

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

Ernst-Gnoß-Str. 24
D-40219 Düsseldorf
Telefon 0211 491583-0
Telefax 0211 491583-10
post@dbb-nrw.de
www.dbb-nrw.de

17. Juni 2019
AZ: 10_15_05_19_3944_2019
Bei Antwort bitte angeben

z.H. Herrn Frank Schlichting
Ausschusssekretariat
anhoerung@landtag.nrw.de
Stichwort: „GKV Beamte A07 – 19.06.2019“

Gesetz zur Einführung einer pauschalen Beihilfe (Drucksache 17/5620)

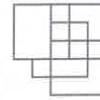
Ihr Schreiben vom 21. Mai 2019
Geschäftszeichen: I.A.1 / HFA

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,
sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der DBB NRW bedankt sich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum v.g. Gesetz
abgegeben zu können.

0. Vorbemerkungen

Grundsätzlich vermittelt der Gesetzentwurf den Eindruck, mit der Einführung einer vermeintlichen „Wahlfreiheit“ für Beamtinnen und Beamten Verbesserungen für diese Beschäftigtengruppe erreichen zu wollen. Er reiht sich ein in die Bestrebung einzelner Bundesländer, eine pauschale Beihilfe nach dem so genannten „Hamburger Modell“ einzuführen. Bei genauerer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass die vermeintlichen Verbesserungen für bestimmte Beamtenteilgruppen tatsächlich erhebliche Risiken für Dienstherren, Beamtinnen und Beamte sowie für das Gesundheitssystem im Ganzen beinhalten. Darüber hinaus ist der Vorstoß auch als Angriff gegen den Dreiklang aus Besoldung, Versorgung und Beihilfe zu werten,



was gleichzeitig einen Angriff auf das Berufsbeamtentum darstellt, dessen Grundsätze verfassungsrechtlich geschützt sind.

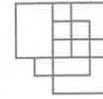
Denn der Gesetzentwurf der SPD zum Thema „Pauschale Beihilfe“ ist als Versuch zu werten, eine auf Bundesebene gescheiterte Einheitsversicherung „durch die Hintertür“ – in diesem Fall über die Länderparlamente – einzuführen. Diese Einheitsversicherung, welche unter dem schönen Namen „Bürgerversicherung“ angepriesen wird, lehnt der DBB NRW entschieden ab. Dieses Modell greift ohne Not in ein bestehendes und funktionsfähiges duales System aus privater und gesetzlicher Krankenversicherung ein.

Dabei wird langfristig durch die Einführung eines solchen Einheitssystems weder das Problem steigender Kosten für Gesundheitsleistungen in Zeiten steigender Lebenserwartung gelöst, noch wird die Finanzierung dieser Leistungen bei gleichzeitig sinkender Zahl von Beitragszahlern verbessert. Ganz im Gegenteil würde eine Einheitsversicherung auf Grund von mangelndem Wettbewerb mit großer Wahrscheinlichkeit entweder zu einer massiven Steigerung der Beiträge führen und / oder zu einer Rationierung von Leistungen. Es ist davon auszugehen, dass mittel- bis langfristig Leistungen, die über eine absolute Grundversorgung hinausgehen, außerhalb des Gesundheitssystems organisiert würden, über private Zuzahlungen oder teure Zusatzversicherungen. Ähnliche Beispiele finden sich zahlreich in anderen Ländern.

Zudem darf nicht übersehen werden, dass dem Gesundheitssystem durch die Einführung eines Einheitssystems der Mehrumsatz entzogen würde, der durch die PKV generiert wird. Das würde zwingend zu Mehrbelastungen aller Versicherten führen. Insgesamt würde diese Einheitsversicherung dem vermeintlichen Ziel, nämlich mehr soziale Gerechtigkeit zu schaffen, also einen „Bärendienst“ erweisen.

1. Auswirkungen auf den Landeshaushalt

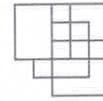
Selbst unabhängig von der Tatsache jedoch, dass der Gesetzentwurf zur pauschalen Beihilfe ein erster Schritt zur Einführung einer Einheitsversicherung ist, ist der vorgelegte Gesetzentwurf abzulehnen, insbesondere auf Grund der finanziellen Auswirkungen bei der Einführung einer pauschalen Beihilfe. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass in Nordrhein-Westfalen etwa 6.000 bis 7.000 Beamtinnen und Beamte eine pauschale Beihilfe beantragen würden. Es werden hierbei durchschnittliche Kosten von 2440 Euro pro Jahr pro Person für die pauschale Beihilfe angesetzt. Laut Gesetzentwurf würden sich daraus Mehrkosten von 12 bis 13



Mio. Euro pro Jahr ergeben. Die Vorlage gibt keine Auskunft darüber, wie sich die Zahlen konkret zusammensetzen. Der DBB NRW hält diese aus verschiedenen Gründen für deutlich zu niedrig veranschlagt:

1. Nordrhein-Westfalen beschäftigt etwa 263.000 Beamtinnen und Beamten (Stand: 30. Juni 2017), wovon etwa 94 Prozent privatversichert sind. Im Umkehrschluss wären rund 6 Prozent, also etwa 15.780 Beamtinnen und Beamten, freiwillig gesetzlich versichert und finanzieren aktuell den gesamten Beitrag selbst. Bei dieser Gruppe ist davon auszugehen, dass ein sehr großer Prozentsatz eine pauschale Beihilfe beantragen würde. Das ist mehr als das Doppelte der im Gesetzentwurf aufgeführten Zahl. Ausgehend von einer pauschalen Beihilfe in Höhe von 2440 Euro pro Jahr pro Person würden sich die Mehrkosten alleine für die Bestandsbeamten auf eine Summe von bis zu 38,5 Mio. Euro belaufen, also etwa das Dreifache der im Gesetzentwurf geschätzten Mehrkosten.
2. Bei der im Gesetzentwurf aufgeführten Personenzahl wird zudem nicht deutlich, inwiefern hier schon die Personen eingerechnet wurden, die sich bei der Neueinstellung ins Beamtenverhältnis für eine gesetzliche Versicherung entscheiden würden. Um Folgekosten abschätzen zu können, ist jedoch eine Prognose notwendig, wie viele der neu eingestellten Beamtinnen und Beamten sich für die pauschale Beihilfe entscheiden würden. Denn diese Kosten würden noch zusätzlich zu der oben genannten Summe anfallen. Die Zahlen sind insbesondere auch vor dem Hintergrund der im Gesetzentwurf postulierten langfristigen Kostensenkung durch den Wegfall von Beihilfeleistungen interessant. Hier bleibt der Gesetzentwurf jedoch unkonkret. Die Frage, ab wann und in welcher Höhe mit einer Kostensenkung zu rechnen ist, wird nicht beantwortet. Genauso wenig wie die Frage, ob diese Kostensenkung zu Lasten der gesetzlich Versicherten gehen würde.
3. Außerdem wird nicht deutlich, wie die im Gesetzentwurf angegebene durchschnittliche Höhe der pauschalen Beihilfe berechnet wird. Eine Jahressumme von 2440 Euro würde einen monatlichen Beitrag in Höhe von etwas mehr als 200 Euro bedeuten. In Anbetracht der Tatsache, dass mehr als 80 Prozent der Beamtinnen und Beamten im Landesdienst in der Laufbahngruppe 2 (ehemals gehobener und höherer Dienst) beschäftigt sind, stellt sich die Frage, ob 200 Euro als durchschnittlicher Wert für die pauschale Beihilfe tatsächlich den hälftigen Kosten für die GKV entsprechen oder ob sie nicht zu niedrig angesetzt sind.

Insgesamt machen diese Zahlen deutlich, dass die im Gesetzentwurf veranschlagte Summe von 12 bis 13 Mio. Euro deutlich zu niedrig angesetzt erscheint. Gerade in



Zeiten, in denen auf der einen Seite Steuer- und Wachstumsprognosen zunehmend nach unten korrigiert werden und auf der anderen Seite die Schuldenbremse wie ein Damoklesschwert über dem Landeshaushalt schwebt, ist die Verabschiedung eines solchen Gesetzentwurfs schon alleine auf Grund der unüberschaubaren Kosten kritisch zu überdenken.

2. Wahlfreiheit bei der Krankenversicherung

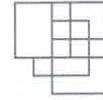
Der Gesetzentwurf gibt vor, eine Gerechtigkeitslücke schließen zu wollen, indem die Beamtinnen und Beamten künftig eine vermeintlich „echte Wahlfreiheit“ zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung haben sollen. Eine Wahlfreiheit liegt jedoch tatsächlich bereits heute vor: Beamtinnen und Beamte können sich am Anfang ihres Berufslebens für eine Versicherungsform entscheiden. Auch ist ein Wechsel grundsätzlich auch später möglich, solange die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Dieser Wechsel soll nach dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht mehr möglich sein. Folglich wird hier die Wahlfreiheit eher eingeschränkt als ausgeweitet.

Zudem übersieht der Gesetzentwurf die Tatsache, dass der größte Teil der Beschäftigten eben keine freie Wahl zwischen verschiedenen Versicherungsformen hat. Etwa 85 Prozent der Beschäftigten haben ein Einkommen unterhalb der Versicherungspflichtgrenze von 60.750 Euro jährlich bzw. 5062 Euro monatlich (Stand: 2019) und sind somit in der gesetzlichen Krankenkasse pflichtversichert. Folglich würde die Einführung der postulierten Wahlfreiheit für Beamtinnen und Beamte zu einer Privilegierung dieser Beschäftigtengruppe führen und folglich eine Neiddebatte noch stärker befeuern.

3. Die Zielgruppe der freiwillig versicherten Beamtinnen und Beamten

Um eine Diskussion über die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Einführung einer pauschalen Beihilfe ernsthaft zu führen, ist eine differenzierte Betrachtung der Zielgruppe erforderlich, die von den Änderungen betroffen wäre.

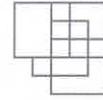
Grundsätzlich bietet die Beihilfe ein leistungsstarkes und funktionsfähiges Gesundheitssystem, welches in Kombination mit einer Restkostenversicherung in der PKV eine gute und faire Absicherung darstellt. Das wird auch dadurch deutlich, dass etwa 94 Prozent der Beamtinnen und Beamten diese Kombination wählen. Bei den verbleibenden sechs Prozent gilt es zu unterscheiden zwischen insbesondere zwei Gruppen:



1. Einige Personen haben bei ihrem Eintritt in Beamtenverhältnis, z.B. auf Grund von Vorerkrankungen, nicht oder nur unter erheblichen finanziellen Mehraufwendungen die Möglichkeit gehabt, eine private Krankenversicherung abzuschließen. Aus diesem Grund waren sie gezwungen, sich freiwillig gesetzlich zu versichern. Da eine Übernahme des Arbeitgeberbeitrags für Beamtinnen und Beamte nicht vorgesehen ist, mussten sie den gesamten Versicherungsbeitrag selbst tragen.
Für diese Gruppe teilt der DBB NRW die Einschätzung, dass es sich um eine tatsächliche finanzielle Schlechterstellung handelt, welche beseitigt werden muss. Jedoch sollte dieses Problem durch den Landesgesetzgeber, z.B. durch beihilferechtliche Regelungen, innerhalb des bestehenden Systems gelöst werden. Dagegen sollte diese Gruppe nicht als Vorwand genutzt werden, eine Einheitsversicherung „durch die Hintertür“ einzuführen. Das gilt besonders deswegen, weil durch Gesetzesänderungen sowie auch verschiedene Öffnungsaktionen eine Versicherung in der PKV seit einigen Jahren für alle neuen Beamtinnen und Beamten mindestens im Basistarif möglich sein sollte.
2. Ein vermutlich größerer Teil der Beamtinnen und Beamten, die sich für eine freiwillige gesetzliche Krankenversicherung entschieden haben, wird 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 diese individuelle Optimierung der eigenen Gesundheitsabsicherung zu Lasten der Beitragszahlerinnen und -zahler der GKV das tatsächliche Ziel des Gesetzentwurfs ist. Der DBB NRW jedenfalls lehnt eine solche einseitige Optimierungsoption für Beamtinnen und Beamte ab.

4. 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 krankenversichern würden. Wohingegen junge, gesunde Beamtinnen und Beamte tendenziell eher eine private Krankenversicherung



abschließen würden. Folglich würden besondere Risiken tendenziell zu Lasten der GKV ausgegliedert.

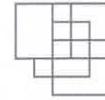
Eine weitere Kostensteigerung könnte sich durch die Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten bei der GKV im Zusammenhang mit dem Thema Rehabilitation ergeben. Der Gesetzentwurf gibt keinen Aufschluss darüber, wie dieses Thema im Rahmen der pauschalen Beihilfe gehandhabt werden soll. Bei Arbeitnehmerinnen und -nehmern werden in den meisten Fällen die Kosten für eine Rehabilitationsmaßnahme von der gesetzlichen Rentenversicherung übernommen. Da Beamtinnen und Beamte jedoch nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind, können sie auch keine Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung in Anspruch nehmen.

Die nordrhein-westfälische Landesregierung schreibt in der Antwort auf eine kleine Anfrage (Drucksache 17/2343) zur Einschätzung der Auswirkungen des Hamburger Modells:

Soweit erkennbar würden Beihilfeberechtigte, die die Pauschale (s.o.) wählen würden, künftig z.B. keine Leistungen mehr zur Rehabilitationsaufwendungen erhalten, da die GKV bei aktiven Beschäftigten hierzu keine Leistungen erbringt und Ansprüche gegenüber dem Rentenversicherungsträger nicht für Beamtinnen und Beamte bestehen. Damit wären die Betroffenen schlechter gestellt als bundesweit alle anderen Arbeitnehmer und Beihilfeberechtigten. Dies müsste gegebenenfalls durch einen ergänzenden Beihilfeanspruch ausgeglichen werden.

Da nicht davon auszugehen ist, dass die Beamtinnen und Beamten, welche die pauschale Beihilfe beantragen, künftig gar keinen Anspruch mehr auf Reha-Leistungen haben sollen, sind nur zwei Alternativen denkbar.

1. Die Kosten für Rehabilitationsmaßnahmen sollen auch künftig über die Beihilfe gedeckt werden. Dies würde allerdings mit der Tatsache konträr laufen, dass Beamtinnen und Beamte im Zuge der Gewährung der pauschalen Beihilfe auf die Gewährung ergänzender Beihilfen verzichten sollen.
2. Gesetzlich ist es möglich, dass die GKV die Kosten für eine Rehabilitationsmaßnahme übernimmt, sofern kein anderer Kostenträger einspringt. Folglich wäre es denkbar, dass die gesetzliche Krankenversicherung bei freiwillig versicherten Beamtinnen und Beamten die Kosten für Rehabilitationsmaßnahmen übernimmt. Das jedoch würde dazu führen, dass diese Gruppe deutlich höhere Kosten produzieren würde als



andere Versichertengruppen, was wiederum zu Mehrkosten für alle Beitragszahlerinnen und -zahler führen würde.

Zusammengefasst besteht also das Risiko, dass die Einführung der pauschalen Beihilfe für die GKV zu finanziellen Mehraufwendungen führen würde, sowohl auf Grund der Verschiebung innerhalb der Versichertenstruktur als voraussichtlich auch durch die zusätzliche Übernahme von Kosten für Rehabilitationsmaßnahmen.

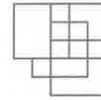
5. Einschränkung der Mobilität

Nachdem Hamburg die pauschale Beihilfe im vergangenen Jahr eingeführt hat, ist das Interesse an diesem Modellprojekt sehr unterschiedlich. Einige wenige Bundesländer – insbesondere diejenigen mit einer vergleichsweise kleinen Beamtenchaft – planen ähnliche Initiativen wie Hamburg. Die meisten anderen Bundesländer, wie beispielsweise Bayern, sprechen sich jedoch klar gegen die Einführung einer pauschalen Beihilfe aus. Bei einem Dienstherrnwechsel kann das zu Problemen führen, da weder die meisten Bundesländer noch der Bund das Modell der pauschalen Beihilfe anbieten. Haben sich also z.B. Beamtinnen oder Beamten aus Hamburg für das Modell der pauschalen Beihilfe entschieden und möchten dann zum Bund oder in ein anderes Bundesland wechseln, wird es für diese problematisch bzw. teuer. Denn entweder müssen sie dann den gesamten Beitrag zur GKV selbst tragen oder zur PKV wechseln, was auf Grund des späteren Einstiegsalters mit deutlichen Mehrkosten verbunden sein dürfte.

6. Verfassungsrechtliche Bedenken

Es ist verfassungsrechtlich mindestens fraglich, ob der Dienstherr seine Fürsorgepflicht durch Zahlung einer Pauschale gänzlich auf ein anderes System delegieren kann (verfassungsmäßiges Delegationsverbot). Nichts anderes erfolgt jedoch bei der Einführung einer pauschalen Beihilfe: Anstatt seiner Fürsorgepflicht durch die Zahlung individueller Beihilfe nachzukommen, wird diese auf die GKV delegiert. Erschwerend kommt an dieser Stelle hinzu, dass der Landesgesetzgeber keinen Einfluss auf die Ausgestaltung des Leistungskatalogs der GKV hat.

Folglich trägt das Modell der pauschalen Beihilfe immer das Risiko der Verfassungswidrigkeit in sich und ist entsprechend klageanfällig. Diese Problematik wird bei einem Blick in die Zukunft noch weiter verstärkt: Denn es ist durchaus wahrscheinlich, dass eine Beamtin oder ein Beamte die einmal gefasste Entscheidung für die GKV irgendwann revidieren will und sich dabei auf ihr / sein



Verfassungsrecht beruft. Sollte das Verfassungsgericht dieser Klage Recht geben, könnten sich Beamtinnen und Beamte möglicherweise wieder in die Beihilfe einklagen. Da die Gesundheitssysteme – wie auch im Gesetzentwurf erwähnt – auf Dauerhaftigkeit angelegt sind, würde das zu massiven Mehrkosten für den Landeshaushalt führen.

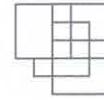
7. Alternative Mittelverwendung und Handlungsmöglichkeiten

Die Einführung einer pauschalen Beihilfe ist zwingend mit Mehrausgaben verbunden, vsl. jährlich im mittleren zweistelligen Millionenbereich. Diese Mittel könnten gerade mit Blick auf den zunehmenden Fachkräftemangel und die dringend notwendige Attraktivitätsoffensive im Öffentlichen Dienst an anderer Stelle zielführender eingesetzt werden. So stellt sich die Frage, ob es angesichts knapper Ressourcen sinnvoll ist, diese Mittel ausschließlich auf eine spezifische Absicherungsform und eine sehr kleine Teilgruppe der Beamtinnen und Beamten zu verteilen. Vielmehr ließen sich alternative Möglichkeiten der Verwendung der Mittel finden, wie zum Beispiel eine Stärkung des Gesundheitsmanagements, die Abschaffung der Kostendämpfungspauschale oder eine Verringerung der Wochenarbeitszeit, welche mit 41 Stunden alles andere als gesundheitsförderlich ist.

8. Fazit

Der vorgelegte Gesetzentwurf greift ein tatsächlich bestehendes Problem innerhalb der Beamtenschaft auf. Es gibt Beamtinnen und Beamte, die z.B. auf Grund einer Behinderung oder von Vorerkrankungen bei ihrer Verbeamtung nicht oder nur unter erheblichen finanziellen Mehrkosten die Möglichkeit hatten, sich privat zu versichern. Da das Landesbeamtengesetz keine Zahlung eines Arbeitgeberbeitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung vorsieht, haben diese Beamtinnen und Beamten tatsächlich jeden Monat erhebliche Mehrkosten zu tragen. Das stellt in der Tat, wie schon im Gesetzentwurf beschrieben, ein Problem dar und sollte schnellstens gelöst werden. Hier steht der DBB NRW für Gespräche zur Verfügung, um eine entsprechende Lösung zu finden. Dieses sollte jedoch systemgerecht sein und sich in das bestehende System einordnen.

Die Thematik einer freiwilligen Versicherung für Beamtinnen und Beamten niedrigerer Besoldungsgruppen sowie solcher mit kinderreichen Familien wirft noch einen weiteren Aspekt auf. Grundsätzlich sollte die Besoldung in allen Besoldungsgruppen so ausgestaltet sein, dass die Gesundheitskosten dadurch abgedeckt werden können, insbesondere auch durch Familienzuschläge. Ist das



nicht der Fall, stellt sich grundsätzlich die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Alimentation. Also wäre eine Erhöhung der Besoldung das richtige Mittel, diese finanzielle Schieflage auszugleichen.

Äußerst kritisch sieht der DBB NRW die Tatsache, dass im vorliegenden Gesetzentwurf eine Teilgruppe von Beamtinnen und Beamten instrumentalisiert wird, um „durch die Hintertür“ das System einer Einheitsversicherung einzuführen. Eine solche Einheitsversicherung führt mittel- bis langfristig für alle Versicherten zu Beitragssteigerungen und Leistungseinbußen und löst keines der aktuell im Gesundheitssystem vorhandenen Probleme.

Zudem führt die Einführung einer pauschalen Beihilfe, wie sie im Gesetzentwurf beschrieben wird, zu unkalkulierbaren Mehrkosten für den Landeshaushalt, zu einer Schwächung der GKV und zu einer Einschränkung der Mobilität von Beamtinnen und Beamten. Nicht zuletzt stehen verfassungsrechtliche Bedenken der Einführung einer pauschalen Beihilfe entgegen.

Aus diesen Gründen lehnt der DBB NRW den Gesetzentwurf zur Einführung einer pauschalen Beihilfe sowie auch alle weiteren Pläne zur Einführung einer Einheitsversicherung entschieden ab.

Wir bitten um Prüfung und Umsetzung der von uns vorgebrachten Anmerkungen, Forderungen und Bedenken

Mit freundlichen Grüßen

Roland Staude
1. Vorsitzender