

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion DIE LINKE

„Beamtinnen und Beamten den Weg in die gesetzliche Krankenversicherung erleichtern“

BT-Drs. 19/1827

I. Verfassungsrechtlich ist ein erleichterter Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung nicht geboten

DIE Fraktion DIE LINKE schlägt vor, Beamtinnen und Beamten den Weg in die gesetzliche Krankenversicherung zu erleichtern, indem in der Bundesbeihilfeverordnung (BBhV) vorgesehen wird, dass anstelle eines Beihilfeanspruchs auch eine dem Arbeitgeberbetrag entsprechende Zahlung an die Krankenkasse von gesetzlich kranken- und pflegeversicherten Beamtinnen und Beamten und vergleichbaren Beschäftigten auf deren Wunsch erfolgen kann.

Das Ergebnis vorweg: Dieser Vorschlag ist m.E. nicht sinnvoll, denn es sprechen keine hinreichend gewichtigen Gründe für eine Abkehr vom bislang gewählten Modell des Beihilfensystems gerade im Wege der Erleichterung des Zugangs zur gesetzlichen Krankenversicherung für Beamtinnen und Beamte. Zuviel spricht dagegen:

1. Das Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG als verfassungsrechtliche Grundlage

Das Grundgesetz verpflichtet den Staat gem. Art. 33 Abs. 5 GG zur Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums bei der Regelung und Fortentwicklung des Rechts des öffentlichen Dienstes. Wesentlicher Bestandteil der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ist dabei neben der Fürsorgepflicht des Dienstherrn das Alimentationsprinzip, das dem Staat als Dienstherrn die Verpflichtung aufer-

legt, den angemessenen Lebensunterhalt der Beamtinnen und Beamten auch im Krankheitsfall sicherzustellen.¹ In diesem Zusammenhang ist allerdings – wie durch DIE LINKE zutreffend angeführt wird² – das gegenwärtige Beihilfensystem durchaus nicht die einzige Möglichkeit, dieser Alimentationspflicht nachzukommen.³ Dem Gesetzgeber steht ein Gestaltungsspielraum zu, der strukturelle Neuregelungen der Besoldung und auch Systemwechsel zulässt.⁴ Andererseits steht außer Zweifel, dass der gewählte Weg der Beihilfezahlungen grundsätzlich eine angemessene Versorgung im Krankheitsfall gewährleistet und damit den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung trägt.⁵ Eine Veränderung des gegenwärtigen Modells ist daher aus verfassungsrechtlicher Sicht jedenfalls nicht geboten.

2. Verfassungsrechtlich ist der erleichterte Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung nicht geboten – aber wäre er überhaupt zulässig?

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des bislang beschrittenen Weges der Beihilfengewährung besteht jedenfalls kein Gebot, eine Veränderung vorzunehmen. Möchte man eine solche dennoch anstreben, stellt sich die Frage, inwiefern diese überhaupt verfassungsrechtlich zulässig wäre. Dies ist und bleibt umstritten.⁶ Dabei werden einerseits Kompetenzfragen zwischen Bund und Ländern diskutiert.⁷ Andererseits wird vielfach die Vereinbarkeit des in den Blick genommenen Modells mit Art. 33 Abs. 5 GG bezweifelt, da dieser den Dienstherrn verpflichte, seine Fürsorge- und Alimentations-

¹ BVerfG, Urt. v. 15.5.2015 – 2 BvL 17/09, 2 BvL 18/09, 2 BvL 3/12, 2 BvL 4/12, 2 BvL 5/12, 2 BvL 6/12, 2 BvL 1/14, NJW 2015, 1935, 1940 Rn. 122; BVerfG, Beschl. v. 23.6.1981 – 2 BvR 1067/80, NJW 1981, 1998, 1999; BVerfG, Beschl. v. 30.3.1977 – 2 BvR 1039/75, 2 BvR 1045/75, NJW 1977, 1869, 1870; Maunz/Dürig/Badura, GG, 85. EL (Stand November 2018), Art. 33 Rn. 71.

² BT-Drs. 19/1827, S. 2.

³ BVerfG, Urt. v. 15.5.2015 – 2 BvL 17/09, 2 BvL 18/09, 2 BvL 3/12, 2 BvL 4/12, 2 BvL 5/12, 2 BvL 6/12, 2 BvL 1/14, NJW 2015, 1935, 1940 Rn. 122; BVerfG, Beschl. v. 23.6.1981 – 2 BvR 1067/80, NJW 1981, 1998, 1999; Maunz/Dürig/Badura, GG, 85. EL (Stand November 2018), Art. 33 Rn. 71.

⁴ Maunz/Dürig/Badura, GG, 85. EL (Stand November 2018), Art. 33 Rn. 72.

⁵ In diese Richtung BVerfG, Beschl. v. 13.11.1990 – 2 BvF 3/88, NJW 1991, 743, 744, das die Fürsorgepflicht des Staates als Dienstherr durch die Gewährung von Beihilfen als erfüllt ansieht.

⁶ Gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit: *Isensee*, NZS 2004, 393, 399f.; *Lindner*, Stellungnahme zur Hamburgischen Initiative aus verfassungsrechtlicher Perspektive, abgedruckt in Wortprotokoll Nr. 21/5 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 15.2.2018, Anlage 2, S. 2ff.; für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit: *Bieback*, NZS 2018, 715, 718ff.; *Kingreen*, KV 2018, 45, 47ff.; *Streiner*, NZS 2018, 713.

⁷ *Lindner*, ZBR 2018, 10, 11ff.; anklingend auch bei *Bieback*, NZS 2018, 715, 718f.

pflicht selbst zu erfüllen und nicht auf einen Dritten – wie es die gesetzliche Krankenversicherung wäre – zu delegieren.⁸ Demgegenüber beruft sich die Gegenansicht darauf, dass den Beamtinnen und Beamten lediglich ein Wahlrecht eingeräumt werden solle, sie also gerade nicht in ein bestimmtes Versorgungssystem gezwungen werden, sodass der Staat als Dienstherr sich seiner Verpflichtung nicht zu Lasten der Versicherten entledige.⁹

Möchte der Gesetzgeber das etablierte System der Beihilfengewährung grundlegend ändern, so muss angesichts der aus verfassungsrechtlicher Sicht bestehenden Zweifel an der Zulässigkeit der Eröffnung des erleichterten Zugangs zur gesetzlichen Krankenversicherung für Beamtinnen und Beamte jedenfalls gefordert werden, dass gute Gründe für eine solche Veränderung sprechen. Diese müssen das in Aussicht genommene Modell als eine Verbesserung der gegenwärtigen Situation aller Beteiligten erscheinen lassen und nicht bloß eine komplizierte Neuregelung ohne Mehrwert für die Beamtinnen und Beamten bedeuten.

3. Abwägung der Argumente

Vor diesem Hintergrund müssen die Vor- und Nachteile des eingebrachten Vorschlags betrachtet werden, wobei besonderes Augenmerk auf das von der Fraktion DIE LINKE angeführte Interesse der Beamtinnen und Beamten an finanziellen Entlastungen gelegt werden soll. Dieses muss indes mit möglicherweise entgegenstehenden Interessen der übrigen Beteiligten abgewogen werden.

a) Finanzielle Entlastung der Beamtinnen und Beamten als ungerechtfertigtes Risiko zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherungen

⁸ *Isensee*, NZS 2004, 393, 400; *Lindner*, Stellungnahme zur Hamburgischen Initiative aus verfassungsrechtlicher Perspektive, abgedruckt in Wortprotokoll Nr. 21/5 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 15.2.2018, Anlage 2, S. 3ff.

⁹ *Kingreen*, KV 2018, 45, 47; in diese Richtung auch *Bieback*, NZS 2018, 715, 719f.; *Streiner*, NZS 2018, 713, 714f.

Wesentlich spricht aus Sicht der Antragsteller eine finanzielle Entlastung der Beamtinnen und Beamten für die Erleichterung des Zugangs zur gesetzlichen Krankenversicherung: So bietet diese finanzielle Vorteile, da einerseits Kinder beitragsfrei versichert, andererseits die zu leistenden Beiträge am Einkommen der Versicherten orientiert sind. Zudem sind in der privaten Krankenversicherung Altersrückstellungen notwendig, in der gesetzlichen Krankenversicherung erfolgt hingegen keine Beitragssteigerung im Alter. Damit würde eine Versicherung nach Konzeption der Fraktion DIE LINKE in der gesetzlichen Krankenversicherung insbesondere für Beamtinnen und Beamte mit vielen Kindern sowie für Niedrigverdiener eine finanzielle Entlastung darstellen. Unabhängig, wie stark dieser Anreiz wirkt, zeigt diese Annahme, dass dies zu einem „Cherry-Picking“ zu Lasten der Krankenkassen führen würde. Zwar sollen Beamtenhaushalte mit geringem Einkommen und vielen Kindern entlastet werden. Dies hätte indes zur Folge, dass die gesetzliche Krankenversicherung einen überproportionalen Anteil Versicherter versorgen müsste, der keine kostendeckenden Beiträge zahlen würde.¹⁰ Für Beamtinnen und Beamte, die keine Kinder haben oder ein höheres Einkommen erzielen, stellt die gesetzliche Krankenversicherung regelmäßig keine attraktive Alternative dar. Damit würde die Eröffnung eines erleichterten Zugangs für Beamtinnen und Beamte nicht zur einer „Stärkung“ der Gemeinschaft der gesetzlichen Krankenversicherung führen, da nicht die finanziell Leistungstarken in die Gemeinschaft aufgenommen würden, die zu geringen Kosten führen. Es käme allenfalls zu einer Verbreiterung dieser Gemeinschaft, die sich jedoch nicht zwingend zu ihrem Vorteil auswirken würde.

b) Finanzielle Entlastung von Niedrigverdienern und Familien im Rahmen der Krankenversicherung als Systembruch

Zudem hat der Gesetzgeber für Beamtinnen und Beamte mit geringem Einkommen und Familien ein anderes Förderungssystem gewählt, mit dem der zusätzliche Schutz im Wege des erleichterten Zugangs zur gesetzlichen Krankenversicherung nicht ohne weiteres kompatibel ist. Gegenstand des verfassungsrechtlich verbürgten Alimentations-

¹⁰ Dies erkennend auch *Bieback*, NZS 2018, 715, 718.

prinzips ist, den Beamtinnen und Beamten, aber auch ihren Familien eine amtsangemessene Besoldung zu gewähren.¹¹ Die Höhe der Besoldung bemisst sich nach der Größe der Familie, da sich daraus auch ein gesteigerter finanzieller Bedarf zur Gewährleistung des Unterhalts der Familie ergibt und sich alle Beamtinnen und Beamten desselben Amtes und derselben Besoldungsgruppe unabhängig von der Größe ihrer Familie „annähernd das gleiche leisten“¹² können sollen.¹³ Damit wird der finanziellen Mehrbelastung von Beamtinnen und Beamten mit Kindern bereits durch entsprechende Familienszuschläge im Rahmen der Besoldung Rechnung getragen.¹⁴ Würde die Familienförderung nun zusätzlich über den erleichterten Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung bewirkt, bedeutete dies einen Bruch mit dem bisher gewählten System und würde sich nicht ohne weiteres in das gesetzgeberische Konzept des Beamtenrechts einfügen. Vielmehr würden sogar durch eine zusätzliche Familienförderung im Wege des erleichterten Zugangs zur gesetzlichen Krankenversicherung Beamtinnen und Beamte ohne Kinder möglicherweise schlechter gestellt gegenüber denjenigen mit einer großen Familie, da für sie auch in finanzieller Hinsicht eine Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung nicht lohnenswert ist. Offen wäre damit auch, ob und inwieweit etwaige insofern entstehende Nachteile anderweitig durch den Gesetzgeber auszugleichen sind. Jedenfalls wäre die Folge, dass hier Familienalimentation ggf. auf Kosten der Solidargemeinschaft der Versicherten geschaffen wird, nicht auf Kosten des Dienstherrn.

4. Der Vorschlag wirft ungelöste Folgefragen auf

Darüber hinaus führt der erleichterte Zugang der Beamtinnen und Beamten zu zahlreichen, umfangreichen Folgefragen. Beispielhaft kann insofern die Problematik des Wechsels zwischen privater und gesetzlicher Krankenversicherung angeführt werden:

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 23.5.2017 – 2 BvR 883/14, 2 BvR 905/14, NVwZ 2017, 1689, 1690 Rn. 66; BVerfG, Beschl. v. 24.11.1998 – 2 BvL 26/91, 2 BvL 5/96, 2 BvL 6/96, 2 BvL 7/96, 2 BvL 8/96, 2 BvL 9/96, 2 BvL 10/96, 2 BvL 3/97, 2 BvL 4/97, 2 BvL 5/97, 2 BvL 6/97, NJW 1999, 1013, 1014; Maunz/Dürig/Badura, GG, 85. EL (Stand November 2018), Art. 33 Rn. 74.

¹² Maunz/Dürig/Badura, GG, 85. EL (Stand November 2018), Art. 33 Rn. 74.

¹³ BVerfG, Beschl. v. 24.11.1998 – 2 BvL 26/91, 2 BvL 5/96, 2 BvL 6/96, 2 BvL 7/96, 2 BvL 8/96, 2 BvL 9/96, 2 BvL 10/96, 2 BvL 3/97, 2 BvL 4/97, 2 BvL 5/97, 2 BvL 6/97, NJW 1999, 1013, 1014; Maunz/Dürig/Badura, GG, 85. EL (Stand November 2018), Art. 33 Rn. 74.

¹⁴ So im Rahmen der Frage der Verfassungskonformität der Beihilfe BVerfG, Beschl. v. 7.11.2002 – 2 BvR 1053/98, NVwZ 2003, 720, 723.

Soll eine einmal getroffene Wahl endgültig oder ein Wechsel zwischen den Versicherungsmodellen möglich sein? Ließe man einen Wechsel zu, führte dies dazu, dass die Beamtinnen und Beamten ihre Krankenversicherung flexibel an ihre jeweilige Lebenssituation anpassen könnten. Für den Dienstherrn würde dies jedoch eine nicht kalkulierbare finanzielle Belastung darstellen, da der Versicherungsnehmer regelmäßig das Modell wählen wird, in dem der Dienstherr jeweils den im Vergleich höheren Beitrag zur Krankenversorgung leisten muss. Untersagte man hingegen einen Wechsel und betrachtete man eine einmal getroffene Wahl als endgültig, würde dies dazu führen, dass Beamtinnen und Beamte sich möglicherweise zu Beginn ihres Berufslebens für die private Krankenversicherung entscheiden, dies jedoch nach der Familiengründung nicht mehr ihren Bedürfnissen gerecht werden könnte. Untersagte man ihnen nun einen Wechsel in die gesetzliche Krankenkasse, würde dies dem Ziel der erstrebten Neuregelung in eklatanter Weise zuwider laufen. Eine Auflösung dieser Problematik erscheint höchst komplex und stellt lediglich eine von unzähligen, offenen Folgefragen dar.

II. Summa

Die finanzielle Entlastung der Beamtinnen und Beamten mit geringem Einkommen und Familien ist ein unterstützenwertes, wichtiges Anliegen. Dennoch ist der erleichterte Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung nicht der geeignete Weg, um dieses Ziel zu erreichen. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass dieses Modell nicht mit dem gegenwärtig vom Gesetzgeber gewählten System der Beamtenbesoldung stimmig kompatibel ist und dadurch ungeklärte Folgefragen aufwirft. Hinzu kommt, dass den gesetzlichen Krankenversicherungen ein wirtschaftliches Risiko aufgebürdet würde, das keineswegs zwingend ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen.