespflegesatzverordnung in Anspruch nehmen; diese sind weiterhin uneingeschränkt beihilfefähig.

32

aa) Die Inanspruchnahme der allgemeinen Krankenhausleistungen gewährleistet nach der gegenwärtig geltenden Bundespflegesatzverordnung (BPfIV) eine medizinische Vollversorgung. Nach § 2 Abs. 2 BPfIV sind unter "allgemeinen Krankenhausleistungen" alle diejenigen voll- und teilstationären Krankenhausleistungen zu verstehen, die im Einzelfall nach Art und Schwere der Erkrankung des Patienten für dessen medizinisch zweckmäßige und ausreichende Versorgung notwendig sind (vgl. dazu Dietz/Bofinger, Krankenhausfinanzierungsgesetz, Bundespflegesatzverordnung und Folgerecht, Band 1, Anm. II. 1. und 2. zu § 2 BPfIV; Tuschen/Quaas, Bundespflegesatzverordnung, 4. Aufl., Erl. zu § 2 BPfIV). Es handelt sich bei den allgemeinen Krankenhausleistungen nicht etwa

Notwendigen. Dass die Behandlung durch den gewählten Chefarzt statt durch die sonst zuständigen Ärzte des Krankenhauses grundsätzlich medizinisch notwendig wäre, ist nicht ersichtlich. Überdies besagt die Formulierung, die medizinisch zweckmäßige Versorgung sei "unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Krankenhauses" zu erbringen, dass das gesamte im Krankenhaus versammelte medizinische Können und Wissen, auch soweit es nur bei besonders spezialisierten Ärzten oder bei Chefarzten besteht, in die Behandlung des Patienten einzubringen ist, sofern dies im Einzelfall angezeigt ist. Je nach dem Zustand des Patienten kann daher das Eingreifen des Chefarztes auch im Rahmen der allgemeinen Krankenhausleistungen erforderlich und dem Patienten geschuldet sein (vgl. Dietz/Bofinger, a.a.O., Anm. II. 6. zu § 2 BPfIV). Erfordert etwa eine schwierige Operation die besonderen Erfahrungen und Fähigkeiten des Chefarztes, so kann dessen Tätigwerden nicht davon abhängig gemacht werden, dass der Patient - kraft einer besonders großzügigen Beihilferegulierung oder einer entsprechenden Versicherung - dafür ein besonderes Honorar zahlt. Auch eine aus medizinischen Gründen notwendige Unterbringung in einem Ein- oder Zweibettzimmer wird durch den allgemeinen Pflegesatz abgegolten (vgl. BSG, Urteil vom 2. März 1983 - 9a RV 19/82 -, Breithaupt, Sammlung von Entscheidungen aus dem Sozialrecht 1983, S. 799). Gleiches gilt für eine aus medizinischen Gründen notwendige Aufnahme einer Begleitperson des Patienten. Übersteigen die an eine medizinisch zweckmäßige und ausreichende Versorgung zu stellenden Anforderungen die Leistungsfähigkeit des Krankenhauses, muss es den Patienten in ein geeignetes anderes Krankenhaus verlegen (vgl. Dietz/Bofinger, a.a.O., Anm. II. 7., 11. zu § 2 BPfIV). Es kommt hinzu, dass Unterbringung und Behandlungsmöglichkeiten in der allgemeinen Pflegeklasse der meisten Krankenhäuser in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verbessert worden sind (vgl. dazu OVG Bremen, ZBR 1980, S. 181 <182>). Dadurch wird auch bei einem Verzicht auf kostenaufwändige Wahlleistungen eine den heutigen Ansprüchen genügende und den Heilerfolg fördernde stationäre Behandlung des Beamten im Krankenhaus gewährleistet.

33

Der Dienstherr erfüllt mithin seine Fürsorgepflicht auch dann, wenn er dem Beamten im Fall eines notwendig werdenden Krankenhausaufenthalts lediglich eine an den Regelsätzen für Unterkunft, Verpflegung und ärztliche Behandlung ausgerichtete Beihilfe gewährt. Aus der Fürsorgepflicht schuldet der Dienstherr, soweit die notwendige Absicherung der Beamten für den Krankheitsfall durch ein Beihilfesystem erfolgt, angemessene Beihilfen zu den im Krankheitsfall notwendigen Aufwendungen, d.h. bei einem Krankenhausaufenthalt zu einer als vollwertig anzusehenden stationären Behandlung. Dem ist genügt, wenn er (weiterhin) für die allgemeinen Krankenhausleistungen Beihilfe gewährt, d.h. sich auf das Maß des medizinisch Gebotenen beschränkt.

34

bb) Für die Beantwortung der Frage, ob die nach Fürsorgegrundsätzen geleistete ergänzende Beihilfe angemessen ist, kommt es auf ein traditionelles Anspruchsniveau der Beamtenschaft nicht an. Das Bundesverwaltungsgericht hat allerdings in seinem Beschluss vom 28. November 1991 (BVerwGE 89, 207 ff.) die Auffassung vertreten, die Wahlleistungen bei stationärer Krankenhausbehandlung gehörten zu den von Beamten regelmäßig in Anspruch genommenen Behandlungsformen. Die Erstattungsfähigkeit von Wahlleistungen im stationären Bereich präge seit jeher das Verständnis des Beamten von der ihm zugewandten Fürsorge des Dienstherrn und mache ihn aus der Sicht Dritter zum Privatpatienten schlechthin. Die Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen bestimme das gesamte Leistungssystem der Versorgung der privat versicherten Beamten im Krankheitsfalle und unterscheide dieses in seinem Wesen grundlegend vom Leistungsprofil der gesetzlichen Krankenversicherung. Im Hinblick darauf gehöre die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für Wahlleistungen zum Kernbereich der Beihilfe (BVerwG, a.a.O., S. 214).

35

Soweit damit zum Ausdruck gebracht werden sollte, die Gewährung von Beihilfen in dem bisherigen Umfang sei unveränderlich, kann dem nicht gefolgt werden. Dies ergibt sich schon aus der historischen Entwicklung. Die Beihilferegulungen, soweit sie Aufwendungen auch für stationäre Wahlleistungen erfassen, gehen zurück auf die

S. 333). Die Krankenhausleistung "Zweibettzimmer" war nur dann beihilfefähig, wenn diese Unterbringung aus medizinischen Gründen notwendig war (vgl. Wienke/Thalau, MedR 1999, S. 361 <362>). Zumindest in den letzten Jahren vor Inkrafttreten der Beihilfavorschriften am 1. April 1959 konnte von den Beihilfeberechtigten aber in aller Regel eine ärztliche Bescheinigung über die medizinische Notwendigkeit der Unterbringung in einem Zweibettzimmer beigebracht werden. Dies mag den Bundesminister des Innern bewogen haben, in den Beihilfavorschriften von 1959 eine Pauschalregelung (mit Abschlag) für alle Fälle der Unterbringung in einer besseren als der dritten Pflegeklasse (heute: allgemeine Pflegeklasse) zu treffen und die Aufwendungen hierfür generell als beihilfefähig zu behandeln. Die Grundlage hierfür ist jedoch mit dem Inkrafttreten der Bundespflegesatzverordnung entfallen (vgl. oben unter C. I. 2. a) aa>). Bei der Anpassung der Beihilfavorschriften an die Bundespflegesatzverordnung blieben zwar die Wahlleistungen bei stationärer Behandlung weiterhin im bisherigen Umfang beihilfefähig; das bedeutete aber nicht, dass diese Wahrung des Besitzstands als verfassungsrechtlich geboten anzusehen wäre (vgl. Hoffmann, ZBR 1992, S. 207 f.).

36

Die Krankenhausbehandlung nach dem Leistungsniveau der gesetzlichen Krankenversicherung gemäß § 2 Abs. 2 BPflV stellt im Übrigen nicht nur einen sozialen Mindeststandard dar. Die erbrachten Leistungen sind auch nicht etwa als eine Unterstützung von Hilfsbedürftigen im Krankheitsfall zu verstehen, sondern Inhalt versicherungsrechtlicher Ansprüche. Die beamtenrechtliche Fürsorgepflicht gebietet gegenwärtig nicht, einem Beamten als Krankenhausversorgung mehr zu gewährleisten als das, was nach der Bundespflegesatzverordnung den Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung entsprechend dem Inhalt ihrer versicherungsrechtlichen Ansprüche als medizinisch gebotene Behandlung garantiert wird. Der Beamte kann ohne Verstoß gegen die Fürsorgepflicht darauf verwiesen werden, dass er entweder auf die Inanspruchnahme von Wahlleistungen verzichtet oder aber selbst zusätzliche Vorsorge durch Abschluss einer (erweiterten) Versicherung trifft, die auch die Kosten von Wahlleistungen deckt und die zu vertretbaren Konditionen erhältlich ist. Insoweit hat er nach Wegfall der Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für Wahlleistungen nach Maßgabe des § 178 e VVG Anspruch auf Abschluss eines (ergänzenden) Versicherungsvertrages nach dem einschlägigen Tarif für Wahlleistungen bei stationärer Heilbehandlung ohne erneute Risikoprüfung und ohne Wartezeiten sowie ohne einen versicherungsmedizinischen Zuschlag für den Einschluss eventueller Gesundheitsstörungen; dieser bietet ihm im Ergebnis denselben Schutz wie bisher (vgl. Präve, VersR 1998, S. 397).

b) Der Ausschluss der Beihilfefähigkeit von Aufwendungen für Wahlleistungen bei stationärer Behandlung verstößt weder unmittelbar noch mittelbar gegen das Alimentationsprinzip.

37

aa) Sind vom Dienstherrn in Konkretisierung der Fürsorgepflicht nur Vorkehrungen zur Abdeckung der Kosten einer medizinisch erforderlichen Behandlung im Krankheitsfall - unter Berücksichtigung zumutbarer Eigenvorsorge - zu treffen und genügt die Ausgestaltung der Beihilfe auch nach Wegfall der Beihilfefähigkeit von Aufwendungen für stationäre Wahlleistungen diesen Anforderungen, so kann eine verfassungswidrige Lücke in der amtsangemessenen Alimentation nicht entstehen. Ein Beamter, der Wahlleistungen weiter in Anspruch nehmen will, muss für die dadurch entstehenden Kosten selbst aufkommen. Die so begründeten finanziellen Einbußen sind nur die Kehrseite seiner Freiheit, seine Dienstbezüge so zu verwenden, wie er es möchte. Verwendet er einen Teil seiner Dienstbezüge für eine auch Wahlleistungen umfassende Krankenversicherung, die dann insoweit gegenüber einer "beihilfekonformen" Versicherung erhöht ist, kann er die ihm daraus erwachsende Belastung nicht seinem Dienstherrn unter Berufung auf das Alimentationsprinzip "in Rechnung stellen" (vgl. BVerfGE 83, 89 <99>).

38

Das gilt auch, soweit die dem Beamten zu gewährende Alimentation den Unterhalt seiner Familie und die Zahl seiner Kinder zu berücksichtigen hat (vgl. BVerfGE 44, 249 <265 ff.>; 81, 363 <376 ff.>; 99, 300 <315 ff.>). Dies geschieht bereits durch den je nach Familienstand und Kinderzahl unterschiedlich hohen Familienzuschlag (vgl. §§ 39, 40 BVerfGE 44, 249 <265 ff.>; 81, 363 <376 ff.>; 99, 300 <315 ff.>).

39

Krankenversicherungsprämien als ein Alleinstehender aufzuwenden haben. Das ändert aber nichts daran, dass der Dienstherr auch einem Beamten mit Familie nur Vorkehrungen zur Abdeckung der Kosten einer erforderlichen Krankheitsvorsorge schuldet; dem ist durch die hier angegriffene Ausgestaltung der Beihilfe Genüge getan. In welchem Umfang der Beamte sich und seine Familie auch für solche Aufwendungen versichert, die zur medizinisch gebotenen Behandlung im Krankheitsfall nicht erforderlich sind, unterliegt seiner eigenen Disposition.

40

bb) Der angegriffenen Regelung des Landes Berlin steht kein rechtlich zwingender, auch für Vorschriften der Länder geltender bundeseinheitlicher Beihilfestandard entgegen, den das Land bei Konkretisierung der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht mit Rücksicht auf die durch Bundesgesetz geregelte Alimentation zu beachten hätte. Das Bundesverwaltungsgericht hat zwar aus dem wechselseitigen Aufeinanderbezogensein von Alimentation einerseits und ergänzender, von Bund und Ländern je selbst zu regelnder Beihilfe andererseits gefolgert, dass die Länder bei der Gestaltung der ihrer Regelungskompetenz unterliegenden Beihilfevorschriften die den Beamten gewährte Alimentation als einen amtsangemessenen Lebensunterhalt ihrerseits nicht gefährden dürften. Dies geschehe indes, wenn das im Beihilfestandard festgeschriebene Leistungsniveau in quantitativer und qualitativer Hinsicht dadurch eine deutliche Einbuße erleide, dass ganze Aufwendungsarten, für die typischerweise Beihilfen bundesweit gewährt würden, oder Aufwendungen, für die seit jeher, jedenfalls aber während eines langen Zeitraums Beihilfe gewährt worden sei und die zum Kern der Leistungsgewährung gehörten, generell und von vornherein von der Beihilfegewährung ausgeschlossen würden. Zum Beihilfestandard in diesem Sinne, von dem die Regelung eines einzelnen Landes nicht abweichen dürfe, zähle die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für Wahlleistungen im Krankenhaus (vgl. BVerwGE 89, 207 <210 ff.>).

41

Dem ist nicht zu folgen. Die Länder haben sich bei ihren Vorschriften nur an das Bundesrecht selbst, nicht auch an die tatsächlichen Voraussetzungen zu halten, von denen der Bundesgesetzgeber jeweils in sachverwandten Regelungsbereichen (hier bei der Bemessung der Alimentation) ausgehen kann und auch ausgegangen ist. Ein Land kann sich bei ihm vorbehaltenen Regelungen zur Ausfüllung der Fürsorgepflicht (vgl. dazu unten unter C. IV.), wie hier bei den Vorschriften über die Beihilfe, von einem solchen "Standard" auch dann entfernen, wenn es ihm nicht vorab gelingt, eine Änderung des Standards herbeizuführen. Ein derartiger Zwang zur Vereinheitlichung wäre mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht zu vereinbaren (vgl. Schnellenbach, Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *Verwaltungsrecht im Dienste der Verfassung* <50 Jahre Bundesverfassungsgericht/Hrsg. für das Verwaltungsarchiv 2002>, S. 2 <22 f.>). Eine Pflicht des Bundesgesetzgebers, in Erfüllung der Alimentationspflicht die Besoldung oder Versorgung zu erhöhen, wenn Aufwendungen für Wahlleistungen bei stationärer Behandlung aufgrund von Bestimmungen der Länder nicht mehr beihilfefähig sind, besteht nicht. Wie oben unter C. I. 2. a) aa) dargelegt, genügen die Länder der aus der Fürsorgepflicht folgenden Verpflichtung, die Alimentation ergänzende Leistungen zum Ausgleich besonderer Belastungen des Beamten im Krankheitsfall zu gewähren, auch dann, wenn sie Aufwendungen für Krankenhauswahlleistungen von der Beihilfefähigkeit ausnehmen.

42

Die Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen im Krankenhaus steht mithin zur Disposition des jeweiligen Landes. Dieses kann unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Grenzen grundsätzlich Beihilfen auch dort reduzieren, wo dies einem überlieferten Bild der Beihilfengewährung nicht entspricht. Das gilt auch für den Wegfall der Beihilfefähigkeit stationärer Wahlleistungen, solange dem Beamten die Möglichkeit bleibt, ohne Gefährdung seines amtsangemessenen Unterhalts die objektiv notwendige medizinische Behandlung zu erlangen.

II.

Das A... der Beihilfefähigkeit... A... der... Wahlleistungen...

43

stationärer Behandlung ist ferner mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.

1. Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz liegt vor, wenn der Gesetzgeber Übereinstimmungen oder Unterschiede der zu ordnenden Lebensverhältnisse nicht berücksichtigt, die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen (vgl. BVerfGE 48, 346 <357>; 103, 310 <319>).

44

2. a) Der Beschwerdeführer macht geltend, der Wegfall der Beihilfefähigkeit von Aufwendungen für stationäre Wahlleistungen wirke sich auf die Beihilfeberechtigten je nach Familienstand, Kinderzahl und Alter unterschiedlich aus, so dass insoweit Differenzierungen geboten seien. Die Nichtberücksichtigung der angeführten Merkmale ist jedoch nicht zu beanstanden; die unterschiedlichen Auswirkungen der Neuregelung auf die Beihilfeberechtigten je nach Familienstand, Kinderzahl und Alter fordern keine Ausnahmen oder Einschränkungen beim Wegfall der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen für bestimmte Personengruppen. Bereits das Besoldungsrecht trägt diesen Unterschieden Rechnung, indem es Alter, Familienstand und Kinderzahl des Beamten bei der Besoldung durch die Dienstaltersstufen (vgl. § 27 BBesG) und den Familienzuschlag (§§ 39 - 41 BBesG i.V.m. Anlage V zum BBesG) berücksichtigt.

45

b) Auch die Übergangsvorschrift des Art. XVI des Haushaltsstrukturgesetzes 1998 ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Danach bleiben für am 1. April 1998 vorhandene Versorgungsempfänger, Schwerbehinderte und Personen, die das 55. Lebensjahr vollendet haben, sowie deren beihilfeberechtigte Angehörige Aufwendungen für Wahlleistungen bei stationärer Behandlung nach den bis zum 31. März 1998 geltenden Beihilfavorschriften beihilfefähig. Für diese Personengruppen wurde im Gesetzgebungsverfahren durch Nachfrage bei den privaten Krankenversicherungsunternehmen ermittelt, dass ihnen nach Änderung des Beihilferechts eine ergänzende Versicherung für Wahlleistungen nicht oder nicht mehr zu zumutbaren Beiträgen möglich sei (vgl. die Begründung zu Art. XVII des Haushaltsstrukturgesetzes 1998, Drucks. 13/2100 des Abgeordnetenhauses von Berlin, S. 16). Wenn der Gesetzgeber an diesen Sachverhalt eine beihilferechtliche Besserstellung der genannten Personengruppen knüpft, so ist dies verfassungsrechtlich vertretbar. Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn hat sich grundsätzlich an der besonderen Art der Hilfsbedürftigkeit des Beamten zu orientieren.

46

c) Die angegriffene Regelung verstößt auch nicht deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil Beamten im Bund und in anderen Ländern Beihilfen zu Aufwendungen für Wahlleistungen gewährt werden. Wird der Landesgesetzgeber innerhalb seiner Gesetzgebungskompetenz tätig (vgl. dazu unten unter C. IV.), können sich die davon Betroffenen zur Begründung eines Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG nicht auf abweichende Regelungen im Bund und in anderen Ländern berufen (vgl. BVerfGE 10, 354 <371>; 16, 6 <24>; 17, 319 <331>; 42, 20 <27>; 51, 43 <59>; 76, 1 <73>; stRspr).

47

III.

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes, der im Beamtenverhältnis seine eigene Ausprägung erfahren hat (vgl. BVerfGE 52, 303 <345>; 67, 1 <14>; 70, 69 <84>; 71, 255 <272>), ist ebenfalls nicht verletzt. Der Beamte darf nicht ohne Weiteres auf den unveränderten Fortbestand einer ihm günstigen Regelung vertrauen. Dies gilt insbesondere im Beihilferecht, wo schon in der Vergangenheit vielfach Änderungen eingetreten sind und mit weiteren Änderungen zu rechnen war. Deshalb war der Beschwerdeführer schon bisher gehalten, erhöhte Flexibilität in seinen Dispositionen zur ergänzenden Krankenversicherung zu zeigen und seinen Versicherungsschutz laufend zu überprüfen (vgl. BVerfGE 83, 89 <110>).

48

Vor diesem Hintergrund ist die Regelung in § 44 Satz 1 LBG in Verbindung mit der

49

Die Abschaffung der Beihilfefähigkeit von Aufwendungen für Wahlleistungen bei stationärer Behandlung entspricht der ergänzenden Funktion der Beihilfe. Hierüber wird seit nunmehr fast 20 Jahren öffentlich diskutiert; entsprechende Rechtsänderungen in den Ländern Bremen, Hamburg und dem Saarland vor derjenigen in Berlin wurden in der Fachpresse kritisch begleitet und sind seit Jahren Gegenstand juristischer Auseinandersetzungen. Der Beschwerdeführer musste also mit einer Änderung, wie sie im Jahre 1998 in Berlin wirksam geworden ist, rechnen. Schon deshalb durfte der Gesetzgeber dem Interesse an der zu erwartenden Haushaltsersparnis bei der Abwägung mit dem Vertrauensinteresse am Fortbestand der bisher geltenden Beihilferegelung, in das nur verhältnismäßig geringfügig eingegriffen worden ist, den Vorrang einräumen (vgl. BVerfGE 48, 403 <418>; 50, 386 <396>).

IV.

Dem Land Berlin steht für die angegriffene Vorschrift die Gesetzgebungskompetenz zu.

50

1. Nach Art. 74 a Abs. 1 GG erstreckt sich 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 der "Besoldung" im Sinne des Art. 74 a Abs. 1 GG ist weit zu verstehen. Er umfasst sämtliche in Erfüllung der Alimentationspflicht gewährten Leistungen, also nicht nur Geld-, sondern auch Sachbezüge. Auch Beihilfe und freie Heilfürsorge gehören zum Begriff der Besoldung in diesem Sinne (vgl. BVerfGE 62, 354 <368>). Mit dem Bundesbesoldungsgesetz und dem Beamtenversorgungsgesetz hat der Bundesgesetzgeber seine ihm durch Art. 74 a GG verliehene Gesetzgebungskompetenz nur für den Bereich der Besoldung im engeren Sinne ausgeschöpft. Soweit er von seinem vorrangigen Gesetzgebungsrecht (Art. 72 Abs. 1 GG) keinen Gebrauch gemacht hat, ist den Ländern Raum zu eigener Gestaltung belassen; sie sind deshalb befugt, die durch die Fürsorgepflicht gebotene Ergänzung der Regelalimentation mittels Beihilfen für Krankheitsfälle durch eigene Vorschriften festzulegen (vgl. BVerfGE 62, 354 <368 f.>).

51

2. Der Berliner Landesgesetzgeber hat auch nicht gegen die ihm obliegende verfassungsrechtliche Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten in ihrer Bedeutung als Kompetenzausübungsschranke verstoßen (vgl. dazu BVerfGE 12, 205 <239, 254>; 14, 197 <215>; 32, 199 <218>; 43, 291 <348>; 92, 203 <230>). Lediglich mittelbare Auswirkungen einer kompetenzgemäßen Regelung eines Landes auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung wären nur im Falle eines offenbaren Missbrauchs des Gesetzgebungsrechts durch das Land erheblich (vgl. BVerfGE 4, 115 <140>; 14, 76 <99>; 61, 149 <205>; Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 2000 - 2 BvL 8/99 u.a. -, ZBR 2001, S. 206 <207>). Von einem solchen Missbrauch kann hier keine Rede sein. Wie oben unter C. I. 2. b) bb) dargelegt, fehlt es bereits an einer rechtserheblichen - unmittelbaren oder mittelbaren - Auswirkung des Wegfalls der Beihilfefähigkeit von Aufwendungen für stationäre Wahlleistungen auf die Amtsangemessenheit der dem Beamten von Verfassung wegen geschuldeten Alimentation. Diese Begrenzung der in Erfüllung der Fürsorgepflicht gewährten Beihilfe vermindert nicht den Teil der Dienstbezüge, der nach Aufbringung der Prämien für eine im Umfang des medizinisch Notwendigen erforderliche, beihilfekonforme Krankenversicherung für den Lebensunterhalt des Beamten und seiner Familie verbleiben muss (vgl. BVerfGE 83, 89 <99>).

52

Hassemer

Sommer

Jentsch

Broß

Osterloh

Di Fabio

Mellinghoff

Lübbe-Wolff