



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.

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 Verbleiben 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 Regelungen 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 Leistungsansprüche 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