

Bezirk Nord | Besenbinderhof 60 | 20097 Hamburg

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg
Unterausschuss Personalwirtschaft und Öffentlicher Dienst
Herrn Vorsitzenden Dr. Sven Tode
Schmiedestraße 2
20095 Hamburg

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer pauschalen Beihilfe zur Flexibilisierung der Krankheitsvorsorge

15. Februar 2018

Sehr geehrter Herr Dr. Tode,
sehr geehrte Damen und Herren,

Olaf Schwede
Öffentlicher Dienst

Olaf.Schwede@dgb.de

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

anlässlich der Anhörung im Unterausschuss Personalwirtschaft und Öffentlicher Dienst des Haushaltsausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft am 15. Februar 2018 zum Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer pauschalen Beihilfe zur Flexibilisierung der Krankheitsvorsorge (Drucksache 21/11426) legt der DGB ergänzend zu den mündlichen Ausführungen diese Stellungnahme vor.

OS

Besenbinderhof 60
20097 Hamburg

<http://nord.dgb.de>

Zur Gesamtbewertung des vorliegenden Gesetzesentwurfes

Der vorliegende Gesetzesentwurf wird vom DGB und seinen Gewerkschaften ausdrücklich unterstützt. Mit dem Gesetzesentwurf wird ein Anliegen aufgegriffen, welches der DGB wiederholt gegenüber dem Senat im Rahmen von Stellungnahmen, in der regelmäßigen AG Dialog oder aber in den Jahresgesprächen zur Beihilfe formuliert und unterstrichen hat.

Der Gesetzesentwurf beendet die bestehende Benachteiligung von Beamtinnen und Beamten, die sich schon bisher freiwillig in der GKV versichert haben. Diese mussten bisher den Arbeitgeber- und den Arbeitnehmerbeitrag selber tragen, konnten ergänzend aber nur wenige Leistungen der Beihilfe in Anspruch nehmen. Dies stellt für die Betroffenen eine hohe finanzielle Belastung dar. Trotzdem sind aktuell ca. 2.400 Hamburgische Beamtinnen und Beamte freiwillig in der GKV versichert. Der DGB hält es deswegen für angemessen, wenn der Dienstherr durch eine pauschale Beihilfe einen Beitrag zu den Kosten der Krankenversicherung auch für in der GKV versicherte Beamtinnen und Beamte leistet. Die zukünftige Möglichkeit einer pauschalen Beihilfe entlastet die freiwillig in der GKV versicherten Beamtinnen und Beamten deutlich. Dies ist damit auch ein Beitrag zur Gleichbehandlung der Beamtinnen und Beamten.

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

Die vorgesehene Regelung stellt einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung und Modernisierung des Berufsbeamtentums im Rahmen der hergebrachten Grundsätze nach Artikel 33 Abs. 5 GG dar. Hamburg würde damit gleichzeitig bundesweit eine Vorreiterrolle einnehmen.

Zur Frage der Zielgruppen

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

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

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

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

Zur Situation der Beihilfe- und Heilfürsorgeberechtigten

Der Gesetzesentwurf sieht für einen Großteil der Beamtinnen und Beamten in Hamburg keine Veränderung zum Status quo vor. Eine Einschränkung von Leistungen oder aber Ansprüchen der Beamtinnen und Beamten ist aus Sicht des DGB mit dem Gesetzesentwurf nicht verbunden. Die Möglichkeit einer pauschalierten Beihilfe besteht als freiwillige Wahlmöglichkeit im

Wesentlichen für neue Beamtinnen und Beamte, die bisher schon in der GKV versichert waren, bzw. für Beamtinnen und Beamte, die sich bisher schon auf freiwilliger Basis in der GKV versichert haben.

Für alle anderen Beamtinnen und Beamten, die entweder Leistungen der Beihilfe oder der Heilfürsorge in Anspruch nehmen, ändert sich nichts. Es gibt im Regelfall keine Möglichkeit in die GKV zu wechseln. Auch Kürzungen oder Änderungen in den bisherigen Leistungen sind mit dem Gesetzesentwurf nicht verbunden.

Nachteile für die bisher vorhandenen Beihilfe- und Heilfürsorgeberechtigten sind damit für den DGB aus dem Gesetzesentwurf nicht erkennbar.

Zur Frage der anfallenden Kosten

Die vorgesehene Regelung ist eingangs zwar mit Mehrkosten für die Freie und Hansestadt Hamburg verbunden, könnte aber langfristig hohe Einspareffekte, insbesondere bei älteren Pensionärinnen und Pensionären, bewirken – und gleichzeitig seitens der Beamtinnen und Beamten das Risiko steigender Beiträge zur privaten Krankenversicherung vermeiden.

Berechnungen zu ggf. entstehenden Mehrkosten müssen dabei immer berücksichtigen, dass das Beamtenverhältnis und damit auch die Pflicht des Dienstherrn zur Alimentation und Fürsorge auf Lebenszeit besteht. Kostenrechnungen, die für die Alimentation und Fürsorge anfallenden Ausgaben nur auf zehn oder zwanzig Jahre berechnen, besitzen damit nur eine beschränkte Aussagekraft.

Mittlerweile dürfte allgemein anerkannt sein, dass in einer tragfähigen Haushaltsführung nicht nur die Kosten der jährlichen Besoldung berücksichtigt werden müssen, sondern auch die Ausgaben für zukünftig anfallende Pensionen. Dieser Logik folgend muss auch im bisherigen Beihilfesystem berücksichtigt werden, dass immer älter werdende Beamtinnen und Beamte immer höhere Beihilfekosten verursachen. Dies gilt umso mehr als das mit der Pensionierung die Kostenerstattung in der Beihilfe von 50 Prozent auf 70 Prozent steigt. Bei einer freiwilligen Versicherung möglichst vieler Beamtinnen und Beamter in der GKV nach der Einführung der Möglichkeit einer pauschalen Beihilfe dreht sich das Prinzip um. Zwar entstehen hier ggf. zum Zeitpunkt der aktiven Beschäftigung für den Dienstherrn teilweise höhere Kosten, dafür sinken die Kosten mit dem sinkenden Einkommen nach der Pensionierung. Sie sind gleichzeitig verlässlicher zu planen und unabhängiger vom Gesundheitszustand der pensionierten Beamtinnen und Beamten.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass für freiwillig in der GKV versicherte Beamtinnen und Beamten auch nach der Einführung einer pauschalen Beihilfe deutlich niedrigere Verwaltungskosten anfallen, da die aufwändige Beihilfesachbearbeitung für diese Beamtinnen und Beamten entfällt.

Zur rechtlichen Bewertung

Da es sich bei der pauschalen Beihilfe ebenfalls um eine Form der Beihilfeleistung durch den Dienstherrn handelt und sich die Beamtinnen und Beamten freiwillig für diese Variante entscheiden können, sieht der DGB keinerlei rechtliche Hindernisse für eine derartige Regelung.

Die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern weist in der Antwort auf eine Kleine Anfrage darauf hin, dass „das System der Beihilfe kein notwendiger Bestandteil der Alimentation von Beamtinnen und Beamten ist. Die amtsangemessene Alimentation muss nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes lediglich die Kosten einer Krankenversicherung decken, die zur Abwendung krankheitsbedingter Belastungen erforderlich ist, soweit diese durch die Fürsorgepflicht nicht abgedeckt sind (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2002, 2 BvR 1053/98, Randziffer 30, zitiert nach juris). Die Beihilfe wird somit nicht automatisch von der Alimentationsverpflichtung erfasst und kann grundsätzlich geändert und durch andere beamtenrechtliche Leistungen ersetzt werden.“ Weiter wird dabei ausgeführt, dass sich der Dienstherr weder durch die Zahlung eines Arbeitgeberanteils zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung noch durch Zahlung eines Zuschusses zu den Prämien für eine private Krankenvollversicherung vollständig seiner Fürsorge- und Alimentationspflicht entziehen kann, sodass in besonders gelagerten Fällen immer noch ein ergänzender Fürsorge- und Alimentationsanspruch bestehen kann.¹

Ähnlich argumentiert die Bundesregierung in der Antwort auf eine Kleine Anfrage, indem sie zunächst den weiten Gestaltungsspielraum des Dienstherrn bei der Ausgestaltung der Fürsorge betont², dann aber darauf verweist, dass bei der Einführung eines Zuschusses zur GKV als Alternative zum bisherigen System der Beihilfe „immer ein dem Beamtenverhältnis immanentes System fürsorgerechter Härtefallentscheidungen bei Notlagen vorgehalten werden müsse(n), wie es derzeit schnittstellenlos in die Beihilfe integriert ist. Beamtinnen und Beamte können nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung, insbesondere bei krankheitsbedingten Aufwendungen, nicht auf die Sozialhilfe verwiesen werden.“³

Diese Rahmensetzung ist im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfes beachtet worden. Möglich ist nach wie vor – auch im Falle der Entscheidung für eine pauschale Beihilfe – in besonderen Ausnahmefällen eine zusätzliche Beihilfe zur Vermeidung von Härtefällen. Auch die Ansprüche auf eine amtsangemessene Alimentation im Krankheitsfall, auf Leistungen aus der Dienstunfallfürsorge oder aber auf Leistungen der Beihilfe im Pflegefall werden von der Entscheidung für die pauschale Beihilfe nicht berührt. Die pauschale Beihilfe wird darüber

¹ Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 7/942 vom 11. September 2017, S. 2-3.

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

³ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11738 vom 29.03.2017, S. 9.

hinaus auch nach der Pensionierung weiter gezahlt. Die Fürsorgepflicht wird damit nicht vollständig auf Dritte verlagert.

Vergleichbare Ausführungen zum weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers finden sich auch in der einschlägigen Kommentierung in Maunz/Dürig zu Artikel 33 Abs. 5 GG.⁴

Hinzuweisen ist auch darauf, dass zunehmend der Leistungskatalog des SGB V zum Maßstab der Heilfürsorge und der Beihilfavorschriften wird. Verweise auf die Regelungen des SGB V sind damit nicht unüblich (vgl. beispielsweise § 2 der Hamburgischen Heilfürsorgeverordnung oder in § 9 der Beihilfeverordnung Schleswig-Holsteins).

Zu bedenken ist in der verfassungsrechtlichen Diskussion auch, dass die Beamtinnen und Beamten nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf ein Wahlrecht haben, das bisherige System aus Beihilfe plus privater Krankenversicherung also nicht verlassen müssen.

Zur Problematik der Länderwechsler

Solange Hamburg als einziges Bundesland eine entsprechende Regelung eingeführt hat, kann es im Fall eines Länderwechsels zu Problemen kommen, wenn dann wieder der Wechsel von der gesetzlichen Krankenversicherung in eine private Krankenversicherung plus Beihilfe notwendig wird. Der DGB wird sich deshalb auch in anderen Bundesländern für die Schaffung entsprechender Regelungen einsetzen. Solange diese jedoch nicht bestehen, sind Beamtinnen und Beamte im Rahmen der Entscheidung für oder gegen die pauschale Beihilfe durch den Dienstherrn auf dieses Problem hinzuweisen.

Grundsätzlich ist das Beamtenverhältnis jedoch seiner Art nach auf Lebenszeit angelegt und zwar der Regel nach bei einem Dienstherrn. Wechsel zwischen den Dienstherrn sind damit nach wie vor eher die Ausnahme. Dabei sind mit einem Wechsel heute schon Probleme z. B. bei der Anerkennung von Dienstzeiten, bei Fragen der Besoldung, beim Besoldungsniveau oder auch im Bereich der Beihilfe und der Heilfürsorge verbunden. Konkret müssen die in ein anderes Bundesland oder zum Bund wechselnden Beihilfeberechtigten mit unterschiedlichem Beihilferecht rechnen und ihre privaten Krankenversicherungen entsprechend anpassen.

⁴ Badura in Maunz/Dürig GG Art. 33 Rn 71: „Die Fürsorgepflicht ist die allgemeine Grundlage des Anspruchs des Beamten auf angemessene Besoldung und Versorgung und, ergänzend, darüber hinaus darauf, dass der amtsangemessenen Lebensunterhalt des Beamten und seiner Familie auch bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen durch Krankheits-, Pflege-, Geburts- oder Todesfälle nicht gefährdet wird. Die Gewährung von **Beihilfen** findet ihre Grundlage in der Fürsorgepflicht des Dienstherrn, das System der Beihilfengewährung gehört jedoch nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Die nähere Ausgestaltung der Fürsorge in diesem Bereich und vor allem die Ausgestaltung des Systems von Beihilfeleistung einerseits und aus allgemeiner Alimentation finanzierter Eigenvorsorge andererseits, das Wechselspiel von Beihilfe und Alimentationsfinanzierung für die besonderen Aufwendungen für Krankheit, Pflege etc., ist einem weiten Beurteilungs- und Regelungsspielraum des Gesetzgebers überlassen. Es besteht keine spezielle verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Beamten und Versorgungsempfängern für Krankheitsfälle u. ä. Unterstützung gerade in Form von Beihilfen im Sinne der Beihilfavorschriften oder gar von solchen Beihilfen in bestimmter Höhe zu gewähren.“

Soweit Beamtinnen und Beamte in erheblicher Zahl von Amts wegen und damit nicht auf freiwilliger Basis zu einem anderen Dienstherrn übergeleitet werden, sind im Rahmen eines Staatsvertrages eh entsprechende Regelungen zu treffen. Hier wäre die weitere Gewährleistung der pauschalen Beihilfe für die betroffenen Beamtinnen und Beamten nur eine unter vielen zu klärenden dienstrechtlichen Fragen.

Gleichzeitig ist aber davon auszugehen, dass mit der Einführung einer pauschalen Beihilfe ein erheblicher Wettbewerbsvorteil für das Land Hamburg bei der Gewinnung von Beamtinnen und Beamten entsteht. Dies gilt aus Sicht des DGB insbesondere für die Gruppen, für die eine Versicherung in der GKV zum Zeitpunkt der Verbeamtung attraktiv erscheint. Gerade im Bereich der Lehrkräfte, im Bereich technischer Berufe und im Bereich der Professoren macht die Möglichkeit eine pauschale Beihilfe gewährt bekommen zu können, einen erheblichen finanziellen Unterschied aus. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass auch andere – insbesondere angrenzende - Bundesländer dem Vorbild Hamburgs folgen werden, um Wettbewerbsnachteile bei der Gewinnung von neuen Beamtinnen und Beamten zu vermeiden.

Zur öffentlichen Diskussion

Der Gesetzesentwurf hat eine hohe Resonanz in der bundesweiten Medienlandschaft gefunden. Die Berichterstattung war dabei außerordentlich positiv. Dies nimmt der DGB erfreut zur Kenntnis. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung kommentierte den Gesetzesentwurf am 9. August 2017 unter der Überschrift: „Ein Stück Sozialgeschichte“ wie folgt: „Hamburg ebnet seinen Beamten den Weg in die gesetzliche Krankenversicherung. Dass das bislang nicht geht, war noch nie logisch, vernünftig auch nicht.“ Noch am 22. August 2017 kommentiert der Tagesspiegel die Kritik einiger Verbände am Gesetzesentwurf unter der Überschrift „Gegen Wahlfreiheit gibt es kein Argument“ mit folgenden Worten: „In Hamburg können sich Beamte künftig auch gesetzlich krankenversichern, ohne finanziell bestraft zu werden. Das ist vernünftig - und überfällig.“ Aus Sicht des DGB sollte die positive öffentliche Berichterstattung den Senat und die Bürgerschaft darin bestätigen, den eingeschlagenen Weg an dieser Stelle konsequent fortzusetzen.

Der DGB dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bittet um die Berücksichtigung seiner Anmerkungen und Hinweise.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading 'Olaf Schwede'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Olaf Schwede