



Bezirk Nord | Besenbinderhof 60 | 20097 Hamburg

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Frau Vorsitzende Andrea Lindholz, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion DIE LINKE zu „Beamtinnen und Beamten den Weg in die gesetzliche Krankenversicherung erleichtern“ (Drucksache 19/1827)

26. März 2019

Sehr geehrte Frau Lindholz,
sehr geehrte Damen und Herren,

Olaf Schwede
Öffentlicher Dienst

Olaf.Schwede@dgb.de

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

der Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages hat den Bezirk Nord des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) mit Schreiben vom 20. März 2019 um eine schriftliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion DIE LINKE zu „Beamtinnen und Beamten den Weg in die gesetzliche Krankenversicherung erleichtern“ (Drucksache 19/1827) gebeten. Dieser Bitte kommt der DGB hiermit gerne nach.

OS

Besenbinderhof 60
20097 Hamburg

<http://nord.dgb.de>

Zur Gesamtbewertung des vorliegenden Antrages

Die Intention des vorliegenden Antrages der Fraktion DIE LINKE wird vom DGB und seinen Gewerkschaften ausdrücklich unterstützt.

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

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

Der vorliegende Antrag sieht vor, eine dienstrechtliche Regelung im Rahmen der Bundesbeihilfeverordnung (BBhV) zu schaffen. Dies ist jedoch aus Sicht des DGB kein gangbarer Weg. Der DGB empfiehlt deswegen eine gesetzliche Regelung im Bundesbeamtengesetz zu schaffen, die dem § 80 Abs. 11 Hamburgisches Beamtengesetz (HmbBG) in Kombination mit einer Härtefallregelung analog § 80 Abs. 9 HmbBG entspricht.

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat mit dem „Gesetz über die Einführung einer pauschalen Beihilfe zur Flexibilisierung der Krankheitsvorsorge“ eine bundesweite Vorreiterrolle eingenommen und mit dem „Hamburger Modell“ der pauschalen Beihilfe eine sowohl verfassungskonforme als auch praktisch umsetzbare Lösung geschaffen.¹ Die pauschale Beihilfe nach § 80 HmbBG ist ihrem Charakter nach kein Beitragszuschuss des Arbeitgebers, sondern eine besondere Form der Beihilfegewährung. Es handelt sich um eine pauschalierte Kostenerstattung der Behandlungskosten durch den Dienstherrn und nicht um einen Zuschuss zur Krankenversicherung.²

Die in Hamburg getroffene Regelung stellt einen Beitrag zur Weiterentwicklung und Verbesserung des durch Artikel 33 Abs. 5 GG geschützten Fürsorgegrundsatzes dar.

Weitere Länder haben angekündigt, dem Hamburger Vorbild folgen zu wollen.

Der DGB wird deswegen im Rahmen dieser Stellungnahme explizit an mehreren Stellen Bezug auf die Hamburgische Regelung nehmen und diese beispielhaft für eine mögliche gesetzliche Regelung auf Bundesebene vorstellen.

Zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung

Der vorliegende Antrag der Fraktion DIE LINKE sieht eine Regelung im Rahmen der Bundesbeihilfeverordnung (BBhV) vor. Dies ist aus Sicht des DGB nicht sachgerecht.

Zum einen ist zweifelhaft, ob die Verordnungsermächtigung in § 80 Abs. 6 Bundesbeamtengesetz für eine derartige Regelung ausreichend ist, zum anderen sind nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) vom 17. Juni 2004 die wesentlichen Entscheidungen über die Leistungen an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger im Falle von Krankheit und Pflegebedürftigkeit durch den Gesetzgeber zu treffen.³ Die Einführung einer pauschalen

¹ Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache 21/11426 vom 19.12.2017.

² Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 19/2209, Schreiben des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, Personalamt, vom 14. März 2019.

³ BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2004 – 2 C 50/02 –, BVerwGE 121, 103-115.

Beihilfe als zusätzliche Form der Beihilfegewährung dürfte eine derartige „wesentliche Entscheidung“ darstellen.

Aus Sicht des DGB wäre deswegen zur Umsetzung des Antrages der Fraktion DIE LINKE aus Gründen der Rechtssicherheit eine gesetzliche Regelung geboten. Dabei sollte das Ziel verfolgt werden, zu bundesweit möglichst einheitlichen Regelungen zu kommen. Auch dies spricht aus Sicht des DGB dafür, das „Hamburger Modell“ der pauschalen Beihilfe in das Bundesrecht zu übertragen.

Zur Beschlusslage des DGB auf Bundesebene

Die Einführung der pauschalen Beihilfe in Hamburg geht auf eine politische Initiative und langjährige Forderung des DGB zurück. Der DGB hat deswegen den Gesetzgebungsprozess in Hamburg aktiv begleitet und unterstützt.

Der DGB-Bundeskongress hat 2018 diese Haltung ausdrücklich im Rahmen des Beschlusses „C007: Für ein demokratisches Berufsbeamtentum – Der DGB als aktive Spitzenorganisation der Beamtinnen und Beamten“ bekräftigt.⁴

⁴ Zitat aus dem Beschluss „C007: Für ein demokratisches Berufsbeamtentum – Der DGB als aktive Spitzenorganisation der Beamtinnen und Beamten“: „Wahlmöglichkeit zwischen Beihilfe und Gesetzlicher Krankenversicherung schaffen – Beitragszuschuss für gesetzlich versicherte Beamtinnen und Beamte einführen.“

Der DGB tritt dafür ein, einmalig zum Zeitpunkt der Verbeamtung eine Wahlmöglichkeit zwischen der Beihilfe und einem Arbeitgeberzuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung zu schaffen. Sind Beamtinnen und Beamte freiwillig gesetzlich krankenversichert, muss der Dienstherr zukünftig eine Beihilfeleistung in Höhe des Arbeitgeberbeitrags leisten. So könnte die Gesetzliche Krankenversicherung zu einer wirklichen Alternative für die Beamtinnen und Beamten werden.

Die aktuelle Ausgestaltung der Beihilfe bedeutet in der Praxis eine Zwangsmitgliedschaft der Beamtinnen und Beamten in der Privaten Krankenversicherung. Bisher wird seitens der Dienstherrn für Beamtinnen und Beamte, die sich im Sinne der Solidargemeinschaft freiwillig in der Gesetzlichen Krankenversicherung versichern, kein Arbeitgeberbeitrag bzw. Arbeitgeberzuschuss gezahlt. Wer als Beamter oder als Beamtin diesen Weg wählt, muss also sowohl den Arbeitnehmer- als auch den Arbeitgeberanteil allein tragen. Der Beihilfeanspruch kommt in diesem Fall faktisch nicht mehr zum Tragen. Dies macht eine Versicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung für Beamtinnen und Beamte hochgradig unattraktiv.

In einem ersten Schritt ist für alle Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, die bereits heute Mitglied der Gesetzlichen Krankenversicherung sind oder dies nach den geltenden Regelungen werden können, eine pauschale Beihilfeleistung in Höhe des Arbeitgeberzuschusses zur Gesetzlichen Krankenversicherung einzuführen.

In Funktionsbereichen, die wegen der besonderen Anforderungen an die Gesundheit der Beschäftigten eine Gesundheitsversorgung in Form der Heilfürsorge vorsehen, ist diese beizubehalten. Dabei muss

Diese Stellungnahme des DGB Bezirk Nord spiegelt damit die Position des DGB und seiner Gewerkschaften insgesamt wider.

Zur Frage der Zielgruppen

Der DGB geht davon aus, dass das neue Modell der pauschalen Beihilfe insbesondere für lebensältere Neuverbeamtete, Menschen mit Familie oder gesundheitlichen Beeinträchtigungen sowie dauerhaft in Teilzeit beschäftigte Beamtinnen und Beamte interessant sein wird. Auch für Beamtinnen und Beamte mit Schwerbehinderungen ist die pauschale Beihilfe eine deutliche Entlastung.⁵ Insbesondere gegenüber diesen Zielgruppen wird auch die Attraktivität des Berufsbeamtentums gestärkt.

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

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

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

Zur Situation der Beihilfe- und Heilfürsorgeberechtigten

Mit der Einführung einer pauschalen Beihilfe in Hamburg war für die breite Mehrheit der Beamtinnen und Beamten keine Veränderung zum Status quo verbunden. Eine Einschränkung von Leistungen oder aber Ansprüchen der Beamtinnen und Beamten erfolgte nicht. Die Möglichkeit einer pauschalierten Beihilfe besteht als freiwillige Wahlmöglichkeit im Wesentlichen für neue Beamtinnen und Beamte, die bisher schon in der GKV versichert waren, bzw. für Beamtinnen und Beamte, die sich bisher schon auf freiwilliger Basis in der GKV versichert haben.

Für alle anderen Beamtinnen und Beamten, die entweder Leistungen der Beihilfe oder der Heilfürsorge in Anspruch nehmen, ändert sich nichts. Es gibt im Regelfall keine Möglichkeit,

die Konkurrenzfähigkeit der Heilfürsorge mit den Angeboten der Gesetzlichen Krankenversicherung gewährleistet werden.“

⁵ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 19/1986, Schreiben des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung vom 30. Januar 2019.

in die GKV zu wechseln. Auch Kürzungen oder Änderungen in den bisherigen Leistungen waren mit der Einführung der pauschalen Beihilfe nicht verbunden.

Nachteile für die bisher vorhandenen Beihilfe- und Heilfürsorgeberechtigten sind damit für den DGB auch durch den vorliegenden Antrag nicht erkennbar.

Zu den bisherigen Erfahrungen in Hamburg

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

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

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

Seit August mussten im Jahr 2018 circa eine Million Euro für die pauschale Beihilfe aufgewendet werden. Damit liegen die Kosten unter der ursprünglichen Prognose, wonach für ein ganzes Jahr 5,8 Millionen Euro veranschlagt wurden. Der Hamburgische Senat hatte ursprünglich geschätzt, dass circa 2.400 Beamtinnen und Beamte bereits früher gesetzlich versichert waren und bisher ihre Beiträge vollständig selbst gezahlt haben. Genaue Zahlen darüber stehen nicht zur Verfügung.⁶

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

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

⁶ Alle Angaben nach Hamburgische Bürgerschaft, Drucksache 21/15950, und der Pressemitteilung „Pauschale Beihilfe erfolgreich gestartet“ der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz vom 31. Januar 2019, <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/12121654/2019-01-31-bgv-pauschale-beihilfe/>

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

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

Zur Frage der anfallenden Kosten

Die von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagene Regelung wäre eingangs zwar mit Mehrkosten für den Bund 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 für immer älter werdende Beamtinnen und Beamte immer höhere Beihilfekosten entstehen. Dies gilt umso mehr, als dass 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 verfassungsrechtliche Hindernisse für eine derartige Regelung. Mehrere Landesregierungen sind bisher zu einer identischen Bewertung

gekommen und haben entsprechende Gesetzesentwürfe auf den Weg gebracht bzw. angekündigt. Um eventuelle verfassungsrechtliche Risiken auszuschließen, wird vom DGB die Aufnahme einer Härtefallklausel dringend empfohlen.

Zur Notwendigkeit einer Härtefallregelung

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

Ähnlich argumentiert die Bundesregierung in der Antwort auf eine Kleine Anfrage, indem sie zunächst den weiten Gestaltungsspielraum des Dienstherrn bei der Ausgestaltung der Fürsorge betont⁸, dann aber darauf verweist, dass bei der Einführung eines Zuschusses zur GKV als Alternative zum bisherigen System der Beihilfe „immer ein dem Beamtenverhältnis immanentes System fürsorgerechter Härtefallentscheidungen bei Notlagen vorgehalten werden müsse(n) [sic], wie es derzeit schnittstellenlos in die Beihilfe integriert ist. Beamtinnen und Beamte können nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung, insbesondere bei krankheitsbedingten Aufwendungen, nicht auf die Sozialhilfe verwiesen werden.“⁹

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

⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11738 vom 29.03.2017, S. 2. Zitat: „Der Dienstherr muss aufgrund seiner Fürsorgepflicht Vorkehrungen dafür treffen, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt der Beamtinnen und Beamten und ihrer Angehörigen auch bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen durch Krankheits-, Geburts- oder Pflegefälle nicht gefährdet wird. Ob er dieser Pflicht über eine entsprechende Bemessung der Dienstbezüge, über Sachleistungen, Zuschüsse oder in sonst geeigneter Weise Genüge tut, bleibt seiner Entscheidung überlassen (Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 - 2 BvR 613/06 -).“

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

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.¹⁰ Die entsprechende Regelung in § 80 Abs. 9 HmbBG lautet:

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

Das Bundesbeamtengesetz kennt bisher keine entsprechende Regelung. Diese wäre in entsprechend angepasster Form im Rahmen des § 80 oder an anderer geeigneter Stelle zu ergänzen.

Zum Delegationsverbot

Kritiker der pauschalen Beihilfe verweisen auf das „Delegationsverbot“ und begründen damit eine angebliche Verfassungswidrigkeit. Der Dienstherr dürfe seine verfassungsmäßig vorgegebene Fürsorgepflicht nicht gänzlich auf ein anderes System delegieren, indem er die Beihilfe durch den Arbeitgeberzuschuss unwiderruflich ablöst.¹¹

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

Der Gesetzgeber nutzt vielmehr mit der Einführung der pauschalen Beihilfe seinen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der Fürsorge. Ausführungen zum weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in dieser Frage finden sich auch in der einschlägigen Kommentierung zum Grundgesetz in Maunz/Dürig zu Artikel 33 Abs. 5 GG.¹²

¹⁰ 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.“

¹¹ Hamburgische Bürgerschaft, Ausschussprotokoll Unterausschuss Personalwirtschaft und Öffentlicher Dienst, Ausschussprotokoll 21/5, 15.02.2018, S. 71 ff. und S. 79.

¹² Badura in Maunz/Dürig GG Art. 33 Rn 71: „Die Fürsorgepflicht ist die allgemeine Grundlage des Anspruchs des Beamten auf angemessene Besoldung und Versorgung und, ergänzend, darüber hinaus darauf, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt des Beamten und seiner Familie auch bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen durch Krankheits-, Pflege-, Geburts- oder Todesfälle nicht gefährdet wird. Die Gewährung von **Beihilfen** findet ihre Grundlage in der Fürsorgepflicht des Dienstherrn,

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 einschlägiger 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.“¹³ Dies ist aber eine andere Fragestellung als sie sich in Bezug auf den nun vorliegenden Antrag oder aber auch das „Hamburger Modell“ der pauschalen Beihilfe stellt. Eine arbeitnehmeranaloge Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung für Beamtinnen und Beamte ist nicht Gegenstand des hier vorliegenden Antrages.

Mit der Frage der Verfassungskonformität des „Hamburger Modells“ der pauschalen Beihilfe beschäftigt sich auch ein Aufsatz von Prof. Dr. Thorsten Kingreen vom April 2018, der alle verfassungsrechtlichen Einwände sehr deutlich zurückweist.¹⁴

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 und 4 der Verordnung über die Gewährung von Heilfürsorge für Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte in der Bundespolizei, in § 2 der Hamburgischen Heilfürsorgeverordnung, in § 2 der Landesverordnung über die Gewährung von Heilfürsorge für die Beamtinnen und Beamten des Einsatzdienstes der Feuerwehr und des Polizeivollzugsdienstes im Lande Schleswig-Holstein oder in § 9 der Beihilfeverordnung Schleswig-Holsteins).

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.“

¹³ Prof. Dr. Josef Franz Lindner: Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Krankenversicherung; in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft Januar/Februar 2018, S. 10-21.

¹⁴ Prof. Dr. Thorsten Kingreen: Wohnerversicherung „light“? Reformen und Reformoptionen für die Weiterentwicklung der dualen Krankenversicherungsordnung; in: Kranken- und Pflegeversicherung – Rechtspraxis im Gesundheitswesen, Heft April 2018, S. 45-52. Der Artikel ist Teil von Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 19/2108.

Zur Problematik beim Wechsel des Dienstherrn

Solange Hamburg als einziges Bundesland eine entsprechende Regelung eingeführt hat, kann es im Fall eines Wechsels zu einem anderen Dienstherrn zu Problemen kommen, wenn dann wieder der Wechsel von der gesetzlichen Krankenversicherung in eine private Krankenversicherung plus Beihilfe notwendig wird bzw. der Beitrag für die gesetzliche Krankenversicherung wieder vollständig alleine aufgebracht werden muss. Der DGB setzt sich deshalb bundesweit für die Schaffung entsprechender Regelungen ein. Wenn weitere Länder und der Bund das Modell der pauschalen Beihilfe übernehmen, kehrt sich das Verhältnis jedoch um. Es sind dann die Dienstherrn im Nachteil, die eine entsprechende Regelung noch nicht verankert haben.

Nach gegenwärtigem Kenntnisstand ist die Einführung einer pauschalen Beihilfe in den Ländern Berlin, Brandenburg und Thüringen seitens der Landesregierungen bereits in der Umsetzung. In Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen ist das Hamburger Modell Gegenstand der parlamentarischen Diskussion.¹⁵

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

Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass mit der Einführung einer pauschalen Beihilfe ein erheblicher Wettbewerbsvorteil für das Land Hamburg bei der Gewinnung von Beamtinnen und Beamten entstanden ist. Dies gilt aus Sicht des DGB insbesondere für die Gruppen, für die eine Versicherung in der GKV zum Zeitpunkt der Verbeamtung attraktiv erscheint. Gerade im Bereich der Lehrkräfte, im Bereich technischer Berufe und im Bereich der Professoren macht die Möglichkeit eine pauschale Beihilfe gewährt bekommen zu können, einen erheblichen finanziellen Unterschied aus. Andere Dienstherrn und auch der Bund wären deswegen gut beraten, dem Vorbild Hamburgs zu folgen, um künftig eventuelle Wettbewerbsnachteile bei der Gewinnung von neuen Beamtinnen und Beamten zu vermeiden.

¹⁵ Pressemitteilung „Pauschale Beihilfe erfolgreich gestartet“ der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz vom 31. Januar 2019, <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/12121654/2019-01-31-bgv-pauschale-beihilfe/>

Zur Entwicklung der privaten Krankenversicherung

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

Dies belegt unter anderem die neuste Öffnungsaktion der PKV, die auch auf der Internetseite des Hamburger Abendblattes offensiv beworben wird. Zitat: „Seit 1. Januar 2019 steht die Private Krankenversicherung (PKV) allen Neubeamten offen – ob sie Vorerkrankungen haben oder nicht. Das garantiert die seit über zehn Jahren bewährte Öffnungsaktion der Privaten Krankenversicherung, die bisher jedoch nicht für Beamte auf Widerruf galt. Ab sofort ist das anders: Auch Beamte in der Ausbildung können sich nun unabhängig vom Gesundheitszustand privat versichern. Voraussetzung ist lediglich, dass sie einen entsprechenden Antrag innerhalb von sechs Monaten nach der Verbeamtung stellen. Übrigens: Diese Zugangsgarantie gilt auch für enge Angehörige der Beamten.“¹⁶

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

Zu einzelnen in der öffentlichen Debatte aufgeworfenen Fragen

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

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

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

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

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

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

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

Diese Frage hat auch in der mündlichen Anhörung von Auskunftspersonen im Unterausschuss „Personalwirtschaft und Öffentlicher Dienst“ der Hamburgischen Bürgerschaft am 15. Februar 2018 eine Rolle gespielt. Herr Prof. Dr. Christoph Straub, Vorstandsvorsitzender der BARMER, wies in diesem Kontext darauf hin, dass angesichts der Größe des Systems der gesetzlichen Krankenversicherung unabhängig von der individuellen Situation der Beamtinnen und Beamten, keine Belastung für die gesetzlichen Krankenversicherungen zu erwarten sei – auch nicht bei einer bundesweiten Einführung des „Hamburger Modells“.¹⁷

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

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

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

Beamtinnen und Beamte mit höheren Krankheitsrisiken oder aber chronischen Erkrankungen hatten schon bisher oft große Probleme, eine Versicherung in der privaten Krankenversiche-

¹⁷ Hamburgische Bürgerschaft, Ausschussprotokoll Unterausschuss Personalwirtschaft und Öffentlicher Dienst, Ausschussprotokoll 21/5, 15.02.2018, S. 53 f.

rung 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 mit der pauschalen Beihilfe ändern.¹⁸

Zur öffentlichen Diskussion

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

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

Der DGB dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bittet um die Berücksichtigung seiner Anmerkungen und Hinweise. Für Rückfragen im Rahmen der mündlichen Anhörung steht der DGB gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

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

Olaf Schwede

¹⁸ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 19/1986, Schreiben des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung vom 30. Januar 2019.