

Änderung des Abgeordnetengesetzes im Zusammenhang mit der Kostendämpfungspauschale nach § 12 c der Beihilfenverordnung

A. Auftrag

Vor dem Hintergrund der Einführung der Kostendämpfungspauschale im Beihilferecht der Beamten in Rheinland-Pfalz soll dargelegt werden, ob diese im Wege einer sinngemäßen Anwendung der Beihilfevorschriften unmittelbar auf Abgeordnete angewandt werden kann oder ob es hierzu einer gesetzlichen Regelung im Abgeordnetengesetz bedarf.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

B. Gutachterliche Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Um die rechtliche Problematik einer Kostendämpfungspauschale für Abgeordnete und Versorgungsempfänger nach dem Abgeordnetengesetz darstellen zu können, erscheint es hilfreich, zunächst der derzeitigen Regelung in Rheinland-Pfalz (1.) die entsprechenden Vorschriften der Bundesländer, die eine Kostendämpfungspauschale eingeführt haben (2.), gegenüberzustellen.

1. Derzeitige Regelung in Rheinland-Pfalz

Nach § 19 Abs. 1 Satz 1 des Landesgesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages Rheinland-Pfalz¹ (AbgG RhPf) erhalten die Abgeordneten und die Versorgungsempfänger einen Zuschuss zu den notwendigen Kosten in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen in sinngemäßer Anwendung der Beihilfenvorschriften für Landesbeamte, sofern sich ein Anspruch auf Beihilfe nicht aus anderen bundes- oder landesrechtlichen Bestimmungen ergibt. Anstelle des Zuschusses nach Absatz 1 erhalten die Abgeordneten und Versorgungsempfänger einen Zuschuss zu ihren Krankenversicherungsbeiträgen, soweit der Arbeitgeber keine Beiträge nach § 249 des Fünften Buches des Sozialgesetzbuches² zahlt oder kein Anspruch auf einen Beitragszuschuss nach § 257 des Fünften Buches des Sozialgesetzbuches³ besteht (§ 19 Abs. 2 Satz 1 AbgG RhPf). In den Fällen, in denen Krankenkassen im Sinne von § 4 Abs. 2 des Fünften Buches des Sozialgesetzbuches⁴ nachweislich keine Leistungen zu den Aufwendungen gewähren oder satzungsgemäß nur einen Zuschuss leisten, sind abweichend von Satz 1 die

¹ vom 21. Juli 1978, GVBl.S. 587, zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.April 2002, BS 1101-4

² Dies sind die Beiträge des Arbeitgebers für in der gesetzlichen Krankenkasse pflichtversicherte Beschäftigte.

³ Dies sind unter bestimmten Voraussetzungen zu leistende Beitragszuschüsse des Arbeitgebers zur freiwilligen Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung oder zur privaten Krankenversicherung

⁴ Dies sind die gesetzlichen Krankenkassen: Allgemeine Ortskrankenkassen, Betriebskrankenkassen, Innungskrankenkassen, die See-Krankenkasse, Landwirtschaftliche Krankenkassen, die Bundesknappschaft als Träger der knappschaftlichen Krankenversicherung und die Ersatzkassen

geltend gemachten Aufwendungen nach Absatz 1 beihilfefähig; die beihilfefähigen Aufwendungen werden um diesen Zuschuss gekürzt (§ 19 Abs. 2 Satz 4 AbgG RhPf).

Die Kostendämpfungspauschale für Beamte in Rheinland-Pfalz ist in dem durch die 14. Landesverordnung zur Änderung der Beihilfenverordnung vom 10.12.2002⁵ eingeführten § 12 c der Beihilfenverordnung (BVO RhPf)⁶ geregelt. Gemäß dieser Vorschrift wird je Kalenderjahr, in dem die Aufwendungen in Rechnung gestellt worden sind, die nach Anwendung des § 12 b verbleibende Beihilfe um folgende Kostendämpfungspauschale gekürzt:

Stufe	Besoldungsgruppen	Betrag
1	Besoldungsgruppen A 7 und A 8	100,00 EUR
2	Besoldungsgruppen A 9 bis A 11	150,00 EUR
3	Besoldungsgruppen A 12 bis A 15, B 1, C 1 und C 2, H 1 bis H 3, R 1, W 1	300,00 EUR
4	Besoldungsgruppen A 16, B 2 und B 3, C 3, H 4 und H 5, R 2 und R 3, W 2	450,00 EUR
5	Besoldungsgruppen B 4 bis B 7, C 4, R 4 bis R 7, W 3	600,00EUR
6	Höhere Besoldungsgruppen	750,00 EUR

Die Beiträge nach Absatz 1 werden bei Teilzeitbeschäftigung im gleichen Verhältnis wie die Arbeitszeit vermindert (Absatz 2). Gemäß Absatz 3 der genannten Vorschrift bemessen sich die Beiträge nach Absatz 1 bei Ruhestandsbeamten und früheren Beamten nach dem Ruhegehaltssatz (Nr. 1), bei Witwen und Witwern nach 55 v.H. des Ruhegehaltssatzes (Nr. 2); dabei darf die Kostendämpfungspauschale in den Fällen der Nummer 1 70 v. H. und in den Fällen der Nummer 2 40 v. H. nicht übersteigen. Die Kostendämpfungspauschale nach den Absätzen 1 bis 3 vermindert sich um 40,00 EUR für jedes berücksichtigungsfähige Kind oder jedes Kind, das nur deshalb nicht berücksichtigungsfähig ist, weil es selbst beihilfeberechtigt ist (Absatz 4). Die Höhe der Kostendämpfungspauschale richtet sich nach den bei der erstmaligen Antragstellung im Kalenderjahr maßgebenden Verhältnissen (Absatz 5). Nach Absatz 6 entfällt die Kostendämpfungspauschale unter anderem bei Witwen und Witwern in dem Kalenderjahr, in dem der Anspruch nach § 1 Abs. Nr. 3 entsteht

⁵ GVBl. S. 510

⁶ vom 31. März 1958, GVBl. S. 103, zuletzt geändert durch ÄndVO vom 10.12.2002, BS 2030-1-50

(Nr. 2), bei Waisen (Nr. 3) und bei Mitgliedern von Krankenkassen im Sinne des § 4 Abs. 2 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (Nr. 5).

2. Regelungen in anderen Bundesländern

Bisher wird wie in Rheinland-Pfalz in den Ländern Baden-Württemberg⁷, Berlin⁸ und Nordrhein-Westfalen⁹ die Beihilfe der Beamten um eine Kostendämpfungspauschale gekürzt. In Niedersachsen wurde ab dem 1. Januar 2002 die Beihilfefähigkeit der Aufwendungen für Wahlleistungen bei stationärer Behandlung grundsätzlich abgeschafft, gleichzeitig entfiel die bis dahin geltende Kostendämpfungspauschale¹⁰.

Für Abgeordnete gilt die Kostendämpfungspauschale in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, wobei Nordrhein-Westfalen im Abgeordnetengesetz die Höhe der Kostendämpfungspauschale für Abgeordnete gesondert geregelt hat. In Baden-Württemberg bedurfte es einer derartigen Regelung nicht, da dort eine für alle Besoldungsgruppen einheitliche Kostendämpfungspauschale gilt und sich demnach die Problematik der Höhe der Kostendämpfungspauschale für Abgeordnete nicht stellt. In Niedersachsen galt die Kostendämpfungspauschale für Abgeordnete – entsprechend der Regelung für Beamte – bis zum 31. Dezember 2001; auch dort war für Abgeordnete die Höhe der Kostendämpfungspauschale im Abgeordnetengesetz gesondert geregelt. Da das Abgeordnetengesetz von Berlin keinen Beihilfeanspruch des Abgeordneten vorsieht, findet dort die für Beamte geltende Kostendämpfungspauschale auf Abgeordnete keine Anwendung.

Der besseren Übersichtlichkeit wegen sind die Regelungen der einzelnen Bundesländer im Folgenden in tabellarischer Form dargestellt:

⁷ § 15 Abs. 1 der Verordnung des Finanzministeriums über die Gewährung von Beihilfen in Geburts-, Krankheits-, Pflege- und Todesfällen vom 28. Juli 1995, GVBl. S. 561, zuletzt geändert durch ÄndVO v. 29. Oktober 2001

⁸ § 44 Abs. 4 bis 8 Landesbeamtengesetz in der Fassung vom 20. Februar 1979, GVBl. S. 368, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2002

⁹ § 12a der Verordnung über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen vom 27. März 1975, GV NRW S. 332, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2003

¹⁰ Abschaffung der Kostendämpfungspauschale in Niedersachsen durch das Haushaltsbegleitgesetz 2002 vom 18. Dezember 2001, Nds. GVBl. S. 806

	<p>Abgeordnetengesetz</p>	<p>Beihilfevorschriften</p>																		
<p>Nordrhein-Westfalen</p>	<p>§ 20 Abs. 1: Abgeordneten und die Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger nach diesem Gesetz erhalten einen Zuschuss zu den notwendigen Kosten in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen in sinngemäßer Anwendung der Beihilfevorschriften für Landesbeamtinnen und Landesbeamte (Satz 1). ... Soweit in den Beihilfevorschriften für Landesbeamtinnen und Landesbeamte eine über die Eigenvorsorge hinausgehende vorgeschriebene Selbstbeteiligung an den Kosten vorgesehen ist, richtet sie sich für die Präsidentin oder den Präsidenten nach der höchsten, für die Vizepräsidentinnen oder die Vizepräsidenten nach der zweithöchsten und für die übrigen Mitglieder des Landtags nach der dritthöchsten der für Landesbeamtinnen und Landesbeamte geltenden Stufen (Satz 3). Abweichend von der für Landesbeamtinnen und Landesbeamte geltenden Beihilfevorschriften beträgt die Selbstbeteiligung für ehemalige Präsidentinnen und Präsidenten, die eine Altersentschädigung oder eine Versorgung nach § 41 Abs. 2 bis zu der in § 13 Satz 1 genannten Höhe beziehen, 250 Euro, für ehemalige Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten 200 Euro und für ehemalige Abgeordnete 150 Euro. Für jedes weitere Jahr der Mitgliedschaft in einem Parlament nach § 14 erhöht sich die Selbstbeteiligung bis zum 20. Jahr um 23 Euro für ehemalige Präsidentinnen oder Präsidenten, um 18 Euro für ehemalige Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten und um 14 Euro für ehemalige Abgeordnete. Für die Bezieher von Hinterbliebenenversorgung beträgt die Selbstbeteiligung 40 vom Hundert der Selbstbeteiligung nach den Sätzen 4 und 5.</p>	<p>§ 12 a Beihilfenverordnung: (1) Die nach Anwendung des § 12 Abs. 7 verbleibende Beihilfe wird je Kalenderjahr, in dem ein Beihilfeantrag gestellt wird, um folgende Kostendämpfungspauschale gekürzt:</p> <table border="1" data-bbox="486 194 1038 1077"> <thead> <tr> <th>Stufe</th> <th>Besoldungsgruppe</th> <th>Betrag</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Besoldungsgruppen A 7 bis A 11</td> <td>150 Euro</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Besoldungsgruppen A 12 bis A 15, B 1, C 1 und C 2, H 1 bis H 3, R 1</td> <td>300 Euro</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Besoldungsgruppen A 16, B 2 und B 3, C 3, H 4 und H 5, R 2 und R 3</td> <td>450 Euro</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Besoldungsgruppen B 4 bis B 7, C 4, R 4 bis R 7</td> <td>600 Euro</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>Höhere Besoldungsgruppen</td> <td>750 Euro</td> </tr> </tbody> </table> <p>(2) – (4) ... (5) Die Kostendämpfungspauschale nach den Absätzen 1 bis 3 vermindert sich um 40 Euro für jedes berücksichtigungsfähige Kind oder jedes Kind, das nur deshalb nicht berücksichtigungsfähig ist, weil es selbst beihilfeberechtigt ist. (6) Die Höhe der Kostendämpfungspauschale richtet sich nach den bei der erstmaligen Antragstellung im Kalenderjahr maßgebenden Verhältnissen. (7) Für Aufwendungen für Vorsorgeuntersuchungen (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3) oder Aufwendungen wegen dauernder Pflegebedürftigkeit (§ 5) entfällt die Kostendämpfungspauschale.</p>	Stufe	Besoldungsgruppe	Betrag	1	Besoldungsgruppen A 7 bis A 11	150 Euro	2	Besoldungsgruppen A 12 bis A 15, B 1, C 1 und C 2, H 1 bis H 3, R 1	300 Euro	3	Besoldungsgruppen A 16, B 2 und B 3, C 3, H 4 und H 5, R 2 und R 3	450 Euro	4	Besoldungsgruppen B 4 bis B 7, C 4, R 4 bis R 7	600 Euro	5	Höhere Besoldungsgruppen	750 Euro
Stufe	Besoldungsgruppe	Betrag																		
1	Besoldungsgruppen A 7 bis A 11	150 Euro																		
2	Besoldungsgruppen A 12 bis A 15, B 1, C 1 und C 2, H 1 bis H 3, R 1	300 Euro																		
3	Besoldungsgruppen A 16, B 2 und B 3, C 3, H 4 und H 5, R 2 und R 3	450 Euro																		
4	Besoldungsgruppen B 4 bis B 7, C 4, R 4 bis R 7	600 Euro																		
5	Höhere Besoldungsgruppen	750 Euro																		

	Abgeordnetengesetz	Beihilfavorschriften
Baden-Württemberg	<p>§ 19 Abs. 1: Die Abgeordneten und die Versorgungsempfänger nach diesem Gesetz erhalten einen Zuschuss zu den notwendigen Kosten in Krankheits-, Pflege-, Geburts- und Todesfällen in sinngemäßer Anwendung der Beihilfavorschriften für Landesbeamte, sofern sich ein Anspruch auf Beihilfe nicht aus anderen landesrechtlichen Vorschriften ergibt. ...</p>	<p>§ 15 Abs. 1 Beihilfenverordnung: Die Beihilfe wird vor Anwendung der Absätze 2 bis 4 um eine Kostendämpfungspauschale von 76,69 Euro für jedes Kalenderjahr gekürzt, in dem Belege über beihilfefähige Aufwendungen ausgestellt sind oder für das eine pauschale Beihilfe geltend gemacht wird. Hiervon ausgenommen sind Waisen.</p>
Berlin	<p>§ 19 Abs. 1: Die Abgeordneten und die Versorgungsempfänger nach diesem Gesetz erhalten auf Antrag einen Zuschuss zu ihren Krankenversicherungsbeiträgen, wenn sie nicht nach den Vorschriften der Reichsversicherungsordnung oder des Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte Anspruch auf einen Zuschuss zu ihren Krankenversicherungsbeiträgen haben. ...</p>	<p>§ 44 Abs. 4 Landesbeamtengesetz: Die nach Anwendung des § 14 der Beihilfavorschriften verbleibende Beihilfe wird je Kalenderjahr, in dem ein Beihilfeantrag gestellt wird, bei den Angehörigen der Besoldungsgruppen A ... bis A ... um ... Euro ... gekürzt (Kostendämpfungspauschale).</p>

Wie sich hieraus ergibt, ist die Rechtslage (nach Besoldungsgruppen gestaffelte Kostendämpfungspauschale für Beamte und grundsätzliche Beihilfeberechtigung der Abgeordneten, auf die die Beihilfevorschriften für Beamte sinngemäß anzuwenden sind) derzeit lediglich in Nordrhein-Westfalen vergleichbar¹¹. Dort wurde – bei sinngemäßer Anwendung der Beihilfevorschriften für Landesbeamte im Übrigen – für beihilfeberechtigte Abgeordnete und Versorgungsempfänger nach dem Abgeordnetengesetz eine gesonderte gesetzliche Regelung betreffend die Höhe der Kostendämpfungspauschale für einzelne Gruppen von Abgeordneten bzw. Versorgungsempfänger getroffen (§ 20 Abs. 1 Satz 4 bis 6 AbgG NW).

II. Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung in Rheinland-Pfalz

Fraglich ist nun, ob in Rheinland-Pfalz (ebenfalls) eine gesetzliche Regelung erforderlich ist, um die Kostendämpfungspauschale auf Abgeordnete anwenden zu können oder ob über die in § 19 Abs. 1 Satz 1 AbgG RhPf geregelte sinngemäße Anwendung der Beihilfevorschriften für Landesbeamte die in der BVO RhPf getroffenen Bestimmungen zur Kostendämpfungspauschale „unmittelbar“ auf beihilfeberechtigte Abgeordnete angewandt werden können.

Vorliegend spricht Einiges für das Erfordernis einer gesonderten gesetzlichen Regelung betreffend die Höhe der Kostendämpfungspauschale für Abgeordnete und Versorgungsempfänger nach dem Abgeordnetengesetz.

Gegen eine unmittelbare Anwendung der Kostendämpfungspauschale auf Abgeordnete über die Verweisung in § 19 Abs. 1 Satz 1 AbgG RhPf erheben sich verfassungsrechtliche Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit und Bestimmtheit der Regelung.

Nach dem in Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland¹² (GG) als Ausfluss des Rechtsstaatsgedankens verankerten Bestimmtheitsgebot ist

¹¹ In Niedersachsen war die Situation bis zum 31. Dezember 2001 für beihilfeberechtigte Abgeordnete vergleichbar, wobei allerdings – anders als in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen - die Beihilfe als Ausnahme zum grundsätzlichen gewährten Kostenzuschuss zur Kranken- und Pflegeversicherung geregelt ist.

¹² vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002

es erforderlich, dass gesetzliche Regelungen hinreichend bestimmt sind¹³. Eine Vorschrift muss in ihren Voraussetzungen und in ihrem Inhalt so formuliert sein, dass die von ihr Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können¹⁴. Allerdings lässt die Auslegungsbedürftigkeit einer Vorschrift noch nicht den Schluss zu, diese sei zu unbestimmt¹⁵. Dies ist erst gerechtfertigt, wenn die Regelung – auch unter Zuhilfenahme der bestehenden Auslegungsregeln – unklar oder widersprüchlich bleibt¹⁶.

Ausgehend hiervon spricht vorliegend Einiges dafür, dass die derzeit geltende Regelung in Rheinland-Pfalz unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit und Bestimmtheit bedenklich ist.

Durch die Verweisung in § 19 Abs. 1 Satz 1 AbgG RhPf hat der Gesetzgeber zwar zum Ausdruck gebracht, dass für Abgeordnete und Versorgungsempfänger nach dem Abgeordnetengesetz die Beihilfenvorschriften der Beamten sinngemäß – d.h. soweit sie mit dem Status des Abgeordneten vereinbar sind¹⁷ – zur Anwendung gelangen sollen. Auch spricht nahezu alles dafür, dass aus dem Status des Abgeordneten für sich genommen keine Gründe herzuleiten sind, die bei vergleichender Betrachtung einer grundsätzlichen Anwendung der Kostendämpfungspauschale auch auf Abgeordnete entgegenstehen könnten.

Gleichwohl lässt sich unter Berücksichtigung der in der juristischen Methodenlehre anerkannten Auslegungsmethoden keine inhaltliche Ausgestaltung ermitteln, mit der die in § 12 c BVO RhPf geregelte Kostendämpfungspauschale über § 19 Abs. 1 Satz 1 AbgG RhPf in Einklang mit den dargestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Abgeordneten zur Anwendung gebracht werden könnte.

Dies ist im Wesentlichen durch die unterschiedlichen Strukturen von Abgeordnetenentschädigung und Beamtenbesoldung begründet.

¹³ BVerfGE 49, 168 (181) ; 59, 104 (114) ; BVerwG, Urt. v. 16.11.1984 – Az.: 4 C 3/81 - , NVwZ 1985, 271 ; Sommermann in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage 2000, Art. 20 Abs.3, Rn. 279

¹⁴ BVerfGE 21, 73 (79) ; 59, 104 (114) ; 63, 312 (323) ; Sommermann, a.a.O.

¹⁵ BVerfGE 49, 168 (181) ; 63, 312 (323) ; BVerwG NVwZ 1985, 271

¹⁶ Sommermann, a.a.O.

¹⁷ Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, Kommentar, 2001, § 27 Rn. 9

So setzt sich die Besoldung der Beamten, dem Alimentationsprinzip Rechnung tragend, aus dem Grundgehalt, das in seiner Höhe vom innegehabten Amt sowie - in den meisten Besoldungsgruppen¹⁸ - vom Dienst- bzw. Lebensalter abhängig ist, dem Familienzuschlag, Zulagen, Vergütungen, Auslandsdienstbezügen, jährlichen Sonderzuwendung, vermögenswirksamen Leistungen und einem jährlichen Urlaubsgeld zusammen (§ 1 Abs. 2 und 3 Bundesbesoldungsgesetz¹⁹ - BBesG -). Anknüpfend an diese differenzierte Gestaltung zur Gewährleistung einer amtsangemessenen Besoldung im Einzelfall hat der Ordnungsgeber die Kostendämpfungspauschale - wie bereits dargestellt - unter Berücksichtigung der einzelnen Besoldungsgruppen der Höhe nach gestaffelt.

Ausgehend von dem Prinzip, dass alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt sind²⁰, erhalten demgegenüber die Abgeordneten gemäß § 5 Abs. 1 AbgG RhPf grundsätzlich eine einheitliche Entschädigung in Höhe von 4980,81 EUR. Lediglich für wenige Abgeordnete – den Präsidenten, die Vizepräsidenten und die Fraktionsvorsitzenden – wird aufgrund ihrer herausgehobenen Stellung in einem obersten Verfassungsorgan in Ausnahme von diesem Prinzip eine höhere Entschädigung für zulässig erachtet²¹. Für den Präsidenten und die Fraktionsvorsitzenden beträgt die Entschädigung das Zweifache, für stellvertretende Präsidenten das Eineinhalbfache der Entschädigung für Abgeordnete (§ 5 Abs. 2 AbgG RhPf). Bereits aufgrund dieser unterschiedlichen Systematik der Besoldung der Beamten und der Entschädigung der Abgeordneten lässt sich auf der Grundlage der derzeitigen Regelung eine sachlich zu rechtfertigende eindeutige Zuordnung der Abgeordnetenentschädigung zu einer der Stufen der Kostendämpfungspauschale nicht vornehmen.

Dies wird bereits ersichtlich, wenn man beispielsweise versucht, bei einem „einfachen“ Abgeordneten die Zuordnung zu einer Stufe der Kostendämpfungspauschale vorzunehmen. Mangels inhaltlicher Vergleichbarkeit eines Abgeordnetenmandats mit einer – wie auch immer gearteten – Beamten-tätigkeit kann eine Einstufung nur anhand eines Vergleichs der Höhe der

¹⁸ Die Besoldungsgruppen B und W sind weder von der Dienst- noch von der Lebensaltersstufe abhängig.

¹⁹ in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002, BGBl. I S. 3020

²⁰ vgl. hierzu ausführlich: BVerfGE 40, 296 (317 f.)

²¹ BVerfGE 40, 296 (318) ; BVerfG Urteil v. 21. Juli 2000, Az.: BvH 3/91, DVBl. 2000, 1600 (1604)

Einkünfte des Abgeordneten mit denen der Beamtengruppen, die den jeweiligen Stufen der Kostendämpfungspauschale zugeordnet sind, vorgenommen werden. Hierbei stellt sich bereits die Frage, welche der genannten Besoldungselemente bei einem derartigen Vergleich zu berücksichtigen sind, etwa nur das Grundgehalt oder auch jährliche Sonderzuwendungen, Urlaubsgeld und vermögenswirksamen Leistungen. Selbst wenn man – ausgehend von dem Umstand, dass bei der Staffelung der Kostendämpfungspauschale nur die Zuordnung zu einer bestimmten Besoldungsgruppe maßgeblich ist – lediglich das Grundgehalt des Beamten zugrunde legt, lässt sich eine konkrete, sachlich zu begründende Zuordnung zu einer bestimmten Stufe der Kostendämpfungspauschale nach der derzeitigen Rechtslage nicht vornehmen. Ausgehend von der Einkommenshöhe könnte sowohl eine Zuordnung zur Besoldungsgruppe A 15 oder B 1 (Kostendämpfungspauschale: 300 Euro) als auch zu den Besoldungsgruppen A 16 (Kostendämpfungspauschale: 450 Euro) in Betracht kommen.

So beträgt das Anfangsgrundgehalt eines Beamten der Besoldungsgruppe A 15 monatlich 3737,16 EUR, das Endgrundgehalt 4704,62 EUR. Für die Beamten der Besoldungsgruppe A 16 beträgt das Anfangsgrundgehalt 4127,57 EUR und das Endgrundgehalt 5246,49 EUR. Beamte der Besoldungsgruppe B1 beziehen ein Grundgehalt in Höhe von 4704,62 EUR monatlich²².

Für die Frage, welche Gehaltsstufe des Grundgehalts im Hinblick auf die durchaus nicht unerheblichen Differenzen in der Besoldungshöhe innerhalb einer Besoldungsgruppe dem Vergleich zugrunde zu legen ist, lassen sich ebenfalls keine sachgerechten Kriterien finden. Bereits hieraus erschließt sich, dass nach dem derzeit geltenden Recht die Frage, in welcher Höhe bei einem einfachen Abgeordneten die Kostendämpfungspauschale in Ansatz zu bringen wäre, nicht mit der nach dem Bestimmtheitsgrundsatz notwendigen Eindeutigkeit beantwortet werden kann.

Die gleiche Problematik stellt sich auch für die Entschädigung des Präsidenten, der Vizepräsidenten und der Versorgungsempfänger nach dem Abgeordnetengesetz.

²² vgl. Anlage IV zum Bundesbesoldungsgesetz

Ausgehend hiervon erscheint eine unmittelbare Anwendung der Beihilfenvorschriften für Beamte über § 19 Abs. 1 Satz 1 AbgG RhPf, soweit es die Kostendämpfungspauschale betrifft, nicht möglich, da eine dem Bestimmtheiterfordernis genügende sinngemäße Anwendung – aufgrund der beschriebenen, unterschiedlichen Strukturen von Abgeordnetenentschädigung und Beamtenbesoldung – ausscheiden dürfte. Dies bedeutet im Ergebnis, dass derzeit bei Abgeordneten keine Kostendämpfungspauschale von der zu gewährenden Beihilfe in Abzug gebracht werden kann.

Vor diesem Hintergrund spricht Vieles dafür, wie in Nordrhein-Westfalen, im Abgeordnetengesetz zumindest die Höhe der Kostendämpfungspauschale – gegebenenfalls gestaffelt nach der Höhe der Entschädigung bzw. der Versorgungsleistungen – festzulegen und im Übrigen dann die nach den Beihilfenvorschriften für Beamte geltenden Bestimmungen über § 19 Abs. 1 Satz 1 AbgG RhPf sinngemäß zur Anwendung gelangen zu lassen²³.

III. Fazit:

Von der rechtlichen Systematik (nach Besoldungsgruppen gestaffelte Kostendämpfungspauschale für Beamte und grundsätzliche Beihilfeberechtigung der Abgeordneten, auf die die Beihilfenvorschriften für Beamte sinngemäß anzuwenden sind) ist die Rechtslage lediglich in Nordrhein-Westfalen mit derjenigen in Rheinland-Pfalz vergleichbar. Dort wurde - anders als bisher in Rheinland-Pfalz - eine gesonderte gesetzliche Regelung betreffend die Höhe der Kostendämpfungspauschale für einzelne Gruppen von Abgeordneten bzw. Versorgungsempfänger im Abgeordnetengesetz getroffen.

Es spricht Einiges dafür, dass die derzeit in Rheinland-Pfalz geltende Regelung unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit und Bestimmtheit (Artikel 20 Abs. 3 GG) bedenklich ist. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen von Abgeordnetenentschädigung und Beamtenbesoldung erscheint eine unmittelbare

²³ Über die sinngemäße Anwendung kämen dann beispielweise die Bestimmungen über die Verminderung der Kostendämpfungspauschale für berücksichtigungsfähige Kinder (§ 12 c Abs. 4 BVO RP) oder das Entfallen der Kostendämpfungspauschale für bestimmte Personengruppen oder Aufwendungen (§ 12 c Abs. 6 BVO RP) zur Anwendung.

Anwendung der Beihilfavorschriften für Beamte über § 19 Abs. 1 Satz 1 AbgG RhPf, soweit es die Kostendämpfungspauschale betrifft, nicht möglich, da eine dem Bestimmtheitserfordernis genügende sinngemäße Anwendung ausscheiden dürfte. Dies bedeutet im Ergebnis, dass derzeit bei Abgeordneten keine Kostendämpfungspauschale von der zu gewährenden Beihilfe in Abzug gebracht werden kann.

Vor diesem Hintergrund spricht Vieles dafür auch in Rheinland-Pfalz im Abgeordnetengesetz zumindest die Höhe der Kostendämpfungspauschale – gegebenenfalls gestaffelt nach der Höhe der Entschädigung bzw. der Versorgungsleistungen – festzulegen und im Übrigen die nach den Beihilfavorschriften für Beamte geltenden Bestimmungen über § 19 Abs. 1 Satz 1 AbgG RhPf zur Anwendung gelangen zu lassen.

IV. Exkurs:

Anwendung der Kostendämpfungspauschale auf Abgeordnete, die in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind

Unabhängig von der Frage, ob hinsichtlich der Höhe der Kostendämpfungspauschale für Abgeordnete eine Regelung im Abgeordnetengesetz erforderlich ist, soll im Folgenden die Frage erörtert werden, ob die Kostendämpfungspauschale gegebenenfalls auf in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherte Abgeordnete anzuwenden wäre.

Gemäß § 12 c Abs. 6 Satz 1 Nr.5 der Beihilfeverordnung (BVO) entfällt für Beamte die Kostendämpfungspauschale, wenn sie Mitglieder von Krankenkassen im Sinne des § 4 Abs. 2 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch²⁴ sind.

Dies gilt unabhängig von der Frage, ob sie in der gesetzlichen Krankenkasse pflichtversichert oder freiwillig versichert sind. Soweit diese Personen gemäß § 3 a

²⁴ Dies sind die gesetzlichen Krankenkassen: Allgemeine Ortskrankenkassen, Betriebskrankenkassen, Innungskrankenkassen, die See-Krankenkasse, Landwirtschaftliche Krankenkassen, die Bundesknappschaft als Träger der knappschaftlichen Krankenversicherung und die Ersatzkassen.

BVO einen Anspruch auf „ergänzende“ Beihilfe haben, wird dieser mithin nicht um die Kostendämpfungspauschale gekürzt.

Dies ist dadurch begründet, dass Beamten, die in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind, keine Doppelbelastung aufgebürdet werden soll. Denn auch die „ergänzende“ Beihilfe deckt Aufwendungen, die durch den Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenkassen nicht oder nicht vollständig erfasst werden, nicht in vollem Umfang, sondern nur zu einem gewissen Prozentsatz (vgl. § 12 BVO). Daraus folgt, dass sich der in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherte Beamte bei Aufwendungen, die nicht durch den Leistungskatalog der Krankenversicherung abgedeckt sind, regelmäßig selbst an den Kosten hierfür zu beteiligen hat. Eine weitere Belastung durch die Kostendämpfungspauschale wurde daher nicht als billig angesehen.

Bei Abgeordneten, die in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind (§ 19 Abs. 2 Abgeordnetengesetz), ist die Situation derjenigen der Beamten insofern vergleichbar.

Daher dürfte - auch nach Einführung einer Regelung zur Höhe der Kostendämpfungspauschale im Abgeordnetengesetz - im Hinblick auf die grundsätzlich sinngemäße Anwendung der Beihilfevorschriften auf Abgeordnete (§ 19 Abs. 1 Satz 1 Abgeordnetengesetz) im Übrigen auch für diese, soweit sie in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind, die Kostendämpfungspauschale jedenfalls entfallen.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t