**Versorgungsausgleichskasse**
**der Kommunalverbände in Schleswig-Holstein**
- Körperschaft des öffentlichen Rechts -
Der Vorstand - Beihilfekasse -

24116 KIEL, 07.03.2019
Knooper Weg 71
Telefon (04 31)57 01- 0
Telefax (04 31)57 01- 185
Internet vak-sh.de
E-Mail beihilfe@vak-sh.de
IBAN DE43 2105 0170 1001 9184 97
BIC: NOLADE21KIE (Förde Sparkasse)

Sprechzeiten:
Montag - Donnerstag von 09:00 - 12:00 Uhr
oder lt. telefonischer Vereinbarung

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

Aktenzeichen: IV. Pauschalbeihilfe
(Im Antwortschreiben bitte stets angeben)

Auskunft erteilt:
Frau Hattendorf-Selchow
Durchwahl:
(04 31) 5701 - 170

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2156

**Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer pauschalen Beihilfe für gesetzlich krankenversicherte Beamtinnen und Beamte (§ 80 a LBG) Drucksache 19/1138 (neu) sowie Drucksache 19/1070**
**hier: Stellungnahme im Rahmen der Anhörung**

Sehr geehrter Herr Rother,

einleitend möchten wir uns für die Möglichkeit der Abgabe einer Stellungnahme im Rahmen der Anhörung bedanken, obgleich wir überrascht sind, dass wir als der Kommunale Dienstleister im Bereich der Beihilfe lediglich von einer Fraktion des Schleswig-Holsteinischen Landtags benannt worden sind.

Die Versorgungsausgleichskasse der Kommunalverbände in Schleswig-Holstein (VAK) ist unter anderem für die Festsetzung und Auszahlung von Beihilfeaufwendungen für ca. 180 Mitglieder (u.a. Kreise, Städte, Gemeinden, Ämter sowie weitere Institutionen) zuständig. Die Basis der nachfolgenden Betrachtung begründet sich insoweit auf den möglichen Interessen der Mitglieder als auch der beihilfeberechtigten Kommunalbeamten, der Dienstordnungsangestellten sowie der berücksichtigungsfähigen Angehörigen.

Im Rahmen der Stellungnahme ist für uns in erster Linie maßgeblich, die mit der Einführung einer Pauschalbeihilfe verbundenen Kosten für die kommunalen Mitgliedskommunen als auch die Auswirkungen für den betroffenen Personenkreis der Beihilfeberechtigten darzustellen.

## 1. Ziele der Einführung der Pauschalbeihilfe und deren finanzielle Auswirkungen

Hervorgehobene Zielrichtung ist eine bestmögliche soziale Absicherung zu „vermutlich überschaubaren Kosten“ in Verbindung mit der Zielrichtung, die Beihilfekosten langfristig zu senken. Als weiteres Ziel der Einführung der Pauschalbeihilfe wird die Einführung einer sozial gerechten und einheitlichen, auf Wahlfreiheit basierenden Krankenversicherung angeführt.

Der Drucksache 19/1138 neu (letzter Absatz) als auch der Diskussion im Landtag kann entnommen werden, dass in der Gesamtbetrachtung von Seiten der Befürworter/innen der Pauschalbeihilfe eine Kostenneutralität erwartet wird.

Zugleich wird angeführt, dass *„die Kosten der pauschalen Fürsorgeleistungen voraussichtlich langfristig die Kosten einer individuell gewährten Beihilfe übersteigen. Bei Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern würden die Kosten der (individuell) gewährten Beihilfe die Kosten der Pauschalbeihilfe hingegen erheblich übersteigen."*

## 2. Bewertung durch die VAK

Unsererseits können wir die auf Basis der bestehenden Datengrundlagen aus dem Verantwortungsbereich der VAK erfolgt, bestätigen, dass die Kosten der individuell gewährten Beihilfe für die kommunalen Verwaltungen kostengünstiger als die Pauschalbeihilfe ist.

Nicht bestätigen können wir, dass die Kosten der individuell gewährten Beihilfen bei Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern die Kosten der Pauschalbeihilfe erheblich übersteigen werden.

Dies folgt aus den nachstehenden Ausführungen:

### 2.1. Umfang der Pauschalbeihilfe und Vergleichsbetrachtung

Die Vergleichsbetrachtung beruht im Sinne einer möglichst konkreten Darstellung auf der Datenbasis des Jahres 2018.

Die Pauschale soll sich gemäß § 80 a Absatz 2 LBG nach der Hälfte des nachgewiesenen Krankenversicherungsbeitrags, bei privater Krankenversicherung jedoch höchstens nach dem hälftigen Beitrag einer Krankenversicherung im Basistarif bemessen.

Ausgangsbetrachtung:

Der Höchstbeitrag einer privaten Krankenversicherung im Basistarif, der vorliegend für eine Vergleichsbetrachtung zu Grunde gelegt wird, beträgt im Jahr 2018: 690,31 €/Monat. Der hälftige Anteil umfasst folglich 345,15 €/ Monat.

In der Vergleichsbetrachtung wird von einem jährlichen „Höchstbeitrag" der Pauschalbeihilfe 2018 in Höhe von bis zu 4.141,86 € ausgegangen.

Anmerkung zum Höchstbetrag:

Eine Begrenzung auf den Höchstbetrag ist bei einer bestehenden freiwillig gesetzlichen Versicherung nicht vorgesehen, so dass die Pauschalbeihilfe den o.g. Vergleichsbetrag in besonderen Fällen übersteigen könnte.

⇨ Mögliche Auswirkung: Ungleichbehandlung zwischen bereits freiwillig gesetzlich Versicherten und privat Versicherten, die die Pauschalbeihilfe mit Höchstbetragsbegrenzung wählen würden.

## 2.2 Umfang der Pauschale

§ 80 a Absatz 1 LBG sieht in der Entwurfsfassung vor, dass Aufwendungen, für die eine Leistungspflicht der sozialen oder privaten Pflegeversicherung besteht, von der Pauschale nicht umfasst sind.

Folglich handelt es sich bei der Pauschalbeihilfe um einen Ersatz für individuelle Beihilfeaufwendungen für Beamte und Versorgungsempfänger, die nicht pflegebedürftig sind.

Es ist daher ausdrücklich zu betonen, dass nicht die Unterscheidung zwischen aktiv beschäftigten Beamten und Versorgungsempfängern maßgeblich für die Beurteilung der Kostenfrage ist; vielmehr ist eine Unterteilung in „pflegebedürftig" oder „nicht pflegebedürftig" vorzunehmen.

Dem Entwurf folgend müsste die angestrebte Pauschalbeihilfe dazu dienen, die Aufwendungen für einen Krankenversicherungsbeitrag anteilig abzudecken, der ärztliche, zahnärztliche Behandlungen, stationäre Aufenthalte, Sehhilfen, Psychotherapien etc. (entsprechend dem Sachleistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung) beinhaltet.

Bei Eintritt des Pflegefalles würden demnach neben der Pauschalbeihilfe zusätzlich Beihilfen für Pflegeaufwendungen beantragt und ausgezahlt werden müssen. Es ist daher ausgeschlossen, dass die Pauschalbeihilfe im Versorgungsfall (Pflegefall) deutlich geringer werden könnte, da die Pauschalbeihilfe bei Eintritt des Pflegefalls nicht entfallen kann.

Folglich können erhoffte Einsparpotenziale im Bereich der Festsetzungsbehörde von Beihilfen nur in bedingtem Umfang erfolgen, da auch weiterhin Beihilfen für Pflegeaufwendungen festzusetzen sind.

## 2.3 Kostenbetrachtung

Ausgehend von einer jährlichen Pauschalbeihilfe in Höhe von +/- 4.141,86 € werden nachfolgend die für kommunale individuelle Beihilfen aufzubringenden Aufwendungen in der Gesamtbetrachtung gegenübergestellt.

### 2.3.1 Betrachtung des gemeinsamen Personenkreises der aktiven Beamten/ der Versorgungsempfänger/DO-Angestellte/berücksichtigungsfähige Angehörige (einschließlich Pflegeaufwendungen)

Pro Beihilfefestsetzung wurden im Jahr 2018 durchschnittlich 917,15 € monatlich ausgekehrt. Für einen Beihilfeberechtigten werden jährlich im Durchschnitt 3 bis 4 Festsetzungen vorgenommen.

Bei der Gesamtbetrachtung wird von durchschnittlich 3,7 Festsetzungen ausgegangen. *Die Höhe der Festsetzungen wurde an der Anzahl der in Bezug zur Anzahl der Festsetzungen für Versorgungsempfänger ermittelt.*

Pro Jahr können für einen Beihilfeberechtigten durchschnittlich Aufwendungen in Höhe von rd. 3.393,47 € für den genannten gemeinsamen Personenkreis zu Grunde gelegt werden.

Ergebnis:

Es ist zutreffend, dass die Pauschalbeihilfe pro Jahr und pro beihilfeberechtigter Person ca. 748,39 € teurer als die individuell zu gewährende Beihilfe ist.

### 2.3.2 Betrachtung Versorgungsempfänger (einschließlich Pflegeaufwendungen)

Die Höhe der durchschnittlichen Beihilfeaufwendungen für Versorgungsempfänger beträgt im Jahr 2018: 1.194,46 €/Monat x 3,7 Festsetzungen.

Pro Jahr können für einen Versorgungsempfänger durchschnittlich Aufwendungen in Höhe von rd. 4.419,50 € zu Grunde gelegt werden.

Ergebnis:

Der Höchstbetrag der Pauschalbeihilfe (ohne Pflegeaufwendungen) scheint in Höhe eines Betrages von 277,64 €/Jahr geringer als die individuell zu gewährende Beihilfe (inkl. Pflegeaufwendungen).

Bei der Vergleichsbetrachtung muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Aufwendungen für die Versorgungsempfänger bereits die Pflegeaufwendungen (mit einem Bemessungssatz von 70 %) beinhalten.

Bei Einführung der Pauschalbeihilfe müsste für den Kreis der Versorgungsempfänger (aber auch für den Kreis der aktiven Beamten)

**a) eine Pauschalbeihilfe in Höhe von +/- 4.141,86 €**

sowie zusätzlich

**b) ab Eintritt des Pflegefalls zusätzlich Beihilfeaufwendungen für die Pflege**

ausgekehrt werden.

Der Pauschalbeihilfe sind beispielsweise nachfolgende Aufwendungen hinzuzuaddieren:

Beispiel 1:

Für einen pflegebedürftigen Beihilfeberechtigten, der beispielsweise Aufwendungen aus dem Entlastungsbetrag in Höhe von 125,00 € in Anspruch nimmt, sind zusätzliche Beihilfen in Höhe von

1.500 €/Jahr x 80 % Bemessungssatz = 1.200,00 € (z.B. berücksichtigungsfähiges Kind)
1.500 €/Jahr x 70 % Bemessungssatz = 1.050,00 € (z.B. Versorgungsempfänger priv.Vers.)
1.500 €/Jahr x 50 % Bemessungssatz = 750,00 € (z.B. Versorgungsempfänger ges. Vers.)

zu erstatten.

Beispiel 2:

Für einen pflegebedürftigen Beihilfeberechtigten mit einem Pflegegrad 5, der 12 Monate des Jahres in einer stationären Pflegeeinrichtung lebt, sind zusätzliche Beihilfen in Höhe von mindestens ca.

24.060,00 €/Jahr x 80 % Bemessungssatz = 19.248,00 € (z.B. berücksichtigungsfähiges Kind)
24.060,00 €/Jahr x 70 % Bemessungssatz = 16.842,00 € (z.B. Versorgungsemf. priv.Vers.)
24.060,00 €/Jahr x 50 % Bemessungssatz = 12.030,00 € (z.B. Versorgungsempfänger ges. Vers.)

zu erstatten.

Die Pauschalbeihilfe kann im Ergebnis folglich nicht zu hohen Einspareffekten führen, da der Unterschiedsbetrag in Höhe von 277,64 € pro Jahr durch zusätzliche Pflegeaufwendungen kompensiert wird.

Da insbesondere die Pflegeaufwendungen einen erhöhten Kostenblock darstellen, würde eine erhoffte Kompensation von Personalkosten ebenfalls durch Umverlagerungen von Aufgaben innerhalb der Verwaltung nicht eintreten.

### 2.3.3 Personenkreis aktive Beamte (einschließlich Pflegeaufwendungen)

Die Höhe der durchschnittlichen Beihilfeaufwendungen für Beamte beträgt im Jahr 2018: 599,44 €/Monat x 3,7 Festsetzungen = 2.217,93 €/Jahr.

Ergebnis:

Die individuelle Beihilfe ist in der Vergleichsbetrachtung 1.923,93 € pro Beihilfeberechtigtem pro Jahr geringer als die Pauschalbeihilfe.

### 2.4. Kommunale Interessen / Personenkreis / Selbstbehalt / Beihilfeablöseversicherung / Geltendmachung von Arzneimittelrabatten / Attraktivität des Berufsbeamtentums

Betrachtet man die Zielrichtung und die Diskussion im Landtag, die mit dem Gesetzesentwurf verfolgt wird, so wird deutlich, dass von den Befürwortern/innen ein Vergleich mit den Stadtstaaten Hamburg und Bremen herangezogen wird. Hierbei werden die Interessen der kommunalen Dienstherrn im Lande Schleswig-Holstein unseres Erachtens nicht umfassend genug berücksichtigt. Eine Vergleichbarkeit ist aufgrund der kommunalen Vielfalt nicht gegeben.

Hervorgehoben wurde, dass durch die Schaffung der Wahlmöglichkeit der Krankenversicherung durch die Inanspruchnahme der Pauschalbeihilfe eine Förderung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes für einen Personenkreis eröffnet werden soll, der derzeit nicht in der privaten Krankenversicherung versichert sein kann und durch die fehlende Bezuschussung zum Krankenversicherungsbeitrag eine Schlechterstellung erfährt.

Der Personenkreis betrifft insbesondere die Gruppe derjenigen, die sich zu einem späten Zeitpunkt haben verbeamten lassen (können oder wollen), z.B. Lehrer, Quereinsteiger, Wahlbeamte (Bürgermeister).

Es wird angenommen, dass der prozentuale Anteil der freiwillig gesetzlich Versicherten im Bereich der Kommunalverwaltungen bei 1-2 % liegt. Vielfach führt jedoch die eigene Entscheidung bei der Wahl der Krankenversicherung dazu, dass bei der Verbeamtung der „hieraus resultierende Nachteil" bei Abwägung aller Alternativen bewusst berücksichtigt wurde, da die Vorteile, die aus einem Beamtenverhältnis resultieren, überwogen. Diese persönliche Entscheidung ist vielfach abhängig von den persönlichen Lebensplanungen, dem persönlichen Werdegang.

Für diesen Personenkreis der freiwillig gesetzlich Versicherten wäre es ein nachvollziehbares, positives Entgegenkommen, wenn eine finanzielle Unterstützungsleistung gewährt werden könnte. Zweifellos würde dieses Instrument auch Quer- und Späteinsteigern sowie chronisch erkrankten oder schwerbehinderten Mitmenschen den Einstieg in den Öffentlichen Dienst erleichtern, wenn das Ziel der Verbeamtung angestrebt wird. Es bestehen aus unserer Sicht erhebliche Zweifel, dass die Eröffnung der Wahlmöglichkeit auf den Personenkreis der privatversicherten Beamten in Verbindung mit einer kostenintensiven Pauschalbeihilfe das richtige Instrument ist, um diesen Nachteil auszugleichen.

Sollten sich Beamte zu Beginn ihres Berufslebens (z.B. aufgrund der Beratung durch den Dienstherrn) einmalig und unwiderruflich dazu entscheiden, eine Pauschalbeihilfe in Anspruch nehmen zu wollen, so wäre für diesen Personenkreis zu bedenken, dass der Krankenversicherungsbeitrag bei Eintritt in die Versorgung unverändert bei 50 % bleibt. Es besteht keine Möglichkeit der Reduzierung des Beitrags auf einen Versicherungsumfang in Höhe von 30 % - wie in der jetzigen Beihilfe-, der bei privater Krankenversicherung durch die Erhöhung des Beihilfebemessungssatzes von 50 % auf 70 % entstehen würde.

Zusätzlich wären die Aufwendungen für die Pflegeversicherung vollständig von der beihilfeberechtigten Person mit Pauschalbeihilfe zu tragen, da lediglich die Anteile der Krankenversicherung durch die Pauschalbeihilfe bezuschusst werden würden.

Betrachtet man die aktuelle Entwicklung und Rechtsprechung im Bereich der Beihilfe, so wird deutlich, dass selbst bei privat versicherten Beamten und deren Familienangehörigen im Pflegefall zunehmend die Existenz bedroht ist. Auf Basis bundesverwaltungsgerichtlicher Entscheidung sind von Seiten der Dienstherrn aus Gründen der Fürsorge zunehmend Entscheidungen zu treffen, die eine Leistung von ergänzenden Beihilfen vorsieht.

Bei zunehmender Inanspruchnahme der Pauschalbeihilfe kann davon ausgegangen werden, dass lediglich eine Verlagerung der Kosten entstehen wird. Erhoffte Einspareffekte im Aufgabenbereich der Beihilfe würden durch erhöhte Beihilfeaufwendungen bei Eintritt des Pflegefalls sowie durch zeitaufwendige, einzelfallorientierte Ermessensentscheidungen im Sinne der Sicherung des Existenzminimums kompensiert werden. Nicht auszuschließen sind zunehmende Klagen gegen die Dienstherrn zur Einforderung der aus der Fürsorgepflicht resultierenden Verpflichtungen.

Eine Beratung durch die Dienstherrn im Hinblick auf die Wahl der Art der Beihilfe (bisherige Beihilfe/Pauschalbeihilfe) im Sinne der Fürsorge könnte nur eine Momentaufnahme

unter Berücksichtigung der aktuellen Lebensplanung des Beihilfeberechtigten darstellen. Sollte sich im Laufe des Berufslebens im individuellen Falle herausstellen, dass die getroffene Entscheidung nachteilig war und zu persönlichen Härten führt, könnte diese Entscheidung nicht widerrufen werden. Von Seiten der VAK kann eine Beratung zur Wahl der Krankenversicherung als zusätzliche Dienstleistung für die Mitglieder nicht angeboten werden.

Nicht unberücksichtigt bleiben dürfen zudem die Kosten, die durch die Verlagerung vom Bereich der Beihilfe in der Bereich der Auszahlung der Besoldung entstehen würden.

Für die kommunalen Verwaltungen muss auch das Beamtenverhältnis attraktiv bleiben. Sollten die Kosten, die mit einem Beamten verbunden sind, zu hoch werden, sinkt das Interesse für die Begründung neuer Beamtenverhältnisse. Die Entscheidung über die Höhe der Kosten läge bei Einführung der Pauschalbeihilfe in den Händen der Beihilfeberechtigten, so dass Risiken für die kommunale Familie schwer kalkulierbar sind.

Das Risiko, welches durch die Beihilfe für kommunale Verwaltungen besteht, kann bei dem Verbleib bei dem Modell der Gewährung individueller Beihilfen derzeit durch die Inanspruchnahme einer Beihilfeablöseversicherung ausgeglichen werden. Insbesondere Ämter sichern die Risiken im Lande Schleswig-Holstein ab. Bei Einführung einer Pauschalbeihilfe ist fraglich, ob dieses Risiko ebenfalls durch die Beihilfeablöseversicherung abgedeckt werden kann.

Weiterhin ist kostenmäßig zu berücksichtigten, dass bei Inanspruchnahme der Pauschalbeihilfe kein Selbstbehalt einzubeziehen wäre und dies zu zusätzlichen Belastungen für die kommunale Familie führen könnte. Möglicherweise könnte der Selbstbehalt unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 Absatz 1 GG (Gleichbehandlungsgrundsatz) rechtlich bedenklich sein.

Durch die Einführung der Pauschalbeihilfe könnte somit nicht nur das Gefüge GKV zu PKV, sondern auch die Systematik der Beihilfeablöseversicherung ungewünschte Veränderungen erfahren.

Darüber hinaus entfällt unseres Erachtens die Möglichkeit der Geltendmachung von Arzneimittelrabatten. Die Erstattung nach dem Arzneimittelrabattgesetz und die Rückführung der Erstattungsbeträge an die Mitglieder der VAK umfasst Erstattungsbeträge im Rahmen von jährlich 130.000 € bis 310.000 €.

Daneben darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass ein sinkendes Interesse an der Verbeamtung aus der Betrachtung der Verwaltungen zu einem weiteren Ungleichgewicht in der Solidargemeinschaft führen kann.

## 2.5. Zusammenfassung und Ergebnis

Zusammenfassend wird von Seiten der VAK im Ergebnis festgestellt, dass eine Unterstützung des betroffenen, kleinen Personenkreises der freiwillig gesetzlich Versicherten durch gesonderte Instrumente zunächst nachvollziehbar ist, aber auch auf anderem Wege (z.B. Streichung des Selbstbehalts für freiwillig gesetzlich Versicherte) erreicht werden könnte.

Die Einführung einer Pauschalbeihilfe wird jedoch zu keiner Kostenneutralität führen können und die kommunalen Verwaltungen über Maß und ohne Einflussnahmemöglichkeiten belasten.

Die Kosten und Risiken haben, wie vorstehend dargestellt worden ist, weitreichende negative Auswirkungen in vielschichtigen Bereichen (z.B. Attraktivität einer Verbeamtung für die kommunalen Dienstherrn).

Die Einführung des § 80 a LBG wird von Seiten der VAK im Interesse der kommunalen Familie abgelehnt.

Nils Lindemann
Geschäftsführer der Versorgungsausgleichskasse
der Kommunalverbände in Schleswig-Holstein