

An die Mitgliedsgewerkschaften
=====

21. August 2007
4/rt

Kostendämpfungspauschale im Beihilfenrecht
hier: Folgerungen aus den Urteilen des Oberverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Juli 2007

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

aus gegebenem Anlass informiert Sie der dbb nrw über die rechtliche Entwicklung im Beihilferecht zum Thema Kostendämpfungspauschale.

Rechtliche Grundlagen

Mit Haushaltsgesetz 1999 ist in das Beihilfenrecht des Landes die Bestimmung des § 12 a BVO eingefügt worden, die vorsieht, dass von der errechneten Beihilfe einmal jährlich ein als Kostendämpfungspauschale bezeichneter Selbstbehalt abgezogen wird. Die Pauschale ist nach Besoldungsgruppen gestaffelt und betrug ab dem 1. Januar 1999 zwischen 200 DM (A 7 bis A 11) und 1.000 DM (oberhalb von B 7) - Kostendämpfungspauschale 1. Stufe -. Für Versorgungsempfänger gelten niedrigere Beträge. Zum 1. Januar 2003 sind die Beträge durch Haushaltsgesetz um 50 vH angehoben worden. Sie liegen jetzt zwischen 150 € und 750 € - Kostendämpfungspauschale 2. Stufe -.

Höchst- und obergerichtliche Entscheidungen

Das Bundesverfassungsgericht hatte am 9. März 2000 Vorlagen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf als unzulässig zurückgewiesen, da sie nicht den Begründungs-

anforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügten. In den Gründen hatte es auf die geringe Höhe der Pauschale gemessen am Einkommen, die nach dem Vortrag der Parteien in keiner Besoldungsgruppe mehr als 1 vH betrage, hingewiesen. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 3. Juni 2003 zu einer gleichlautenden Regelung des Landes Niedersachsen entschieden, dass die Pflicht des Dienstherrn, die amtsangemessene Alimentation der Beamten sicherzustellen, unter den gegenwärtigen Verhältnissen nicht verletzt sei, wenn der Bedienstete einen Sockelbetrag seiner Aufwendungen in Krankheitsfällen, der weniger als 1 % seiner Ausgaben ausmache, selbst tragen müsse, und die Regelung gebilligt. Schließlich hat der Erste Senat des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen mit Urteilen vom 12. November 2003 die bis zum 31. Dezember 2002 geltende niedrigere Pauschale (Kostendämpfungspauschale 1. Stufe) als verfassungsgemäß angesehen.

Reaktionen des Finanzministeriums

Aufgrund der Vorlagen des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen hatte das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen seinerzeit das Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen angewiesen, die Beihilfebescheide im Hinblick auf die Kostendämpfungspauschale für vorläufig zu erklären. Nach den oben genannten Urteilen hatte es mit Runderlass vom 1. Dezember 2005 die vorgenommenen vorläufigen Festsetzungen für endgültig erklärt.

Entscheidung des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen

Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hatte entgegen der anderweitig geäußerten Auffassung der Obergerichte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Kostendämpfungspauschale geäußert. Anhängige Verfahren waren ausgesetzt und es war beschlossen worden, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, ob § 12 a BVO mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Mit Beschluss vom 27. September 2005 hatte das Bundesverfassungsgericht die Vorlagen als unzulässig zurückgewiesen. Es qualifizierte die Normen des § 12 a BVO als Verwaltungsrecht, welches nicht, wie eine durch ein formelles Gesetz erlassene Norm, durch das Bun-

desverfassungsgericht überprüfbar sei. Die Verfassungsmäßigkeit der Norm könne von den Verwaltungsgerichten selbst geprüft werden. Daraufhin hat das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen mit Urteil vom 3. März 2006 ausgeführt, dass die Kostendämpfungspauschale mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sei, da sie die durch Art. 33 Abs. 5 GG geschützten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums verletzt. Das Gericht hat die Auffassung geäußert, dass den Beihilfeberechtigten unter Verstoß gegen die Alimentationspflicht nicht versicherbare Selbstbehalte auferlegt würden. Des Weiteren sei Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, in dem die in § 12 a BVO getroffene Regelung zur Staffelung der Kostendämpfungspauschale an die Besoldungsgruppen ohne Berücksichtigung der konkreten Dienstaltersstufe anknüpfe.

Entscheidung des 6. Senats des Oberverwaltungsgerichts NRW (OVG NRW)

Die vom Land Nordrhein-Westfalen eingelegte Berufung ist durch das OVG NRW mit Urteil vom 18. Juli 2007 zurückgewiesen worden. Es hat in dem Urteil u. a. ausgeführt, dass nach der aus der Verfassung folgenden Pflicht zur Alimentation der Dienstherr den gesamten Lebensunterhalt des Beamten decken müsse. Dazu gehörten auch die Krankheitskosten. Das ausgezahlte Gehalt sei so zusammengesetzt, dass es neben dem Anteil für alle übrigen Bedürfnisse auch einen Anteil für Krankheitskosten enthalte. Im Rahmen der Eigenvorsorge beteilige sich der Beamte an seinen Krankheitskosten, in dem er diesen Gehaltsanteil einsetze, um die notwendigen Krankheitskostenversicherungen für sich und seine Familie abzuschließen. Nach der Konzeption von Eigenvorsorge und Beihilfe wirkten beide so zusammen, dass es ideal-typisch ungedeckten Unterhaltsbedarf in Krankheitsfällen nicht geben dürfe. Der Dienstherr unterlaufe durch die Kostendämpfungspauschale die Grundsätze, nach denen er das Gehalt bemesse. Er verhalte sich widersprüchlich, wenn er einerseits der Besoldung einen - wenn auch nicht genau bezifferten - Anteil beifüge, mit dem der Beamte die Eigenvorsorge für den Krankheitsfall betreiben solle, andererseits aber den Beamten über diese Eigenvorsorge hinaus belaste, indem er die Beihilfe um die Kostendämpfungspauschale kürze. Mit der Kostendämpfungspauschale als einer dritten Finanzierungsgrundlage der Krankheitskosten handele der Dienstherr eigenen Vorentscheidungen zuwider und treuwidrig. Weiter-

hin verstoße er gegen das Gebot der beamtenrechtlichen Rücksichtnahme, weil ungedeckter krankheitsbedingter Unterhaltsbedarf nur hinzunehmen sei, soweit die Beihilfevorschriften aus praktischen Gründen nicht mit jedem Versicherungstarif zur Deckung zu bringen seien. Die Kostendämpfungspauschale stelle keine unvermeidbare Folge, sondern eine gewollte Belastung der Beihilfeberechtigten dar, die zudem nicht versicherbar sei. Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht ist zugelassen worden, die das Land Nordrhein-Westfalen nun einlegen kann, was auch erwartet wird.

Weitere gerichtliche Entscheidungen

Weitere Entscheidungen zum Thema Kostendämpfungspauschale sind zwischenzeitlich getroffen worden bzw. stehen noch an. So hat der Erste Senat des OVG NRW mit Beschluss vom 16. Juli 2007 erneut eine Klage gegen die Kostendämpfungspauschale abgewiesen, wobei diese Entscheidung jedoch nur die bis Ende 2002 geltenden Beträge (Kostendämpfungspauschale 1. Stufe) betrifft. Eine weitere Entscheidung des Ersten Senats zur Kostendämpfungspauschale (Kostendämpfungspauschale 2. Stufe) wird für den 10. September 2007 erwartet. Zudem soll noch im Herbst dieses Jahres eine Entscheidung des Bundesverfassungsgericht zur Regelung der Beihilfe in Niedersachsen in der bis Ende 2001 geltenden Fassung erfolgen.

Reaktionen des dbb nrw

Nach Bekanntwerden des Urteils des OVG NRW vom 18. Juli 2007 hatte sich der dbb nrw mit Schreiben vom 20. Juli 2007 an das Finanzministerium gewandt und es aufgefordert - unterstellend, dass das Land ein Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht anstrengen wird -, alle gegen die Kostendämpfungspauschale geltend gemachten Widersprüche unter Verzicht auf die Einrede der Verjährung nicht zu bescheiden, bis eine höchstrichterliche Rechtsklärung herbeigeführt ist. Dem Vernehmen nach hat das Finanzministerium NRW die Beihilfenstellen des Landes gebeten, zunächst bis zur Auswertung der Entscheidung des Ersten Senats

des OVG NRW (10. September 2007) abzuwarten und eingelegte Widersprüche der betroffenen Beamtinnen und Beamten nicht zu bescheiden.

Empfehlungen des dbb nrw

Der dbb nrw hat empfohlen, gegen die Beihilfenbescheide - bezogen auf die Kostendämpfungspauschale - unter Bezugnahme auf die Entscheidungen des Sechsten Senats des OVG NRW **Widerspruch** einzulegen. Ein Musterwiderspruchsschreiben befindet sich bereits auf seiner Homepage.

Da die Bearbeitungsweise der Beihilfestellen in Nordrhein-Westfalen sehr uneinheitlich ist, sind eine Vielzahl von Fallgestaltungen gegeben, auf die nachstehend nicht im Einzelnen eingegangen werden kann. Hinzu kommt die unterschiedliche rechtliche Beurteilung im Hinblick auf den Erlass des Finanzministers vom 1. Dezember 2005, mit dem die Vorläufigkeit der Festsetzung der Kostendämpfungspauschale aufgehoben wurde.

Die Beihilfebescheidung ist sehr unterschiedlich und wird von Feststellungsstelle zu Feststellungsstelle unterschiedlich gehandhabt. Während bis vor einiger Zeit Beihilfebescheide grundsätzlich ohne Rechtsbehelfsbelehrungen ergangen sind, hat sich eine grundlegende Änderung ergeben. Immer mehr Beihilfestellen gehen dazu über, die Bescheide mit Rechtsbehelfsbelehrungen zu versehen.

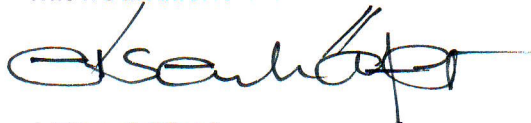
Daher ist in jedem Fall zu prüfen, ob Beihilfebescheide, die die Kostendämpfungspauschale zum Inhalt haben, mit oder ohne Rechtsbehelfsbelehrung ergangen sind. Enthalten derartige Bescheide eine **ordnungsgemäße Rechtsbehelfsbelehrung**, so kann innerhalb eines Monats, nachdem der/dem Betroffenen der Verwaltungsakt bekannt gegeben worden ist, Widerspruch eingelegt werden. Ist dagegen die **Belehrung unterblieben** oder unrichtig erteilt, so ist die Einlegung des Rechtsbehelfs innerhalb eines Jahres seit Zustellung möglich (vgl. §§ 70 Abs. 2, 58 Abs. 2 VwGO). Nach Ablauf dieser Fristen wird der Verwaltungsakt bestandskräftig. Nur wenn der Betroffene ohne Verschulden verhindert war, die gesetzliche Frist einzuhalten, so ist

ihm auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren (vgl. § 32 VwVfG).

Sofern im Einzelfall die Jahresfrist gilt, sollte mit der Einlegung des Widerspruchs zunächst abgewartet und spätestens einen Monat vor Ablauf der Widerspruchsfrist Widerspruch eingelegt werden. Es wird davon ausgegangen, dass bis dahin eine Entscheidung des Finanzministeriums darüber vorliegt, ob Widersprüche gegen entsprechende Beihilfebescheide nicht beschieden bzw. zukünftige Bescheide im Hinblick auf die Kostendämpfungspauschale für vorläufig erklärt werden. Der dbb nrw wird nach Bekanntwerden weiterer Einzelheiten unverzüglich hierüber berichten.

Diesem Schreiben liegt ein Musterwiderspruch bei, der natürlich den Umständen des Einzelfalles entsprechend angepasst werden kann.

Mit freundlichen Grüßen



(Eisenhöfer)
Vorsitzender

Anlage

Absender:

Datum

An die
Zuständige Beihilfestelle
.....

**Widerspruch gegen die Erhebung der Kostendämpfungspauschale in dem
Beihilfebescheid vom**

Sehr geehrte Damen und Herren,

das für NRW zuständige Oberverwaltungsgericht Münster hat in mehreren Urteilen – so u.a. mit Urteil vom 18. Juli 2007 – Az.: 6 A 3535/06 – entschieden, dass der Abzug der Kostendämpfungspauschale von der Beihilfe rechtswidrig ist. Das Berufungsgericht ist der Auffassung, dass die bisher erhobene Kostendämpfungspauschale nicht mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums vereinbar ist.

Deshalb lege ich

Widerspruch

gegen den Beihilfebescheid vom ein, soweit die beihilfefähigen Aufwendungen um die Kostendämpfungspauschale gekürzt worden sind.

Sofern Beihilfebescheide bezüglich der Kostendämpfungspauschale aus den vergangenen Jahren noch nicht bestandskräftig geworden sind, beantrage ich, diese in das laufende Verfahren miteinzubeziehen.

Bis zu einer rechtskräftigen höchstrichterlichen Entscheidung beantrage ich die Aussetzung bzw. das Ruhen des Verfahrens und bitte auf die Einrede der Verjährung zu verzichten.

Mit freundlichen Grüßen

(Unterschrift)