

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)246 E



dbb
beamtenbund
und tarifunion

Zweiter Vorsitzender
Fachvorstand Beamtenpolitik

Friedhelm Schäfer

Friedrichstraße 169
D-10117 Berlin

Telefon 030.40 81-43 20
Telefax 030.40 81-43 99
SchaeferFr@dbb.de
www.dbb.de

dbb beamtenbund und tarifunion, Friedrichstraße 169, 10117 Berlin

Frau
Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende des Ausschusses für Inneres
und Heimat des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per Mail: innenausschuss@bundestag.de

28. März 2019

Az.: GB 2-Ho-Ste
Durchwahl: 5202

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

Sehr geehrte Frau Lindholz,
sehr geehrte Damen und Herren,

der innerhalb des dbb beamtenbund und tarifunion für die Themenbereiche Besoldung und Versorgung zuständige Geschäftsbereich hat sich mit dem Antrag der Fraktion DIE LINKE auseinandergesetzt und die beigegeführten Anmerkungen erarbeitet.

Wir bitten um Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Mit freundlichen Grüßen

Friedhelm Schäfer

Anlage



dbb
beamtenbund
und tarifunion

S t e l l u n g n a h m e

des dbb beamtenbund und tarifunion

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

(Stand: 24. April 2018)

Berlin, 28. März 2019



I. Vorbemerkung

Der Antrag „Beamtinnen und Beamten den Weg in die gesetzliche Krankenversicherung erleichtern“ (Drs. 19/1827) der Bundestagsfraktion DIE LINKE verfolgt zwei Ziele, auf die in dieser Stellungnahme eingegangen werden soll: Zum Ersten wird die Bundesregierung aufgefordert, eine analoge Zahlung zum Arbeitgeberzuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung auch in die Bundesbeihilfeverordnung einzubeziehen. Dies entspricht dem Weg der pauschalen Beihilfegewährung, welchen die Freie und Hansestadt Hamburg gewählt hat. Des Weiteren wird gefordert, diese Art der Wahlmöglichkeit auch in den Bundesländern zu schaffen.

Jeden Dienstherrn trifft im Rahmen des Dienst- und Treueverhältnisses die Pflicht, sich für das Wohl seiner Beamten und ihrer Familien einzusetzen. Dies gilt auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses. Beihilfe und Heilfürsorge bilden dazu – mit Besoldung und Versorgung – die Alimantation der Dienstherrn und gewährleisten in ihrer Kombination eine Konkurrenzfähigkeit mit der Wirtschaft im Wettbewerb um beruflichen Nachwuchs.

Auf dem ersten Blick spricht nichts gegen die Schaffung einer Wahlmöglichkeit, zumal die Betroffenen zu nichts gezwungen werden und im Rahmen der Wechselfristen sich für das von ihnen individuell favorisierte Modell entscheiden können. Doch sobald die oberflächliche Betrachtung einer tiefergehenden Auseinandersetzung mit der Thematik weicht, wird deutlich, dass die pauschale Beihilfe grundsätzlich kein Modell ist, das den Dienstherrn, den Beamtinnen und Beamten oder dem Gesundheitssystem insgesamt dienlich ist.

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

Der Weg hin zu einer Einheitsversicherung wird grundsätzlich abgelehnt, da damit das bestehende zukunftsfeste und generationengerechte System zur Disposition gestellt wird. Einheitssysteme fördern die Rationierung von Gesundheitsleistungen. Der Zugang zur Spitzenmedizin würde sich außerhalb des Einheitssystems organisieren. Der Preis- und Leistungswettbewerb würde nicht mehr durch den Wettbewerb positiv beeinflusst. Die funktionierende Wechselwirkung der bestehenden Systeme darf nicht in Frage gestellt werden. Auch auf finanzieller Seite ist durch ein Einheitssystem wegen der spezifischen Risikostruktur keine nennenswerte Entlastung zu erwarten, gleichzeitig würde die zukunftsfeste generationengerechte Finanzierung des Systems der privaten Krankenversicherung durch die bestehenden und zu bildenden Altersrückstellungen ohne Grund preisgegeben. Schon heute ist die gesetzliche Krankenversicherung bei steigender Lebenserwartung und sinkender Zahl von Beitragszahlern vor finanzielle Herausforderungen gestellt. Zudem würde der durch die PKV generierte Mehrumsatz dem insgesamt leistungsfähigen Gesundheitssystem entzogen, was zwingend zu Mehrbelastungen für alle Versicherten führen würde. Zuletzt führt die Einführung eines Einheitssystems zu hohen Arbeitsplatzverlusten.



Da die pauschale Beihilfe als Beitragszuschuss eines Arbeitgebers gewertet werden muss, stellt diese einen Übergang zu einem Einheitssystem dar. Systemgerecht müsste eine Regelung über eine Änderung des SGB V erfolgen. Diese Hürde wurde mit dem Weg über die Länder bewusst umgangen, was jedoch das Problem der Einheitlichkeit der Systeme bzw. den Wechseloptionen aufwirft.

Vor diesem Hintergrund lehnt der dbb beamtenbund und tarifunion die Pläne für die Einführung einer pauschalen Beihilfe zur Flexibilisierung der Krankheitsvorsorge für die Beamtinnen und Beamten des Bundes als auch eine Übertagung auf andere Länder ab.

II. Zur pauschalen Beihilfegewährung

1) Allgemeines

Die pauschale Beihilfegewährung in Form eines Arbeitgeberzuschusses stellt einen Schritt hin zu einer Einheitsversicherung dar und wird grundsätzlich abgelehnt. Damit wird das bestehende zukunftsfeste und generationengerechte duale Gesundheitssystem insgesamt – und damit das Beihilfesystem zur Disposition gestellt. Die funktionierende Wechselwirkung der bestehenden Systeme darf nicht in Frage gestellt werden. Beamte haben ein leistungsfähiges, kostengünstiges, transparentes eigenständiges Gesundheitssystem. Ein zur individuellen Optimierung und nur für Beamtinnen und Beamte zu schaffendes Wahlrecht ist weder fair gegenüber allen anderen nicht mit einem Wahlrecht ausgestatteten Gruppen, noch hilft es den weiteren Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern der GKV. Sollten Probleme im System bestehen gilt es, diese im System zu lösen.

Ziel aller Mittelverwendungen der Dienstherrn in Bund, Ländern und Kommunen muss vielmehr die Stärkung der bestehenden Beihilferegulungen für alle Beamten und Versorgungsempfänger sein. Zudem ist zu betonen, dass zur Erfüllung der Fürsorgepflicht die notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen bereitzustellen sind, die zu einer reibungslosen Abwicklung der Beihilfe notwendig sind. Auch hier besteht Handlungsbedarf, da eine zügige Beihilfeabwicklung in hohem Maße zur Zufriedenheit mit dem System beiträgt.

Mit dem Antrag (Drs. 19/1827) wird nur die Zielrichtung verfolgt, die bestehende Systematik zu schwächen. Es sollen gerade nicht durch Wahlrechte und ‚Entscheidungsfreiheiten‘ gerechte und sinnvolle neue Lösungen eröffnet werden. Vielmehr wird die Gruppe der Beamtinnen und Beamten instrumentalisiert, um die ideologische Zielsetzung von Zwangskollektivsystemen für alle zu kaschieren. Was z.B. in Hamburg noch mit der Eröffnung von Wahlrechten begründet wurde, wird jetzt in Drs. 19/1827 der Übergang zur „Solidarischen Gesundheits- und Pflegeversicherung“ gefordert. Dieser Ansatz ist auch nicht mit den Verfassungsvorgaben vereinbar und differenziert das vorhandene, bewährte System weiter, was nicht der Gleichbehandlung der Beamten und Versorgungsempfänger Rechnung trägt.

2) Zielrichtung nicht konsistent

Mit einem pauschalen Zuschuss in Höhe der Hälfte des Beitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) – oder für eine PKV-Vollversicherung, sofern sie sich für diese Versicherung und nicht für das eigenständige Krankensicherungssystem der Beamten und



Versorgungsempfänger in Form der Kombination von Beihilfe und ergänzender Privatversicherung, entscheiden – soll „mehr Wahlfreiheit“ eröffnet werden.

Diese Absicht steht im Widerspruch zu den Plänen vieler Parteien im Deutschen Bundestag. Diese fordern die Einführung einer sogenannten Bürgerversicherung und zielen auf die Abschaffung bzw. die Schwächung der beamtenrechtlichen Sicherungssysteme. Damit wäre das vorgeschlagene Modell nicht vereinbar, weil eine zwingende und alle umfassende Zwangsversicherung die Abschaffung sämtlicher Wahlmöglichkeiten notwendigerweise beinhaltet. Zudem würden auch weitere beamtenrechtliche Sicherungssysteme, wie die Heilfürsorge im Vollzugsbereich, in Frage gestellt. Deshalb müssen die Ernsthaftigkeit dieses Vorschlags und die langfristige Ausrichtung in Frage gestellt werden. Von Wahlfreiheit kann bei dieser Positionierung nicht mehr die Rede sein.

3) Zuständigkeiten und verfassungsrechtliche Grenzen missachtet

Der Dienstherr hat bei der Erfüllung seiner Fürsorgepflicht einen weiten Gestaltungsspielraum (BVerfG, Beschluss vom 13.11.1990, 2 BvF 3/88), jedoch muss die Gesamtwirkung der Maßnahme in Wechselwirkung mit anderen Sicherungssystemen abgewogen werden.

Die Regelungen zur Versicherungspflicht bzw. Versicherungsfreiheit und damit der Zuordnung zur gesetzlichen Krankenversicherung sind grundsätzlich der Kompetenz des Bundes zugeordnet, welche durch das Sozialgesetzbuch V wahrgenommen werden. Gleiches gilt in Folge für die Gewährung eines Arbeitgeberzuschusses nach § 257 SGB V.

Kennzeichen der gewachsenen Beihilfe ist die anlassbezogene Gewährung einer Leistung im Krankheitsfall. Festzustellen ist, dass ein wie auch immer ausgestalteter regelmäßiger pauschaler Zuschuss wie ein „Arbeitgeberzuschuss“ wirkt und gewertet werden muss – und deshalb keine Beihilfegewährung darstellen kann.

Das Antragsziel ist auch nicht mit der verfassungsrechtlich geschützten Alimentation nach Artikel 33 Abs. 5 Grundgesetz vereinbar. Das Modell sieht durch den geplanten Zuschuss eine einseitige Privilegierung derjenigen innerhalb der Beamtschaft vor, die einen solchen Zuschuss erhalten. Solche Kombinationen können zunächst zu Verwerfungen führen, die das zwingend zu beachtende Abstandsgebot verletzen. Zudem besteht eine Ungleichbehandlung gegenüber den Beamten, die sich auf die typische Absicherung verlassen haben. Diese treffen die Leistungskürzungen in der Beihilfe. Es bestehen keine kostenfreien Mitversicherungsmöglichkeiten und kein Bestandsschutz für Leistungen, wie beispielsweise in der privaten Krankenversicherung. Diese Ausdifferenzierung ist im Ergebnis nicht akzeptabel, da die damit verbundenen Chancen und Risiken zum Zeitpunkt der Verbeamtung nicht abschließend überblickt werden können.

Eine regelmäßige zusätzliche „besondere Form der Alimentation“ auf Wunsch der Eigenoptimierung von Beamtinnen und Beamten ist nach allen beamtenrechtlichen Grundsätzen unzulässig.

4) Verlagerung von besonderen Risiken zu Lasten der GKV

Der Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung ist mit Selektionseffekten verbunden, die von den gesetzlichen Sicherungssystemen nicht gewünscht sein können. Es ist bei



Zugrundelegung normaler und typischer Verhaltenssteuerung damit zu rechnen, dass von einem Wahlrecht überproportional viele Beamtinnen und Beamte mit mitzusichernden Ehegatten und Kinder und / oder besonderen Risiken / Vorerkrankungen Gebrauch machen werden. Daher müsste das Modell auch von der gesetzlichen Krankenversicherung ohne Vorliegen eines schlüssigen Gesamtkomplexes abgelehnt werden.

Durch die geplante Einmaligkeit des Wahlrechts würde der Druck bei der Neuverbeamtung zur Auswahl des geeigneten Systems verstärkt.

Ziel ist und bleibt es, durch Beihilfe und ergänzender privater Krankenversicherung ein für alle Gruppen gleichermaßen attraktives Angebot zu schaffen. Dies ist für die Nachwuchsgewinnung im öffentlichen Dienst als auch für den Zusammenhalt innerhalb der Beamtenschaft von großer Bedeutung.

5) Inhaltliche Unzulänglichkeiten

Der Vorstoß stellt einen Angriff auf die Fürsorgepflicht insgesamt dar. Über Pauschalzahlungen wird versucht, sich der Fürsorgepflicht zu entziehen und Mängel in der Abwicklung der Beihilfe zu umgehen. Mit der Beihilfe erfüllt und ergänzt der Dienstherr seine Fürsorgepflicht. Deutlich wird dies, da z. B. die Pflegeleistungen von der neuen Wahlmöglichkeit in Hamburg nicht umfasst sind. Hierzu geht der Antrag in Drs. 19/1827 über die Regelung in Hamburg hinaus und schafft zusätzliche Probleme und höheren Aufwand.

Der vorgesehene „Arbeitgeberzuschuss“ sowohl für die GKV als auch für die PKV gefährdet die Mobilität der Beamtinnen und Beamten bei Dienstherrnwechseln. Da weder der Bund noch fast alle anderen Länder über eine entsprechende Regelung verfügen, kommt es bei einem Wechsel zwangsweise zu Problemen. Entweder müssten GKV-versicherte Beamte wieder den vollen Beitrag zahlen oder alternativ mit höheren PKV-Beiträgen rechnen, da das Eintrittsalter höher liegt. Für vollständig PKV-Versicherte ergäbe sich bei einem Wechsel das Problem, dass der Zuschuss entfällt und ggf. zu viel gebildete Altersrückstellungen in der PKV entfallen könnten. Deshalb kann auf eine Abstimmung aller Dienstherrn nicht verzichtet werden und bestärkt die verfassungsrechtlichen Vorbehalte.

Auch die steuerliche Bewertung des Zuschusses in Hamburg zeigt die Komplexität des Vorgehens. Eine zu Beginn diskutierte vollständige Steuerfreiheit ist nicht für alle Fallkonstellationen gegeben.

Insgesamt zeigt sich in den Ländern, die eine Einführung der pauschalen Beihilfe planen, dass es keine belastbaren Zahlengrundlagen über die bisherige Absicherung im Krankheitsfall gibt. Dies zeigen beispielsweise die Wechselzahlen in Hamburg, die sowohl bei Neufällen, aber auch im Bestand weit hinter den Prognosen zurückbleiben. Dies ist auch für den Bund zu erwarten, da der einfache Dienst fast vollständig (ca. 1%) aus der Bundesverwaltung verschwunden ist und, vor allem noch im Soldaten- bzw. Vollzugsbereich vorhanden ist. Hier greift die truppenärztliche Versorgung bzw. die Heilfürsorge, die den besonderen tatsächlichen wie auch finanziellen Belangen dieser Gruppen Rechnung tragen.



Bezogen auf die Fallzahlen ist festzustellen, dass das Modell einen hohen bürokratischen Aufwand verursacht. Hierzu sind weder die EDV-Systeme ausgerichtet noch ist eine sachgerechte Information der Betroffenen sichergestellt. Zudem hat der Dienstherr aus seiner Fürsorgeverpflichtung heraus auch die Verpflichtung, Härtefälle aufzufangen. Auch dies wird mit einer weiteren Ausdifferenzierung erschwert.

6) Alternative Mittelverwendung und Handlungsmöglichkeiten

Eine „pauschale Beihilfegewährung“ bringt zwingend Mehrausgaben mit sich. Diese Mittel kommen lediglich einer spezifischen Absicherungsform – und einer sich selbst optimierenden kleinen Teilgruppe aller Beamtinnen und Beamten – zu Gute, die freiwillig gewählt wurde. Diese Mittel werden bereits freiwillig gesetzlich krankenversicherten Beamten und Versorgungsempfängern zufließen, während der Anstieg der Ausgaben dann stark vom weiteren Einstellungsverhalten abhängt.

Außen vor bleiben alle Bestandsbeamten und Versorgungsempfänger, die auf eine zuverlässige Beihilfegewährung vertraut und auch die Einsparungen im Leistungsbereich, insbesondere seit 2004, mitgetragen haben. Folge dieses Modells ist eine weitere Ausdifferenzierung des bestehenden Systems. Dies kann langfristig zu Unfrieden bei den Beschäftigten führen, da die Entwicklung der einzelnen Systeme nicht langfristig prognostiziert werden kann.

Eine Wechsellmöglichkeit zwischen den Systemen ist aus gutem Grund nicht vorgesehen, da alle Gesundheitssysteme – GKV wie auch PKV und Beihilfe – langfristig ausgelegt sind und so für einen internen Ausgleich sorgen.

Als Alternative stellt die erst 2019 erweiterte Öffnungsaktion des Verbandes der privaten Krankenversicherung sicher, dass alle Beamtinnen und Beamten zu bezahlbaren Bedingungen Zugang zur leistungsfähigen ergänzenden privaten Krankenversicherung erhalten können.

Weiterer Handlungsbedarf besteht bei der Vereinfachung der Beihilfevorschriften und auch vielfach bei Verbesserung der Abrechnung. Hierzu wird angeregt, die Möglichkeit der Direktabrechnung weiter zu verbessern. Zentral für die Zufriedenheit mit dem Beihilfesystem ist eine schnelle und zuverlässige Beihilfebearbeitung. Hierzu sind die notwendigen technischen und personellen Ressourcen bereitzustellen.

III. Zur Übertragung auf andere Bundesländer

Der Antrag in Drs. 19/1827 der Fraktion DIE LINKE strebt eine beihilferechtliche Lösung an. Hierzu liegt die Regelungskompetenz bei den Ländern. Zur Ausgestaltung der Beihilfe besteht zwischen den Ländern ein Austausch. Besonders zu der Forderung nach Einführung einer pauschalen Beihilfe, haben sich viele Länder aktuell politisch positioniert.

Wie bereits ausgeführt, liegt zum Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung bzw. für die Gewährung eines Arbeitgeberzuschusses die Gesetzgebungskompetenz über Artikel 74 GG beim Bund. Hierzu sieht aber der aktuelle Koalitionsvertrag keine Aussagen vor.



IV. Fazit

Aus guten Gründen hat der dbb mit den Delegiertenstimmen seines Gewerkschaftstages 2017 eindeutig beschlossen, das System der pauschalen Beihilfe („Hamburger Modell“) oder die Pläne hin zu Einheitsversicherungen abzulehnen.

Letztendlich muss es gelten, beide Systeme in ihrer Leistungsfähigkeit und in ihrer sozialen Gerechtigkeit zu erhalten und weiterzuentwickeln. Es kann nicht ignoriert werden, dass es im Gesundheitssystem und seiner Finanzierung ungelöste Probleme gibt. Diese werden jedoch nicht im Ansatz durch die vorliegenden Initiativen gelöst.

Die Idee der pauschalen Beihilfe sollte weder in Bund noch in den Ländern weiterverfolgt werden, weil dies zu Rechtsunsicherheiten, zu Irritationen und zu einem höheren Mittelbedarf führt, statt zu Berufsattraktivität und Gerechtigkeit. Das Ziel, für wenige Einzelfälle positive Auswirkungen zu realisieren statt die Mittel für Verbesserungen für alle Beamten und Versorgungsempfänger zu verwenden, darf nicht durch eine Maßnahme vorangetrieben werden, die letztendlich große Probleme für alle provoziert und geeignet ist, eine schleichende Erosion etablierter Systeme – nämlich der Beihilfe, der freien Heilfürsorge und letztendlich des Berufsbeamtentums – einzuleiten.