LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
18. Wahlperiode

E 18/882

13.08.2024

Haushalts- und Finanzausschuss
Carolin Kirsch MdL

Unterausschuss Personal des Haushalts- und Finanzausschusses
Carolin Kirsch MdL

Einladung

48. Sitzung (öffentlich, Livestream)
des Haushalts- und Finanzausschusses
26. Sitzung (öffentlich, Livestream)
des Unterausschusses Personal
am Dienstag, dem 3. September 2024,
15.00 Uhr, Raum E1 D05

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Die Einladung geht nachrichtlich an den
Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales.

Gemäß § 53 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Landtags berufe ich den Ausschuss und den Unterausschuss ein und setze folgende Tagesordnung fest:

Tagesordnung

Private Krankenversicherung als Attraktivitätspfeiler des Beamtenstatus erhalten – Keine Mehrbelastungen des Landeshaushalts und keine Einheitsversicherung durch Einführung einer pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfalen

Antrag der Fraktion der FDP
Drucksache 18/8114
Stellungnahme 18/1647
Stellungnahme 18/1664
Stellungnahme 18/1669
Stellungnahme 18/1684
Stellungnahme 18/1687
Stellungnahme 18/1689
Stellungnahme 18/1690

Anhörung von Sachverständigen

gez. Carolin Kirsch
- Vorsitzende -

F. d. R.

Valérie Rehwinkel
- Ausschussassistenz -

Anlage
Verteiler

Anhörung von Sachverständigen
des Haushalts- und Finanzausschusses
und des Unterausschusses Personal

Private Krankenversicherung als Attraktivitätspfeiler des Beamtenstatus erhalten - Keine Mehrbelastungen des Landeshaushalts und keine Einheitsversicherung durch Einführung einer pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfalen
Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/8114

am Dienstag, dem 3. September 2024
15.00 bis (max.) 17.00 Uhr, Raum E1 D05, Livestream

Verteiler

DBB Nordrhein-Westfalen
Landesvorsitzender Roland Staude
Düsseldorf

Verband der Privaten
Krankenversicherung
Direktor Dr. Florian Reuther
Köln

Personalamt des Senats der
Freien und Hansestadt Hamburg
Herr Nicolaus Böttcher
Hamburg

DGB Bezirk NRW
Düsseldorf

Techniker Krankenkasse
Leiterin der Landesvertretung Nordrhein-Westfalen
Barbara Steffens
Düsseldorf

Gewerkschaftssekretär
Wolfgang Cremer
Landesbezirksbeamt*innensekretariat
ver.di Landesbezirk NRW
Düsseldorf

***

Haushalts- und Finanzausschuss
Unterausschuss Personal des Haushalts- und Finanzausschusses

- TOP -

Private Krankenversicherung als Attraktivitätspfeiler des Beamtenstatus erhalten – Keine Mehrbelastungen des Landeshaushalts und keine Einheitsversicherung durch Einführung einer pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfalen

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN
18. Wahlperiode

Drucksache **18/8114**

20.02.2024

Antrag

der Fraktion der FDP

Private Krankenversicherung als Attraktivitätspfeiler des Beamtenstatus erhalten – Keine Mehrbelastungen des Landeshaushalts und keine Einheitsversicherung durch Einführung einer pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfalen

I. Ausgangslage

Der Öffentliche Dienst in Nordrhein-Westfalen steht bei der Gewinnung von qualifizierten und motivierten Nachwuchskräften zunehmend unter einem massiven Druck. Aufgrund des anhaltenden Fachkräftemangels und fehlender Impulse zur Attraktivitätssteigerung fällt es dem Land seit einiger Zeit deutlich schwerer, qualifizierte Neueinsteiger für sich zu gewinnen. Nordrhein-Westfalen vermeldete im Juli 2023 mehr als 21.000 unbesetzte Stellen für Beamtinnen und Beamte (siehe LT-Vorlage 18/1411). Die Verwaltung läuft daher Gefahr, wichtige staatliche Kernaufgaben nicht oder nicht mehr zufriedenstellend erledigen zu können.

Neben einem sicheren Arbeitsverhältnis und einer umfassenden finanziellen Absicherung ist es ebenso die besonders gute und günstige gesundheitliche Versorgung als Privatpatient, welche dem Beamtenstatus seine spezifische Attraktivität verleiht. Während Beamte zwischen Privater Krankenversicherung (PKV) und Gesetzlicher Krankenversicherung (GKV) unabhängig von ihrer Besoldungshöhe wählen können, ist es in aller Regel die Kombination aus individueller Beihilfe durch den Dienstherrn und der PKV, welche sich für Bedienstete aufgrund des hohen Leistungsumfangs bei geringen Kosten am vorteilhaftesten darstellt. In diesem Zusammenhang stellte Ulrich Silberbach, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes (DBB) laut Pressemitteilung des DBB vom 15. Juni 2023 im Rahmen der Jahrestagung der Privaten Krankenversicherer (PKV-Verband) fest:

„Nicht zuletzt ist die PKV auch ein wichtiger Baustein in der Versorgung und damit für die Attraktivität des Berufsbeamtentums. Das ist bei der Gewinnung von dringend benötigten Nachwuchskräften ein nicht zu unterschätzender Faktor."

Nachdem bereits vereinzelt in einigen wenigen anderen Bundesländern das Modell einer sogenannten pauschalen Beihilfe eingeführt wurde, sieht nun auch die schwarz-grüne Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vor, „(…) eine einmalige Wahlmöglichkeit am Anfang des Beamtenverhältnisses" einzuführen, „indem auf Antrag eine pauschale Beihilfe in Höhe des jeweiligen Arbeitgeberbeitrags zu einer Krankenvollversicherung alternativ zur bisherigen individuellen Beihilfe gezahlt wird" (Koalitionsvereinbarung von CDU und Grünen 2022-2027, Rn. 7091-7094).

Datum des Originals: 20.02.2024/Ausgegeben: 20.02.2024

Mit der sogenannten pauschalen Beihilfe soll der Dienstherr einen monatlichen Zuschuss zum Beitrag eines Beamten zur GKV übernehmen, falls sich der oder die Bedienstete für eine gesetzliche Versicherung entscheidet.

Besonders bemerkenswert ist vor diesem Hintergrund, dass sich die CDU noch im Jahr 2019 vehement gegen die Einführung einer solchen pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfalen ausgesprochen hat. In der Debatte zu einem entsprechenden Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion ließ der Redner der CDU ausweislich des Plenarprotokolls 17/72 vom 15. November 2019 verlauten:

„Diesem Angriff auf das Berufsbeamtentum und der Etablierung einer Zwangseinheitsversicherung stellen wir uns strikt entgegen."

Die Argumentation der schwarz-grünen Landesregierung, die Einführung einer pauschalen Beihilfe diene der Attraktivitätssteigerung des Beamtenstatus, ist fragwürdig. Einigen Befürwortern einer pauschalen Beihilfe geht es erfahrungsgemäß vielmehr um den Versuch, das duale System aus PKV und GKV zu schwächen, indem sich, anders als bisher, eine vermeintlich höhere Zahl an Beamtinnen und Beamten für die GKV entscheiden würde.

Dieser Schwenk ist als Versuch zu werten, eine fragwürdige Einheitsversicherung, welche bislang auf Bundesebene gescheitert ist, über den Weg der Länderparlamente einzuführen. Die diesbezügliche Haltung des DBB ist eindeutig. Dessen Bundesvorsitzender Ulrich Silberbach führt dazu laut o.g. Pressemitteilung des DBB weiter aus:

„Wir können uns sicher sein, dass es spätestens zur nächsten Bundestagswahl wieder Versuche zur Einführung einer wie auch immer gearteten Einheitsversicherung geben wird. Doch bei aller zum Teil berechtigten Kritik haben wir in Deutschland eines der weltweit besten Gesundheitssysteme. Allen Versuchen, diese Errungenschaft aus ideologischen Gründen über den Haufen zu werfen, erteilen wir unverändert eine klare Absage."

Befürworter der pauschalen Beihilfe argumentieren, dass Bedienstete mit Vorerkrankungen angeblich durch das bisherige Gesundheitssystem benachteiligt würden. Dies ist allerdings nicht der Fall. Durch die längst erfolgte Öffnungsaktion der PKV steht es bereits heute jedem neu eingestellten Beamten frei, sich privat versichern zu lassen. Dabei sind sowohl Risikozuschläge begrenzt als auch Leistungskürzungen ausgeschlossen worden.

Die PKV bietet den Beamtinnen und Beamten in Kombination mit der individuellen Beihilfe nicht nur einen hohen und maßgeschneiderten Leistungsumfang, sie ist auch in aller Regel kostengünstiger. Freiwillig in der GKV versicherte Beamte müssen Beiträge anhand ihrer gesamten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bis zur Beitragsbemessungsgrenze zahlen, während sich die Höhe einer pauschalen Beihilfe nur an den Einkünften aus dem Beamtenverhältnis ausrichtet. Dies kann gerade im Alter zu höheren Belastungen führen, wenn sich die individuellen Beiträge nicht nur an der Höhe der Pension bemessen, sondern zusätzlich private Renten, Kapital- und Mieteinkünfte oder ähnliche Einnahmen berücksichtigt werden. In diesen Fällen würde eine pauschale Beihilfe deutlich weniger als die Hälfte des Gesamtbeitrags abdecken.

Mit der Einführung einer pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfalen würden nicht nur die Beamtinnen und Beamten belastet, sondern auch der Steuerzahler. Während bei der individuellen Beihilfe lediglich im Krankheitsfall Kosten für den Dienstherren entstehen, zahlt das Land bei der pauschalen Beihilfe bereits ab dem ersten Tag der Verbeamtung den vollen GKV-Zuschuss. Selbst bei einer Quote von unter 10 Prozent an freiwillig gesetzlich Versicherten mit pauschaler Beihilfe würden sich die jährlichen Mehrkosten für den Steuerzahler mindestens

auf einen mittleren zweistelligen Millionenbetrag summieren. Diese finanziellen Aufwendungen können deutlich sinnvoller für wichtige andere Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung des Öffentlichen Dienstes verwendet werden.

Derzeit ist die pauschale Beihilfe eine Insellösung nur einiger weniger Bundesländer. Die Mobilität von nordrhein-westfälischen Beamten würde deshalb bei einer Umsetzung dieser Maßnahme eingeschränkt werden. Bei einem Wechsel in ein anderes Bundesland, zu einem Dienstherren, welcher sich nicht für eine Einführung der pauschalen Beihilfe entschieden hat, wäre der Bedienstete gezwungen, entweder den vollen Beitrag zur GKV selbst zu zahlen, oder zu einem späteren Einstiegsalter in die PKV zu wechseln, was mit spürbaren Zusatzkosten verbunden wäre.

Nicht zu vernachlässigen sind ebenso die verfassungsrechtlichen Zweifel an der pauschalen Beihilfe. Der Dienstherr trägt qua Verfassung eine Fürsorgepflicht für das Krankheitsrisiko des Beamten, welche er eigenverantwortlich zu erfüllen hat (Art. 33 Abs. 5 GG). Diese Pflicht darf nicht auf ein externes System, wie beispielsweise die GKV, abgeschoben werden. Ein System aus pauschaler Beihilfe und GKV, welches einen späteren Wechsel in die PKV mit individueller Beihilfe ausschließt, würde ebenso bedeuten, dass sich der Leistungsumfang der GKV dem Einfluss des Dienstherren entzöge.

Die PKV stellt einen wichtigen Pfeiler zur Erhaltung der Attraktivität des Beamtenstatus dar. Es lässt sich schlussfolgern, dass die Einführung einer pauschalen Beihilfe mit einmaliger Wahlmöglichkeit zu Beginn des Beamtenverhältnisses nicht nur überflüssig wäre, sondern auch völlig unnötige Mehrkosten für Versicherte und Steuerzahler verursachen würde sowie verfassungsrechtlich fragwürdig wäre. Es handelt sich um ein rein ideologisches Anliegen zur schrittweisen Einführung einer Einheitsversicherung durch CDU und Grüne.

II. Beschlussfassung

Der Landtag beauftragt die Landesregierung,

- endlich anzuerkennen, dass das duale System mit einem Wettbewerb zwischen der Privaten und der Gesetzlichen Krankenversicherung sowohl eine hohe Qualität der Gesundheitsversorgung gewährleistet als auch die nötige Innovation hervorbringt sowie

- von der Einführung einer pauschalen Beihilfe abzusehen, da diese nicht nur in Anbetracht des derzeit gängigen Systems aus individueller Beihilfe und privater Krankenversicherung überflüssig wäre, sondern auch zu Rechtsunsicherheiten führen sowie völlig unnötige Mehrkosten für Versicherte und Steuerzahler verursachen würde, ohne einen entsprechenden Gegenwert zu bieten.

Henning Höne
Marcel Hafke
Ralf Witzel
Susanne Schneider

und Fraktion

Stellungnahme der Debeka zum Antrag der FDP-Fraktion zum Erhalt einer Privaten Krankenversicherung als Attraktivitätspfeiler des Beamtenstatus und gegen die Einführung einer Pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfahlen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1647

Alle Abgeordneten

Ausgangssituation

Beamtinnen und Beamte unterliegen als eine der wenigen Personengruppen nicht der Versicherungspflicht in der GKV. Sie haben die Möglichkeit, sich privat abzusichern: Mit der klassischen Beamtenabsicherung bei Krankheit erhalten Beamtinnen und Beamte eine Beihilfe durch den Dienstherrn und ergänzen diese mit der Privaten Krankenversicherung (PKV). Die bedeutende Rolle der PKV in der deutschen Gesundheitsversorgung gilt es allgemein hervorzuheben. Die PKV trägt überproportional stark zur Refinanzierung des deutschen Gesundheitssystems bei und sorgt dadurch für eine flächendeckende und qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung. Allein durch ein umlagefinanziertes System wie der gesetzlichen Krankenversicherung wäre dies nicht darstellbar. Durch flexible und günstige Tarife lassen sich nicht nur die Restkosten zur Beihilfe abdecken, sondern auch entsprechende Leistungslücken schließen. Ändert sich der Beihilfesatz (z. B. bei Heirat, Geburt, Wechsel des Bundeslandes oder Eintritt in den Ruhestand), wird der Versicherungsschutz flexibel angepasst.

Jeder Beamte hatte bzw. hat die Möglichkeit, im Rahmen der permanenten oder diverser temporärer Öffnungsaktionen in die PKV einzutreten.

Mit Wahl einer Pauschalen Beihilfe erhalten Beamtinnen und Beamte einen pauschalen Zuschuss zum Beitrag an die freiwillige GKV – alternativ auch zur PKV.

Bedenken/Nachteile

Allgemeine Bedenken/Nachteile

Beamtinnen und Beamte haben eine Wahlfreiheit zwischen GKV und PKV. Die Wahl der pauschalen Beihilfe statt der „klassischen" individuellen Beihilfe ist zwar freiwillig, aber nach der Anwärterzeit auch **endgültig**. Ein Wechsel zurück in die individuelle Beihilfe ist nicht mehr möglich.

Bei einem Dienstherrenwechsel in ein anderes Bundesland, das die Gewährung einer Pauschalen Beihilfe nicht vorsieht, fällt der pauschale Zuschuss weg. Die Betroffenen müssen dann den vollen Beitrag selbst zahlen.

Entwicklung der Beiträge

Betrachtet man die Beitragsentwicklung der GKV in den letzten Jahren und die weiter steigende Beitragsbemessungsgrenze, entwickeln sich die Beiträge nach Wahl der Pauschalen Beihilfe entscheidend zu Lasten der Beamtinnen und Beamten.

Die Alterung der Bevölkerung, der medizinisch-technische Fortschritt und teure Reformen werden die Finanzen der GKV in den nächsten Jahren weiter belasten. Immer höhere

Beitragssätze, etwaige Steuerzuschüsse oder Leistungskürzungen – die Kosten der Älteren gehen zu Lasten der künftigen Beitragszahler.

In der PKV sind dagegen das Eintrittsalter, der individuelle Gesundheitszustand und die gewählten Leistungen entscheidend für die Berechnung der Beiträge.

Zudem wird aus den Beiträgen der Versicherten von Vertragsbeginn an, ein großer Teil als Vorsorge für die medizinischen Kosten im Alter angespart – die sogenannten Alterungsrückstellungen. Im Jahr 2023 betrugen die Alterungsrückstellungen aller Versicherten in der Privaten Kranken- und Pflegeversicherung insgesamt rund 330 Milliarden Euro.

Individuelle Beihilfebemessungssätze bestimmen den Anteil der Kosten, den der Dienstherr für beihilfeberechtigte Personen, wie Beamte und ggf. deren Familienangehörige, übernimmt. Veränderungen dieser Sätze beeinflussen direkt den Beitrag zur Privaten Krankenversicherung der Versicherten und stellen in Kombination somit ein kostengünstiges und leistungsstarkes Paket zur Gesundheitsversorgung dar; eine erstklassige Versorgung, die zur besseren Gesunderhaltung führt, da sie den Zugang zu frühzeitigen Diagnosen, effektiven Behandlungen und umfassenden Präventionsmaßnahmen sicherstellt. Mit Eintritt in den Ruhestand erhalten die beihilfeberechtigten Personen in NRW sogar einen Beihilfebemessungssatz in Höhe von 70 Prozent, was zu einem deutlich günstigeren PKV-Beitrag führt. Im Vergleich zu einer freiwilligen Mitgliedschaft in der GKV ist die Kombination aus Beihilfe und Privater Krankenversicherung sowohl im Preis- als auch im Leistungsniveau eindeutig besser.

Leistungsvergleich

Die Leistungen innerhalb der GKV sind abhängig vom allgemein geltenden Leistungskatalog, der nur zweckmäßige medizinische Leistungen abdeckt und das Maß des Notwendigen nicht überschreitet. Leistungskürzungen sind mit den Jahren bedauerlicherweise zu gängiger Praxis geworden. Für eine bessere medizinische Versorgung sind darüber hinaus Krankenzusatzversicherungen notwendig, die weitere Kosten verursachen.

In der PKV erhält der Versicherte die Möglichkeit, das Leistungspaket individuell zu wählen. Darauf folgt eine lebenslange Leistungsgarantie.

Personalsituation

Die Einführung der Pauschalen Beihilfe nimmt nicht nur unmittelbaren negativen Einfluss auf die Personalsituation in den Beihilfestellen – sondern auch generell auf diverse Arbeitsplätze im Gesundheits- und Versicherungswesen in NRW.

Bewertung/Fazit

93 Prozent der Beamtinnen und Beamten entscheiden sich aus guten Gründen für die Private Krankenversicherung und profitieren dabei von einer erstklassigen Gesundheitsversorgung und individuellen, auf die Interessentinnen und Interessenten zugeschnittenen Leistungspaketen.

Die Pauschale Beihilfe hingegen stellt vom Leistungsumfang lediglich eine in der Regel teure und unwiderrufliche Grundversorgung dar.

Die Befürworter einer Pauschalen Beihilfe haben regelmäßig deutlich gemacht, dass das Ziel – über die Einführung einer pauschalen Beihilfe – die so genannte Bürgerversicherung ist. Diese lehnen wir als größter privater Krankenversicherer aufgrund der vorliegenden Tatsachen strikt ab.

Koblenz, 7. August 2024

Thomas Brahm
Vorstandsvorsitzender
Debeka Krankenversicherungsverein a. G.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1664

Alle Abgeordneten

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Personalamt

Personalamt, Steckelhörn 12, 20457 Hamburg

An den Landtag Nordrhein-Westfalen
Haushalts- und Finanzausschuss

40002 Düsseldorf

per E-Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de

Dienst- und Tarifrecht

P 11
Besoldungs- und Versorgungsrecht, Beihilferecht
Steckelhörn 12
20457 Hamburg
Telefon +49 40 428 31-1563
Telefax +49 40 427 31-1753
Ansprechpartner Herr Nicolaus Böttcher
Zimmer 814
E-Mail nicolaus.boettcher@personalamt.hamburg.de

20. August 2024

A07 – Private Krankenversicherung – 03.09.2024

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Unterausschusses Personal des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion der FDP:

„Private Krankenversicherung als Attraktivitätspfeiler des Beamtenstatus erhalten – Keine Mehrbelastungen des Landeshaushalts und keine Einheitsversicherung durch Einführung einer pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfalen“
(Drucksache 18/8114)

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die erneute Einladung und die Gelegenheit, zu dem oben genannten Antrag Stellung zu nehmen.

Zur Vermeidung von Wiederholungen möchte ich zunächst auf meine Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 19.06.2019 (Drs. 17/1616) verweisen, in der die Beweggründe und die Überlegungen zur Einführung der Pauschalen Beihilfe bereits umfassend dargestellt wurden. Gegenstand der Stellungnahme ist auch die Auseinandersetzung mit der seinerzeitigen Kritik, insbesondere auch den bereits damals erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Zu den im Antrag genannten einzelnen Gesichtspunkten darf ich wie folgt Stellung nehmen:

Auch in Hamburg besteht aufgrund des demografischen Wandels und des damit verbundenen Fachkräftemangels in vielen Bereichen ein hoher Bedarf an gut ausgebildeten, qualifizierten und engagierten Kräften, um die gegenwärtigen und zukünftigen Aufgaben erfüllen zu können. Hierzu gehören Leistungen und Angebote, die den Bedarfen der zukünftigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entgegenkommen. Neben einer angemessenen Besoldung und Versorgung gilt dies auch für die Gewährung von Leistungen zu einer umfassenden Vorsorge für den Krankheitsfall.

JOBS SO BUNT WIE DAS LEBEN.

Durch die Einführung der Pauschalen Beihilfe in Hamburg wurde die Attraktivität des Dienstherrn gestärkt. Durch die Verbesserungen der Wahlmöglichkeiten zwischen den Versicherungsformen einer freiwilligen Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung und in einer privaten Krankenversicherung durch die Gewährung einer Beihilfe zu den Kosten können die Berechtigten eine für ihre individuelle Situation passgenaue Versicherungsform wählen, ohne dabei finanzielle Einbußen hinnehmen zu müssen. Damit gelingt es der Freien und Hansestadt Hamburg, auch denjenigen Interessenten ein attraktives Angebot zu unterbreiten, für die ein Verbeiben in der gesetzlichen Krankenversicherung Vorteile bietet. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn in der Familie bereits Kinder vorhanden sind, wenn die zukünftigen Beamtinnen und Beamten bereits berufliche Vorerfahrungen aufweisen und deshalb bereits dienstälter sind wie z. B. im Justizvollzugsdienst. Oder wenn eine Verbeamtung regelmäßig erst in höherem Alter erfolgt wie z. B. im Bereich der Hochschulen. Auch für die zunehmende Anzahl beruflicher Quereinsteiger insbesondere im Schulbereich kann ein Verbleib in der gesetzlichen Krankenversicherung vorteilhaft sein. Dies gilt nicht zuletzt auch für diejenigen Beamtinnen und Beamten, die aufgrund von Vorerkrankungen bei Abschluss einer privaten Krankenversicherung mit der Erhebung von Risikozuschlägen zu den Beiträgen von bis zu 30% rechnen müssen.

Ob die Versorgung als Privatpatientin oder -patient dem Beamtenstatus seine spezifische Attraktivität verleiht und ein wichtiger Baustein in der Versorgung der Beamtinnen und Beamten ist, wie von der Antragstellerin unter Bezugnahme auf die Äußerungen des Vorsitzenden des dbb vermutet wird, ist für die Frage der Einführung der Pauschalen Beihilfe hingegen ohne Bedeutung. Die Einführung hat keinen Einfluss auf die weiterhin in gleichem Umfang bestehenden Möglichkeiten zur Absicherung im Rahmen einer privaten Krankenversicherung. Weder war die Einschränkung dieser Möglichkeiten Ziel der Regelungen in Hamburg, noch läge dies im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz. Der Bund hat von seiner Kompetenz durch die Reglungen über die gesetzliche Krankenversicherung und das Versicherungsvertragsrechts diese Bereiche insoweit abschließend geregelt. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass die überwiegende Anzahl von Beamtinnen und Beamten sich in Hamburg im Rahmen ihrer Wahlmöglichkeiten zwischen den Versicherungssystemen zu Beginn ihrer Berufstätigkeit auch weiterhin für die individuelle Beihilfe mit einer ergänzenden privaten Krankenversicherung entscheiden.

Nicht zu folgen ist der Einschätzung der Antragstellerin, wenn sie darauf verweist, dass Bedienstete mit Vorerkrankungen durch das bisherige Gesundheitssystem nicht benachteiligt würden. Zutreffend ist, dass aufgrund einer freiwilligen Öffnungsaktion der PKV heute jeder oder jedem neu eingestellten Beamtin oder Beamten die Möglichkeit eröffnet ist, sich bei den an der Öffnungsaktion beteiligten privaten Krankenversicherungsunternehmen privat krankenversichern zu lassen und Leistungsausschlüsse nicht vorgenommen werden. Allerdings werden weiterhin Zuschläge zum Ausgleich erhöhter Risiken in Höhe von 30% des tariflichen Beitrags erhoben, soweit sie erforderlich sind. Ein um bis zu 30% erhöhter Krankenversicherungsbeitrag, der über die gesamte Versicherungsdauer zu zahlen ist, stellt eine erhebliche Benachteiligung Vorerkrankter dar. Zudem handelt es sich bei der Öffnungsaktion der PKV um ein freiwilliges Angebot für einen Kreis von Krankenversicherungen. Eine Verpflichtung dafür, dass diese freiwillige Zusage auch in Zukunft erhalten bleibt, besteht nicht.

In dem Antrag wird weiterhin ausgeführt, dass die PKV sowohl für die Versicherten als auch für die Steuerzahlerinnen und -zahler in der Regel kostengünstiger sei. Ob die Kombination von individueller Beihilfe mit einer privaten Krankenversicherung für die oder den Betroffenen tatsächlich eine günstigere Variante darstellt, hängt im Wesentlichen von der Besoldungsgruppe, der familiären Situation – insbesondere auch der Anzahl und dem Alter der berücksichtigungsfähigen Kinder – und dem Umstand ab, ob der Ehegatte in der Beihilfe berücksichtigungsfähig ist. Die wirtschaftlichen Auswirkungen kann nur die vor der Entscheidung stehende Beamtin oder der Beamte vor dem Hintergrund der eigenen Zukunftsplanung umfassend beurteilen.

Ob die öffentliche Haushalte durch eine Entscheidung für die gesetzliche oder private Krankenversicherung im Ergebnis stärker belastet werden, konnte bisher nicht geklärt werden. Dies ist angesichts des Prognosezeitraums über die gesamte Versicherungsdauer auch nicht möglich. Die zutreffenden Annahmen für einen Versicherungsverlauf von heute könnten nur aus der Vergangenheit abgeleitet werden und müssten für die nächsten mindestens 70 Jahre passen. Dabei müsste nicht nur die Entwicklung des medizinischen Fortschritts sowie dessen Auswirkungen auf die Kosten des Gesundheitswesens prognostiziert werden, sondern darüber hinaus die demografische Entwicklung und die Entwicklung der Finanzierung des Gesundheitssystems. Eine solche Berechnung könnte nur einen lediglich spekulativen Charakter haben (informativ hierzu die Aussagen von Prof. Dr. Straub in der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer pauschalen Beihilfe zur Flexibilisierung der Krankheitsvorsorge (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 21/11426).

Da beide Systeme derzeit kostendeckend nebeneinander existieren, ist Hamburg bei den Betrachtungen möglicher Kosten davon ausgegangen, dass sich die monatlich zu entrichtenden Beträge der Pauschalen Beihilfe und die im Alter steigenden Beihilfezahlungen über die gesamte Leistungszeit im Ergebnis die Waage halten. Die zu erwartenden Versorgungsbeihilfekosten werden in Hamburg im Rahmen der aufgestellten Bilanzen im Rahmen der für die Versorgung zu bildenden Rückstellungen ausgewiesen (siehe Geschäftsbericht und Haushaltsrechnung 2022, S. 219). Mehrkosten durch Beihilfeleistungen im Vergleich mit der Haushaltsbelastung vor Einführung der Pauschalen Beihilfe entstehen ausschließlich durch die Leistung der pauschalen Beihilfe an vorhandene Beamtinnen und Beamte sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger, die bislang keine Unterstützung ihres Dienstherrn zur Absicherung ihres Krankheitsrisikos erhalten haben (siehe dazu Anlage zum Protokoll der Anhörung vom 21. März 2018).

Ob die Entscheidung für die Pauschale Beihilfe eine Einschränkung der Mobilität der Beamtinnen und Beamten bedeutet, ist eine Frage der Bewertung durch die Betroffenen. Um eine „Insellösung für wenige Bundesländer“ handelt sich jedoch nicht mehr. Nach einer aktuellen Übersicht aus dem Bund-Länder-Arbeitskreis der Beihilfe ergibt sich, dass neben Hamburg folgende Länder die Pauschale Beihilfe eingeführt haben: Bremen, Niedersachsen, Brandenburg, Sachsen, Thüringen, Berlin und Baden-Württemberg. Neben Nordrhein-Westfalen sieht auch der aktuelle Koalitionsvertrag in Mecklenburg-Vorpommern die Einführung vor, auch das Saarland beabsichtigt die Einführung. Schleswig-Holstein hat einen Zuschuss zu den GKV-Beiträgen in bestimmten Fällen vorgesehen. Nicht eingeführt und auch nicht beabsichtigt ist die Einführung beim Bund, in Sachsen-Anhalt, in Hessen, Rheinland-Pfalz und in Bayern. Wie bereits in der letzten Anhörung ausgeführt, stellt ein abweichendes Beihilferecht einen Gesichtspunkt unter vielen anderen für wechselwillige Beamtinnen und Beamten dar, die bei der Entscheidung zu berücksichtigen sein werden. Maßgeblich für oder gegen einen Wechsel dürften andere – häufig in der Privatsphäre liegende – Gründe sein.

Zu den gegen die Pauschale Beihilfe angeführten verfassungsrechtlichen Bedenken, insbesondere zum Umfang des Fürsorgeanspruchs der Beamtinnen und Beamten aus Art 33 Abs. 5 GG und zur Vorsorgefreiheit, wurde bereits vielfach Stellung genommen. Diese Fragen waren bereits Gegenstand der Anhörung zum Hamburgischen Gesetzentwurf (s. o.). Eine umfassende Auseinandersetzung mit den dort und auch in den verschiedenen anderen Anhörungen vorgebrachten Argumenten findet sich in dem Aufsatz von Dr. Rieger „Die ‚Pauschale Beihilfe‘: Bald ein neuer Fall für Karlsruhe?“ in ZBR 2023, S. 188 ff, auf den ich zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen möchte.

Eine Verlagerung der aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn erwachsenen Pflicht zur Leistung einer Beihilfe im Krankheitsfall war weder Inhalt des Hamburger Modells noch eine Folge der Einführung der Pauschalen Beihilfe. Die Gewährleistung der Beihilfe – sowohl der individuellen als auch der pauschalen – ist in § 80 des Hamburgischen Beamtengesetzes geregelt und damit Gegenstand der Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Die in § 80 Abs. 9 HmbBG enthaltene Härtefallregelung stellt dabei

sicher, dass auch in Fällen, in denen die Kosten einer notwendigen Behandlung, deren Kosten nicht von einer Krankenversicherung getragen werden, eine Beihilfe gewährt werden kann.

Bisher gab es nur ein Klageverfahren vor dem VG-Hamburg, in dem die Pauschale Beihilfe Gegenstand des Klagebegehrens war. Dabei handelte es sich allerdings um eine Klägerin, der die Gewährung versagt worden war. Das VG-Hamburg hat in seiner Entscheidung die Versagung als rechtmäßig bestätigt. Rechtliche Bedenken gegen den Inhalt der Regelung wurden vom Gericht in der Entscheidung nicht erhoben.

Häufiger Kritikpunkt ist die Unwiderruflichkeit der Entscheidung für die Pauschale Beihilfe. Diese einmalige Entscheidung zugunsten der Pauschalen Beihilfe stelle eine erhebliche Belastung für die Betroffenen dar, gerade weil die Entscheidung gleich zu Beginn des Berufslebens getroffen würde.

Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass eine Entscheidung zugunsten der Pauschalen Beihilfe für die Berechtigten nicht notwendigerweise zu Beginn der Berufstätigkeit getroffen werden muss. Die freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung Versicherten können sich jederzeit für die Pauschale Beihilfe entscheiden, ebenso wie sie sich jederzeit dazu entscheiden können, sich zukünftig privat zu versichern. Bis zu diesem Zeitpunkt tragen sie jedoch die Kosten der freiwilligen Versicherung in der GKV selbst. Erst bei einer Entscheidung für die Pauschale Beihilfe ist – ebenso wie bei einer Entscheidung für eine Versicherung in der privaten Krankenversicherung – eine Rückkehr in die gesetzliche Krankenversicherung ausgeschlossen. Lediglich bei einer Beendigung des Beamtenverhältnisses und der Aufnahme einer versicherungspflichtigen Tätigkeit entsteht erneut eine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung.

Die Unumkehrbarkeit von Entscheidungen über den Krankenversicherungsschutz ist also nicht etwas Neues, das erstmals durch die Pauschale Beihilfe geschaffen wurde. Schon bisher standen gesetzlich versicherte Beamtinnen und Beamte zu Beginn ihrer beruflichen Karriere vor einer unumkehrbaren Entscheidung über die weitere Ausgestaltung ihres Versicherungsschutzes.

Zu den aktuellen Zahlen der Pauschalen Beihilfe möchte ich zunächst auf den aktuellen Personalbericht der Freien und Hansestadt Hamburg verweisen. Danach haben sich (Stand Dez. 2023) 16,5% der seit dem 1. August 2018 neu eingestellten Beamtinnen und Beamten für das Modell der Pauschalen Beihilfe entschieden, bei den Nachwuchskräften betrug der Anteil 24,6% (Personalbericht 2024, S. 23). Die Auswertung der Berufskategorien ergab, dass unter den seit August 2018 in nennenswerter Größe eingestellten Beamtinnen und Beamten die Entscheidung für die Pauschale Beihilfe überproportional von Hochschullehrkräften, bzw. Dozentinnen und Dozenten, von Bürofach-/und Bürohilfskräften und von Lehrkräften an beruflichen und an Stadtteilschulen getroffen wurden. Wie zu erwarten war, ist auch der prozentuale Anteil der Beamtinnen und Beamten in der Laufbahngruppe 1, erstes Einstiegsamt (früher „einfacher Dienst“) besonders hoch, aber auch in der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt (früher „mittlerer Dienst“) besteht ein höheres Interesse.

Sechs Jahre nach der Einführung der Pauschalen Beihilfe in Hamburg hat sich das System etabliert. Aus der Praxis werden keine Probleme bei der Abwicklung der Anträge berichtet, die Umsetzung erfolgt unproblematisch im Rahmen der Personalsachbearbeitung in den Behörden vor Ort.

Mit freundlichen Grüßen

Nicolaus Böttcher

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1684

Alle Abgeordneten

Stellungnahme der TK

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Haushalts- und Finanzausschusses und des Unterausschusses Personal am 3. September 2024

Private Krankenversicherung als Attraktivitätspfeiler des Beamtenstatus erhalten - Keine Mehrbelastungen des Landeshaushalts und keine Einheitsversicherung durch Einführung einer pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfalen
Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/8114

Als Techniker Krankenkasse treten wir für ein wettbewerblich organisiertes Gesundheitssystem ein und befürworten dabei einen fairen Wettbewerbsrahmen zwischen privater und gesetzlicher Krankenversicherung.
Die Pauschale Beihilfe ist dazu nach unserer Überzeugung ein guter und geeigneter Schritt in diese Richtung, den das Land Nordrhein-Westfalen jetzt gehen könnte.
Die Einführung der Pauschalen Beihilfe als Alternative zur „individuellen“ Beihilfe stellt das Beihilfesystem grundsätzlich nicht in Frage. Beide Formen der Beihilfe bleiben auch bei Einführung der Pauschalen Beihilfe gleichberechtigt nebeneinander bestehen.

Die Pauschale Beihilfe wurde erstmals 2018 in Hamburg eingeführt. Seitdem können Beamtinnen und Beamte, die eine gesetzliche (oder private) Krankenvollversicherung haben, 50 Prozent ihrer monatlichen Aufwendungen als neue, pauschalierte Form der Beihilfe anstelle der individuellen Beihilfe erhalten.

Anders als im Antragstext dargestellt, handelt es sich dabei jedoch nicht mehr um eine „Insellösung“ in Deutschland. Mit dem Land Hamburg haben mittlerweile insgesamt 9 Bundesländer Pauschale Beihilfen eingeführt. Neben Nordrhein-Westfalen hat zudem auch noch Mecklenburg-Vorpommern die Einführung der Pauschalen Beihilfe in den jeweiligen Koalitionsvertrag aufgenommen. Die Landesregierungen in Rheinland-Pfalz und Saarland prüfen derzeit die Einführung.

Die Pauschale Beihilfe schließt eine sozialpolitische Lücke in der Krankheitsvorsorge und schafft insbesondere für neue Beamtinnen und Beamten eine echte Wahlfreiheit.
Bislang sind Beamtinnen und Beamte zwar nicht rechtlich, jedoch faktisch gezwungen, sich im Teilkostentarif der privaten Krankenversicherung (PKV) kranken- und pflegezuversichern, da die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) keine gesetzliche Möglichkeit eines beihilfefähigen Teilkostentarifs hat.
Bleibt eine Beamtin oder ein Beamter gesetzlich versichert, müssen diese in den meisten Ländern die Krankenversicherungskosten vollumfänglich selbst zahlen. Mit der Pauschalen Beihilfe können Beamtinnen und Beamte bei Eintritt in das Beamtenverhältnis zwischen der hergebrachten individuellen Beihilfe in einem Teilkostentarif der PKV oder der GKV mit Pauschaler Beihilfe frei wählen.

Diejenigen Beamtinnen und Beamten, die sich für die GKV entscheiden, profitieren dann dabei auch vom allgemeinen Kassenwahlrecht, das unabhängig vom Alter des Versicherten oder der Morbidität ausgeübt werden kann.
Nach der Wahl einer privaten Krankenversicherung sind Beamtinnen und Beamten jedoch nicht nur an das System PKV gebunden, sondern faktisch auch an das gewählte Versicherungsunternehmen. Ein Wechsel zu einem Mitbewerber in der PKV ist in der Regel mit ungünstigeren Tarifen verbunden.

Aus Sicht des Landes als Dienstherrn sprechen insbesondere folgende Punkte für die Einführung der pauschalen Beihilfe:

1. „Rechtliche Sicherheit“

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört die Beihilfe nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG.
Zwar sichert die Beteiligung des Dienstherrn an den Krankheitskosten auch die Aufrechterhaltung einer angemessenen Lebensführung des Beamten. Allerdings erfüllt nicht nur das geltende System der Beihilfe diese Sicherungsfunktion.
Das alternative Wahlangebot einer Pauschalen Beihilfe nach dem sog. „Hamburger Modell“ stellt dabei aus Sicht der Techniker Krankenkasse eine erfreuliche Fortentwicklung des Rechts des öffentlichen Dienstes im Sinne von Art. 33 Absatz 5 GG dar.

Vor seiner Entscheidung zur Einführung der Pauschalen Beihilfe hat sich der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg intensiv mit möglichen rechtlichen Bedenken auseinandergesetzt.
Er kommt dabei zu dem Schluss, dass durch die Pauschale Beihilfe keine Überleitung der Beamtin oder des Beamten in die GKV oder eine Delegation.der Fürsorgepflicht an ein anderes System erfolgen würde. Es wird mit der Pauschalen Beihilfe lediglich ein finanzieller Ausgleich für den Abschluss einer Vollversicherung gewährt.
Daher berühre die Einführung der Pauschalen Beihilfe nach Ansicht des Senates nicht den Umfang der Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Durch die Regelungen im Beamtenrecht bliebe in besonderen finanziellen Belastungskonstellationen die beihilferechtliche Härtefallregelung bestehen. Sie wird durch die Einführung der Pauschalen Beihilfe gerade nicht ausgeschlossen.

Da die Entscheidung für die Pauschale Beihilfe freiwillig und nach ausdrücklicher Belehrung über den Ausschluss der Rückkehrmöglichkeit durch den Dienstherrn erfolgt, wird nach Feststellung des Hamburger Senats nicht in unzulässiger Weise in die Rechte der Beihilfeberechtigten eingegriffen.

Rechtliche Risiken könnten aus Sicht der Techniker Krankenkasse allenfalls entstehen, wenn vom „Hamburger Modell“ beispielsweise durch den Ausschluss von Personengruppen wie Bestandsbeamte oder privat Vollversicherte abgewichen würde. Hiermit könnte der Gleichbehandlungsgrundsatz des Grundgesetzes verletzt werden.

Im Übrigen ist festzustellen, dass die bestehenden, nahezu gleichlautenden Regelungen in den insgesamt 9 Bundesländern mit Pauschaler Beihilfe bis heute in keinem einzigen Fall beklagt worden sind.

2. „Stärkung der Fürsorge durch den Dienstherrn“

Mit der Wahlmöglichkeit sich gesetzlich zu versichern, profitieren Beamtinnen und Beamte auch von den besonderen sozialen Schutzfunktionen der GKV:

- Das Solidarprinzip der GKV sichert allen Versicherten einen gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsleistungen.
- Anders als im System der individuellen Beihilfe gilt in der GKV die beitragsfreie Familienversicherung.
- Der Kontrahierungszwang in der GKV sichert auch Beamtinnen und Beamten mit Vorerkrankungen den uneingeschränkten und diskriminierungsfreien Zugang zur GKV.
- Die Einkommensabhängigkeit der Beiträge sorgt für eine gerechte Beitragsbelastung und schützt gerade im Alter vor finanzieller Überlastung.

- Das Sachleistungsprinzip der GKV führt auch zu einer kompletten Leistungsabrechnung über die GKV. Vorauszahlungen bei Leistungsabrechnungen sowie das Einreichen von Rechnungen entfallen.
- Anspruchsberechtigte profitieren in starkem Maße von den Qualitätssicherungsmaßnahnien in der GKV.

Im Ergebnis kann die sozial gerechte Verteilungswirkung von einkommensbezogenen Beiträgen in der GKV nur mit der Einführung der Pauschalen Beihilfe realisiert werden.
Davon profitieren insbesondere die Beamtinnen und Beamtem der niedrigeren Besoldungsgruppen, die im System der individuellen Beihilfe ansonsten überproportional belastet werden.
Die GKV bietet mit dem Einkommensbezug bei den Beiträgen einen Schutz vor finanzieller Überforderung in schwierigen Lebenslagen und auch im Alter.

3. „Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Arbeitgebers“

Ca. 25 Prozent aller neu verbeamteten Lehrkräfte entscheiden sich beispielsweise in Hamburg für die Pauschale Beihilfe. Lehrerinnen und Lehrer zählen sicherlich zu den gefragten Fachkräften. Offensichtlich findet eine relevate Personengruppe die zusätzliche Wahlmöglichkeit attraktiv. Insofern ist die Pauschale Beihilfe nach Auffassung der Techniker Krankenkasse auch geeignet, die Attraktivität der öffentlichen Arbeitgeber in Mangelberufen zu steigern.

Insbesondere für vorerkrankte oder behinderte Anwärterinnen und Anwärter würde das Beamtenverhältnis attraktiver. Sie finden in Einzelfällen gar keinen privaten Krankenversicherer oder müssten wegen ihrer Vorerkrankungen und Behinderungen teils sehr erhebliche Risikozuschläge zahlen.
Diejenigen, die sich in so einer Situation dann für die GKV entscheiden (mussten), müssen in dem heutigen System sowohl den Arbeitnehmerbeitrag als auch den Arbeitgeberbeitrag selbst übernehmen. Mit der Einführung einer Pauschalen Beihilfe in der Höhe des Arbeitgeberanteils kann diese ungerechte Doppelbelastung behoben werden.

Aber auch für die Personengruppe der lebensälteren Neuverbeamteten und Quereinsteiger kann die zusätzliche Wahlmöglichkeit zum Verbleib in der GKV ein attraktiver Anreiz gegenüber einem möglicherweise hohen PKV-Beitrag sein.

4. „Finanzielle Nachhaltigkeit“

Die finanziellen Folgen der Einführung einer Pauschalen Beihilfe über eine Lebensspanne hinweg sind im Detail kaum zu prognostizieren. Auch die Kostenentwicklung im Gesundheitssystem insgesamt ist ebenso wie die allgemeine Preisentwicklung vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung über einen so langen Zeitraum nicht vorhersehbar.

Dennoch lassen sich zu bestimmten Personengruppen generelle und vergleichende Aussagen zu den finanziellen Aufwendungen des Beihilfeträgers treffen:

Die Gewährung der Pauschalen Beihilfe an freiwillig gesetzlich krankenversicherte beihilfeberechtigte Personen, die sich zum Zeitpunkt der Einführung der Pauschalen Beihilfe bereits im Landesdienst befinden und von der Neuregelung Gebrauch machen, würde nach den Erfahrungen in anderen Bundesländern im Landeshaushalt zu Mehrkosten in Millionenhöhe führen.
Die Höhe der voraussichtlichen Mehrkosten für diesen Personenkreis kann im Vorfeld nicht belastbar beziffert werden. Leider ist nicht bekannt, wie viele beihilfeberechtigte Personen derzeit freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind.
Dennoch wäre die Einbeziehung dieses Personenkreises in die Pauschale Beihilfe unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten aus Sicht der Techniker Krankenkasse sozialpolitisch geboten.

Auch wenn unklar ist, wie hoch der Prozentsatz der neu verbeamteten Anwärterinnen und Anwärter sein könnte, die sich bei der Wahlentscheidung für die Pauschale Beihilfe entscheiden werden. In der Tendenz wird für den Dienstherrn eine solche Entscheidung für die Pauschale Beihilfe in der ersten Zeit der Beamtenlaufbahn mit höheren Aufwendungen verbunden sein. In der ersten Hälfte der Erwerbsphase verursacht die individuelle Beihilfe wegen den altersbezogenen geringeren Gesundheitsrisiken zumeist auch niedrigere Kosten als die pauschalen Beihilfebeträge.

In der zweiten Hälfte der Erwerbsphase sind die Kosten für die individuelle und die Pauschale Beihilfe im Durchschnitt etwa gleich. Entscheidende Parameter für die unterschiedlichen Ausgabenstrukturen sind dabei Faktoren wie das Lebensalter, Besoldungsstufe und besonders auch der Familienstatus.
Die beitragsfreie Familienmitversicherung sozialisiert die Beihilfelasten für Angehörige in die Gesamtrisikosolidarität der GKV, während diese Kostenbelastungen in der individuellen Beihilfe personenbezogen einzeln anfallen. Bei Familien mit Kindern und mitversicherten Ehegatten hat die Pauschale Beihilfe daher finanzielle Vorteile für die Beihilfeträger.

Deutliche Kostenvorteile für den Dienstherrn bestehen dann in der Pensionsphase. Altersbezogen steigen die individuellen Beihilfezahlungen erheblich an und vervielfachen sich in der hochaltrigen letzten Lebensphase. Im Gegensatz dazu sinken die Beihilfekosten in der Pauschalen Beihilfe parallel mit sinkendem Pensionseinkommen aufgrund der Einkommensbezogenheit der GKV-Beiträge.

Insgesamt ist nach der Bewertung der Techniker Krankenkasse das System der Pauschalen Beihilfe in der Kostenbelastung für die Beihilfeträger deutlich überlegen und fianziell nachhaltiger.
Die Übernahme von besonderen Kostenrisiken durch die Gesamtrisikosolidarität der GKV entlastet die öffentlichen Haushalte.

Trotz dieser Entlastungen fallen in der GKV diese Kosten nicht in gleichem Maße an, da die Preisstrukturen der GKV deutlich günstiger sind als in der privatärztlichen Gebührenordnung, die auch für die Beihilfe gilt.

Ein weiterer Kostenvorteil ergibt sich für die Beihilfeträger durch die aufwachsende Entlastung der Beihilfestellen, da im Rahmen der Pauschalen Beihilfe keine Einzelleistungsabrechnung mehr anfällt.

Im Ergebnis lässt sich aus Sicht der Techniker Krankenkasse und den Erfahrungen in anderen Bundesländern feststellen, dass die Umsetzung der Einführung der Pauschalen Beihilfe für die GKV völlig unproblematisch und aufwandsarm ist.

Leiterin der TK-Landesvertretung
Nordrhein-Westfalen
Barbara Steffens
Bismarckstraße 101, 40210 Düsseldorf
Tel. 0211 – 93 60 - 10,
barbara.steffens@tk.de

DBB NRW • Ernst-Gnoß-Str. 24 • 40219 Düsseldorf

An den
Präsidenten
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Herr André Kuper MdL
Platz des Landtages 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1687

Alle Abgeordneten

DBB NRW
Beamtenbund
und Tarifunion

Ernst-Gnoß-Str. 24
D-40219 Düsseldorf

Telefon 0211 491583-0
Telefax 0211 491583-10
post@dbb-nrw.de
www.dbb-nrw.de

26. August 2024
AZ: 25_04_03_2024
Bei Antwort bitte angeben

z.H. Frau Valérie Rehwinkel
Ausschusssekretariat
anhoerung@landtag.nrw.de
Stichwort: „A07 - Private Krankenversicherung - 03.09.2024“

Private Krankenversicherung als Attraktivitätspfeiler des Beamtenstatus erhalten - Keine Mehrbelastungen des Landeshaushalts und keine Einheitsversicherung durch Einführung einer pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfalen
Antrag der Fraktion der FDP - Drucksache 18/8114
Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Unterausschusses Personal am 3. September 2024

Ihr Schreiben vom 08. Mai 2024
Geschäftszeichen: I.A.2 / HFA

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,
sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der DBB NRW bedankt sich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Antrag der FDP-Fraktion abgegeben zu können.

1. Wahlfreiheit bei der Krankenversicherung

Festzuhalten ist, dass Beamtinnen und Beamte bereits jetzt eine Wahlfreiheit haben und sich am Anfang ihres Beamtenverhältnisses für eine Versicherungsform entscheiden können. Ein Wechsel ist grundsätzlich später auch noch möglich, solange die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

2. Zielgruppe der freiwillig versicherten Beamtinnen und Beamten

Grundsätzlich bietet die Beihilfe ein leistungsstarkes und funktionsfähiges Gesundheitssystem, welches in Kombination mit einer beihilfekonformen Zusatzversicherung in der PKV eine gute und faire Krankenversicherung darstellt. Das wird auch dadurch deutlich, dass der Großteil der Beamtinnen und Beamten diese Kombination wählen.

Einige der Beamtinnen und Beamten, die sich für eine freiwillige gesetzliche Krankenversicherung entschieden haben werden dies aus finanziellen Gründen getan haben. So kann zum Beispiel für Familien mit vielen Kindern eine gesetzliche Krankenversicherung unter Umständen günstiger sein, da dort Familienmitglieder kostenlos mitversichert sind, während in der privaten Krankenversicherung zusätzliche Kosten anfallen. Auch diese Gruppe würde von einer pauschalen Beihilfe grundsätzlich profitieren, jedoch ist die Frage ob dieser individuellen Optimierung der eigenen Gesundheitsabsicherung zu Lasten der Beitragszahlerinnen und -zahler der GKV das tatsächliche Ziel ist. Der DBB NRW jedenfalls lehnt eine solche einseitige Optimierungsoption für Beamtinnen und Beamte ab.

Für jene Beamtinnen und Beamten, die bei ihrem Eintritt in das Beamtenverhältnis, auf Grund von Vorerkrankungen, nicht oder nur unter erheblichen finanziellen Mehraufwendungen die Möglichkeit haben, eine private Krankenversicherung abzuschließen, sind gezwungen sich freiwillig gesetzlich zu versichern. Da eine Übernahme des Arbeitgeberbeitrags für Beamtinnen und Beamte nicht vorgesehen ist, müssen sie den gesamten Versicherungsbeitrag selbst tragen.

Für diese Härtefälle ist der DBB NRW der Ansicht, dass es sich um eine tatsächliche finanzielle Schlechterstellung dieser Personengruppe handelt. Hier bedarf es einer Korrektur durch Landesgesetzgeber innerhalb des bestehenden Systems. Dagegen sollte diese Gruppe nicht als Vorwand genutzt werden, eine Einheitsversicherung „durch die Hintertür“ einzuführen.

3. Verlagerung von besonderen Risiken zu Lasten der GKV

Durch die Ausweitung der Wahlmöglichkeiten bei der Krankenversicherung für Beamtinnen und Beamten ist es sehr wahrscheinlich, dass bestimmte Selektionseffekte eintreten werden. So ist davon auszugehen, dass überproportional häufig Beamtinnen und Beamte mit mitzuversichernden Ehegatten und Kindern sowie diejenigen mit Vorerkrankungen von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen und sich freiwillig gesetzlich kranken-

versichern würden. Wohingegen junge, gesunde Beamtinnen und Beamte tendenziell eher eine private Krankenversicherung abschließen würden. Folglich würden besondere Risiken tendenziell zu Lasten der GKV ausgegliedert.

4. Einschränkung der Mobilität

Jene Bundesländer – insbesondere diejenigen mit einer vergleichsweise kleinen Beamtenschaft – haben bereits die pauschale Beihilfe analog zum Vorreiter Hamburg eingeführt. Die meisten anderen Bundesländer, wie beispielsweise Bayern, sprechen sich jedoch klar gegen die Einführung einer pauschalen Beihilfe aus. Bei einem Dienstherrenwechsel aus Nordrhein-Westfalen in angrenzende Bundesländer kann dies zu Problemen führen. Der Bund sowie Hessen und Rheinland-Pfalz haben das Modell der pauschalen Beihilfe nicht eingeführt. Würden sich also Beamtinnen und Beamten aus NRW für das Modell der pauschalen Beihilfe entscheiden und dann zum Bund oder in ein anderes Bundesland wechseln, kann dies zu finanziellen Problemen führen. Entweder müssen sie dann den Arbeitnehmer- und den Arbeitgeberanteil zum GKV- Beitrag selbst tragen oder zur PKV wechseln, was auf Grund des späteren Einstiegsalters mit deutlichen Mehrkosten verbunden ist.

5. Verfassungsrechtliche Bedenken

Beim Übergang in die Versorgung ergeben sich weitere Probleme.
Durch den Status eines „freiwillig Versicherten“ in der GKV als Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sind Mehrbelastungen möglich. Neben einem Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag auf die Pension müssen Beamtinnen und Beamte stattdessen zusätzlich auch auf alle weiteren Einkünfte den vollen GKV-Beitragssatz abführen. Dies umfasst Erträge aus privaten Lebensversicherungen, Kapitalanlagen oder Einkünften aus Vermietung und Verpachtung.

Weiter ist ein Wechsel in die pauschale Beihilfe mit Mehrkosten im Bereich der Pflegeversicherung verbunden. Beamte (egal ob in der PKV oder GKV) haben einen Anspruch auf individuelle Beihilfe für Pflegeleistungen. Sie sind zwar verpflichtet eine ergänzende Pflegeversicherung abzuschließen. Diese ist aber mit dem Eintritt in die GKV in der Regel teuer (50:50).

Durch den erhöhten Arbeitgeberanteil für die pauschale Beihilfe erhöhen sich zum einen die Belastungen für den Landeshaushalt, zum anderen reduziert sich die Alimentation der Beamtinnen und Beamten durch die erhöhten Beiträge auf das Gesamteinkommen.

6. Alternative Mittelverwendung und Handlungsmöglichkeiten

Die Einführung einer pauschalen Beihilfe ist zwingend mit Mehrausgaben für den Landeshaushalt verbunden. Diese Mittel könnten gerade mit Blick auf den zunehmenden Fachkräftemangel und die dringend notwendige Modernisierungsoffensive im Öffentlichen Dienst an anderer Stelle zielführender eingesetzt werden.

Mit freundlichen Grüßen

Roland Staude
1. Vorsitzender

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1689

Alle Abgeordneten

PKV
Verband der Privaten Krankenversicherung

Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion FDP
im Landtag Nordrhein-Westfalen

Private Krankenversicherung als Attraktivitätspfeiler des Beamtenstatus erhalten – Keine Mehrbelastungen des Landeshaushalts und keine Einheitsversicherung durch Einführung einer pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfalen

27. August 2024

Die Einführung der pauschalen Beihilfe…

…hat **ideologische Motive**: die Realisierung der Bürgerversicherung. Laut Friedrich-Ebert-Stiftung ist ein Weg zur Bürgerversicherung, dass sich mehr Beamte in der GKV versichern.[1]

…lässt sich durch **keinen sozialen Absicherungsbedarf** begründen: Durch die Öffnungsaktionen haben alle Beamtinnen und Beamten sowie ihre Angehörigen Anspruch auf Aufnahme in die PKV – unabhängig von Vorerkrankungen oder Behinderungen.

…ist **teuer**: Die Mehrausgaben für den Landeshaushalt überwiegen erheblich und die Kostenrisiken nehmen zu.

…ist mit **hohen Unsicherheiten** verbunden: Das strukturelle Defizit der GKV im demografischen Wandel wird deren Leistungsversprechen unter Druck setzen. Leistungseinschränken muss der Dienstherr kompensieren.

…ist **verfassungsrechtlich bedenklich**, denn sie beschneidet die Beamten in ihrer Wahlfreiheit.

[1] Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung: Der Weg zur Bürgerversicherung, Positionspapier 24/2016.

I. Allgemeine Anmerkungen

Mit dem Antrag „Private Krankenversicherung als Attraktivitätspfeiler des Beamtenstatus erhalten – Keine Mehrbelastungen des Landeshaushalts und keine Einheitsversicherung durch Einführung einer pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfalen“ spricht sich die FDP-Fraktion gegen die Einführung einer pauschalen Beihilfe für Beamtinnen und Beamte aus. Für die Einführung einer pauschalen Beihilfe bestehe kein Handlungsbedarf; sie berge stattdessen sozialpolitische, rechtliche und finanzielle Risiken und gefährde das duale Krankenversicherungssystem aus Gesetzlicher (GKV) und Privater Krankenversicherung (PKV).

Beamte haben im Krankheitsfall einen Anspruch auf Beihilfe. Der Dienstherr übernimmt dann mindestens 50 Prozent der Behandlungskosten. Die Restkosten werden über einen Beihilfetarif der Privaten Krankenversicherung abgesichert. Für diese klassische Kombination aus individueller Beihilfe und PKV haben sich 93 Prozent der Beamtinnen und Beamten in Deutschland entschieden. Aufgrund der Öffnungsaktionen der Privaten Krankenversicherung haben alle Beamtinnen und Beamten sowie ihre Angehörigen – auch bei Vorerkrankungen oder Behinderungen – eine Aufnahmegarantie in der Privaten Krankenversicherung ohne Leistungsausschlüsse und mit einem maximalen Risikozuschlag von 30 Prozent.

II. Bewertung

1. Schritt in Richtung „Einheitsversicherung“ – Schwächung des dualen Krankenversicherungssystems

Initiator für die Einführung einer pauschalen Beihilfe war das Land Hamburg, das seit 1. August 2018 allen Beamtinnen und Beamten, die sich für die GKV entscheiden, einen Arbeitgeberzuschuss in Form einer pauschalen Beihilfe zahlt. Der Zuschuss ist begrenzt auf den halben Beitrag zur GKV. Bedingung für den Arbeitgeberzuschuss ist in jedem Fall, dass die Beamten ihren Anspruch auf die individuelle Beihilfe unwiderruflich aufgeben; sie können nicht mehr zur individuellen Beihilfe zurückkehren.

Das Angebot des Landes Hamburg hatte einen politischen Hintergrund: Die Beamten unterliegen als eine der wenigen Personengruppen nicht der Versicherungspflicht in der GKV. Sie haben die Möglichkeit, sich in der Privaten Krankversicherung abzusichern, und bilden hier die größte Versichertengruppe. Mit dem Arbeitgeberzuschuss sollen die Beamten aber zur Absicherung in der GKV motiviert werden. Laut Friedrich-Ebert-Stiftung ist ein Weg zur Bürgerversicherung, dass sich mehr Beamte in der GKV versichern.[2] Der damalige SPD-Bundestagsabgeordnete und heutige Bundesgesundheitsminister Prof. Dr. Karl Lauterbach sieht in dem

[2] Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung: Der Weg zur Bürgerversicherung, Positionspapier 24/2016.

sog. „Hamburger Modell“ einen *„großartigen Schritt in Richtung Bürgerversicherung“*.[3] Auch Abgeordnete in den Bundesländern folgen der Einschätzung: *„Mit der Einführung einer pauschalen Beihilfe nähern wir uns der Idee einer Bürgerversicherung, die wir, die SPD, schon seit Langem fordern“*[4] oder *„Unser eigentliches Ziel als SPD ist eine grundsätzliche Reform unseres Krankenversicherungssystems, bei dem Menschen mit allen Einkommensarten in der gesetzlichen Krankenversicherung Mitglied sind (die sogenannte Bürgerversicherung). Eine solche Reform war in den letzten Legislaturperioden (…) nicht zu vereinbaren. So kam es überhaupt erst zu der Idee, die GKV als Zwischenschritt für Beamt/innen zu öffnen.“*[5]

Dabei ist belegt, dass die angestrebte Einheitsversicherung die medizinische Versorgung durch den Wegfall von Mitteln gefährdet – auf dem Land sogar noch stärker als in den Städten. Bundesweit beträgt der PKV-Mehrumsatz über 12 Milliarden Euro pro Jahr.[6] Auf Nordrhein-Westfalen entfallen davon 2,3 Milliarden Euro. Dieses Geld kommt vor allem den Ärzten auf dem Land zu Gute. So erzielt eine Arztpraxis in der wirtschaftsstarken Region Düsseldorf einen realen Mehrumsatz von durchschnittlich 49.384 Euro im Jahr. In der strukturschwachen Region Duisburg-Essen sind es 54.579 Euro und im ländlichen Hochsauerlandkreis sogar 85.773 Euro.[7] Die Einführung der pauschalen Beihilfe folgt der politischen Zielsetzung, diese Vorteile der Privaten Krankenversicherung für die Versorgung aller Versicherten zu beseitigen, indem alle Bürgerinnen und Bürger Leistungen in der GKV erhalten und der PKV-Mehrumsatz entfällt.

2. Kein Mehr an Wahlfreiheit: Beamte haben bereits Wahlfreiheit und eine Garantie auf Aufnahme in die PKV unabhängig vom Gesundheitszustand

Beamte gehören heute zu den Wenigen, die die Wahlfreiheit zwischen GKV und PKV haben. Diese Wahlfreiheit wird mit der pauschalen Beihilfe beschränkt, da die Beamten ihre einmal getroffene Wahl – anders als heute – nicht mehr revidieren können: Bedingung für den Arbeitgeberzuschuss zur Krankenversicherung ist, dass der Anspruch auf die individuelle Beihilfe unwiderruflich aufgegeben wird. In der heutigen Praxis haben Beamte zum Beispiel die Möglichkeit, sich nach zehn oder mehr Jahren in der GKV doch noch für die Beihilfe mit ergänzender PKV zu entscheiden. Würden es die ursprünglichen Initiatoren des Hamburger Modells mit dem Argument der „Wahlfreiheit“ ernst meinen, müssten sie sich für eine Senkung der Versicherungspflichtgrenze für Angestellte einsetzen, die heute für knapp 90 Prozent der Arbeitnehmer eine Pflichtmitgliedschaft in der GKV zur Folge hat. Das zeigt, dass es im Hamburger Modell nur um eine Einbahnstraße zur GKV geht und nicht um echte Wahlfreiheiten.

[3] Tweet, 9. August 2017.
[4] Nicolas Fink, Finanzpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion im Landtag Baden-Württemberg, Plenarsitzung vom 10. November 2022.
[5] Sabine Friedel, Fraktionsvorstand SPD-Fraktion im Sächsischen Landtag, Abgeordnetenwatch 19. Februar 2023.
[6] Vgl. Wissenschaftliches Institut der PKV: Mehrumsatz und Leistungsausgaben der Privatversicherten – Jahresbericht 2024.
[7] Vgl. PKV-Regionalatlas Nordrhein-Westfalen, Mai 2022.

Als Begründung für die pauschale Beihilfe werden häufig die Beamten mit Kindern und die Beamten mit Behinderungen genannt. Auch mit Blick auf diese Personengruppen gibt es keinen Handlungsbedarf: Im Rahmen der Öffnungsaktion der PKV erhält heute jeder Beamte unabhängig von seinen Vorerkrankungen und seinem Gesundheitszustand eine attraktive und bezahlbare Zugangsmöglichkeit zur PKV. Seit dem 1. Januar 2019 beziehen PKV-Unternehmen darüber hinaus auch die Beamten auf Widerruf in diese Öffnungsaktion ein. Es gibt keine Leistungsausschlüsse und der Risikozuschlag ist auf maximal 30 Prozent des Zahlbeitrags begrenzt. Zuletzt wurde zudem eine befristete Sonderöffnungsaktion für alle freiwillig GKV-Versicherten Beamten und deren Angehörige durchgeführt. Und schließlich gilt: Auch Kinder von Beamten erhalten Beihilfe. Außerdem stellen Kinderzuschläge einen erheblichen Teil der Besoldung dar.

3. Belastung für den Landeshaushalt und die Steuerzahler

Die Einführung des Hamburger Modells ist mit hohen, langfristigen Belastungen für das Land verbunden: *„Erst ab dem Eintritt in den Ruhestand nach durchschnittlich 40 Jahren (ca. 2060) wird sich diese Steigerung (...) reduzieren (...). Geht man von durchschnittlich 40 Jahren Dienstzeit und 16 Jahren Versorgungsbezug aus, so überwiegen auch bei den neu hinzukommenden Beamtinnen und Beamten, die durch das Hamburger Modell profitieren, insgesamt die Mehrausgaben für den Landeshaushalt erheblich."*[8] Die hohen Summen, die das Land NRW und seine Kommunen ohne Not in dieses Vorhaben investieren würde, würden für andere Ziele des schwarz/grünen Koalitionsvertrages – Investitionen in Bildung, innere Sicherheit, Klimaschutz – nicht mehr zur Verfügung stehen.

Hinzu kommen weitere, nicht kalkulierbare Kosten: *„In Pflegefällen und in Fallkonstellationen, in denen eine ergänzende Beihilfe notwendig ist, um dem Mindestmaß an verfassungsrechtlicher Fürsorgepflicht gerecht zu werden, wird der Dienstherr auch weiterhin – zusätzlich zu den finanziellen Aufwendungen für das Hamburger Modell – Beihilfeleistungen erbringen müssen."*[9]

Die pauschale Beihilfe ist also auf viele Jahrzehnte hinaus teurer als das geltende Recht, weil vom ersten Tag an für den Beamten der volle GKV-Arbeitgeberzuschuss gezahlt werden muss, die klassische Beihilfe hingegen nur im konkreten Krankheitsfall. Die Mehrausgaben für den Landeshaushalt überwiegen selbst bei Betrachtung des gesamten Beamtenlebens. Gerade aber in den aktiven Jahren der Beamtinnen und Beamten kostet die Kombination aus Beihilfe und PKV deutlich weniger als ein GKV-Arbeitgeberzuschuss: Für einen Durchschnittsverdiener mit rund 45.000 Euro Jahresbrutto werden in der GKV rund 616 Euro Krankenversicherungsbeitrag monatlich fällig (je 308 Euro für den Dienstherrn und für den Beamten). Bei Einkünften an der Beitragsbemessungsgrenze (62.100 Euro Jahresbrutto) sind es 844 Euro pro Monat (422 Euro für

[8] Vgl. Landtag Baden-Württemberg, Drs. 16/9980.
[9] Vgl. Landtag Baden-Württemberg, Drs. 16/9980.

den Dienstherrn und 422 für den Beamten). In den Beamtentarifen der PKV beträgt der Durchschnittsbeitrag derzeit rund 230 Euro pro Monat.[10]

Beim Vergleich der Beiträge ist freilich auch die Familiensituation zu berücksichtigen: GKV-Versicherte zahlen für Kinder keinen Beitrag; privatversicherte Beamte erhalten für Kinder eine Beihilfe von derzeit 80 Prozent und müssen die restlichen 20 Prozent über eine PKV abdecken – können dies aber wiederum von der Steuer absetzen.

Mit Blick auf die prognostizierte Belastung des Landeshaushalts darf überdies nicht vernachlässigt werden, dass die GKV unter einem erheblichen Finanzdruck steht. Selbst Vertreter der GKV warnen vor einem drohenden „Beitragstsunamie“[11]. Angesichts des für 2024 prognostizierten Milliardendefizits in der Gesetzlichen Krankenversicherung stimmte Bundesgesundheitsminister Lauterbach die GKV-Versicherten erst jüngst auf weiter steigende Beiträge ein: *„Der Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung wird daher im nächsten Jahr erneut leicht steigen müssen.“*[12] Diese Entwicklung würde dann unmittelbar zu höheren Lasten des Landes NRW und seiner Kommunen führen. Zugleich wird das strukturelle Defizit der GKV im demografischen Wandel deren Leistungsversprechen unter Druck setzen. Leistungseinschränkungen muss das Land NRW den Beamtinnen und Beamten kompensieren.

4. Verfassungsrechtliche Bedenken

Die pauschale Beihilfe stößt auf gravierende verfassungsrechtliche Bedenken mit Blick auf Art. 33 Abs. 5 GG, was mehrfach gutachterlich bestätigt wurde. Sie würde insbesondere gegen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verstoßen: Der Dienstherr darf seine verfassungsmäßig vorgegebene Fürsorgepflicht nicht gänzlich auf ein anderes System delegieren, indem er die Beihilfe durch den Arbeitgeberzuschuss unwiderruflich ablöst und dem Beamten damit seine Vorsorgefreiheit nimmt. Für verfassungsrechtlich fragwürdig halten die Gutachter den Zwang zu einer unwiderruflichen Entscheidung für die GKV, die der Beamte nicht mehr rückgängig machen kann. Dies verstoße gegen die Vorsorgefreiheit. Diese Bewertung teilte auch Lutz Lienenkämper (CDU), ehemaliger nordrhein-westfälischer Finanzminister: *„Es bestehen zudem erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung einer pauschalen Beihilfe. Das Land hätte keinen Einfluss mehr auf die konkrete Ausgestaltung der Leistungen im Krankheitsfall.“*[13]

Neben dem Risiko entsprechender Verfassungsbeschwerden oder Verfahren der Normenkontrolle besteht damit jederzeit die Gefahr, dass sich einzelne Beamte, die sich am Anfang ihrer Laufbahn für die GKV mit Arbeitgeberzuschuss entschieden haben, im Laufe ihres Erwerbsle-

[10] Vgl. IGES-Institut: Beitragsentwicklung in der PKV, Oktober 2023.
[11] Vgl. Tagesspiegel vom 14. Juni 2022.
[12] Vgl. Tagesschau vom 13. Juni 2024.
[13] Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 17/72.

bens wieder in das System der Beihilfe einklagen können. Für den Dienstherrn hätte das wiederum zur Folge, dass er in vielen Fällen zunächst die höheren Aufwendungen für den GKV-Arbeitgeberzuschuss zu finanzieren hätte, später aber dennoch in die Pflicht genommen werden kann, die Kosten der Beihilfe zu tragen.

5. Entscheidung zulasten der Nachhaltigkeit

Der schwarz/grüne Koalitionsvertrag verschreibt sich im Kapitel zu „Finanzen und Haushalt" der Generationenverantwortung und hält fest: *„Nachhaltigkeit (…) ist ein Leitmotiv der Haushalts- und Finanzpolitik des Landes."*[14] Die pauschale Beihilfe muss unter diesem Blickwinkel kritisch betrachtet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem „Klimaschutz-Urteil" vom 29. April 2021 die Notwendigkeit von Nachhaltigkeit für die nachfolgenden Generationen anerkannt. Diese Bewertung kann auch als Leitlinie für andere gesellschaftliche Bereiche, z. B. die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, herangezogen werden. Die Alterung der Bevölkerung, der medizinisch-technische Fortschritt und teure Reformen werden die Finanzen der GKV in den nächsten Jahren weiter belasten und hohen Druck auf die Beitragssätze ausüben. Ob steigender Beitragssatz oder Steuerzuschüsse – die Kosten der Älteren gehen dann voll zu Lasten der künftigen Beitragszahler.

Der demografische Wandel stellt das umlagefinanzierte System der GKV vor große Probleme. In den Sozialversicherungen verteilen sich immer höhere Lasten auf immer weniger Schultern. Versichern sich künftig mehr Menschen in der GKV, wird sich das finanzielle Defizit im demografischen Wandel weiter erhöhen, die Beitragssätze – und damit Lohnzusatzkosten – werden weiter steigen – zum Schaden des Arbeitsmarktes und zu Lasten der jüngeren Generationen.

[14] Vgl. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027 „Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen", S. 137 ff.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18 WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1690

Alle Abgeordneten

Kontakt:

Abt. Öffentlicher Dienst/
Beamtenpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bezirk NRW
Friedrich-Ebert-Str. 34-38
40210 Düsseldorf
Telefon: 0211/3683-0

www.nrw.dgb.de

Stellungnahme

des DGB-Bezirk NRW

Private Krankenversicherung als Attraktivitätspfeiler des Beamtenstatus erhalten - Keine Mehrbelastungen des Landeshaushalts und keine Einheitsversicherung durch Einführung einer pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfalen
- Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/8114

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Unterausschusses Personal am
3. September 2024

Düsseldorf, den 27.08.2024

Der DGB NRW bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der DGB NRW und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern bereits seit Langem, letztmalig mit Stellungnahme vom 27.06.2023 zum Entwurf der Dreizehnten Verordnung zur Änderung der Beihilfeverordnung NRW, die Einführung der so genannten pauschalen Beihilfe nach dem Hamburger Modell als Wahlmöglichkeit zu dem bestehenden klassischen Modell aus individueller Beihilfe und ergänzender privater Krankenversicherung

Mit der im Koalitionsvertrag von CDU und Grünen 2022 bis 2027 vereinbarten Einführung einer pauschalen Beihilfe, schließt das Land Nordrhein-Westfalen zu einer Reihe von Bundesländern auf, die diese Wahlmöglichkeit bereits eingeführt haben (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, bedingt: Hessen, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen) bzw. einführen wollen (Mecklenburg-Vorpommern).[1]

Anders als im vorliegenden Antrag behauptet, handelt es sich somit keineswegs um eine „Insellösung nur einiger weniger Bundesländer“, sondern um ein zukunftsfähiges Modell, welches zur Steigerung der Attraktivität des Beamtenverhältnisses beitragen würde und bestehende Benachteiligungen bereits freiwillig gesetzlich versicherter Beamt*innen beseitigen würde.

Wer das Schreckgespenst von der Abschaffung des Berufsbeamtentums bemüht, hat eindeutig das Modell der pauschalen Beihilfe nicht verstanden. Das bestehende Beihilfesystem wird lediglich um eine weitere Komponente ergänzt, die keinerlei Nachteile für die Beamtenschaft mit sich bringt. Im Gegenteil: Die bisherigen Erfahrungen aus z. B. Hamburg zeigen, dass die privaten Krankenversicherungen aufgrund der neuen Konkurrenzsituation ihr Angebot für neue Beamt*innen und ihre Familien verbessert haben.

Die pauschale Beihilfe ist auch ein Baustein zur Verbesserung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes, da sie für Neueinsteigerinnen und -einsteiger eine verbesserte Wahlmöglichkeit zwischen den Krankenversicherungssystemen eröffnet: Ob sie sich für das klassische Modell aus individueller Beihilfe plus privater Zusatzversicherung oder für eine freiwillige gesetzliche Versicherung plus pauschaler Beihilfe entscheiden – in beiden Fällen könnten sie mit einer angemessenen finanziellen Beteiligung des Dienstherrn rechnen. Gerade in Zeiten des Fachkräftemangels bliebe der öffentliche Dienst

[1] S. https://www.dgb.de/aktuelles/news/mehrheit-der-dienstherren-bietet-pauschale-beihilfe-an/#:~:text=Die%20pauschale%20Beihilfe%20ist%20eine,gesetzlichen%20oder%20privaten%20Krankenversicherung%20besteht

damit auch für lebensältere Seiteneinsteiger eine attraktive Alternative.

Am Zugangsrecht für Beamtinnen und Beamte zur gesetzlichen Krankenversicherung ändert sich durch eine solche Regelung nichts. Nach wie vor regelt allein das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch des Bundes, wer sich freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung versichern kann. Das Beihilferecht wird mit der Einführung der pauschalen Beihilfe lediglich versicherungsneutral ausgestaltet.

Durch die pauschale Beihilfe würde auch eine große Fürsorgelücke im bestehenden Beihilferecht für die Beamt*innen geschlossen, die bisher schon freiwillig in der GKV versichert waren und die Beiträge (AN- *und* AG-Beiträge) vollständig selbst zahlen mussten. Sie könnten im Falle einer Einführung der pauschalen Beihilfe nach dem Hamburger Modell ebenfalls eine pauschale Beihilfe wählen und erhielten damit von ihrem Dienstherrn die Erstattung des hälftigen monatlichen Beitrages für eine Krankheitskostenvollversicherung. Ihre finanzielle Situation würde deutlich verbessert und ihre Benachteiligung beendet werden.

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. Für alle anderen Beamt*innen ändert sich nichts. Insbesondere ist die Schaffung dieser zusätzlichen Wahlmöglichkeit mit keinen Einbußen der bisherigen Systeme der Freien Heilfürsorge oder Beihilfe in der aktuellen Form verbunden.

Der DGB NRW sieht daher in der Einführung der Wahlmöglichkeit einer pauschalen Beihilfe einen Beitrag zur Attraktivitätssteigerung für neue Beamt*innen in NRW, einen Beitrag zur Gleichbehandlung und keineswegs einen Versuch, etwa den Fürsorgegrundsatz aus Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz zu umgehen.

Den Bedenken der FDP-Fraktion können wir uns daher nicht anschließen. Gerade der Gedanke der individuellen Wahlfreiheit erwachsener und informierter Menschen sollte den Grundsätzen der Freien Demokraten nahekommen. Bedenken haben wir lediglich bezogen auf die im Koalitionsvertrag angekündigte befristete Einführung, eine solche lehnen wir aufgrund der fehlenden Praktikabilität ab. Ein evtl. durchgeführter Evaluationsprozess müsste zudem beteiligungsorientiert gestaltet sein, Verbände und Gewerkschaften müssten angehört werden.