



dbb sh • Muhliusstr. 65 • 24103 Kiel

Finanzausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages

per Mail:
finanzausschuss@landtag.ltsh.de

Spitzenorganisation der
Fachgewerkschaften und-verbände
des öffentlichen Dienstes

Landesgeschäftsstelle:
Muhliusstr. 65, 24103 Kiel
Telefon: 0431.675081
Fax: 0431.675084
E-Mail: info@dbbsh.de
Internet: www.dbbsh.de

08.03.2019

Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer pauschalen Beihilfe für gesetzlich krankenversicherte Beamtinnen und Beamte sowie Antrag „Wahlmöglichkeiten bei der Krankenversicherung für Beamtinnen und Beamten schaffen

Ihr Schreiben vom 11. Februar 2019

Sehr geehrter Herr Rother,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zu den oben genannten Initiativen, welche wir gern für die nachstehenden Anmerkungen nutzen.

Grundsätzliches

Kern der dem Landtag vorliegenden Initiativen ist die Einführung einer Wahlmöglichkeit für Beamtinnen und Beamten zwischen unterschiedlichen Modellen der Krankenversorgung. Zur Wahl soll stehen einerseits das aktuelle Modell, welches durch eine Kombination aus Beihilfe und Privater Krankenversicherung (PKV) geprägt ist und andererseits ein Alternativmodell, welches durch eine freiwillige Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) mit einer hälftigen Beitragserstattung als „pauschale Beihilfe“ geprägt ist.

Auf dem ersten Blick spricht nichts gegen eine derartige Wahlmöglichkeit, zumal die Betroffenen zu nichts gezwungen werden und frei über das von ihnen individuell favorisierte Modell entscheiden können. Doch sobald die oberflächliche Betrachtung einer tiefergehenden Auseinandersetzung mit der Thematik weicht, wird schnell deutlich, dass die pauschale Beihilfe grundsätzlich kein Modell ist, das den Dienstherren, den Beamtinnen und Beamten, dem Land Schleswig-Holstein oder dem Gesundheitssystem dienlich ist.

Das Thema löst leidenschaftliche Debatten aus, die nicht immer von Sachlichkeit geprägt sind. Es werden auch Akteure auf den Plan gerufen, die ideologisch geprägte Ansichten haben, die Einheitsversicherung vorantreiben wollen, ein grundsätzliches Problem mit dem Berufsbeamtentum haben oder individuelle Interessen verfolgen. Hier geht es jedoch vor allem um die Ausgestaltung des dem Gemeinwohl verpflichteten Berufsbeamtentums und daneben um die Ausgestaltung unseres Gesundheitssystems, weshalb die Positionierung eine entsprechende Weitsicht erfordert.

Mit den Beamtinnen und Beamten ist im Öffentlichen Dienst aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben neben den Tarifbeschäftigten eine Statusgruppe tätig, die in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis steht. Während für die Dienstverhältnisse der Tarifbeschäftigten die Normen des bürgerlichen Rechts, des Arbeitsrechts und der jeweils geltenden Tarifverträge gelten, ist das Beamtenrecht von eigenen Regelungen geprägt, die dem besonderen Dienst- und Treueverhältnis zu ihrem Dienstherrn Rechnung tragen. Deshalb müssen Beamtinnen und Beamte eine ausgeprägte Loyalität und Leistungsbereitschaft zeigen. Allerdings obliegt dem Dienstherrn auf der anderen Seite eine besondere Fürsorgepflicht gegenüber seinen Beamtinnen und Beamten. Damit ist jede Statusgruppe durch bestimmte darauf zugeschnittene Merkmale gekennzeichnet.

Die herkömmliche Beihilfe, die den anteiligen Aufwendersatz beinhaltet, sowie die Heilfürsorge sind dabei eine etablierte Ausprägung der Fürsorgepflicht innerhalb des Beamtenrechts. Stünde sie zur Disposition, würden die Merkmale der Statusgruppen aufgeweicht und in einer gewissen Beliebigkeit münden. Dies sollte jedoch nicht provoziert werden, denn mit dem Berufsbeamtentum ist die Stabilität unseres demokratischen Rechtsstaates in besonderer Weise verbunden.

Zudem gelten die herkömmliche Beihilfe und die Heilfürsorge als bedeutender Attraktivitätsfaktor des Berufsbeamtentums, der mit Blick auf das Erfordernis, Nachwuchskräfte zu finden und zu binden, kommuniziert statt relativiert werden sollte.

Wahlmöglichkeit

Die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Wahlmöglichkeit zielt insbesondere auf junge Menschen ab. Es ist jedoch nicht erforderlich, jungen Menschen eine Wahlmöglichkeit zwischen den Systemen einzuräumen, denn diese besteht bereits in einem absolut ausreichendem Umfang: Mit einer Entscheidung für eine Beschäftigungsform erfolgt die Entscheidung für die damit zusammenhängenden Absicherungsmodelle. Die Entscheidung für ein Beamtenverhältnis ist grundsätzlich verbunden mit der Entscheidung für das existierende Beihilfesystem und die ergänzende PKV.

Das Einräumen eines zusätzlichen Wahlrechts innerhalb des Beamtenverhältnisses stellt dagegen einen massiven Systembruch dar. Die Verbindlichkeit des dem Beamtenverhältnis zugeordneten Rechtskreises würde mit einem Wahlrecht durchbrochen werden. Er kann nicht durch ein Wunschkonzert beziehungsweise Rosinenpickerei ersetzt werden. Andernfalls werden Argumente geliefert, ein Wahlrecht auch zugunsten anderer eigentlich für Tarifbeschäftigte geltender Regelungen einzuräumen, zum Beispiel hinsichtlich der Wochenarbeitszeit oder der Sonderzuwendung. Dies wäre mit einem Prozess der Abschaffung des insgesamt bewährten Berufsbeamtentums gleichzusetzen.

Im Grunde würde die Wahlmöglichkeit sogar beeinträchtigt werden – nämlich hinsichtlich der Wahl des Dienstherrn. Die Mobilität wäre erheblich eingeschränkt, weil es sich bei der pauschalen Beihilfe um eine Insellösung handeln würde, die bei einem Wechsel in ein Bundesland ohne pauschale Beihilfe – also alle außer Hamburg - mit erheblichen Nachteilen verbunden wäre.

Bezogen auf die Krankenversorgung würde es sich grundsätzlich um ein nur einmaliges Wahlrecht handeln. Würde es zugunsten der pauschalen Beihilfe ausgeübt, wäre damit ein unwiderruflicher Verzicht auf eigentlich zustehende Fürsorgeleistungen des Dienstherrn verbunden, und zwar für den gesamten verbleibenden Berufsweg.

Den jungen Menschen würde damit zu Beginn ihres Berufslebens eine unumkehrbare Entscheidung abverlangt, deren tatsächliche Auswirkungen zu diesem Zeitpunkt gar nicht absehbar wären. Dabei geht es insbesondere um ein eingeschränktes Leistungsspektrum und Beitragssteigerungen, die übrigens in der GKV deutlicher zum Tragen kommen als in der PKV. Dies ist auf prozentuale Auswirkungen steigender Einkommen, auf die Anhebung von Beitragsbemessungsgrenzen und ggf. auf Zusatzbeiträge zurückzuführen.

Unverhältnismäßige Benachteiligung durch GKV-Mitgliedschaft?

Initiativen für eine pauschale Beihilfe innerhalb der GKV werden häufig damit begründet, dass Beamtinnen und Beamte, die freiwillig GKV-versichert sind, keine Wahl haben bzw. hatten und infolge der hohen Hürden für die PKV (Risikozuschläge) zwangsläufig dort angesiedelt sind, verbunden mit der vollen Beitragslast. Das trifft so jedoch nicht zu: Die PKV hat durch mehrmalige Öffnungsaktionen allen vorhandenen Beamtinnen und Beamten eine Versicherungsmemberschaft zu deutlich vergünstigten Konditionen hinsichtlich der Risikozuschläge angeboten. Darüber hinaus besteht standardmäßig und unbefristet für alle Beamtinnen und Beamte innerhalb von 6 Monaten nach der Verbeamtung eine entsprechende Möglichkeit. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass Beamtinnen und Beamte, die dennoch GKV-versichert sind und die entsprechenden Versicherungsbeiträge leisten, bewusst eine Entscheidung für diese Rahmenbedingungen getroffen haben, die sie für sich beziehungsweise ihre Familie als vorteilhaft ansehen.

Dabei ignorieren wir nicht, dass es dennoch problematische Einzelfälle geben kann, in denen eine nachteilige Situation zu verzeichnen ist. Jedoch sollten diese Einzelfälle nicht instrumentalisiert werden, um ein grundsätzlich bewährtes System in Frage zu stellen. Vielmehr gilt es, Lösungen innerhalb des Systems zu entwickeln, die ausschließlich auf den betroffenen Personenkreis beziehungsweise diese Einzelfälle zugeschnitten sind.

Verwaltungsökonomische und rechtliche Aspekte

Derzeit bestehen mit dem GKV-Modell, dem Beihilfe-/PKV-Modell und der freien Heilfürsorge bereits drei Modelle für die Krankenversorgung. Die GKV-/Pauschale-Beihilfe-Modell wäre ein zusätzliches viertes Modell, welches die Übersichtlichkeit erschwert und die Bürokratie unnötig ausweitet.

Dies wird noch verschärft, weil mit dem zusätzlichen Modell GKV/pauschale Beihilfe aus Gründen der besonderen Fürsorgepflicht beziehungsweise des verfassungsrechtlichen Alimentationsprinzips eine ergänzende an der herkömmlichen Beihilfe orientierte Regelung vorgehalten werden müsste, um Härtefälle aufzufangen. Hinzu kommt, dass die Pflegeversicherung nicht in die zusätzliche Systematik integriert würde, was eine weitere Verkomplizierung mit sich bringen würde.

Nicht zuletzt muss bedacht werden, dass aus einem unwiderruflichen Wahlrecht Anforderungen an die Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber seinen Beamtinnen und Beamten resultieren würden, die über die bereits dargestellten Aspekte hinausgehen. Es müsste nämlich auch eine individuelle Beratung gewährleistet werden, die die jeweilige Situation und die Auswirkungen der Entscheidung berücksichtigt. Dies würde nicht nur einen zusätzlichen Aufwand, sondern auch zusätzliche Rechtsunsicherheit mit sich bringen.

Völlig unstrittig ist, dass die Einführung des Modells GKV/pauschale Beihilfe zusätzliche Haushaltsbelastungen auslösen. Wir begrüßen, wenn eine politische Bereitschaft besteht, im System des Berufsbeamtentums zusätzliche Mittel bereitzustellen. Allerdings sollten diese sinnvoll verwendet werden, wofür wir mehrere begründete Vorschläge haben, die eine wirkliche und erforderliche Attraktivitätssteigerung für die Beamtinnen und Beamten bedeuten würden. Zu nennen wäre die Besoldungsstrukturreform oder ggf. auch eine positive Weiterentwicklung des bestehenden Beihilfesystems, zum Beispiel bezüglich des Selbstbehaltes in der Beihilfe und auch des Eigenanteils bei der Heilfürsorge.

An dieser Stelle ist auch die Diskussion um einen hohen Aufwand für das Beihilfe/PKV-Modell zu thematisieren. Es trifft zu, dass insbesondere für die Betroffenen in der gegenwärtigen Praxis nicht unerhebliche bürokratische Erfordernisse zu verzeichnen sind. Um diese Problematik zu beseitigen, bedarf es jedoch keiner Abkehr von dem Modell. Vielmehr besteht bereits eine Möglichkeit der deutlichen Vereinfachung. Es wurde ein digitales Serviceangebot (ePortal „Meine Gesundheit“) entwickelt, über das ein papierloses Rechnungsmanagement erfolgt und jeder Versicherte Zugriff auf seine Daten und Unterlagen hat.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass es strittig beziehungsweise zweifelhaft ist, ob die pauschale Beihilfe mit den Vorschriften des SGB V kompatibel wäre. Das betrifft unter anderen den Umstand, dass die pauschale Beihilfe einen Beitragszuschuss zur GKV darstellen würde. Die dafür maßgebenden Voraussetzungen in § 257 SGB V sind jedoch nicht erfüllt.

Auswirkungen innerhalb des Gesundheitssystems

Die Initiativen hätten mittelfristig zur Folge, dass der PKV Substanz entzogen würde, was zu einer schwächeren Position im Wettbewerb führen würde. Die mit dem Wettbewerb verbundenen Effizienzeffekte würden weitgehend ausbleiben. Die Konsequenzen könnten steigende Beiträge und/oder abnehmende Leistungen im Bereich der Krankenversicherungen insgesamt sein.

Zudem darf nicht ausgeblendet werden, dass die PKV das Gesundheitssystem überproportional mitfinanziert, wovon auch Mitglieder der GKV erheblich profitieren. Diese Mittel würden fehlen, ebenfalls mit den Konsequenzen steigender Beiträge und/oder abnehmender Leistungen.

Der Umstand, dass bei älteren Menschen höhere Gesundheitskosten anfallen, die von einer Solidargemeinschaft zu zahlen sind, ist unabhängig davon, welches Modell gefahren wird. Die Solidargemeinschaft ist entweder die Versichertengemeinschaft oder – insbesondere im Bereich der Beihilfe – ergänzend der Steuerzahler, womit die Solidargemeinschaft übrigens auf eine breitere Grundlage gestellt ist. Diese breitere Grundlage würde mit einer Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die GKV entfallen. Mit dem ergänzenden Modell wären letztendlich weder Einsparungen noch eine positive sozialpolitische Komponente verbunden.

Wir wollen und können nicht unterstellen, dass mit den Initiativen die Einheitsversicherung gefördert werden soll. Jedoch applaudieren deren Befürworter, dies sei ein Schritt in diese Richtung. Defizite eines einzelnen Systems – in diesem Falle die GKV – werden jedoch nicht dadurch gelöst, indem dort weitere Menschen hineinkommen. Auch sie hätten die dort bestehenden Leistungsansprüche und für Reformen würde durch fehlende Vergleichsmöglichkeiten der Anreiz fehlen.

Letztendlich muss es gelten, beide Systeme in ihrer Leistungsfähigkeit und in ihrer sozialen Gerechtigkeit zu erhalten und weiterzuentwickeln. Es kann nicht ignoriert werden, dass es im Gesundheitssystem und seiner Finanzierung ungelöste Probleme gibt. Diese werden jedoch nicht im Ansatz durch die vorliegenden Initiativen gelöst. Sie werden auch nicht allein in Schleswig-Holstein gelöst werden können. Auch Insellösungen sind nicht zielführend. Es handelt sich um eine Herausforderung mit bundespolitischer Dimension, so dass Vorschläge – ggf. durch Bundesratsinitiativen - auf dieser Ebene bewertet und bei entsprechenden Mehrheiten umgesetzt werden müssen.

Fazit

Aus guten Gründen hat der dbb mit den Delegiertenstimmen seiner Mitgliedsgewerkschaften auf dem Landesgewerkschaftstag im September 2018 eindeutig beschlossen, das System der pauschalen Beihilfe („Hamburger Modell“) abzulehnen. Aus guten Gründen hat übrigens auch der Bund ausdrücklich erklärt, die pauschale Beihilfe nicht in Erwägung zu ziehen.

Die Idee der pauschalen Beihilfe sollte in Schleswig-Holstein nicht verfolgt werden, weil sie zu Rechtsunsicherheiten, zu Irritationen und zu einem höheren Mittelbedarf führt, statt zu Berufsattraktivität und Gerechtigkeit. Das Ziel, für wenige Einzelfälle positive Auswirkungen zu realisieren, darf nicht durch eine Maßnahme vorangetrieben werden, die letztendlich große Probleme für alle provoziert und geeignet ist, eine schleichende Erosion etablierter Systeme – nämlich der Beihilfe, der freien Heilfürsorge und letztendlich des Berufsbeamtentums – einzuleiten.

Für ergänzende Ausführungen stehen wir selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Kai Tellkamp
Landesbundvorsitzender