

Antrag

der Abg. Stephen Brauer und Frank Bonath u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Finanzen

Auswirkungen des Urteils zur Kostendämpfungspauschale auf Baden-Württemberg

Antrag

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

1. wie viele beihilfeberechtigte Personen des Landes sowie der Kommunen/Kommunalverbände es aktuell in Baden-Württemberg gibt (bitte differenziert nach Land und Kommunen sowie nach aktiven Beamten, pensionierten Beamten sowie Familienangehörigen von Beamten);
2. wie hoch die Gesamtaufwendungen des Landes für die Beihilfen im Jahr 2022 und 2023 jeweils waren (bitte differenziert nach Aufwendungen für Beihilfen für aktive Beamten, pensionierte Beamten sowie Familienangehörige von Beamten);
3. wie viele Widersprüche gegen den Einbehalt der Kostendämpfungspauschale es von beihilfeberechtigten Personen des Landes Baden-Württemberg in den Jahren 2022 und 2023 jeweils gegeben hat;
4. wie viele Klagen gegen den Einbehalt der Kostendämpfungspauschale es von beihilfeberechtigten Personen des Landes Baden-Württemberg bisher gegeben hat;
5. wie hoch die entstehenden Kosten für das Land wären, wenn den o. g. Widersprüchen (vgl. Ziffer 3) stattgegeben werden muss und damit für diese Personen die Kostendämpfungspauschale ausgezahlt werden muss;
6. wie hoch die entstehenden Kosten für das Land wären, wenn die o. g. Klagen (vgl. Ziffer 4) erfolgreich sind und damit für diese Personen die Kostendämpfungspauschale ausgezahlt werden muss;
7. wie hoch die eingesparten Kosten für das Land aufgrund der Kostendämpfungspauschale im Jahr 2022 und 2023 jeweils – ggf. näherungs-/schätzungsweise – waren;

Eingegangen: 12.7.2024/Ausgegeben: 12.8.2024

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

8. welche finanziellen Auswirkungen den Kommunen in Baden-Württemberg durch das Urteil zur Kostendämpfungspauschale sowie etwaige Anpassungen (vgl. Ziffer 13) drohen;
9. wie sie die Auswirkungen des Gerichtsurteils des Bundesverwaltungsgerichts sowie dessen Begründung zum Thema Kostendämpfungspauschale (BVerwG 5 C 5.22) auf Baden-Württemberg einschätzt;
10. inwieweit aufgrund des Urteils bereits Handlungsanleitungen, Anweisungen oder Informationsschreiben an das Landesamt für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg (LBV), andere nachgeordnete Stellen der Landesregierung oder an Beihilfeberechtigte geplant bzw. bereits herausgegeben wurden;
11. inwiefern das LBV bereits „aktiv auf Widersprüche zurückgekommen ist“ oder bis wann dies geplant ist, so wie es auf der Homepage des LBV angekündigt ist;
12. welche Schritte ihrer Einschätzung nach möglich oder notwendig wären, um eine Kostendämpfungspauschale innerhalb der Beihilfe zukünftig verfassungskonform ausgestalten zu können;
13. inwiefern sie aufgrund dessen welchen Handlungsbedarf sieht, insbesondere ob sie die Einbringung eines Gesetzes zur Neuregelung der Kostendämpfungspauschale in Betracht zieht;
14. wie sie die Forderung bewertet, die Kostendämpfungspauschale bei der Beihilfe abzuschaffen;
15. inwiefern sie für den anstehenden Doppelhaushalt bereits Vorkehrungen/Planungen bezüglich drohender Nachzahlungen, einer Aussetzung oder Abschaffung der Kostendämpfungspauschale getroffen hat oder plant, zu treffen.

8.7.2024

Brauer, Bonath, Fischer, Fink-Trauschel, Goll, Haußmann,
Hoher, Dr. Jung, Reith, Dr. Rülke, Dr. Schweickert FDP/DVP

Begründung

Das Bundesverwaltungsgericht hat im März 2021 die Ausgestaltung der Kostendämpfungspauschale im Rahmen der Beihilfe in Baden-Württemberg für verfassungswidrig erklärt (BVerwG 5 C 5.22). Die Begründung des Urteils liegt in der Zwischenzeit vor. Daher erkundigen sich die Antragsteller nach den Konsequenzen der Gerichtsentscheidung sowie dem weiteren Vorgehen der Landesregierung.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 6. August 2024 Nr. FM1-0374-12/6 nimmt das Ministerium für Finanzen im Einvernehmen mit dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg zu dem Antrag wie folgt Stellung:

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

1. wie viele beihilfeberechtigte Personen des Landes sowie der Kommunen/Kommunalverbände es aktuell in Baden-Württemberg gibt (bitte differenziert nach Land und Kommunen sowie nach aktiven Beamten, pensionierten Beamten sowie Familienangehörigen von Beamten);

Zu 1.:

Zum Stichtag 1. Juli 2024 sind folgende beihilfeberechtigte Personen sowie berücksichtigungsfähige Angehörige beim Land vorhanden:	
Aktive Beamte	194 487
Berücksichtigungsfähige Angehörige	176 131
Versorgungsempfänger	145 687
Berücksichtigungsfähige Angehörige	69 951

Zu den Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern gehören neben den pensionierten Beamtinnen und Beamten auch Witwen und Witwer sowie Vollwaisen. Zu den berücksichtigungsfähigen Angehörigen zählen die Ehegatten sowie die im Familienzuschlag nach dem Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg berücksichtigungsfähigen Kinder.

Auf Grundlage des derzeitigen Datenbestands ergeben sich beim Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg (KVBW) folgende Zahlen:	
Aktive Beamte	34 606
Berücksichtigungsfähige Angehörige	45 455
Versorgungsempfänger	20 395
Berücksichtigungsfähige Angehörige	16 332

Bei den Daten ist zu beachten, dass dem KVBW bei der Beihilfe Änderungen in den persönlichen Verhältnissen – wie beispielsweise die Angaben der Ehegatten bzw. der Lebenspartner – in der Regel nur im Rahmen der Antragstellung mitgeteilt werden. Daher enthalten die vom KVBW ausgewerteten Daten nicht jederzeit den tatsächlichen bzw. aktuellen Stand möglicher berücksichtigungsfähiger Angehöriger.

2. wie hoch die Gesamtaufwendungen des Landes für die Beihilfen im Jahr 2022 und 2023 jeweils waren (bitte differenziert nach Aufwendungen für Beihilfen für aktive Beamten, pensionierte Beamten sowie Familienangehörige von Beamten);

Zu 2.:

Die nachfolgend dargestellten Gesamtaufwendungen stellen die zustehenden Beihilfeleistungen für aktive Beamtinnen und Beamte, Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger sowie berücksichtigungsfähige Angehörige dar. Darin sind die Beträge für Abzüge aufgrund von bereits gewährten Abschlägen, Überversicherungen sowie der Kostendämpfungspauschale nicht berücksichtigt, da diese nicht personengruppenbezogen dargestellt werden können.

	2022 (in Euro)	2023 (in Euro)
Aktive Beamte und Versorgungsempfänger gesamt	1 750 485 994,91	2 034 037 367,29
davon beihilfeberechtigte Personen	1 352 767 576,09	1 573 928 207,85
davon berücksichtigungsfähige Angehörige	397 718 418,87	460 109 159,44
Aktive Beamte gesamt	567 856 865,94	653 049 726,80
davon beihilfeberechtigte Personen	341 235 581,98	390 564 888,08
davon berücksichtigungsfähige Angehörige	226 621 283,96	262 484 838,72
Versorgungsempfänger gesamt	1 182 629 129,02	1 380 987 640,49
davon beihilfeberechtigte Personen	1 011 531 994,11	1 183 363 319,77
davon berücksichtigungsfähige Angehörige	171 097 134,91	197 624 320,72

Es wird darauf hingewiesen, dass das dargestellte Auszahlungsvolumen nicht deckungsgleich mit den Beihilfeausgaben im Landeshaushalt ist. Im Landeshaushalt werden bei den Beihilfeausgaben beispielsweise Rückzahlungen überzahlter Beihilfe oder auch die Einnahmen aus der Eigenbeteiligung der beihilfeberechtigten Personen für die Inanspruchnahme von Wahlleistungen gegengerechnet.

3. wie viele Widersprüche gegen den Einbehalt der Kostendämpfungspauschale es von beihilfeberechtigten Personen des Landes Baden-Württemberg in den Jahren 2022 und 2023 jeweils gegeben hat;

Zu 3.:

Im Kalenderjahr 2022 wurden von den beihilfeberechtigten Personen 7 002 Widersprüche gegen den Anzug der Kostendämpfungspauschale erhoben. Im Kalenderjahr 2023 waren es 6 829 Widersprüche.

4. wie viele Klagen gegen den Einbehalt der Kostendämpfungspauschale es von beihilfeberechtigten Personen des Landes Baden-Württemberg bisher gegeben hat;

Zu 4.:

Im Kalenderjahr 2022 wurde keine Klage gegen den Abzug der Kostendämpfungspauschale erhoben. Im Kalenderjahr 2023 war es eine Klage, die den Abzug für das Kalenderjahr 2022 betraf, wobei es dem Kläger primär um einen lediglich anteiligen Abzug der Kostendämpfungspauschale wegen seines unterjährigen Eintritts in das Beamtenverhältnis geht. Das Verwaltungsgericht hat noch nicht in der Sache entschieden.

5. wie hoch die entstehenden Kosten für das Land wären, wenn den o. g. Widersprüchen (vgl. Ziffer 3) stattgegeben werden muss und damit für diese Personen die Kostendämpfungspauschale ausgezahlt werden muss;

Zu 5.:

In den Kalenderjahren 2022 und 2023 erhobene Widersprüche können sich wegen der dreijährigen Verjährungsfrist im Beihilferecht nach § 17 Absatz 10 Beihilfeverordnung gegen den Abzug der Kostendämpfungspauschale für die Jahre 2020 bis 2023 richten. Eine Ist-Auswertung der in Abzug gebrachten Beträge bei den Personalfällen, die Widerspruch in den Kalenderjahren 2022 und 2023 erhoben haben (s. o. Ziffer 3.), ergibt Stand April 2024 folgende Kosten:

Im Kalenderjahr 2022: 2 478 685,00 Euro.

Im Kalenderjahr 2023: 2 407 685,00 Euro.

6. wie hoch die entstehenden Kosten für das Land wären, wenn die o. g. Klagen (vgl. Ziffer 4) erfolgreich sind und damit für diese Personen die Kostendämpfungspauschale ausgezahlt werden muss;

Zu 6.:

Der Kläger würde bei einem Unterliegen des Landes die anteilige Kostendämpfungspauschale in Höhe von rund 50 Euro ausbezahlt bekommen.

7. wie hoch die eingesparten Kosten für das Land aufgrund der Kostendämpfungspauschale im Jahr 2022 und 2023 jeweils – ggf. näherungs-/schätzungsweise – waren;

Zu 7.:

	2022	2023
Kostendämpfungspauschale	42 667 310,27 Euro	44 402 420,55 Euro

8. welche finanziellen Auswirkungen den Kommunen in Baden-Württemberg durch das Urteil zur Kostendämpfungspauschale sowie etwaige Anpassungen (vgl. Ziffer 13) drohen;

Zu 8.:

Etwaige finanzielle Auswirkungen lassen sich erst konkret beziffern, wenn die Urteilsgründe abschließend ausgewertet sind und über etwaige Folgemaßnahmen entschieden ist. Nach Mitteilung des KVBW liegen diesem ca. 9 000 Widersprüche vor, die sich gegen den Abzug der Kostendämpfungspauschale richten. Auf Basis der durchschnittlich einbehaltenen Kostendämpfungspauschale ergibt sich rechnerisch ein Betrag von ca. 944 000 Euro. Im Jahr 2023 wurde aufgrund der Regelungen zur beihilferechtlichen Kostendämpfungspauschale beim KVBW insgesamt ein Betrag von 7 088 617 Euro von der festgesetzten Beihilfe einbehalten.

9. wie sie die Auswirkungen des Gerichtsurteils des Bundesverwaltungsgerichts sowie dessen Begründung zum Thema Kostendämpfungspauschale (BVerwG 5 C 5.22) auf Baden-Württemberg einschätzt;

Zu 9.:

Das Gerichtsurteil des Bundesverwaltungsgerichts sowie dessen Begründung wirkt sich zunächst unmittelbar auf den entschiedenen Einzelfall aus. Der Kläger wandte sich mit seiner Klage im Hauptantrag dagegen, dass ihm für die Jahre 2017 und 2018 als W 3-Professor eine um 50,00 Euro pro Jahr höhere Kostendämpfungspauschale als C 4-Professoren abgezogen wurde. Auf die Berufung des Landes Baden-Württemberg hob der VGH Mannheim mit Urteil vom 4. Mai 2021 das Urteil des VG Karlsruhe auf und wies die Klage im Hauptantrag ab (Az.: 2 S 2103/20). Im Gegensatz zum VG Karlsruhe hielt der VGH Mannheim § 15 Absatz 1 Satz 5 Beihilfeverordnung (BVO) in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 2013/14 für wirksam.

Er begründete insbesondere ausführlich, dass die Regelung nicht gegen den Vorbehalt des Gesetzes verstoße, keine prozedurale Begründungspflicht bestanden habe und die unterschiedlich hohe Kostendämpfungspauschalen für C 4- und W 3-Professoren mit Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz vereinbar sei.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Regelung zur Kostendämpfungspauschale in § 15 Absatz 1 Beihilfeverordnung (BVO) im Revisionsverfahren (Az.: 5 C 5.22) aus formalen Gründen für unwirksam erklärt. Da § 15 BVO nur inzident auf seine Wirksamkeit überprüft wurde, wurde die Unwirksamkeit der Regelung nicht mit

Wirkung inter omnes ausgesprochen. Das Bundesverwaltungsgericht hat nicht darüber entschieden, ob § 15 Absatz 1 BVO noch aus weiteren Gründen unwirksam ist. Das Gericht macht neben der Entscheidung über den Einzelfall deutlich, dass eine rechtskonforme Regelung einer Kostendämpfungspauschale möglich ist. Die Begründung des Urteils enthält dabei klare Vorgaben an den parlamentarischen Gesetzgeber zur Regelung einer Kostendämpfungspauschale. Demnach genügt es nicht, dass die Kostendämpfungspauschale in Baden-Württemberg lediglich in der Beihilfeverordnung geregelt ist. Der Landesgesetzgeber muss selbst eine präzise und detaillierte Rechtsgrundlage für eine Kostendämpfungspauschale schaffen, die klar definiert, welchen Rahmen die Eigenbeteiligung der Beamtinnen und Beamten nicht überschreiten darf und ob sowie gegebenenfalls nach welchen Gesichtspunkten die Kostendämpfungspauschale der Höhe nach gestaffelt werden muss. Das Gerichtsurteil des Bundesverwaltungsgerichts sowie dessen Begründung zum Thema Kostendämpfungspauschale wirkt sich somit über den Einzelfall hinaus aus, da die bisherigen Regelungen zur Kostendämpfungspauschale in Baden-Württemberg angepasst werden müssen.

10. inwieweit aufgrund des Urteils bereits Handlungsanleitungen, Anweisungen oder Informationsschreiben an das Landesamt für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg (LBV), andere nachgeordnete Stellen der Landesregierung oder an Beihilfeberechtigte geplant bzw. bereits herausgegeben wurden;

Zu 10.:

Das Ministerium für Finanzen hat dem LBV für einen einheitlichen Verwaltungsvollzug eine Handlungsanweisung zur Verfügung gestellt. Zudem wurden Informationen zur Entscheidung des Bundesverwaltungsrechts zur Kostendämpfungspauschale auf der Internetseite des LBV eingestellt und mit dem Hinweis auf das Vorliegen der schriftlichen Urteilsbegründung aktualisiert.

Das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen hat die vom Ministerium für Finanzen an das LBV gerichtete Handlungsanweisung an den KVBW mit der Bitte weitergeleitet, eine einheitliche Verfahrensweise entsprechend dem Vorgehen beim LBV herzustellen.

11. inwiefern das LBV bereits „aktiv auf Widersprüche zurückgekommen ist“ oder bis wann dies geplant ist, so wie es auf der Homepage des LBV angekündigt ist;

Zu 11.:

Bisher ist das LBV noch nicht aktiv auf Widersprüche zurückgekommen. Dies ist geplant, sobald dem LBV eine sachgerechte Entscheidung auf Basis einer rechtskonformen Regelung zur Kostendämpfungspauschale möglich ist.

12. welche Schritte ihrer Einschätzung nach möglich oder notwendig wären, um eine Kostendämpfungspauschale innerhalb der Beihilfe zukünftig verfassungskonform ausgestalten zu können;

Zu 12.:

Um eine Kostendämpfungspauschale innerhalb der Beihilfe zukünftig verfassungskonform auszugestalten, ist es notwendig, die Vorgaben aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Antwort zu Ziffer 9) umzusetzen. Hierzu muss der Landesgesetzgeber selbst die Verantwortung für die Regelung einer Kostendämpfungspauschale übernehmen. Dies kann durch eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage im Landesbeamtengesetz (LBG) erfolgen, welche spezifisch genug ist, um den Verordnungsgeber bei der Umsetzung einer Regelung zur Kostendämpfungspauschale zu leiten. Zudem ist es dem Landesgesetzgeber auch möglich, die Rechtsgrundlage für den Abzug einer Kostendämpfungspauschale im LBG selbst zu regeln.

13. inwiefern sie aufgrund dessen welchen Handlungsbedarf sieht, insbesondere ob sie die Einbringung eines Gesetzes zur Neuregelung der Kostendämpfungspauschale in Betracht zieht;

Zu 13.:

Um den Anforderungen an eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage für eine Kostendämpfungspauschale gerecht zu werden, wird in Betracht gezogen, die Rechtsgrundlage für eine Kostendämpfungspauschale im LBG zu regeln.

14. wie sie die Forderung bewertet, die Kostendämpfungspauschale bei der Beihilfe abzuschaffen;

Zu 14.:

Die Kostendämpfungspauschale stellt sicher, dass Beamtinnen und Beamte sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger einen nach Besoldungsgruppen pauschal und sozial gestaffelten sowie zumutbaren Eigenanteil an den Gesundheitsaufwendungen beitragen, was gleichermaßen zu einer nachhaltigeren Finanzierung des Beihilfesystems beiträgt. Ein zumutbarer Beitrag an den Gesundheitsaufwendungen steht auch mit dem verfassungsrechtlich verbrieften Anspruch der Beamtinnen und Beamten auf Fürsorgemaßnahmen für notwendige Behandlungen, Medikamente oder Hilfsmittel im Einklang. In der Gesamtschau besteht ein Erfordernis für die Beibehaltung der Kostendämpfungspauschale in einer rechtssicheren Ausgestaltung.

15. inwiefern sie für den anstehenden Doppelhaushalt bereits Vorkehrungen/Planungen bezüglich drohender Nachzahlungen, einer Aussetzung oder Abschaffung der Kostendämpfungspauschale getroffen hat oder plant, zu treffen.

Zu 15.:

Für den anstehenden Doppelhaushalt ist vorgesehen, eine entsprechende Vorsorge im Personalglobaltitel zu hinterlegen.

Dr. Bayaz

Minister für Finanzen