

Bezirk Nord | Besenbinderhof 60 | 20097 Hamburg

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

**Stellungnahme zur Einführung einer pauschalen Beihilfe in Schleswig-Holstein
(Drucksachen 20/111 und 20/160 (neu))**

28. Oktober 2022

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

Olaf Schwede
Öffentlicher Dienst

Olaf.Schwede@dgb.de

der Finanzausschuss des Landtages von Schleswig-Holstein hat den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) mit Schreiben vom 23. September 2022 um eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer pauschalen Beihilfe für gesetzlich krankenversicherte Beamtinnen und Beamte (Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD, FDP und SSW Drucksache 20/111) und zum Antrag „Besondere Situationen auch in der Krankenversicherung berücksichtigen“ (Antrag der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 20/160 (neu)) gebeten. Dieser Bitte kommt der DGB hiermit gerne nach.

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

OS

Besenbinderhof 60
20097 Hamburg

<http://nord.dgb.de>

Neben dem DGB sind auch die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), die Gewerkschaft der Polizei (GdP) und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) zu Stellungnahmen aufgefordert worden. Diese Stellungnahme ist als gemeinsame Stellungnahme des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften anzusehen.

Der DGB und seine Gewerkschaften haben bereits in der vergangenen Legislaturperiode eine ausführliche Stellungnahme zum Thema abgegeben. Da sich die fachliche und juristische Ausgangslage seitdem nicht verändert hat, basiert die nun vorgelegte Stellungnahme auf den damaligen Ausführungen.¹

Gerne stehen Ihnen der DGB und seine Gewerkschaften im Rahmen der mündlichen Anhörung für Fragen und weitergehende Ausführungen zur Verfügung.

¹ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 19/2118; abrufbar unter <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/umdrucke/02100/umdruck-19-02118.pdf>

Grundsätzliche Bewertung der Vorlagen

Das Anliegen, eine pauschale Beihilfe für freiwillig gesetzlich krankenversicherte Beamtinnen und Beamte einzuführen, wird nach den nun vorliegenden Gesetzesentwurf und Antrag grundsätzlich von allen Fraktionen des Landtages unterstützt. Es ist im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierungskoalition verankert.² Dies stellt einen deutlichen Fortschritt im Vergleich zur Diskussion in der letzten Legislaturperiode dar. Die Einführung einer pauschalen Beihilfe im Land Schleswig-Holstein ist damit grundsätzlich unstrittig. Es geht nur noch um die Ausgestaltung einer gesetzlichen Regelung. Dieser Grundkonsens wird vom DGB und seinen Gewerkschaften ausdrücklich begrüßt und unterstützt.

Der DGB und seine Gewerkschaften erwarten, dass es nun aus dem bestehenden Grundkonsens heraus zeitnah zu einer gesetzlichen Regelung kommt. Die Einführung einer pauschalen Beihilfe in Schleswig-Holstein darf nicht weiter verzögert werden.

Es ist aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften von hoher Bedeutung, die bestehende Benachteiligung von Beamtinnen und Beamten, die sich schon bisher freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) versichert haben, zu 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 und seine Gewerkschaften halten 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 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 und seiner Gewerkschaften 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 bisher in fünf Bundesländern erfolgte Einführung der pauschalen Beihilfe stellt einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung und Modernisierung des Berufsbeamtentums im Rahmen der hergebrachten Grundsätze nach Artikel 33 Abs. 5 GG dar.

² 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.“

Zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD, der FDP und des SSW

Der vorliegende Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD, der FDP und des SSW wird vom DGB und seinen Gewerkschaften ausdrücklich unterstützt. Er entspricht inhaltlich der in Hamburg getroffenen Regelung³, die mittlerweile mit Bremen, Berlin, Thüringen und Brandenburg vier weitere Länder übernommen haben. Das Nachbarland Mecklenburg-Vorpommern hat eine analoge Regelung angekündigt.⁴ Es wäre sachgerecht auch in Schleswig-Holstein eine entsprechende Regelung zu treffen, um die Unsicherheiten für mögliche Länderwechsler nicht zu erhöhen.

Mit dem Gesetzesentwurf wird ein Anliegen aufgegriffen, welches der DGB und seine Gewerkschaften wiederholt gegenüber der Landesregierung und auch gegenüber dem Landtag im Rahmen von Stellungnahmen zur Beihilfe und zur Weiterentwicklung des Besoldungsrechtes formuliert und unterstrichen hat.

Zum Antrag der Regierungsfractionen

Der Antrag der Regierungsfractionen fordert die Landesregierung auf, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der die Einführung einer pauschalen Beihilfe im Land Schleswig-Holstein vorsieht. Der DGB und seine Gewerkschaften gehen davon aus, dass die Landesregierung zu diesem Gesetzesentwurf ein beamtenrechtliches Beteiligungsverfahren nach § 53 des Beamtenstatusgesetzes des Bundes (BeamStG) und § 93 des Landesbeamtengesetzes Schleswig-Holstein (LBG) durchführen wird. Ziel dieses Verfahrens ist eine sachgerechte Verständigung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften. Aus diesem Grund ist es hilfreich, der Landesregierung bei der Ausgestaltung des Gesetzesentwurfes fachliche Gestaltungsräume zu eröffnen, um eine möglichst sachgerechte Lösung zu ermöglichen.

Der Antrag setzt Rahmenseetzungen, die ohne einen entsprechenden Gestaltungsspielraum für die Landesregierung eine Reihe von Fragen und Problemen aufwerfen würden:

1. Die vorgesehene Begründungspflicht wird vom DGB und seinen Gewerkschaften abgelehnt. Sie ist angesichts der bisherigen Erfahrungen mit der pauschalen Beihilfe in Hamburg überflüssig, führt zu mehr Bürokratie und Unsicherheit für die Betroffenen. Sie erhöht das Risiko juristischer Auseinandersetzungen. Sollte die Regierungskoalition an der geplanten Begründungspflicht festhalten, so darf sie zumindest weitere Fallkonstellationen als die im Antrag genannten nicht ausschließen. Der bewilligenden Stelle müssen entsprechende Entscheidungsspielräume eröffnet werden.

³ Vgl. § 80 Absätze 9 und 11 Hamburgisches Beamtengesetz (HmbBG).

⁴ Koalitionsvereinbarung 2021-2026 über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 8. Legislaturperiode des Landtags Mecklenburg-Vorpommern, Nr. 24, S. 13: „Beamtinnen und Beamte sollen künftig bei ihrer Krankenversicherung zwischen der individuellen Beihilfe und der pauschalen Beteiligung des Arbeitgebers an den Beiträgen zu ihrer Krankenvollversicherung wählen dürfen (Hamburger Modell der pauschalen Beihilfe).“

2. Die Begründungspflicht darf nicht zu einer Hürde für Länderwechslerinnen und Länderwechsler werden, die in einem anderen Bundesland bereits die pauschale Beihilfe beantragt und zugesprochen bekommen haben. Wechsel qualifizierter Beschäftigter nach Schleswig-Holstein sind im Regelfall im Interesse des Landes und dürfen nicht unnötig behindert werden. Für diese Menschen sollte auf eine Begründungspflicht verzichtet werden.
3. Die angestrebte Regelung sollte 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, sollten die Begründungspflichten ganz ausgesetzt werden könnten. 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. Die Motive und Gründe für eine möglicherweise vor Jahrzehnten getroffene Entscheidung abzufragen und zu prüfen, dürfte kaum sinnvoll sein.
4. Sowohl der vorliegende Antrag als auch die Formulierung im Koalitionsvertrag sehen eine Übernahme des Arbeitgeberanteils der gesetzlichen Krankenversicherung vor. Das ist für die politische Kommunikation sicher die verständlichste Formulierung. Die gesetzliche Regelung in Hamburg und in den anderen Bundesländern, die analog die pauschale Beihilfe eingeführt haben, sehen jedoch vor, dass sich die Pauschale nach der Hälfte des nachgewiesenen Krankenversicherungsbeitrags bemisst. Das macht nur in bestimmten Fallkonstellationen einen Unterschied, da der Beitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung durch die Beitragsbemessungsgrenze begrenzt wird.

Im Gesetzesentwurf zur Einführung der pauschalen Beihilfe in Hamburg wird dies wie folgt begründet: „Der Landespersonalausschuss hat dem Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 7. November 2017 zugestimmt. In der Sitzung wurde eine Begrenzung der Pauschale auf die Hälfte des sich aus der monatlichen Besoldung rechnerisch ergebenden Versicherungsbeitrags erörtert. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Gewährung einer Beihilfe beruht auf dem Fürsorgeprinzip und ist allein an den Status als Beamtin oder Beamter gekoppelt. Daher wird sie stets unabhängig von den gesamten Einkommensverhältnissen der Beihilfeberechtigten geleistet, sodass sich z.B. eine Teilzeitbeschäftigung oder aber sonstige Einkünfte oder Vermögen des Beihilfeberechtigten nicht auf den Umfang des Beihilfeanspruchs auswirken. Die Gewährung der Beihilfe als Pauschale rechtfertigt keine Abweichung von diesem Prinzip. Darüber hinaus ist es aus verwaltungsökonomischen Gründen sinnvoll, bei der Gewährung der Pauschale die von der Krankenversicherung berechneten

und den Versicherten jährlich mitgeteilten Krankenversicherungsbeiträge zu Grunde zu legen.“⁵

Schon aus Wettbewerbsgründen und im Fall von Länderwechslerinnen bzw. Länderwechslern erscheint es sinnvoll, hier im kommenden Gesetzesentwurf eine analoge Formulierung zu den bereits in den anderen Ländern bestehenden Regelungen zu wählen. Da Hamburg und Schleswig-Holstein mit KoPers die identische Abrechnungssoftware nutzen, dürften die verwaltungsökonomischen Argumente auch auf Schleswig-Holstein zutreffen.

Durch den fehlenden Bezug im Antrag auf das bisher in mehreren Ländern eingeführte „Hamburger Modell der pauschalen Beihilfe“ bleiben auch eine ganze Reihe weiterer Fragen offen. Beispielhaft zu nennen sind hier die Fragen der Unwiderruflichkeit der Entscheidung für ein System, die Möglichkeit der Beantragung von über die Leistungen der GKV hinausgehende individuelle Beihilfeleistungen oder aber die Frage ob auch eine Vollversicherung in der privaten Krankenversicherung mit einer pauschalen Beihilfe möglich sein soll. Diese Fragen sind allesamt auch Gegenstand des vorliegenden Gesetzesentwurfes der Fraktionen der SPD, der FDP und des SSW.

Der DGB plädiert für eine angemessene Regelung dieser Fragen im ausstehenden beamtenrechtlichen Beteiligungsverfahren zwischen der Landesregierung und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften. Der Landtag sollte die hierfür notwendigen fachlichen Gestaltungsräume eröffnen. Gleichzeitig legt der DGB großen Wert auf eine zeitnahe Umsetzung. Die Einführung einer pauschalen Beihilfe in Schleswig-Holstein darf nicht weiter verzögert werden.

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 wäre eine pauschale Beihilfe eine deutliche Entlastung.⁶ 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 selbst gezahlt haben, könnten künftig alternativ zu den klassischen Leistungen der Beihilfe einen Zuschuss des Dienstherrn in Form der pauschalen Beihilfe erhalten. Dies würde für diese Gruppe eine erhebliche Entlastung darstellen. Der Antrag der Regierungsfractionen enthält zu dieser Gruppe der „Altfälle“ keine Aussage.

⁵ Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache 21/11426, S. 4.

⁶ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 19/1986, Schreiben des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung vom 30. Januar 2019.

Mit dem Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD, FDP und des SSW würde insgesamt die Wahlfreiheit zwischen den Systemen der Krankenversorgung deutlich gestärkt. Damit würde gleichzeitig die Versicherungsneutralität des Beihilfesystems und des Dienstherrn betont. Ob dies mit dem Antrag der Regierungsfaktionen gelingt, ist angesichts des bisherigen Wortlauts des Antrages zumindest fraglich.

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 Fraktionen der SPD, der FDP und des SSW sowie der Antrag der Regierungsfaktionen sehen 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 würde als freiwillige Wahlmöglichkeit im Wesentlichen für neue Beamtinnen und Beamte bzw. für Beamtinnen und Beamte, die sich bisher schon auf freiwilliger Basis in der GKV versichert haben, bestehen. In jeder Fallkonstellation wäre ein freiwilliger Antrag notwendig.

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 und seine Gewerkschaften weder aus dem Gesetzesentwurf noch aus dem Antrag erkennbar.

Zu den bisherigen Erfahrungen in Hamburg

Der Personalbericht 2022 der Freien und Hansestadt Hamburg weist die aktuellen 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).“⁷

Aus diesen Zahlen wird deutlich, dass mit der pauschalen Beihilfe keine Bedrohung für das bisherige, klassische System der Beihilfe verbunden ist. Gleichwohl ist es 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.“⁸

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 das beamtenrechtliche Teilnahmeverfahren zwischen der Landesregierung und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften ergibt sich aus diesen Daten die Frage, ob nicht aus Attraktivitätsgründen für das zeitlich befristete Beamtenverhältnis auf Widerruf auf die Begründungspflicht bei der Beantragung der pauschalen Beihilfe 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.

Der DGB und seine Gewerkschaften bewerten 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 ergebende 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

⁷ Personalbericht 2022 der Freien und Hansestadt Hamburg, S. 14 und 15, abrufbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/16336674/77cadd8a726fcc84185c7b4b09864086/data/pb-2022-personalbericht-gesamt.pdf>

⁸ Personalbericht 2022 der Freien und Hansestadt Hamburg, S. 15.

neuen 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).

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 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, unterstreichen der DGB und seine Gewerkschaften die bisherigen positiven Erfahrungen mit dem Hamburger Modell der pauschalen Beihilfe.

Zur Frage der anfallenden Kosten

Die Einführung einer pauschalen Beihilfe 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.

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 Fraktionen der SPD, der FDP und des SSW enthalten ist und auch Bestandteil eines Gesetzesentwurfes der Landesregierung werden müsste.

Seit der Einführung der pauschalen Beihilfe in Hamburg und der Diskussion im Finanzausschuss des Landtages in der letzten Legislaturperiode hat es aus verfassungsrechtlicher Sicht keine Neuerungen gegeben. In der beamtenrechtlichen Fachliteratur wird die Verfassungskonformität der pauschalen Beihilfe nach Wahrnehmung des DGB und seiner Gewerkschaften an keiner Stelle bezweifelt. Klagen gegen die pauschale Beihilfe sind dem DGB und seinen Gewerkschaften bisher aus keinem Bundesland bekannt.

Zur Notwendigkeit einer Härtefallregelung

Die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern wies in der Antwort auf eine Kleine Anfrage schon 2017 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 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.⁹

Ähnlich argumentiert die Bundesregierung auch bereits 2017 in der Antwort auf eine Kleine Anfrage, indem sie zunächst den weiten Gestaltungsspielraum des Dienstherrn bei der Ausgestaltung der Fürsorge betont¹⁰, dann aber darauf verweist, dass bei der Einführung eines

⁹ Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 7/942 vom 11. September 2017, S. 2-3.

¹⁰ 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

Zuschusses zur GKV als Alternative zum bisherigen System der Beihilfe „immer ein dem Beamtenverhältnis immanentes System fürsorgerechtlicher 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.“¹¹

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.¹² 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.“

Der Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD, der FDP und der SSW beinhaltet eine entsprechende Härtefallregelung. Das Landesbeamtengesetz Schleswig-Holstein kennt bisher keine entsprechende Regelung. Sie wäre dementsprechend auch in einem künftigen Gesetzesentwurf der Landesregierung vorzusehen.

Zum Delegationsverbot

Kritiker der pauschalen Beihilfe verweisen immer wieder 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.¹³

Diese Argumentation ist aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften nicht einschlägig und ignoriert wesentliche Fakten. Die Ansprüche auf eine amtsangemessene Alimentation im Krankheitsfall, auf Leistungen aus der Dienstunfallfürsorge 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 weitergezahlt. In Härtefällen oder bei amtsunangemessenen Versorgungslücken kann der Dienstherr über die oben dargelegte Härtefallregelung seiner verfassungsrechtlich verankerten Fürsorgepflicht

sonst geeigneter Weise Genüge tut, bleibt seiner Entscheidung überlassen (Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 - 2 BvR 613/06 -).“

¹¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11738 vom 29.03.2017, S. 9.

¹² 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.“

¹³ Hamburgische Bürgerschaft, Ausschussprotokoll Unterausschuss Personalwirtschaft und Öffentlicher Dienst, Ausschussprotokoll 21/5, 15.02.2018, S. 71 ff. und S. 79.

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 Dürig/Herzog/Scholz zu Artikel 33 Abs. 5 GG.¹⁴

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 ein Fachartikel zu diesem Thema von Herrn Prof. Dr. Josef Franz Lindner der Frage nach, „ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, die Beamten – etwa im Rahmen einer allgemeinen Bürgerversicherung – in das System der gesetzlichen Krankenversicherung als pflichtversicherte Mitglieder einzubeziehen.“¹⁵ Dies ist aber eine andere Fragestellung als sie sich in Bezug auf den vorliegenden Gesetzesentwurf bzw. Antrag stellt. Eine arbeitnehmeranaloge Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung für Beamtinnen und Beamte ist nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzesentwurfes bzw. Antrags.

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, in § 4 der Verordnung über die Gewährung von Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte in der Bundespolizei oder in § 9 der Beihilfeverordnung Schleswig-Holsteins).

¹⁴ Badura in Dürig/Herzog/Scholz 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 Beihilfevorschriften oder gar von solchen Beihilfen in bestimmter Höhe zu gewähren.“

¹⁵ Prof. Dr. Josef Franz Lindner: Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung; in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft Januar/Februar 2018, S. 10-21.

Zur Problematik der Länderwechsler

Solange nur wenige Länder eine entsprechende Regelung eingeführt haben, 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 immer mehr Länder das Modell der pauschalen Beihilfe übernehmen, kehrt sich das Verhältnis 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 haben die Länder Hamburg, Bremen, Berlin, Brandenburg und Thüringen die pauschale Beihilfe bereits eingeführt. In Baden-Württemberg wird die Einführung voraussichtlich zum 1. Januar 2023 erfolgen. In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen finden sich entsprechende Ankündigungen in den Koalitionsvereinbarungen.

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 Beihilferecht 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 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 und seiner Gewerkschaften insbesondere für die Gruppen, für die eine Versicherung in der GKV zum Zeitpunkt der Verbeamtung attraktiv erscheint. Gerade im Bereich der Lehrkräfte, im Bereich der technischen Berufe und im Bereich der Hochschullehrerkräfte macht die Möglichkeit eine pauschale Beihilfe gewährt bekommen zu können, einen erheblichen finanziellen Unterschied aus. Das Land Schleswig-Holstein ist deswegen gut beraten, dem Vorbild Hamburgs und anderer Länder 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 auch kürzere Arbeitszeiten an.

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 Öffnungsaktion der PKV, die auch auf der Internetseite des Hamburger Abendblattes offensiv beworben wurde. 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.“¹⁶

Diese Öffnungsaktion der PKV gilt bis heute und wird auch an anderer Stelle offensiv in Kontext der pauschalen Beihilfe beworben. So heißt es aktuell auf der Webseite des PKV-Verbandes:

„Die PKV garantiert allen Beamten zu Beginn ihrer Laufbahn eine Aufnahme. Dafür sorgt die so genannte Öffnungsaktion – vielen auch unter dem Begriff Öffnungsklausel bekannt. Sie stellt sicher, dass niemand aufgrund einer Vorerkrankung oder einer Behinderung abgelehnt wird. Einzige Voraussetzung: Der Antrag muss innerhalb eines halben Jahres nach der Verbeamtung gestellt werden. Damit haben sich die teilnehmenden Versicherungsunternehmen freiwillig auf eine Art Kontrahierungszwang für Beamte verpflichtet. Seit 2019 gilt dieser Anspruch auch für Beamte in der Ausbildung. Und auch die engsten Angehörigen können von der Öffnungsaktion profitieren. (...) Seit kurzem bieten fünf Bundesländer ihren Beamten eine so genannte pauschale Beihilfe an. Dabei handelt es sich um eine Art Arbeitgeberzuschuss für diejenigen, die sich in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) versichern. Was als „Stärkung der Wahlfreiheit von Beamten“ verkauft wird, hat in Wirklichkeit rein ideologische Gründe.“¹⁷

Der Zusammenhang zwischen Verbesserungen für die Versicherten in der PKV durch die Einführung der pauschalen Beihilfe wird damit auch seitens der Interessenvertretungen der PKV nicht bestritten. Die private Krankenversicherung reagierte mit der bis heute geltenden Öffnungsaktion 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

¹⁶ <https://www.abendblatt.de/wirtschaft/karriere/article216335987/Aufnahmegarantie-Beamte-Ausbildung-Private-Krankenversicherung.html>, Stand: 8. Februar 2019.

¹⁷ <https://www.pkv.de/positionen/krankenversicherung-fuer-beamtinnen-und-beamte/>; abgerufen und zitiert am 25.10.2022

Konkurrenz schützen. Eine restriktiv gelebte Begründungspflicht für den Zugang zur pauschalen Beihilfe könnte den Wettbewerb zugunsten der PKV verzehren.

Zu einzelnen in der öffentlichen Diskussion 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 und seine Gewerkschaften halten 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 73 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.¹⁸

Diese Einschätzung wird vom DGB geteilt. Die gesetzliche Krankenversicherung hat in Deutschland mehr als 73 Millionen Versicherte, die alle ohne Gesundheitsprüfung und vollkommen unabhängig von persönlichen Gesundheitsrisiken aufgenommen wurden. Die Zahl der kostenfrei mitversicherten Familienangehörigen liegt bei ca. 16 Millionen Menschen.¹⁹ 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 Insolvenzen, 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.²⁰

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

¹⁸ Hamburgische Bürgerschaft, Ausschussprotokoll Unterausschuss Personalwirtschaft und Öffentlicher Dienst, Ausschussprotokoll 21/5, 15.02.2018, S. 53 f.

¹⁹ <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/gesetzlich-versicherte.html>; Stand: 23. September 2022.

²⁰ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 19/1986, Schreiben des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung vom 30. Januar 2019.

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.

Zur öffentlichen Diskussion

Die Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung ist in Deutschland der Standard. Mehr als 73 Millionen Menschen sind in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert.²¹ Es ist für viele Menschen deswegen nicht nachvollziehbar, warum sich bisher Beamtinnen und Beamte und ihre Familien nicht freiwillig mit einem Zuschuss des Dienstherrn in der gesetzlichen Krankenversicherung versichern lassen können.

Der Einführung der pauschalen Beihilfe in Hamburg hat dementsprechend 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 und seine Gewerkschaften danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten um die Berücksichtigung ihrer Anmerkungen und Hinweise. An der mündlichen Anhörung am 3. November 2022 nehmen wir gerne teil.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Olaf Schwede".

Olaf Schwede

²¹ <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/gesetzlich-versicherte.html>; Stand: 23. September 2022.