

Bezirk Nord | Besenbinderhof 60 | 20097 Hamburg

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Finanzausschuss
Herrn Vorsitzenden Thomas Rother
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2118

**Stellungnahme zur Einführung einer pauschalen Beihilfe in Schleswig-Holstein
(Drucksachen 19/1138 (neu) und 19/1070)**

1. März 2019

Sehr geehrter Herr Rother,
sehr geehrte Damen und Herren,

Olaf Schwede
Öffentlicher Dienst

Olaf.Schwede@dgb.de

Telefon: 040-2858-236
Telefax: 040-2858-227

OS

Besenbinderhof 60
20097 Hamburg

<http://nord.dgb.de>

der Finanzausschuss des Landtages von Schleswig-Holstein hat den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) mit Schreiben vom 11. Februar 2019 um eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer pauschalen Beihilfe für gesetzlich krankenversicherte Beamtinnen und Beamte (Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 19/1138 (neu)) und zum Antrag „Wahlmöglichkeit bei der Krankenversicherung für Beamtinnen und Beamte schaffen“ (Antrag der Abgeordneten des SSW, Drucksache 19/1070) gebeten. Dieser Bitte komme der DGB hiermit gerne nach.

Zur Gesamtbewertung des vorliegenden Gesetzesentwurfes

Der vorliegende Gesetzesentwurf und der Antrag der Abgeordneten des SSW werden vom DGB und seinen Gewerkschaften ausdrücklich unterstützt. Mit dem Gesetzesentwurf und dem Antrag wird ein Anliegen aufgegriffen, welches der DGB wiederholt gegenüber der Landesregierung und auch gegenüber dem Landtag im Rahmen von Stellungnahmen zur Beihilfe und zur Weiterentwicklung des Besoldungsrechtes formuliert und unterstrichen hat.

Der Gesetzesentwurf würde die bestehende Benachteiligung von Beamtinnen und Beamten, die sich schon bisher freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) versichert haben, beenden. Diese mussten bisher den Arbeitgeber- und den Arbeitnehmerbeitrag selber tragen, konnten ergänzend aber nur wenige Leistungen der Beihilfe in Anspruch nehmen. Dies stellt für die Betroffenen eine hohe finanzielle Belastung dar. Der DGB hält es deswegen für angemessen, wenn der Dienstherr durch eine pauschale Beihilfe einen Beitrag zu den Kosten der Krankenversicherung auch für in der GKV versicherte Beamtinnen und Beamte leistet. Die zukünftige Möglichkeit einer pauschalen Beihilfe entlastet die freiwillig in der GKV versicherten Beamtinnen und Beamten deutlich. Dies ist damit auch ein Beitrag zur Gleichbehandlung der Beamtinnen und Beamten.

Es ist aus Sicht des DGB vollkommen richtig und angemessen, den Beamtinnen und Beamten zum Zeitpunkt der Verbeamtung ein einmaliges Wahlrecht zwischen dem klassischen Modell aus einer privaten Krankenversicherung (PKV) plus Beihilfe und einer Mitgliedschaft in der GKV einzuräumen. Die Grenzen der Wahlmöglichkeit und des Wechsels zwischen den Systemen ergeben sich dabei sowohl aus der Notwendigkeit dauerhafter Mitgliedschaften als auch aus bundesrechtlichen Regelungen.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Regelung stellt einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung und Modernisierung des Berufsbeamtentums im Rahmen der hergebrachten Grundsätze nach Artikel 33 Abs. 5 GG dar.

Der von der SPD-Fraktion vorgelegte Gesetzesentwurf entspricht – mit leichten redaktionellen Anpassungen – dem Wortlaut des § 80 Abs. 11 des Hamburgischen Beamtengesetzes (HmbBG). Zur Gewährleistung der Verfassungskonformität wäre jedoch aus Sicht des DGB eine Härtefallregelung analog § 80 Abs. 9 HmbBG zu ergänzen.¹

Darüber hinaus empfiehlt der DGB in der Gesetzesbegründung einen Hinweis darauf aufzunehmen, dass bei der Berechnung der Pauschale stets die von der Krankenversicherung berechneten und dem Versicherten jährlich mitgeteilten Krankenversicherungsbeiträge zu Grunde zu legen sind. Die Pauschale wäre damit explizit nicht auf die Hälfte des sich aus der monatlichen Besoldung rechnerisch ergebenden Versicherungsbeitrag begrenzt, sondern würde bis zur Beitragsbemessungsgrenze auch weitere Einkünfte der Beamtinnen und Beamten berücksichtigen.²

Zur Frage der Zielgruppen

Der DGB geht davon aus, dass das neue Modell der pauschalen Beihilfe insbesondere für lebensältere Neuverbeamtete, Menschen mit Familie oder gesundheitlichen Beeinträchtigungen sowie dauerhaft in Teilzeit beschäftigte Beamtinnen und Beamte interessant sein wird. Auch für Beamtinnen und Beamte mit Schwerbehinderungen ist der Gesetzesentwurf eine deutliche Entlastung.³ Insbesondere gegenüber diesen Zielgruppen wird mit dem Gesetzesentwurf auch die Attraktivität des Berufsbeamtentums gestärkt.

Beamtinnen und Beamte, die bisher schon freiwillig in der GKV versichert waren und bisher den Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil selber gezahlt haben, können künftig alternativ zu den klassischen Leistungen der Beihilfe einen Zuschuss des Dienstherrn in Form der pauschalen Beihilfe erhalten. Dies stellt für diese Gruppe eine erhebliche Entlastung dar.

¹ Nähere Ausführungen hierzu finden sich im Kapitel „Zur verfassungsrechtlichen Bewertung“ in dieser Stellungnahme. Vgl. auch Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache 21/11426 vom 19.12.2017, S. 3.

² Vgl. Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache 21/11426 vom 19.12.2017, S. 4.

³ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 19/1986, Schreiben des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung vom 30. Januar 2019.

Für neue Beamtinnen und Beamten wird insgesamt die Wahlfreiheit zwischen den Systemen der Krankenversorgung deutlich gestärkt. Damit wird gleichzeitig die Versicherungsneutralität des Beihilfesystems und des Dienstherrn betont.

Die Attraktivität einer Versicherung in der GKV gegenüber dem bisherigen Modell aus Beihilfe plus einer Versicherung in der PKV ist dabei nicht zu unterschätzen. Neben den bisher angedeuteten Vorteilen von einkommens- und nicht risikoabhängigen Beiträgen, der Familienversicherung und der nicht stattfindenden Gesundheitsprüfung entfällt bei einer Versicherung in der GKV auch die für das Beihilfesystem typische Abrechnungsbürokratie. Darüber hinaus müssen auch Leistungen nicht vorfinanziert und hierfür nicht teils erhebliche private Rücklagen gebildet werden.

Zur Situation der Beihilfe- und Heilfürsorgeberechtigten

Der Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion sieht für einen Großteil der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein keine Veränderung zum Status quo vor. Eine Einschränkung von Leistungen oder aber Ansprüchen der Beamtinnen und Beamten ist mit dem Gesetzesentwurf nicht verbunden. Die Möglichkeit einer pauschalierten Beihilfe besteht als freiwillige Wahlmöglichkeit im Wesentlichen für neue Beamtinnen und Beamte, die bisher schon in der GKV versichert waren, bzw. für Beamtinnen und Beamte, die sich bisher schon auf freiwilliger Basis in der GKV versichert haben.

Für alle anderen Beamtinnen und Beamten, die entweder Leistungen der Beihilfe oder der Heilfürsorge in Anspruch nehmen, ändert sich nichts. Es gibt im Regelfall keine Möglichkeit in die GKV zu wechseln. Auch Kürzungen oder Änderungen in den bisherigen Leistungen sind mit dem Gesetzesentwurf nicht verbunden.

Nachteile für die bisher vorhandenen Beihilfe- und Heilfürsorgeberechtigten sind damit für den DGB aus dem Gesetzesentwurf nicht erkennbar.

Zu den bisherigen Erfahrungen in Hamburg

Eine umfassende Auswertung der Inanspruchnahme der pauschalen Beihilfe in Hamburg ist dem Senat erst nach Ablauf des gesamten Haushaltsjahrs möglich und liegt damit noch nicht vor.

In Reaktion auf eine kleine Anfrage der CDU-Opposition hat der Hamburger Senat jedoch ein positives erstes Fazit gezogen. Demnach nutzten Ende Januar 2019 bereits 1.015 Beamtinnen und Beamte der Freien und Hansestadt Hamburg das neue Angebot, weitere Anträge waren in der Bearbeitung.

Eine erste vorläufige Auswertung zeigt, dass die Nutzung des Angebots je nach Laufbahngruppe und Besoldung sehr unterschiedlich ist. Während sich im allgemeinen Verwaltungsdienst fast bis zu 50 Prozent der neuen Beamtinnen und Beamten für das Angebot der pauschalen Beihilfe entscheiden, liegt die Nutzung in den höheren Besoldungsgruppen darunter. Bei Lehrerinnen und Lehrern zum Beispiel beträgt die Nutzungsquote rund 20 Prozent. Für

Polizisten und Feuerwehrleute, die Heilfürsorge erhalten, besteht hingegen gar keine Veranlassung, die pauschale Beihilfe zu nutzen.

Seit August mussten im Jahr 2018 circa eine Million Euro für die pauschale Beihilfe aufgewendet werden. Damit liegen die Kosten unter der ursprünglichen Prognose, wonach für ein ganzes Jahr 5,8 Millionen Euro veranschlagt wurden. Der Hamburgische Senat hatte ursprünglich geschätzt, dass circa 2.400 Beamtinnen und Beamte bereits früher gesetzlich versichert waren und bisher ihre Beiträge vollständig selbst gezahlt haben. Genaue Zahlen darüber stehen nicht zur Verfügung.⁴

Aus Sicht des DGB ist zu den Zahlen anzumerken, dass wegen des bundesrechtlich geregelten Zugangs zur gesetzlichen Krankenversicherung das Modell der pauschalen Beihilfe nur neuen Beamten beziehungsweise bereits gesetzlich Versicherten offen steht. Dies schränkt die maximal mögliche Nachfrage von vornherein ein. Keine große Relevanz hat die pauschale Beihilfe für Bereiche mit Anspruch auf Heilfürsorge (Polizei und Feuerwehr).

Auch die bisher isolierte Einführung in Hamburg und die damit noch verbundenen potentiellen Probleme beim Länderwechsel können eine abschreckende Wirkung auf interessierte Neubeamtinnen und Neubeamte gehabt haben.

Darüber hinaus ist auf das Problem der Beamtenkinder hinzuweisen, die aus der PKV kommen und keine Vorversicherungszeiten in der GKV vorzuweisen haben. Diese können sich nicht für eine freiwillige Versicherung in der GKV entscheiden.

Vor diesen Hintergründen und unter Berücksichtigung der intensiven Werbekampagne der PKV gegen das Hamburger Modell, teilt der DGB die positive Bewertung des Senates der Freien und Hansestadt Hamburg.

Zur Frage der anfallenden Kosten

Die von der SPD-Fraktion vorgeschlagene Regelung ist eingangs zwar mit Mehrkosten für das Land Schleswig-Holstein verbunden, könnte aber langfristig Kompensationseffekte, insbesondere bei älteren Pensionärinnen und Pensionären, bewirken – und gleichzeitig seitens der Beamtinnen und Beamten das Risiko steigender Beiträge zur privaten Krankenversicherung vermeiden.

Berechnungen zu ggf. entstehenden Mehrkosten müssen dabei immer berücksichtigen, dass das Beamtenverhältnis und damit auch die Pflicht des Dienstherrn zur Alimentation und Fürsorge auf Lebenszeit bestehen. Kostenrechnungen, die für die Alimentation und Fürsorge anfallenden Ausgaben nur auf zehn oder zwanzig Jahre berechnen, besitzen damit nur eine beschränkte Aussagekraft.

⁴ Alle Angaben nach Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache 21/15950, und der Pressemitteilung „Pauschale Beihilfe erfolgreich gestartet“ der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz vom 31. Januar 2019, <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/12121654/2019-01-31-bgv-pauschale-beihilfe/>

Mittlerweile dürfte allgemein anerkannt sein, dass in einer tragfähigen Haushaltsführung nicht nur die Kosten der jährlichen Besoldung berücksichtigt werden müssen, sondern auch die Ausgaben für zukünftig anfallende Pensionen. Dieser Logik folgend muss auch im bisherigen Beihilfesystem berücksichtigt werden, dass immer älter werdende Beamtinnen und Beamte immer höhere Beihilfekosten verursachen. Dies gilt umso mehr als das mit der Pensionierung die Kostenerstattung in der Beihilfe von 50 Prozent auf 70 Prozent steigt. Bei einer freiwilligen Versicherung möglichst vieler Beamtinnen und Beamter in der GKV nach der Einführung der Möglichkeit einer pauschalen Beihilfe dreht sich das Prinzip um. Zwar entstehen hier ggf. zum Zeitpunkt der aktiven Beschäftigung für den Dienstherrn teilweise höhere Kosten, dafür sinken die Kosten mit dem sinkenden Einkommen nach der Pensionierung. Sie sind gleichzeitig verlässlicher zu planen und unabhängiger vom Gesundheitszustand der pensionierten Beamtinnen und Beamten.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass für freiwillig in der GKV versicherte Beamtinnen und Beamten auch nach der Einführung einer pauschalen Beihilfe deutlich niedrigere Verwaltungskosten anfallen, da die aufwändige Beihilfesachbearbeitung für diese Beamtinnen und Beamten entfällt.

Zur verfassungsrechtlichen Bewertung

Da es sich bei der pauschalen Beihilfe ebenfalls um eine Form der Beihilfeleistung durch den Dienstherrn handelt und sich die Beamtinnen und Beamten freiwillig für diese Variante entscheiden können, sieht der DGB keinerlei verfassungsrechtlichen Hindernisse für eine derartige Regelung. Mehrere Landesregierungen sind bisher zu einer identischen Bewertung gekommen und haben entsprechende Gesetzesentwürfe auf den Weg gebracht bzw. angekündigt. Voraussetzung für eine Verfassungskonformität ist die Aufnahme einer Härtefallregelung, die im vorliegenden Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion zu ergänzen wäre.

Zur Notwendigkeit einer Härtefallregelung

Die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern weist in der Antwort auf eine Kleine Anfrage darauf hin, dass „das System der Beihilfe kein notwendiger Bestandteil der Alimentation von Beamtinnen und Beamten ist. Die amtsangemessene Alimentation muss nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes lediglich die Kosten einer Krankenversicherung decken, die zur Abwendung krankheitsbedingter Belastungen erforderlich ist, soweit diese durch die Fürsorgepflicht nicht abgedeckt sind (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2002, 2 BvR 1053/98, Randziffer 30, zitiert nach juris). Die Beihilfe wird somit nicht automatisch von der Alimentationsverpflichtung erfasst und kann grundsätzlich geändert und durch andere beamtenrechtliche Leistungen ersetzt werden.“ Weiter wird dabei ausgeführt, dass sich der Dienstherr weder durch die Zahlung eines Arbeitgeberanteils zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung noch durch Zahlung eines Zuschusses zu

den Prämien für eine private Krankenvollversicherung vollständig seiner Fürsorge- und Alimentationspflicht entziehen kann, sodass in besonders gelagerten Fällen immer noch ein ergänzender Fürsorge- und Alimentationsanspruch bestehen kann.⁵

Ähnlich argumentiert die Bundesregierung in der Antwort auf eine Kleine Anfrage, indem sie zunächst den weiten Gestaltungsspielraum des Dienstherrn bei der Ausgestaltung der Fürsorge betont⁶, dann aber darauf verweist, dass bei der Einführung eines Zuschusses zur GKV als Alternative zum bisherigen System der Beihilfe „immer ein dem Beamtenverhältnis immanentes System fürsorgerechter Härtefallentscheidungen bei Notlagen vorgehalten werden müsse(n) [sic], wie es derzeit schnittstellenlos in die Beihilfe integriert ist. Beamtinnen und Beamte können nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung, insbesondere bei krankheitsbedingten Aufwendungen, nicht auf die Sozialhilfe verwiesen werden.“⁷

Diese Rahmensetzung ist im Rahmen der Einführung der pauschalen Beihilfe in Hamburg beachtet worden. Möglich ist nach wie vor – auch im Falle der Entscheidung für eine pauschale Beihilfe – in besonderen Ausnahmefällen eine zusätzliche Beihilfe zur Vermeidung von Härtefällen.⁸ Die entsprechende Regelung in § 80 Abs. 9 HmbBG lautet:

„Die oberste Dienstbehörde kann in besonderen Ausnahmefällen, die nur bei Anlegung strenger Maßstäbe anzunehmen sind, die Bemessungssätze erhöhen und Beihilfen unter anderen als den in diesem Gesetz und der auf Grundlage von Absatz 12 erlassenen Rechtsverordnung geregelten Voraussetzungen gewähren.“

Das Landesbeamtengesetz Schleswig-Holstein kennt keine entsprechende Regelung. Diese wäre in entsprechend angepasster Form im Rahmen des neuen § 80 a oder an anderer geeigneter Stelle zu ergänzen.

⁵ Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 7/942 vom 11. September 2017, S. 2-3.

⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11738 vom 29.03.2017, S. 2. Zitat: „Der Dienstherr muss aufgrund seiner Fürsorgepflicht Vorkehrungen dafür treffen, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt der Beamtinnen und Beamten und ihrer Angehörigen auch bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen durch Krankheits-, Geburts- oder Pflegefälle nicht gefährdet wird. Ob er dieser Pflicht über eine entsprechende Bemessung der Dienstbezüge, über Sachleistungen, Zuschüsse oder in sonst geeigneter Weise Genüge tut, bleibt seiner Entscheidung überlassen (Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 - 2 BvR 613/06 -).“

⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11738 vom 29.03.2017, S. 9.

⁸ Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache 21/11426 vom 19.12.2017, S. 3. Zitat: „Die Gewährung einer zusätzlichen Beihilfe im Ausnahmefall nach § 80 Absatz 9 HmbBG zur Vermeidung unbilliger Härten bleibt im Übrigen unberührt und ist auch bei Entscheidung für die Pauschale möglich.“

Zum Delegationsverbot

Kritiker der pauschalen Beihilfe verweisen auf das „Delegationsverbot“ und begründen damit eine angebliche Verfassungswidrigkeit. Der Dienstherr dürfe seine verfassungsmäßig vorgegebene Fürsorgepflicht nicht gänzlich auf ein anderes System delegieren, indem er die Beihilfe durch den Arbeitgeberzuschuss unwiderruflich ablöst.⁹

Diese Argumentation ist aus Sicht des DGB nicht einschlägig und ignoriert wesentliche Fakten. Die Ansprüche auf eine amtsangemessene Alimentation im Krankheitsfall, auf Leistungen aus der Dienstanfallfürsorge oder aber auf Leistungen der Beihilfe im Pflegefall werden von der Entscheidung für die pauschale Beihilfe nicht berührt. Die pauschale Beihilfe wird darüber hinaus auch nach der Pensionierung weiter gezahlt. In Härtefällen oder bei amtsunangemessenen Versorgungslücken kann der Dienstherr über die oben dargelegte Härtefallregelung seiner verfassungsrechtlich verankerten Fürsorgepflicht auch im Falle einer Entscheidung der Beamtin oder des Beamten für die pauschale Beihilfe nachkommen. Die Fürsorgepflicht wird damit nicht vollständig auf Dritte verlagert.

Der Gesetzgeber nutzt vielmehr mit der Einführung der pauschalen Beihilfe seinen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der Fürsorge. Ausführungen zum weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in dieser Frage finden sich auch in der einschlägigen Kommentierung zum Grundgesetz in Maunz/Dürig zu Artikel 33 Abs. 5 GG.¹⁰

Zu bedenken ist in der verfassungsrechtlichen Diskussion auch, dass die Beamtinnen und Beamten nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf ein Wahlrecht haben, das bisherige System aus Beihilfe plus privater Krankenversicherung also nicht verlassen müssen. Dies führt – zusammen mit der Härtefallregelung – zu einer anderen juristischen Ausgangslage. So geht beispielsweise der einschlägige Fachartikel zu diesem Thema von Herrn Prof. Dr. Josef Franz Lindner der Frage nach, „ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, die Beamten – etwa im

⁹ Hamburgische Bürgerschaft, Ausschussprotokoll Unterausschuss Personalwirtschaft und Öffentlicher Dienst, Ausschussprotokoll 21/5, 15.02.2018, S. 71 ff. und S. 79.

¹⁰ Badura in Maunz/Dürig GG Art. 33 Rn 71: „Die Fürsorgepflicht ist die allgemeine Grundlage des Anspruchs des Beamten auf angemessene Besoldung und Versorgung und, ergänzend, darüber hinaus darauf, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt des Beamten und seiner Familie auch bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen durch Krankheits-, Pflege-, Geburts- oder Todesfälle nicht gefährdet wird. Die Gewährung von **Beihilfen** findet ihre Grundlage in der Fürsorgepflicht des Dienstherrn, das System der Beihilfengewährung gehört jedoch nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Die nähere Ausgestaltung der Fürsorge in diesem Bereich und vor allem die Ausgestaltung des Systems von Beihilfeleistung einerseits und aus allgemeiner Alimentation finanzierter Eigenvorsorge andererseits, das Wechselspiel von Beihilfe und Alimentationsfinanzierung für die besonderen Aufwendungen für Krankheit, Pflege etc., ist einem weiten Beurteilungs- und Regelungsspielraum des Gesetzgebers überlassen. Es besteht keine spezielle verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Beamten und Versorgungsempfängern für Krankheitsfälle u. ä. Unterstützung gerade in Form von Beihilfen im Sinne der Beihilfenvorschriften oder gar von solchen Beihilfen in bestimmter Höhe zu gewähren.“

Rahmen einer allgemeinen Bürgerversicherung – in das System der gesetzlichen Krankenversicherung als pflichtversicherte Mitglieder einzubeziehen.“¹¹ Dies ist aber eine andere Fragestellung als sie sich in Bezug auf den nun vorliegenden Gesetzesentwurf stellt. Eine arbeitnehmeranaloge Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung für Beamtinnen und Beamte ist nicht Gegenstand des hier vorliegenden Gesetzesentwurfes.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass zunehmend der Leistungskatalog des SGB V zum Maßstab der Heilfürsorge und der Beihilfevorschriften wird. Verweise auf die Regelungen des SGB V sind damit nicht unüblich (vgl. beispielsweise in § 2 der Hamburgischen Heilfürsorgeverordnung, in § 2 der Landesverordnung über die Gewährung von Heilfürsorge für die Beamtinnen und Beamten des Einsatzdienstes der Feuerwehr und des Polizeivollzugsdienstes im Lande Schleswig-Holstein oder in § 9 der Beihilfeverordnung Schleswig-Holsteins).

Zur Problematik der Länderwechsler

Solange Hamburg als einziges Bundesland eine entsprechende Regelung eingeführt hat, kann es im Fall eines Länderwechsels zu Problemen kommen, wenn dann wieder der Wechsel von der gesetzlichen Krankenversicherung in eine private Krankenversicherung plus Beihilfe notwendig wird. Der DGB setzt sich deshalb bundesweit für die Schaffung entsprechender Regelungen ein. Wenn weitere Länder das Modell der pauschalen Beihilfe übernehmen, kehrt sich das Verhältnis jedoch um. Es sind dann die Länder im Nachteil, die eine entsprechende Regelung noch nicht verankert haben. Wechsel von Beamtinnen und Beamten mit der pauschalen Beihilfe in Länder, die diese Regelung noch nicht getroffen haben, sind hochgradig unattraktiv.

Nach gegenwärtigem Kenntnisstand ist die Einführung einer pauschalen Beihilfe in den Ländern Berlin, Brandenburg und Thüringen seitens der Landesregierungen bereits in der Umsetzung. In Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen ist das Hamburger Modell Gegenstand der parlamentarischen Diskussion.¹²

Grundsätzlich ist das Beamtenverhältnis jedoch seiner Art nach auf Lebenszeit angelegt und zwar der Regel nach bei einem Dienstherrn. Wechsel zwischen den Dienstherrn sind damit nach wie vor eher die Ausnahme. Dabei sind mit einem Wechsel heute schon Probleme z. B. bei der Anerkennung von Dienstzeiten, bei Fragen der Besoldung, beim Besoldungsniveau oder auch im Bereich der Beihilfe und der Heilfürsorge verbunden. Konkret müssen die in ein anderes Bundesland oder zum Bund wechselnden Beihilfeberechtigten mit unterschiedlichem Beihilfericht rechnen und ihre privaten Krankenversicherungen entsprechend anpassen.

Soweit Beamtinnen und Beamte in erheblicher Zahl von Amts wegen und damit nicht auf freiwilliger Basis zu einem anderen Dienstherrn übergeleitet werden, sind im Rahmen eines

¹¹ Prof. Dr. Josef Franz Lindner: Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung; in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft Januar/Februar 2018, S. 10-21.

¹² Pressemitteilung „Pauschale Beihilfe erfolgreich gestartet“ der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz vom 31. Januar 2019, <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/12121654/2019-01-31-bgv-pauschale-beihilfe/>

Staatsvertrages eh entsprechende Regelungen zu treffen. Hier wäre die weitere Gewährleistung der pauschalen Beihilfe für die betroffenen Beamtinnen und Beamten nur eine unter vielen zu klärenden dienstrechtlichen Fragen.

Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass mit der Einführung einer pauschalen Beihilfe ein erheblicher Wettbewerbsvorteil für das Land Hamburg bei der Gewinnung von Beamtinnen und Beamten entstanden ist. Dies gilt aus Sicht des DGB insbesondere für die Gruppen, für die eine Versicherung in der GKV zum Zeitpunkt der Verbeamtung attraktiv erscheint. Gerade im Bereich der Lehrkräfte, im Bereich technischer Berufe und im Bereich der Professoren macht die Möglichkeit eine pauschale Beihilfe gewährt bekommen zu können, einen erheblichen finanziellen Unterschied aus. Das Land Schleswig-Holstein wäre deswegen gut beraten, dem Vorbild Hamburgs zu folgen, um weitere Wettbewerbsnachteile bei der Gewinnung von neuen Beamtinnen und Beamten zu vermeiden. Neben der Möglichkeit der pauschalen Beihilfe bietet Hamburg neuen Beamtinnen und Beamten schon heute kürzere Arbeitszeiten, eine höhere Sonderzahlung und eine im Regelfall bessere Eingangsbesoldung.

Zur Entwicklung der privaten Krankenversicherung

Die mit der Einführung der pauschalen Beihilfe in Hamburg geschaffene Möglichkeit für neue Beamtinnen und Beamte bei entsprechenden Vorversicherungszeiten in der gesetzlichen Krankenversicherung frei zwischen den verschiedenen Modellen wählen zu können, fördert die Konkurrenz der Krankenversicherungssysteme und führt konkret zu Verbesserungen für die Versicherten in der privaten Krankenversicherung.

Dies belegt unter anderem die neuste Öffnungsaktion der PKV, die auch auf der Internetseite des Hamburger Abendblattes offensiv beworben wird. Zitat: „Seit 1. Januar 2019 steht die Private Krankenversicherung (PKV) allen Neubeamten offen – ob sie Vorerkrankungen haben oder nicht. Das garantiert die seit über zehn Jahren bewährte Öffnungsaktion der Privaten Krankenversicherung, die bisher jedoch nicht für Beamte auf Widerruf galt. Ab sofort ist das anders: Auch Beamte in der Ausbildung können sich nun unabhängig vom Gesundheitszustand privat versichern. Voraussetzung ist lediglich, dass sie einen entsprechenden Antrag innerhalb von sechs Monaten nach der Verbeamtung stellen. Übrigens: Diese Zugangsgarantie gilt auch für enge Angehörige der Beamten.“¹³

Die private Krankenversicherung reagiert damit unmittelbar auf den neuen Wettbewerb. Das Land Schleswig-Holstein sollte im Interesse der Versicherten beider Systeme diesen Wettbewerb durch die Einführung einer pauschalen Beihilfe weiter fördern und nicht das bestehende System der privaten Beihilfe vor Konkurrenz schützen.

¹³ <https://www.abendblatt.de/wirtschaft/karriere/article216335987/Aufnahmegarantie-Beamte-Ausbildung-Private-Krankenversicherung.html>, Stand: 8. Februar 2019.

Zu einzelnen in der Landtagsdebatte aufgeworfenen Fragen

Kann man einem jungen Menschen eine nicht mehr korrigierbare Entscheidung für ein Krankenversicherungssystem zumuten?

Die einmalige und nicht mehr korrigierbare Entscheidung für die pauschale Beihilfe folgt der Logik unserer Krankenversicherungssysteme. Sowohl die private Krankenversicherung mit ihren Altersrückstellungen als auch die gesetzliche Krankenversicherung mit ihrem Solidarsystem gehen von langfristigen Kundenbindungen bzw. Mitgliedschaften aus. Ein Wechsel zwischen den Systemen bedeutet damit im Regelfall auch immer eine Belastung für die Versicherungssysteme bzw. ist mit Risiken verbunden.

Auch die Entscheidung für den Beamtenstatus wird auf Lebenszeit getroffen. Sie ist im Regelfall nicht mehr korrigierbar. Die Entscheidung für den Beamtenstatus ist zudem mit der Einschränkung einer ganzen Reihe von Grundrechten verbunden. Der DGB hält es für absurd, einem jungen Menschen die Entscheidung für den Beamtenstatus zuzutrauen, ihm aber die Fähigkeit abzusprechen, sich für ein Krankenversicherungssystem zu entscheiden.

Von jungen Menschen ohne Beamtenverhältnis werden im Übrigen ebenso auf Lebenszeit angelegte Versicherungsentscheidungen, z. B. im Rahmen der privaten Altersvorsorge erwartet, die sich im Nachhinein nur mit erheblichen finanziellen Verlusten korrigieren lassen.

Das Risiko einer Fehlentscheidung für die gesetzliche Krankenversicherung ist zudem durch die Einführung der pauschalen Beihilfe sehr begrenzt und könnte noch weiter begrenzt werden, wenn der Bund und alle Länder eine solche Option schaffen würden. Im schlimmsten Fall ist der Beamte bzw. die Beamtin Mitglied einer in Deutschland mehr als 70 Millionen Versicherte umfassenden Solidargemeinschaft, die eine gute und leistungsfähige gesundheitliche Versorgung garantiert. Die Beiträge des Beamten oder der Beamtin entsprechen denen der versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Der DGB sieht hier weniger ein Risiko, sondern vielmehr einen Fortschritt hin zu mehr Gerechtigkeit bei der Absicherung von Krankheitsrisiken.

Wird den gesetzlich Versicherten einseitig das Gesundheitsrisiko der Beamtinnen und Beamten aufgeladen, weil vor allem kranke Beamtinnen und Beamte in die GKV gehen?

Diese Frage hat auch in der mündlichen Anhörung von Auskunftspersonen im Unterausschuss „Personalwirtschaft und Öffentlicher Dienst“ der Hamburgischen Bürgerschaft am 15. Februar 2018 eine Rolle gespielt. Herr Prof. Dr. Christoph Straub, Vorstandsvorsitzender der BARMER wies in diesem Kontext darauf hin, dass angesichts der Größe des Systems der gesetzlichen Krankenversicherung unabhängig von der individuellen Situation der Beamtinnen und Beamten, keine Belastung für die gesetzlichen Krankenversicherungen zu erwarten sei – auch nicht bei einer bundesweiten Einführung des Hamburger Modells.¹⁴

¹⁴ Hamburgische Bürgerschaft, Ausschussprotokoll Unterausschuss Personalwirtschaft und Öffentlicher Dienst, Ausschussprotokoll 2/1/5, 15.02.2018, S. 53 f.

Diese Einschätzung wird vom DGB geteilt. Die gesetzliche Krankenversicherung hat in Deutschland mehr als 70 Millionen Versicherte, die alle ohne Gesundheitsprüfung aufgenommen wurden. Die Zahl der kostenfrei mitversicherten Familienangehörigen liegt bei ca. 16 Millionen Menschen. Im Vergleich hierzu sind die Zahlen der Beamtinnen und Beamten und insbesondere der Neuverbeamtungen sehr gering.

Im Vergleich zu normalen Versicherten sind auch Beamtinnen und Beamte in niedrigen Besoldungsgruppen potentiell gute Beitragszahler. So besteht kein Risiko von Beitragsausfällen z. B. durch Krankheit oder Arbeitslosigkeit. Selbst bei längeren Erkrankungen werden weiter Beiträge gezahlt, da die Beamtin bzw. der Beamte weiterhin Besoldung erhält.

Beamtinnen und Beamte müssen zudem die körperliche und gesundheitliche Eignung für ihr Amt aufweisen. Auch wenn die Rechtsprechung zu dieser Frage im Moment im Wandel ist, werden die Bewerberinnen und Bewerber vor der Verbeamtung einer gesundheitlichen Eignungsuntersuchung unterworfen. Es ist damit davon auszugehen, dass neue Beamtinnen und Beamte gesünder sind als der Durchschnitt der Bevölkerung.

Beamtinnen und Beamte mit höheren Krankheitsrisiken oder aber chronischen Erkrankungen hatten schon bisher oft große Probleme, eine Versicherung in der privaten Krankenversicherung abzuschließen bzw. mussten entsprechende Risikozuschläge zahlen - und blieben deswegen oft in der gesetzlichen Krankenversicherung. Bisher mussten sie dann aber den Beitrag komplett allein zahlen. Das würde sich nun mit der pauschalen Beihilfe ändern.¹⁵

Warum sieht der Gesetzesentwurf keine Wahlfreiheit für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor, um in die private Krankenversicherung wechseln zu dürfen?

Regelungen zur Versicherungspflicht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterliegen ausschließlich der Kompetenz des Bundesgesetzgebers. Das Land hat hier keine Gesetzgebungskompetenz. Der vorliegende Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion bezieht sich ausschließlich auf eine beamtenrechtliche Regelung. Die Frage steht damit in keinem sachlichen Zusammenhang zum vorliegenden beamtenrechtlichen Gesetzesentwurf.

Die Frage erkennt auch, dass die Pflichtversicherung in der GKV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterhalb einer gewissen Einkommensgrenze auch eine Schutzfunktion hat. So werden Arbeitslose und Hartz IV-Empfänger in der gesetzlichen Krankenversicherung ohne eigene Beiträge und ohne eine Einschränkung der Leistungen mitversichert. Arbeitslosigkeit führt nicht zum Verlust des Versicherungsschutzes. Ab einer bestimmten Einkommensgrenze (und meist damit verbundener Qualifikation) sinkt das Risiko einer Arbeitslosigkeit aber drastisch. Die Situation bei Beamtinnen und Beamten ist hier eine gänzlich andere.

¹⁵ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 19/1986, Schreiben des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung vom 30. Januar 2019.

Zur öffentlichen Diskussion

Der Einführung der pauschalen Beihilfe in Hamburg hat eine hohe Resonanz in der bundesweiten Medienlandschaft gefunden. Die Berichterstattung war dabei außerordentlich positiv.

Die Frankfurter Allgemeine Zeitung kommentierte den Hamburger Gesetzesentwurf am 9. August 2017 unter der Überschrift: „Ein Stück Sozialgeschichte“ wie folgt: „Hamburg ebnet seinen Beamten den Weg in die gesetzliche Krankenversicherung. Dass das bislang nicht geht, war noch nie logisch, vernünftig auch nicht.“ Noch am 22. August 2017 kommentiert der Tagesspiegel die Kritik einiger Verbände am Gesetzesentwurf unter der Überschrift „Gegen Wahlfreiheit gibt es kein Argument“ mit folgenden Worten: „In Hamburg können sich Beamte künftig auch gesetzlich krankenversichern, ohne finanziell bestraft zu werden. Das ist vernünftig – und überfällig.“

Der DGB dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bittet um die Berücksichtigung seiner Anmerkungen und Hinweise. Für eine mündliche Anhörung steht der DGB gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink that reads 'Olaf Schwede'.

Olaf Schwede