

DGB Bezirk Nord · Besenbinderhof 60 · 20097 Hamburg

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Finanzausschuss  
Herrn Vorsitzenden Lars Harms, MdL  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 20/2136

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung dienstrechtlicher Vorschriften (Drucksache 20/1152) sowie zum Änderungsvorschlag der Staatskanzlei (Umdruck 20/1894)**

6. Oktober 2023

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

der Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages hat den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) mit Schreiben vom 13. September 2023 um eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung dienstrechtlicher Vorschriften (Drucksache 20/1152) sowie zum Änderungsvorschlag der Staatskanzlei (Umdruck 20/1894) gebeten. Dieser Bitte kommt der DGB hiermit gerne nach.

Die Stellungnahme erfolgt in enger Abstimmung mit den ebenfalls zur Stellungnahme aufgeforderten DGB-Gewerkschaften GEW, GdP und ver.di. Sie ist als gemeinsame Stellungnahme zu betrachten.

Der DGB hat zu früheren Fassungen des Gesetzesentwurfes bereits im Rahmen des beamtenrechtlichen Beteiligungsverfahrens gegenüber dem Finanzministerium am 3. März 2023 und am 17. Mai 2023 ausführlich schriftlich Stellung genommen. Am 26. April 2023 hat auf Wunsch des DGB eine mündliche Erörterung des Gesetzesentwurfes mit der Finanzministerin stattgefunden. Die wesentlichen Inhalte der damaligen Diskussion sind in der nun vorliegenden Drucksache wiedergegeben.

**Gesamtbewertung**

Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält eine ganze Reihe von Regelungen, die aus Sicht des DGB unproblematisch sind und gegen die keine Einwände oder Bedenken erhoben werden.

Zentraler Bestandteil des Gesetzesentwurfes ist die Aufnahme eines neuen § 80 a „Zuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung“ in das Landesbeamtengesetz. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht vor, dass auf Antrag künftig ein

**Olaf Schwede**  
Abteilungsleiter  
Öffentlicher Dienst/ Beamte/  
Mitbestimmung

**Deutscher Gewerkschaftsbund**  
**DGB Bezirk Nord**  
Besenbinderhof 60  
20097 Hamburg  
Telefon: 040-6077661-17  
Telefax: 040-6077661-41

olaf.schwede@dgb.de  
nord.dgb.de

Zuschuss zur Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung gewährt werden kann. Hierfür ist im Rahmen des Antrags individuell nachzuweisen, dass die Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung kostengünstiger ist als die bisherige ergänzende Versicherung in der privaten Krankenversicherung. Durch diese Nachweispflicht sollen eine Reihe von Fallkonstellationen abgedeckt werden. Die Landesregierung würde damit sowohl einen Auftrag aus dem Koalitionsvertrag<sup>1</sup> als auch einen Auftrag des Landtages<sup>2</sup> umsetzen.

Der DGB hat in mehreren Stellungnahmen, Gesprächen und Anhörungen sowohl gegenüber der Landesregierung als auch gegenüber dem Landtag für die Übertragung des Hamburger Modells der pauschalen Beihilfe in das Landesbeamtengesetz Schleswig-Holsteins<sup>3</sup> geworben. Mit dem nun eingeschlagenen Sonderweg Schleswig-Holsteins wird die Chance vertan, die Nachteile für bisher schon in Schleswig-Holstein freiwillig gesetzlich krankenversicherte Beamtinnen und Beamte konsequent zu beseitigen, neuen Beamtinnen und Beamten die freie Wahl ihrer Krankenversicherung zu eröffnen und gleichzeitig einen norddeutschen Standard zu etablieren.

So fehlt im vorliegenden Gesetzesentwurf eine Ausnahmeregelung für die bisher freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Beamtinnen und Beamten. Eine Benachteiligung dieser „Altfälle“ sollte durch eine Stichtagsregelung vermieden werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist zudem weder versicherungsneutral ausgestaltet, noch eröffnet er eine Wahlfreiheit bei der Wahl der Krankenversicherung. Ein Zuschuss zur Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung ist nur unter Bedingungen möglich, ein Zuschuss zu einer Vollversicherung in der privaten Krankenversicherung gar nicht.

---

<sup>1</sup> Koalitionsvertrag 2022-2027, S. 238: „Wir werden Beamtinnen und Beamten auf Antrag und mit Begründung, wie beispielsweise späte Verbeamtung, Krankheit oder Familiensituation, ermöglichen, in eine gesetzliche Krankenversicherung zu wechseln oder in einer gesetzlichen Krankenversicherung zu verbleiben. Das Land übernimmt in einem solchen Fall den Arbeitgeberanteil der Krankenversicherung statt einer Beihilfe.“

<sup>2</sup> Beschluss des Landtages vom 31.08.2022, Drucksache 20/160 neu: „Die Landesregierung wird aufgefordert, dem Landtag einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem geregelt ist, dass Beamtinnen und Beamte in begründeten Fällen, wie beispielsweise später Verbeamtung, Krankheit oder besonderer Familiensituation, Anspruch auf den Arbeitgeberanteil an der gesetzlichen Krankenversicherung haben.“

<sup>3</sup> Vgl. u.a. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 19/2118; abrufbar unter <https://www.land-tag.ltsh.de/infothek/wahl19/umdrucke/02100/umdruck-19-02118.pdf> sowie Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 20/301; abrufbar unter <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl20/umdrucke/00300/umdruck-20-00301.pdf>

Mit Bremen, Berlin, Brandenburg, Sachsen, Thüringen, Baden-Württemberg und Hamburg haben bisher sieben Länder mit dem Hamburger Modell der pauschalen Beihilfe einheitliche Regelungen getroffen. Das Nachbarland Mecklenburg-Vorpommern hat eine analoge Regelung angekündigt, in Niedersachsen läuft aktuell ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren. Der DGB würde es nach wie vor begrüßen und unterstützen, wenn sich auch das Land Schleswig-Holstein an diesem Standard orientieren und eine vergleichbare Regelung treffen würde. Auf diesem Wege könnte auch eine einheitliche Regelung in den norddeutschen Ländern geschaffen werden.

Die nun in Schleswig-Holstein vorgesehene Nachweispflicht ist angesichts der bisherigen Erfahrungen mit der pauschalen Beihilfe in Hamburg überflüssig, führt zu mehr Bürokratie und Unsicherheit für die Betroffenen. Sie ist damit aus Sicht des DGB nach wie vor und auch in der nun vorliegenden Ausgestaltung verzichtbar.

Der DGB wird im Rahmen dieser Stellungnahme nicht alle bereits öffentlich dargelegten Argumente für eine pauschale Beihilfe nach dem Hamburger Modell wiederholen, sondern sich auf die bisherigen Erfahrungen in Hamburg beschränken. Da der nun vorliegende Gesetzesentwurf auf einer politischen Entscheidung der Regierungskoalition und einer Mehrheit des Landtages basiert, wird der DGB zudem im Rahmen dieser Stellungnahme Vorschläge zu einer Optimierung des Gesetzesentwurfes im Rahmen dieser politischen Entscheidung unterbreiten.

Gegen den Änderungsvorschlag der Staatskanzlei (Umdruck 20/1894) zum vorliegenden Gesetzesentwurf werden keine Einwände oder Bedenken erhoben.

### **Zu den bisherigen Erfahrungen in Hamburg**

Der Personalbericht der Freien und Hansestadt Hamburg für das Jahr 2022 weist detaillierte Daten zur Wahrnehmung der pauschalen Beihilfe aus. Dort heißt es:

„Da die Wahl zwischen einem gesetzlichen oder privaten Krankenversicherungsschutz zu Beginn des Beamtenverhältnisses getroffen wird, sind für die Auswertung die Zahlen der Neueinstellungen von Interesse. Seit August 2018 wurden 10.126 Beamtinnen und Beamten neu eingestellt. Wegen der Gewährung der Heilfürsorge bietet die Pauschale Beihilfe für Beamtinnen und Beamte der Polizei und der Feuerwehr keine Vorteile, so dass diese außer Betracht bleiben können. Von den verbliebenen 7.897 Personen haben sich insgesamt 1.289 für die Pauschale Beihilfe entschieden (16,3 Prozent). Bei den in diesem Zeitraum

eingestellten 2.472 Nachwuchskräften (ohne Polizei und Feuerwehr) beträgt dieser Anteil 23,9 Prozent (592 Personen).“<sup>4</sup>

Aus diesen Zahlen wird deutlich, dass mit der pauschalen Beihilfe keine Bedrohung für das bisherige, klassische System der Beihilfe verbunden ist. Gezielte Maßnahmen zum Schutz des bisherigen Systems sind damit überflüssig. Gleichwohl ist die pauschale Beihilfe für eine nennenswerte Minderheit der Beamtinnen und Beamten eine sinnvolle Alternative zum bisherigen System und trägt auch für diese Menschen zur Attraktivität des öffentlichen Dienstes bei. In der weiteren Auswertung wird deutlich, dass die pauschale Beihilfe besonders für einige Gruppen von Beschäftigten eine wichtige Alternative zum bisherigen System darstellt:

„Bei der Inanspruchnahme lassen sich zum Teil erhebliche Unterschiede feststellen. So wird die Pauschale Beihilfe im Bereich der Nachwuchskräfte (Beamtenverhältnis auf Widerruf) insbesondere bei den Referendarinnen und Referendaren (24,1 Prozent), den Bürofach- und -hilfskräften (31,0 Prozent) und bei den leitenden/entscheidenden Verwaltungsfachleuten (36,1 Prozent) in Anspruch genommen. Im Bereich der Beamtenverhältnisse auf Probe/Lebenszeit wird die Pauschale Beihilfe insbesondere von Hochschullehrkräften/Dozenten und Dozentinnen gewählt (28,1 Prozent). Ein hohes Interesse besteht auch bei den Architektinnen und Architekten und den Bauingenieurinnen und Bauingenieuren (30,0 Prozent) sowie bei den Technikern und Technikerinnen (24,0 Prozent). Allerdings sind die Fallzahlen der Neueinstellungen hier noch gering.“<sup>5</sup>

Aus diesen Ausführungen wird deutlich, dass die pauschale Beihilfe insbesondere im Bereich der Wissenschaft und der technischen Laufbahnen einen Attraktivitätsfaktor ausmacht. Der Bereich der Lehrkräfte wird hier nur im Kontext der Referendarinnen und Referendare benannt. Angesichts der großen Zahl an Neueinstellungen fällt hier aber auch eine durchschnittliche Nachfrage stark ins Gewicht. Ein Unterschied nach Geschlechtern lässt sich gemäß dem Personalbericht 2022 nicht feststellen.

Für den nun vorliegenden Gesetzesentwurf ergibt sich aus diesen Daten die Frage, ob nicht aus Attraktivitätsgründen für das befristete Beamtenverhältnis auf Widerruf auf die Nachweispflicht bei der Beantragung des Zuschusses zur gesetzlichen Krankenversicherung verzichtet werden sollte. Mit dem Beamtenverhältnis auf Probe wird im Anschluss an das Beamtenverhältnis auf Widerruf ein neues Beamtenverhältnis begründet. Dieses würde eh einen neuen Antrag und dann auch eine neue Begründung notwendig machen.

---

<sup>4</sup> Personalbericht 2022 der Freien und Hansestadt Hamburg, S. 14 und 15, abrufbar unter <https://www.hamburg.de/content-blob/16336674/77cadd8a726fcc84185c7b4b09864086/data/pb-2022-personalbericht-gesamt.pdf>

<sup>5</sup> Personalbericht 2022 der Freien und Hansestadt Hamburg, S. 15.

Der DGB bewertet die Hamburger Erfahrungen als positiv. Größere Probleme rund um die Einführung der pauschalen Beihilfe in Hamburg sind dem DGB nicht bekannt. Sich in der Praxis ergebene Fragen konnten bisher problemlos gelöst werden.

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 Beamtinnen und Beamten beziehungsweise bereits gesetzlich Versicherten offensteht. 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). Dies wird voraussichtlich auch für das nun in Schleswig-Holstein vorgesehene Modell gelten.

Die zunächst isolierte Einführung in Hamburg und die damit noch verbundenen potenziellen Probleme beim Länderwechsel können jedoch eine abschreckende Wirkung auf interessierte Neubeamtinnen und Neubeamte gehabt haben. Darüber hinaus ist auf das Problem der Beamtenkinder hinzuweisen, die aus der privaten Krankenversicherung kommen und keine Vorversicherungszeiten in der gesetzlichen Krankenversicherung vorzuweisen haben. Diese können sich nicht für eine freiwillige Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung entscheiden.

Vor diesen Hintergründen und unter Berücksichtigung der intensiven Werbekampagnen der PKV gegen das Hamburger Modell, unterstreicht der DGB die bisherigen positiven Erfahrungen mit dem Hamburger Modell der pauschalen Beihilfe. Schleswig-Holstein wäre weiterhin gut beraten, sich diesem Weg anzuschließen.

Zu den einzelnen Regelungen des Gesetzesentwurfes nimmt der DGB wie folgt Stellung:

### **Zu Artikel 1 „Änderung des Besoldungsgesetzes Schleswig-Holstein“**

Die vorgesehenen Regelungen werden begrüßt. Dies gilt insbesondere für den Wegfall der Messbarkeit von Mehrarbeit als Grundvoraussetzung für die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung.

### **Zu Artikel 2 „Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes Schleswig-Holstein“**

Gegen die vorgesehenen Änderungen werden seitens des DGB keine grundsätzlichen Bedenken oder Einwände erhoben. Die Anpassungen in Nr. 1 und Nr. 4 entsprechen nach Kenntnis des DGB der bisherigen Praxis des

Dienstleistungszentrums Personal Schleswig-Holstein (DLZP) und würden damit zu keiner Schlechterstellung der Betroffenen im Vergleich zum Status Quo führen.

Eine andere Auslegung der Regelung zum Maßstab für den Vergleich des Kindererziehungszuschlags mit der Höchstgrenze wäre näher am Rentenrecht und könnte im Ergebnis zu besseren Ergebnissen für die Betroffenen führen. Die Gesetzesbegründung verweist hinsichtlich der Frage, warum die Gesamtbetrachtung gewählt wurde, nur auf die bisherige Verwaltungspraxis.

Die Anpassung der Hinzuverdienstgrenzen auf 520 Euro in Nr. 5 und 6 ist aufgrund der übrigen gesetzlichen Anpassung der Einkommensgrenze für geringfügige Beschäftigten von 450 Euro auf 520 Euro folgerichtig.

### **Zu Artikel 3 „Änderung des Landesbeamtengesetzes“**

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht vor, dass künftig in Schleswig-Holstein auf Antrag Beamtinnen und Beamten ein Zuschuss zur Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung gewährt werden kann. Hierfür ist im Rahmen des Antrags individuell nachzuweisen, dass die Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung kostengünstiger ist als die bisherige ergänzende Versicherung in der privaten Krankenversicherung. Durch diese Nachweispflicht sollen eine Reihe von Fallkonstellationen abgedeckt werden. Der Gesetzesentwurf enthält zudem Regelungen, die Länderwechsler sowie Beamtinnen und Beamte auf Zeit von der Nachweispflicht befreien.

Der Gesetzesentwurf enthält keinen Verzicht auf die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung ergänzende Beihilfeleistungen. Diese bleiben damit weiterhin im Rahmen des geltenden Beihilferechts möglich. Eine Härtefallregelung analog § 80 Abs. 2 des Hamburgischen Beamtengesetzes (HmbBG) ist damit nicht erforderlich und auch im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen. Dieser Ansatz erscheint sinnvoll. Die Argumentation der Kritikerinnen und Kritiker, entsprechende Regelungen seien aufgrund des „Delegationsverbotes“ verfassungswidrig, geht damit endgültig ins Leere und kann auf den vorliegenden Gesetzesentwurf keine Anwendung finden.

Auch der Rückgriff auf den Basistarif der privaten Krankenversicherung erscheint sinnvoll, um einerseits eine Vergleichbarkeit hinsichtlich des Leistungskataloges zu gewährleisten und andererseits auf einen gesetzlich normierten Tarif abzuheben.

Erörterungsbedürftig ist, dass der Gesetzesentwurf keine Unwiderruflichkeit der Entscheidung für einen Zuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung vorsieht. So soll nach Absatz 5 des Entwurfes ein einmaliger Wechsel in die private Krankenversicherung möglich sein, danach aber bei einem erneuten Wechsel in die gesetzliche Krankenversicherung kein Zuschuss mehr beantragt werden können. Die Notwendigkeit einen einmaligen Wechsel zurück in das klassische System aus privater Krankenversicherung und Beihilfe zu

ermöglichen, erschließt sich aus Sicht des DGB nicht. Sowohl das System der gesetzlichen Krankenversicherung als auch der privaten Krankenversicherung sind auf lange Mitgliedschaften ausgelegt und angewiesen. Mitnahmeeffekte zu Lasten eines der beiden Systeme sollten vermieden werden. Dies wäre nicht der Fall, wenn beispielsweise ein Beamter bzw. eine Beamtin nach einer Scheidung die Familienversicherung der gesetzlichen Krankenversicherung nicht mehr benötigen und dann in das klassische System zurückkehren würde.

Die Befreiung von Länderwechslern sowie Beamtinnen und Beamten auf Zeit von der Nachweispflicht ist sachgerecht. Eine entsprechende Regelung sollte jedoch auch für Beamtinnen und Beamte sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger gelten, die bereits freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind und aktuell den vollen Beitrag selbst zahlen. Für diese „Altfälle“, die bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert waren, sollte die Nachweispflicht komplett entfallen. Wer bisher freiwillig sowohl den Arbeitgeber- als auch den Arbeitnehmerbeitrag komplett aus eigener Tasche bezahlt, wird hierfür gute Gründe haben. Ein Antrag wird trotzdem notwendig bleiben. Nach dem heutigen Stand zu prüfen, ob eine möglicherweise vor Jahrzehnten getroffene Entscheidung nachvollziehbar war, dürfte kaum sinnvoll sein. In den meisten „Altfällen“ wird die Rückkehr in das klassische System der Beihilfe mit der ergänzenden Versicherung in der privaten Krankenversicherung keine Alternative sein. Der DGB schlägt für diese Gruppe eine entsprechende Stichtagsregelung vor.

Wie bereits auf Basis der Hamburger Erfahrungen dargelegt, sollten zudem auch die Beamtinnen und Beamten auf Widerruf von der Nachweispflicht ausgenommen werden. Mit dem Beamtenverhältnis auf Probe wird im Anschluss an das Beamtenverhältnis auf Widerruf ein neues Beamtenverhältnis begründet. Dieses würde eh einen neuen Antrag und dann auch eine neue Begründung notwendig machen. Relevanter ist jedoch an dieser Stelle, dass der jeweilige Dienstherr bzw. die jeweilige Dienstherrin den Beamtinnen und Beamten auf Widerruf keine dauerhafte Verbeamtung und damit auch keine dauerhaften Leistungen aus der Beihilfe garantiert. Ein Scheitern in der Ausbildung, eine anderweitige Berufswahlentscheidung der jungen Menschen oder aber eine negative Entscheidung des Dienstherrn kann jederzeit zu einem Ende des Beamtenverhältnisses führen. In diesen Fällen wäre die Rückkehr in die gesetzliche Krankenversicherung der Regelfall. Es wäre deswegen nur konsequent diesen jungen Menschen zumindest bis zur Verbeamtung auf Probe die freie Wahl ihres Krankenversicherungssystems zu überlassen und sie nicht faktisch in das System aus Beihilfe und privater Krankenversicherung zu zwingen.

**Zu Artikel 4 „Änderung des Gesetzes über die Versorgungsausgleichskasse der Kommunalverbände in Schleswig-Holstein“**

Die vorgesehene Anpassung ist sachgerecht und folgerichtig.

**Zu Artikel 5 „Änderung der Mehrarbeitsvergütungsverordnung“**

Die redaktionellen Anpassungen erscheinen folgerichtig.

**Zu Artikel 6 „Änderung der Vollstreckungsvergütungsverordnung“**

Der DGB begrüßt den Wegfall der Befristung der Verordnung.

**Zum Änderungsvorschlag der Staatskanzlei (Umdruck 20/1894)**

Der DGB begrüßt die von der Staatskanzlei vorgeschlagene Verlängerung der mitbestimmungsrechtlichen Sonderregelungen, um weiterhin digitale Sitzungen und Beschlussfassungen der Personalräte zu ermöglichen. Der Landtag sollte diese Initiative aufgreifen. Die hierdurch gewonnene Zeit sollte für eine dauerhafte gesetzliche Regelung im Mitbestimmungsgesetz genutzt werden. Der DGB und die Staatskanzlei befinden sich hierzu in einem konstruktiven Dialog.

Der DGB und seine Gewerkschaften bitten um die Berücksichtigung ihrer Hinweise und Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüßen

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

Olaf Schwede