

Antrag

der Abg. Thomas Blenke u.a. CDU

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Finanzen

Konsequenzen aus der Rechtsprechung für die Beihilfeverschlechterungen aus dem Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche rechtlichen Konsequenzen sie aus den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) (5 C 4.18) vom 28. März 2019 und dem Verwaltungsgerichtshof (VGH) Baden-Württemberg vom 14. Dezember 2017 (Az. 2 S 1289/16) zur Unwirksamkeit der derzeitigen Regelungen über die Einkünftegrenzen von Ehegatten und Lebenspartnern für die Beihilfefähigkeit zieht;
2. ob sie davon ausgeht, dass die nunmehr erneut einzuführende Einkommensgrenze von 18.000 Euro jährlich rechtlich wirksam ist, nachdem der VGH Baden-Württemberg in der unter Ziffer 1 genannten Entscheidung die Grenze von 10.000 Euro als deutlich zu gering angesehen und es dabei ausdrücklich offengelassen hat, ob beim Überschreiten der 10.000 Euro-Grenze von einer wirtschaftlichen Unabhängigkeit auszugehen wäre;
3. ob sie davon ausgeht, dass es einer Anhebung der Einkommensgrenze wie vorgesehen ab dem Jahr 2021 auf 20.000 Euro bedarf, um eine Art „Puffer“ für die Rechtswirksamkeit der Regelung zu haben;
4. ob es, sofern sie die Frage zur Ziffer 3 verneint, andere Gründe gibt, aufgrund derer die Einkünftegrenze ab dem Jahr 2021 auf 20.000 Euro jährlich erhöht wird;

5. ob sie aufgrund der Schaffung eines einheitlichen Beihilfebemessungssatzes in § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummern 1 und 2 Beihilfeverordnung (BVO) von 50 Prozent und damit einer faktischen Beihilfeverschlechterung von Beihilfeberechtigten mit mehr als einem Kind im Vergleich zur vorhergehenden Regelung, ebenfalls über das Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014, davon ausgeht, dass der materielle Gehalt der Rechtsgrundlage in § 78 Absatz 2 Landesbeamtengesetz (LBG) gegen den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes verstößt;
6. ob sie aufgrund der Schaffung eines einheitlichen Beihilfebemessungssatzes in § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummern 1 und 2 BVO von 50 Prozent und damit einer faktischen Beihilfeverschlechterung von Beihilfeberechtigten mit mehr als einem Kind im Vergleich zur vorhergehenden Regelung, ebenfalls über das Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014, mit eben derselben, vom VGH Baden-Württemberg als nicht ausreichend angesehenen Begründung wie der Absenkung der Einkünftegrenzen, davon ausgeht, dass auch diese Regelung nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Begründung genügt;
7. ob sie davon ausgeht, dass die in der Begründung des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/2014 genannte Erhöhung der monatlichen Kosten seit der Einführung des einheitlichen Beihilfebemessungssatzes für beihilfeberechtigte Beamte mit einem berücksichtigungsfähigen Ehegatten oder Lebenspartner und mindestens zwei berücksichtigungsfähigen Kindern um rund 255 Euro monatlich im Vergleich zur Rechtslage nach altem Recht, nach der ein Beihilfebemessungssatz von 70 Prozent bestanden hätte, eine unter Fürsorgegesichtspunkten unzumutbare Eigenbelastung der Beihilfeberechtigten bedeutet;
8. ob sie davon ausgeht, dass der einheitliche Beihilfebemessungssatz von 50 Prozent auch in dem unter der Ziffer 7 geschilderten Fall einer gerichtlichen Überprüfung standhalten würde oder ob es nicht angebracht wäre, einer Rechtsprechung insoweit zuvorzukommen;
9. wie die Beihilfebemessungssätze in den anderen Bundesländern ausgestaltet sind.

18. 06. 2020

Blenke, Hartmann-Müller, Hockenberger,
Huber, Lorek, Wald CDU

Begründung

Mit Urteil vom 28. März 2019 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) (Az. 5 C 4.18) entschieden, dass die Regelung in § 78 Absatz 2 Landesbeamtengesetz (LBG), wonach eine Rechtsverordnung u. a. regeln soll, wer unter welchen Voraussetzungen beihilfefähig ist, gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Gesetzesvorbehalts verstößt. Geklagt hatte ein Ruhestandsbeamter, dessen Ehefrau aufgrund einer Herabsenkung der Einkünftegrenze für die Beihilfeberechtigung auf 10.000 Euro durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014, umgesetzt in § 5 Absatz 4 Nummer 4 Beihilfeverordnung (BVO), keinen Anspruch auf Beihilfe zugesprochen bekommen hatte, da sie mit ihren jährlichen Einkünften leicht über dieser Grenze war.

In der Vorinstanz hatte der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Baden-Württemberg (Urteil vom 14. Dezember 2017, Az. 2 S 1289/16) des Weiteren entschieden, dass diese Regelung des Haushaltsbegleitgesetzes, umgesetzt im LBG, unwirksam sei, da sie nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Begründung genügen würde. Der Landesgesetzgeber müsse sich unter Beachtung seiner Fürsorgepflicht an sachlichen Kriterien orientieren und dürfe sich nicht ausschließlich, wie in dem Fall geschehen, fiskalisch motivieren lassen. Zudem habe der Gesetzgeber mit der Festlegung einer Einkünftegrenze von 10.000 Euro seinen Gestaltungsspielraum evident überschritten, sodass die Regelung in § 5 Absatz 4 Nummer 4 BVO nicht

mehr von der Ermächtigungsgrundlage des § 78 Absatz 2 LBG gedeckt gewesen sei.

Als Folge dieser Rechtsprechung war die Landesregierung gezwungen, ihre Regelungen im LBG sowie der Besoldungsverordnung anzupassen, insbesondere die Einkünftegrenze wieder anzuheben. In dem kürzlich in die Anhörung gegebenen Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes Baden-Württemberg und anderer Rechtsvorschriften ist hierfür eine Rückkehr zu einer Grenze von 18.000 Euro vorgesehen, die ab dem Jahr 2021 auf 20.000 Euro erhöht werden soll, was ausdrücklich begrüßt wird.

Mit dem Antrag sollen die Auswirkungen der ergangenen Rechtsprechung auf die darin einschlägige Regelung der Einkünftegrenze aber auch auf weitere beihilferechtliche Verschlechterungen erfragt werden. So ist die ebenfalls mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014 ergangene Einführung eines einheitlichen Beihilfebemessungssatzes von 50 Prozent auch für Beihilfeberechtigte mit mehr als einem beihilfeberechtigten Kind in derselben Regelungsumgebung des LBG und der Beihilfeverordnung sowie derselben Begründung ergangen, wie die Senkung der Einkünftegrenze. Zudem lässt die deutliche finanzielle Schlechterstellung der Beihilfeberechtigten in diesem Fall auch die Höhe des Bemessungssatzes zumindest rechtlich unsicher erscheinen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 16. Juli 2020 Nr. 1-0374.0/111 nimmt das Ministerium für Finanzen zu dem oben genannten Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. welche rechtlichen Konsequenzen sie aus den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) (5 C 4.18) vom 28. März 2019 und dem Verwaltungsgerichtshof (VGH) Baden-Württemberg vom 14. Dezember 2017 (Az. 2 S 1289/16) zur Unwirksamkeit der derzeitigen Regelungen über die Einkünftegrenzen von Ehegatten und Lebenspartnern für die Beihilfefähigkeit zieht;

Zu 1.:

Bei den Urteilen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Az. 2 S 1289/16) sowie darauf aufbauend des Bundesverwaltungsgerichts (5 C 4.18) handelt es sich jeweils um eine Einzelfallentscheidung. In Reaktion auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wird die Einkünftegrenze für Ehegattinnen und Ehegatten, Lebenspartnerinnen und Lebenspartner neu gefasst und im Landesbeamtengesetz normiert. Sie soll rückwirkend zum 1. Januar 2013 auf 18.000 Euro und ab dem 1. Januar 2021 auf 20.000 Euro angehoben werden.

In Bezug auf die weiteren Beihilfemaßnahmen durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013/14 (HHBegleitG 2013/14) sieht die Landesregierung aufgrund der genannten Entscheidungen zur Einkünftegrenze keinen Handlungsbedarf.

2. ob sie davon ausgeht, dass die nunmehr erneut einzuführende Einkommensgrenze von 18.000 Euro jährlich rechtlich wirksam ist, nachdem der VGH Baden-Württemberg in der unter Ziffer 1 genannten Entscheidung die Grenze von 10.000 Euro als deutlich zu gering angesehen und es dabei ausdrücklich offengelassen hat, ob beim Überschreiten der 10.000 Euro-Grenze von einer wirtschaftlichen Unabhängigkeit auszugehen wäre;

Zu 2.:

Das Kriterium der wirtschaftlichen Unabhängigkeit ist ein der Auslegung zugänglicher Rechtsbegriff, der durch die bisherige Einkünftegrenze in § 5 Ab-

satz 4 Nummer 4 Beihilfeverordnung (BVO) konkretisiert wurde. Bei der Festlegung des Grenzbetrags kommt dem Gesetzgeber ein gewisser Gestaltungsspielraum zu.

Bis zum HHBEGleitG 2013/14 galt nach § 5 Absatz 4 Nummer 4 BVO a. F. eine Einkünftegrenze von 18.000 Euro. Der VGH hielt zwar die 10.000 Euro-Einkünftegrenze für unwirksam, nicht jedoch die 18.000 Euro-Einkünftegrenze des § 5 Absatz 4 Nummer 4 BVO a. F., wonach „[...] diese offenkundig den Anforderungen der Ermächtigungsgrundlage an die Konkretisierung des Begriffs der wirtschaftlichen Unabhängigkeit des Ehegatten/Lebenspartners genügt. Dementsprechend hat auch das Bundesverwaltungsgericht (vgl. Urteile vom 10. Oktober 2013, a. a. O. und vom 3. Juni 2009, a. a. O.) eine Einkünftegrenze von 35.000 DM und der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (vgl. Beschluss vom 1. September 2017 – 14 ZB 15.1664 –, juris Rn. 8) eine Einkünftegrenze von 17.000 Euro (§ 4 Abs. 1 BBhV) nicht beanstandet.“

Nach eingehender rechtlicher Prüfung durch das Ministerium für Finanzen – auch unter Hinzuziehung einer externen Anwaltskanzlei – ist derzeit davon auszugehen, dass eine Wiederherstellung der Einkünftegrenze auf die Höhe von vor der Absenkung durch das HHBEGleitG 2013/14 (18.000 Euro) den aktuellen rechtlichen Vorgaben der Rechtsprechung entspricht und ab dieser Grenze von einer wirtschaftlichen Unabhängigkeit ausgegangen werden kann. Ob diese Auslegung des Begriffs der wirtschaftlichen Selbstständigkeit von der Rechtsprechung in einem eventuell zukünftigen Verfahren geteilt wird, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht vorhergesagt werden.

3. ob sie davon ausgeht, dass es einer Anhebung der Einkommensgrenze wie vorgesehen ab dem Jahr 2021 auf 20.000 Euro bedarf, um eine Art „Puffer“ für die Rechtswirksamkeit der Regelung zu haben;

4. ob es, sofern sie die Frage zur Ziffer 3 verneint, andere Gründe gibt, aufgrund derer die Einkünftegrenze ab dem Jahr 2021 auf 20.000 Euro jährlich erhöht wird;

Zu 3. und 4.:

Die Anhebung der Einkünftegrenze auf 20.000 Euro ab dem 1. Januar 2021 erfolgt zur Anpassung an die allgemeine Preis- und Einkünftesteigerung der vergangenen Jahre. Dies geht auch aus der Gesetzesbegründung zur Neufassung der Einkünftegrenze hervor.

5. ob sie aufgrund der Schaffung eines einheitlichen Beihilfebemessungssatzes in § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummern 1 und 2 Beihilfeverordnung (BVO) von 50 Prozent und damit einer faktischen Beihilfeverschlechterung von Beihilfeberechtigten mit mehr als einem Kind im Vergleich zur vorhergehenden Regelung, ebenfalls über das Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014, davon ausgeht, dass der materielle Gehalt der Rechtsgrundlage in § 78 Absatz 2 Landesbeamtengesetz (LBG) gegen den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes verstößt;

6. ob sie aufgrund der Schaffung eines einheitlichen Beihilfebemessungssatzes in § 14 Absatz 1 Satz 2 Nummern 1 und 2 BVO von 50 Prozent und damit einer faktischen Beihilfeverschlechterung von Beihilfeberechtigten mit mehr als einem Kind im Vergleich zur vorhergehenden Regelung, ebenfalls über das Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014, mit eben derselben, vom VGH Baden-Württemberg als nicht ausreichend angesehenen Begründung wie der Absenkung der Einkünftegrenzen, davon ausgeht, dass auch diese Regelung nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Begründung genügt;

7. ob sie davon ausgeht, dass die in der Begründung des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/2014 genannte Erhöhung der monatlichen Kosten seit der Einführung des einheitlichen Beihilfebemessungssatzes für beihilfeberechtigte Beamte mit einem berücksichtigungsfähigen Ehegatten oder Lebenspartner und mindestens zwei berücksichtigungsfähigen Kindern um rund 255 Euro monatlich im Vergleich zur Rechtslage nach altem Recht, nach der ein Beihilfebemessungssatz von 70 Prozent bestanden hätte, eine unter Fürsorgegesichtspunkten unzumutbare Eigenbelastung der Beihilfeberechtigten bedeutet;

8. *ob sie davon ausgeht, dass der einheitliche Beihilfebemessungssatz von 50 Prozent auch in dem unter der Ziffer 7 geschilderten Fall einer gerichtlichen Überprüfung standhalten würde oder ob es nicht angebracht wäre, einer Rechtsprechung insoweit zuvorzukommen;*

Zu 5. bis 8.:

Die Landesregierung sieht in Bezug auf die übrigen Beihilfemaßnahmen durch das HHBegleitG 2013/14 (Absenkung der Beihilfebemessungssätze, Anpassung der Kostendämpfungspauschale und Kürzungen beim Zahnersatz) mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerwG und des VGH Baden-Württemberg zur Einkünftegrenze von Ehegattinnen und Ehegatten, Lebenspartnerinnen und Lebenspartnern in der Beihilfe keinen Handlungsbedarf bei den anderen Beihilfemaßnahmen.

Das Urteil hat nur unmittelbare Auswirkungen für die Einkünftegrenze, nicht jedoch für die anderen Beihilfemaßnahmen. Insoweit geht die Landesregierung davon aus, dass die Entscheidungen des BVerwG und des VGH Baden-Württemberg den Maßnahmen nicht entgegensteht.

Das errechnete Einsparvolumen aller beihilferechtlichen Maßnahmen des HHBegleitG 2013/14 betrug im Haushaltsjahr 2013 rund 13 Mio. Euro und im Haushaltsjahr 2014 rund 22 Mio. Euro. Die Schätzungen des HHBegleitG 2013/14 weiterentwickelt, würde sich das erwartete Einsparvolumen für die zurückliegenden Haushaltsjahre wie folgt entwickeln: 2018 rund 37 Mio. Euro und 2019 rund 42 Mio. Euro. Für das aktuelle Haushaltsjahr 2020 würde das geschätzte Einsparvolumen bei rund 44 Mio. Euro liegen. Strukturell und auf Dauer wurden zum damaligen Zeitpunkt für alle Maßnahmen Einsparungen insgesamt von rund 200 Mio. Euro im Endausbau erwartet.

Es ist davon auszugehen, dass bei einer Rücknahme der Beihilfemaßnahmen des HHBegleitG 2013/14 das erhoffte jährliche Einsparvolumen in zukünftigen Haushaltsjahren ausfällt. Auch finanzielle Auswirkungen für vergangene Jahre können nicht ausgeschlossen werden.

Mangels entgegenstehender Rechtsprechung zu den weiteren Maßnahmen und auch aufgrund der finanziellen Auswirkungen einer vollständigen Rücknahme der Beihilfemaßnahmen des HHBegleitG 2013/14 sieht die Landesregierung derzeit keine Notwendigkeit einer eventuellen zukünftigen Rechtsprechung zuvorzukommen.

9. *wie die Beihilfebemessungssätze in den anderen Bundesländern ausgestaltet sind.*

Zu 9.:

In allen Ländern beträgt der Beihilfebemessungssatz für aktive Beamtinnen und Beamte ohne oder mit einem Kind 50 %.

Für aktive Beamtinnen und Beamte mit mindestens zwei Kindern beträgt der Beihilfebemessungssatz in den anderen Ländern in der Regel 70 %; ebenso für Ehegattinnen und Ehegatten sowie Lebenspartnerinnen und Lebenspartner.

Beamtinnen und Beamte im Ruhestand erhalten in Bremen in der Regel 60 %, in den übrigen Ländern 70 %.

Für Kinder und Waisen von Beamtinnen und Beamten sind in allen anderen Ländern 80 % als Beihilfebemessungssatz vorgesehen; lediglich in Bremen beträgt dieser in der Regel 70 %.

Sitzmann

Ministerin für Finanzen