

Arbeitsbereich Angestellten- und Beamtenpolitik – Ilse Schaad

Aktuelles aus der Rechtsprechung

*Informationsblatt für Lehrkräfte an Schulen, Hochschulen,
Weiterbildungseinrichtungen etc.*

Aktuelles aus dem Beihilferecht – Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung zur Kostendämpfungspauschale

Einführung

Grundsätzlich erhalten Beamtinnen und Beamte einen Teil ihrer Arzt-, Krankenhaus- und Arzneimittelkosten ersetzt, die sogenannte Beihilfe. Den verbleibenden Rest der Kosten bringen die Beihilfeberechtigten selber auf, indem sie eine private Krankenversicherung auf eigene Kosten abschließen müssen.

In einigen Bundesländern hat der Gesetzgeber in den jeweiligen Gesetzen zur Beihilfe neue Bestimmungen aufgenommen, die vorsehen, dass von der errechneten Beihilfe einmal jährlich ein als Kostendämpfungspauschale bezeichneter Selbstbehalt abgezogen wird.

Diesen Selbstbehalt haben die Beamten allein zu tragen, ohne dass Ausgleichszahlungen des Dienstherrn erfolgen. Die Höhe des Selbstbehaltes ist nach der Besoldungsgruppe gestaffelt und in den letzten Jahren aufgrund von Einsparbemühungen der zuständigen Stellen erhöht worden. Er liegt zwischen einem Betrag von 150 und 750 € jährlich.

Rechtslage

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) (2 C 36/02) hat mit Urteil vom 03.07.2003 eine Regelung des Landes Niedersachsen zur Einführung der Kostendämpfungspauschale gebilligt.

Das BVerwG hat seine Ansicht damit begründet, dass das Land berechtigt gewesen sei, eine eigenständige Regelung zu treffen, da der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen abschließenden Gebrauch gemacht und somit eine Sperrwirkung für den Erlass von Ländergesetzen nicht eintreten konnte.

Zudem hat das BVerwG keinen Verstoß gegen Art. 33 Absatz 5 GG gesehen. Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn verlangt nicht, dass ein vollständiger Ausgleich der Kosten möglich ist. Solange der Beamte lediglich einen Sockelbetrag seiner Kosten tragen muss, der weniger als ein Prozent seiner Jahresbezüge ausmacht, kommt der Dienstherr seiner Pflicht der amtsangemessenen Alimentation des Beamten nach.

Ebenfalls sah das BVerwG keinen Verstoß gegen Art 3 Absatz 1 GG gegeben. Die Tatsache, dass eine nach Besoldungsgruppen abgestufte Kostendämpfungspauschale dazu führt, dass Beamte mit je nach Dienstalter geringeren Bezügen möglicherweise einen höheren Eigenbetrag leisten müssen, verletzt noch nicht den Gleichheitssatz.

Die Rechtsprechung des BVerwG hat sich verfestigt. So hat in der Folgezeit unter anderem das OVG NRW (1 A 1870/02) in seinem Urteil vom 12.11.2003 die Kostendämpfungspauschale im Land NRW ebenso als rechtmäßig angesehen wie auch das OVG Berlin – Brandenburg (4 N 108.05) in seinem Beschluss vom 21.12.2006.

Neue Entwicklungen

Mit Urteil vom 18.07.2007 hat der 6.Senat des OVG NRW (6 A 3535/06) nunmehr die Einführung der Kostendämpfungspauschale als rechtswidrig erachtet. Das OVG NRW hat erstmalig eine Prüfung dahingehend vorgenommen, als dass auch materielle Anforderungen auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft worden sind.

Begründet hat das OVG seine Entscheidung damit, dass die Verminderung des Beihilfeanspruchs um die Kostendämpfungspauschale gegen die Pflicht des Dienstherrn verstößt, seine Beamten und deren Familie zu alimentieren. Dazu gehört die Gewährung eines angemessenen Unterhalts, der sicher stellt, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst widmen kann und er in wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung

der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe - im politischen Kräftespiel eine stabile und gesetzestreue Verwaltung zu sichern – beitragen kann. Durch den Abzug der Kostendämpfungspauschale weigert sich der Dienstherr einen Teil des krankheitsbedingten Unterhaltsbedarfs des Beamten zu decken, der über den durch eine beihilfekonforme Krankheitskostenversicherung erfassten Aufwand hinausgeht. Dies stellt ein treuwidriges Vorgehen dar und ist demnach rechtswidrig.

Als weiteres Argument führt das OVG NRW zudem an, dass das Vorgehen des Landes NRW widersprüchlich ist, da der gesamte Bedarf des Beamten – und dazu gehört auch der ungedeckte Betrag des Selbstbehaltes - aufgrund der Einführung der Kostendämpfungspauschale durch den Dienstherrn nicht abgesichert ist, da die entstehende Lücke nicht versicherbar ist.

Sowohl der Verstoß gegen die beamtenrechtliche Rücksichtnahme als auch das Verbot widersprüchlichen Verhaltens führen nach Ansicht des OVG NRW zur Rechtswidrigkeit.

Das Urteil ist allerdings nicht rechtskräftig, da das Land die Möglichkeit der Revision hat.

Auch das VG Koblenz (6 K 67/07) hatte bereits mit Urteil vom 22.6.2007 die Kostendämpfungspauschale im Land Rheinland – Pfalz für rechtswidrig erachtet. In seiner Entscheidung stützt sich das VG Koblenz ebenfalls auf den fehlenden Gesetzesvorbehalt, da der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidung selber regeln muss. Das VG Koblenz hat sich einer Einschätzung der materiellen Rechtmäßigkeit der Kostendämpfungspauschale enthalten und aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung die Berufung zum Bundesverwaltungsgericht zugelassen.

Ebenfalls sah das VG Hamburg (8 K 5654/04) in seinem Urteil vom 24.03.2006 die Kostendämpfungspauschale für Hamburg als rechtswidrig an. Auch das VG Hamburg begründete seine Entscheidung damit, dass die Beihilfavorschriften nicht den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehaltes genügen, da die wesentlichen Entscheidungen der Gesetzgeber treffen muss. Das VG Hamburg hat somit lediglich aus formalen Gründen die Rechtswidrigkeit angenommen und ausdrücklich bestätigt, dass aus materieller Sicht die Kostendämpfungspauschale grundsätzlich zulässig sei.

Sowohl das VG Koblenz als auch das VG Hamburg haben in ihren Urteilen die Frage nach der materiellen Rechtmäßigkeit der jeweiligen Kostendämpfungspauschalen der Länder nicht geprüft und die Rechtswidrigkeit allein auf das Fehlen der formellen Anforderungen – Gesetzesvorbehalt – gestützt. Damit folgen die Gerichte einem Urteil des BVerwG (2 C 50.02) vom 17.06.2004, in dem die ergangenen Beihilfavorschriften des Bundes als nicht den Anforderungen an den verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalt entsprechend eingeordnet worden sind. Die Gerichte haben die im Urteil des BVerwG aufgestellten Grundsätze auf die Ländervorschriften übertragen und daraus die Rechtswidrigkeit hergeleitet.

Die Gerichte, die die Kostendämpfungspauschalen als rechtswidrig eingestuft haben, haben diese Entscheidungen überwiegend auf formale Gründe gestützt, die durch den Gesetzgeber leicht zu korrigieren sind. Aussagen zur materiellen Rechtmäßigkeit fehlen bis auf die Entscheidung des 6. Senats des OVG NRW vom 18.07.2007.

Mittlerweile ist auch der 1. Senat des OVG NRW der Einschätzung des 6. Senats gefolgt und hat mit Urteilen vom 10.09.2007 (1 A 4955/05; 1 A 3529/06; 1 A 1180/06; 1 A 1063/07) die Kostendämpfungspauschale seit 2003 für das Land NRW für verfassungswidrig erklärt.

Der 1. Senat des OVG NRW hat in seiner Begründung – wie auch bereits der 6. Senat des OVG NRW – auf die Verletzung der verfassungsrechtlichen Fürsorgepflicht aufgrund der Regelung verwiesen. Die Beihilfe gehört grundsätzlich auch zur Alimentation der Beamten, um diese wirtschaftlich abzusichern. Liegt die Alimentation der Beamten bereits am untersten Rand, führt jede weitere Minderung zu einer Unteralimentation. Die Beamten sind insofern gezwungen, eigene Anteile ihrer Besoldung für die Absicherung einzusetzen. Dieser Zustand ist ab 2003 nicht mehr hinnehmbar, da die Beamten ab diesem Zeitpunkt von der allgemeinen Einkommensentwicklung greifbar abgekoppelt waren und die zusätzlichen Belastungen durch die Kostendämpfungspauschale zu einer Unteralimentation, die verfassungsrechtlich nicht mehr haltbar ist, geführt hat. Die Absenkung der Besoldung hat ein Niveau erreicht, das weitere Belastungen nicht mehr zulässt.

Auf das Urteil hat das Finanzministerium reagiert. Mit einem Erlass vom 24.09.2007 schlägt das Finanzministerium vor, dass alle nicht rechtskräftigen Verfahren bis zur endgültigen Entscheidung des BVerwG - mit Einverständnis des/der Betroffenen- ruhend gestellt werden. In Zukunft eingereichte Anträge werden zunächst nur vorläufig beschieden, so dass ein Widerspruch oder eine Klage nicht notwendig ist. Auch bereits unanfechtbar gewordene Beihilfefestsetzungen werden nach Vorliegen der Entscheidung des BVerwG noch einmal überprüft.

Die Entscheidungen des OVG NRW sind allerdings noch nicht rechtskräftig.

Aktuelle Entscheidung des BVerfG

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Beschluss vom 02.10.2007 (2 BvR 1715/03 bis 1717/03) eine abschließende Entscheidung zu den landesgesetzlichen Regelungen der Kostendämpfungspauschale in Niedersachsen erlassen.

Das BVerfG erachtet die landesgesetzlichen Regelungen in Niedersachsen als verfassungsgemäß. Das Gericht ist der Auffassung, dass Beamte einen Anspruch auf einen amtsangemessenen Lebensunterhalt haben, wozu grundsätzlich auch die Kosten der Krankheitsvorsorge gehören. Ein Anspruch auf eine lückelose Absicherung besteht aber nicht und ergibt sich auch nicht aus den hergebrachten Grundsätzen für das Beamtentum, da das System der Beihilfegewährung nicht unter diese Grundsätze fällt.

Weiterhin sieht die niedersächsische Regelung – je nach Besoldungsgruppe – lediglich eine Kürzung zwischen 9 und 43 € im Monat vor. Aus diesem Grund sei die verfassungsrechtliche Mindestanforderung nicht unterschritten, die zur Annahme der Verfassungswidrigkeit führe.

Auch sei das Beihilfesystem verfassungsrechtlich nicht selbständig verankert, so dass auch die Alimentation durch den Dienstherrn keinen eigenständigen und gleichsam rechtlich verselbständigten krankheitsbezogenen Anteil aufweisen müsse. Es reiche somit aus, dass der Dienstherr die krankheitsbedingten Aufwendungen als Berechnungsfaktor bei der Festsetzung der amtsangemessenen Bezüge berücksichtigen würde. Da der Dienstherr auf diese Weise die erforderlichen Aufwendungen der Krankheitsvorsorge in die allgemeine Alimentation einstelle, komme er seiner Fürsorgepflicht ausreichend nach. Das Beihilfesystem sei nämlich grundsätzlich als ein die Eigenvorsorge ergänzendes System aufgebaut, so dass auch der Abschluss einer eigenen zusätzlichen Krankenversicherung zumutbar sei.

Zudem verweist das BVerfG in seiner Entscheidung darauf, dass auch die formalen Anforderungen durch den Landesgesetzgeber erfüllt seien. Er habe seine Befugnisse nicht

überschritten, da der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz im Bereich der Besoldung – wozu auch die Beihilfe gehört – nicht ausgeschöpft habe, sondern nur die Besoldung im engeren Sinne geregelt und somit dem Landesgesetzgeber Raum für eine eigene Gesetzgeber im Bereich der Beihilfe gegeben habe.

Das BVerfG weist allerdings abschließend darauf hin, dass ein Verstoß gegen die Alimentationspflicht nur dann in Betracht gezogen werden kann, wenn sich ergibt, dass Beamte durch Einsparungen, zusätzliche Kosten und weitere Kürzungen über Gebühr zur Konsolidierung des Haushaltes herangezogen werden. Dies wäre aufgrund der in der jüngeren Vergangenheit vorgenommenen Leistungskürzungen und Einsparmaßnahmen bei einer Gesamtschau nicht von vornherein ausgeschlossen. Dies bedürfe jedoch einer substantiierten Aufstellung, welche Maßnahmen im Einzelnen die bestehende Alimentation in welchem Umfang geschmälert habe. Nur aus einer dergestalt bilanzierten und in konkreten Zahlen bezifferten Auflistung der veränderten Gesamtumstände könnten sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Alimentation bestimmter Beamtengruppen insgesamt nicht mehr den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht. Ein pauschaler Verweis auf die Sparmaßnahmen zu Lasten der Beamten genüge nicht.

Ausblick

Es ist davon auszugehen, dass das BVerfG seine Argumentation auch bei der Prüfung anderer landesgesetzlichen Regelungen zur Kostendämpfungspauschale beibehalten wird.

Diese pessimistische Prognose stützt sich allerdings auf die folgenden Umstände:

- das zu prüfende Landesgesetz ähnelt in Struktur und Ausrichtung der niedersächsischen Regelung und
- Beamtinnen und Beamte sind nicht in der Lage, substantiiert in einer Gesamtschau darzustellen, dass die in der Vergangenheit eingeführten Sparmaßnahmen sie über Gebühr belasten und die Alimentation somit nicht mehr den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht.

Wir werden über den weiteren Verlauf der Verfahren und die aktuellen Entwicklungen berichten. Unseren Mitgliedern stellen wir zudem auf Anfrage einen Musterwiderspruch zur Verfügung, um sich alle rechtlichen Möglichkeiten zu erhalten.

Bearbeitung: Katrin Löber
Stand: Oktober 2007

