

# Stellungnahme

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
18/1669**

Alle Abgeordneten



Vereinte  
Dienstleistungs-  
gewerkschaft

ver.di Landesbezirk  
NRW

Karlstr. 123-127  
40210 Düsseldorf

Telefon: 0211-61824-0  
Durchwahl: 0211 61824-324  
Telefax: 0211 61824-447

der  
Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di  
zur

[www.verdi.de](http://www.verdi.de)

Datum 22. August 2024  
Ihre Zeichen  
Unsere Zeichen pr

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

zum Antrag der Fraktion der FDP im Landtag Nordrhein-Westfalen  
„Private Krankenversicherung als Attraktivitätspfeiler des Beamtentums erhalten – Keine Mehrbelastung des Landeshaushalts und keine Einheitsversicherung durch Einführung einer pauschalen Beihilfe in Nordrhein-Westfalen“  
Landtagsdrucksache 18/8114

## **Grundsätzliche Position ver.di NRW**

Mit dem vorliegenden Antrag will die FDP-Fraktion im Landtag NRW die von der Landesregierung beabsichtigte Einführung einer sog. „pauschalen Beihilfe“ für Beamtinnen und Beamte in NRW verhindern. Der Landtag NRW soll, noch bevor es überhaupt zu einer konkreten Regelungsinitiative durch die Landesregierung kommt, die Landesregierung damit beauftragen, selbiges nicht zu tun.

Dies lehnt ver.di ab und fordert, ganz im Gegensatz dazu, die Landesregierung NRW auf, ihre richtigen Erkenntnisse und Absichten in dieser Frage so schnell wie möglich durch Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfes in die Tat umzusetzen.

ver.di setzt sich zusammen mit dem DGB in NRW und bundesweit seit längerer Zeit für die Einführung der pauschalen Beihilfe im Beihilferecht des Bundes und aller Bundesländer ein. Durch die pauschale Beihilfe können Beamtinnen und Beamte statt einer individuellen Beihilfe einen monatlichen Pauschalbeitrag, in der Regel in der Höhe der Hälfte des Monatsbeitrages für die gesetzliche Krankenversicherung, als Beihilfe erhalten.

Die pauschale Beihilfe ist eine Ergänzung zum geltenden Recht. Die „klassische“ Variante aus individueller Beihilfe und privater Krankenversicherung (PKV) bleibt unverändert erhalten und wird auch nicht nachhaltig beeinträchtigt. Auch für die Empfängerinnen und Empfänger der Heilfürsorge ändert sich nichts. Die pauschale Beihilfe schließt eine Gerechtigkeitslücke in den (unvollständigen) Krankenversicherungsmöglichkeiten für Beamtinnen und Beamte und ist geeignet, die Attraktivität einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu steigern.

Verfassungsrechtliche Bedenken im Sinne eines Verstoßes gegen Artikel 33 Absatz 5 Grundgesetz (GG) sind unserer Ansicht nach unbegründet. Die Gestaltung und Regelung der Gesundheitsversorgung von Beamtinnen und Beamten, soweit sie der Fürsorgepflicht des Dienstherrn zuzuordnen ist, hat keinen Verfassungsrang im Sinne der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Der Dienstherr muss seiner Fürsorgepflicht hinreichend nachkommen, hat dabei aber durchaus einen Gestaltungsspielraum bei der Wahrnehmung und Ausgestaltung der Pflichterfüllung.

## **Mangelnde Attraktivität des öffentlichen Dienstes in NRW**

Unter Ziffer I. Ausgangslage wird im Antrag der FDP-Fraktion richtig beschrieben, dass es dem öffentlichen Dienst in NRW an Attraktivität mangelt und dies eine Ursache für die große Zahl an unbesetzten Stellen im Bereich der Landesverwaltung ist (21.000 im Juli 2023, im Juli 2024 im Wesentlichen unverändert).

ver.di sieht die Ursache dafür in dem nach wie vor eher konservativ ausgerichtetem Beamtenrecht in NRW. Die aktuelle Landesregierung sieht dieses Problem für die Personalgewinnung in NRW offenkundig ähnlich und hat sich Rechtsänderungen und Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes vorgenommen. Das findet auch im Koalitionsvertrag zwischen den Fraktionen der CDU und Grünen im Landtag NRW seinen Ausdruck. Hier heißt es vollständig auf den Seiten 143 und 144 unter der Überschrift „Dienstrecht“ (Zitat):

„Der öffentliche Dienst in Nordrhein-Westfalen steht vor großen Herausforderungen, die wir angehen werden. Um die Arbeitsbedingungen weiter zu verbessern und Fachkräfte sowie Nachwuchs für den öffentlichen Dienst zu gewinnen, werden wir in enger Zusammenarbeit mit den Beschäftigten und Gewerkschaften eine Modernisierungsoffensive für den öffentlichen Dienst erarbeiten und durchführen.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden wir verbessern und analog zur „Arbeitszeitverordnung des Bundes“ (AZVO) (Kinder unter zwölf Jahren, zu pflegende Angehörige) eine Regelung schaffen.

Wir werden einheitliche Regeln für mobiles Arbeiten in der Landesverwaltung schaffen und mehr Homeoffice ermöglichen, wo dem keine dienstlichen Gründe entgegenstehen. Ergänzend unterstützen wir die Bereitstellung von Co-Working Arbeitsplätzen durch das Land für seine Beschäftigten.

Den Anteil von Frauen in Führungspositionen wollen wir erhöhen.

Das Zulagenwesen werden wir überarbeiten, Bildungsabschlüsse flexibler anerkennen, in allen Laufbahnen Durchlässigkeit und Quereinstieg fördern, mehr Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen Eigenverantwortlichkeit ermöglichen sowie die Arbeit in Projektorganisationen und die interdisziplinäre Zusammenarbeit ausbauen.

Wir wollen die Behörden als Spiegelbild unserer vielfältigen und weltoffenen Einwanderungsgesellschaft in Nordrhein-Westfalen stärker interkulturell aufstellen. Dafür wollen wir ein Maßnahmenpaket entwickeln, das die Ansprache möglicher Bewerberinnen und Bewerber mit Einwanderungsgeschichte optimiert und diskriminierungsfreie und diversitätsbewusste Bewerbungsverfahren entwickelt. Wir wollen darauf hinwirken, dass für alle Landesbediensteten Fortbildungsangebote und Qualifizierungsmaßnahmen für Diversity-Kompetenz und Antidiskriminierung sichergestellt werden. Wir erwarten von Landesbediensteten mit Vorgesetzten- und Leitungsfunktion eine Teilnahme an entsprechenden Fortbildungen und Qualifizierungsmaßnahmen.

Wir stehen zum Berufsbeamtentum mit seinen drei Säulen aus Alimentation, Beihilfe und Versorgung und erkennen seine große Attraktivität an. Wegen der sich verändernden Lebensrealitäten der Anwärtnerinnen und Anwärtler sowie der Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger werden wir eine freie Versicherungswahl erleichtern. Dazu werden wir zur Attraktivitätssteigerung eine einmalige Wahlmöglichkeit am Anfang des Beamtenverhältnisses einführen, indem auf Antrag eine pauschale Beihilfe in Höhe des jeweiligen Arbeitgeberbeitrags zu einer Krankenvollversicherung alternativ zur bisherigen individuellen Beihilfe gezahlt wird. Diese Wahlmöglichkeit werden wir zunächst zeitlich befristen und auf ihre Wirksamkeit evaluieren.“ (Zitat Ende)

Die im letzten Absatz benannte Absicht zur Einführung einer pauschalen Beihilfe für Beamtinnen und Beamte in NRW ist als eher kleinerer Teil eines Maßnahmenpaketes zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes zu betrachten. Zugleich wird ein klares Bekenntnis zum Berufsbeamtentum abgegeben, die Abschaffung der privaten Krankenversicherung zugunsten einer einheitlichen Krankenversicherung für Alle findet sich im Koalitionsvertrag nicht. Die „schrittweise Einführung einer Einheitsversicherung durch CDU und Grüne“ (Zitat Antrag FDP) sehen wir als ver.di hier nicht. Vielmehr geht es um einen kleineren, aber wichtigen Baustein in der Modernisierung des Beamtenrechts in NRW.

### **Ausführliche Erläuterung zur Befürwortung der Einführung einer „pauschalen Beihilfe“ für Beamtinnen und Beamte in NRW durch ver.di NRW**

Anders als bei Angestellten gilt für Beamtinnen und Beamte ein besonderes System der Krankenversicherung. Die Dienstherrn zahlen ihnen keine Zuzahlung zu einem Krankenversicherungsbeitrag, sondern sie gewähren Beihilfe. Die Beihilfe ist ein gesetzliches System zur Unterstützung von Beamtinnen und Beamten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen. Mit der Beihilfe verpflichtet sich der Dienstherr, den Beamtinnen und Beamten und ihren berücksichtigungsfähigen Angehörigen einen Teil der Aufwendungen für medizinisch notwendige Behandlungen zu erstatten. Dies gilt in Krankheits- und Pflegefällen, bei Schwangerschaft, für Vorsorge-, Rehabilitations- und Teilhabemaßnahmen für Menschen mit Behinderung.

Die Beihilfe hat ihren Ursprung in der Fürsorgepflicht des Dienstherrn und ergänzt die Eigenvorsorge. Für die Kosten von Behandlungen und Medikamenten, die nicht von der Beihilfe übernommen werden, müssen die Beamtinnen und Beamten selbst aufkommen. Die Beiträge zu einer beihilfekonformen privaten oder gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung müssen somit aus der Besoldung oder Versorgung selbst bezahlt werden. Das bedeutet, dass eine Beamtin oder ein Beamter, welche\*r nicht freiwillig gesetzlich versichert ist, vom behandelnden Arzt eine Rechnung als Privatpatientin oder Privatpatient erhält. Die Kosten werden dann – entsprechend den Beihilfesätzen – vom Dienstherrn erstattet.

Diese Beihilfe beträgt bei Beamtinnen und Beamten i.d.R. 50 Prozent, bei Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger sowie bei Ehepartnerinnen und Ehepartnern 70 Prozent und bei Kindern 80 Prozent. Für Beamtinnen und Beamte in Deutschland gibt es seit der Föderalismusreform von 2006 keine einheitlichen Beihilferegulungen mehr, sondern für Bundesbeschäftigte gilt die Bundesbeihilfeverordnung, entsprechende Verordnungen gibt es für jedes einzelne Bundesland.

### Wahl zwischen PKV und GKV

Beamtinnen und Beamte sind von der Versicherungspflicht befreit und können daher für sich entscheiden, ob sie den selbst zu tragenden Anteil an den Kosten durch eine private Krankenversicherung (PKV) absichern. Sie können sich auch für eine Versicherung in einer gesetzlichen Krankenkasse (GKV) entscheiden. Bei einer gesetzlichen Versicherung besteht jedoch kein Anspruch auf Beihilfe. Beamtinnen und Beamte oder Anwärtnerinnen und Anwärtler, die sich freiwillig gesetzlich versichern, erhalten somit keine Leistungen von ihrem Dienstherrn. Andererseits bekommen privat versicherte Beamtinnen und Beamte mindestens 50 Prozent Beihilfe. Da sich der Dienstherr unmittelbar an den Vorsorge- und Krankheitskosten beteiligt, müssen Beamtinnen und Beamte nur das verbleibende Restrisiko absichern. Aus diesem Grund ist ihre Beitragsbelastung in der privaten Krankenversicherung entsprechend niedrig. Die private Krankenversicherung mit speziellen Tarifen ist daher fast immer günstiger als die freiwillige gesetzliche Krankenversicherung. Allerdings ist die PKV mit hohen Kostenrisiken verbunden. Die Beiträge sind in den letzten Jahren enorm gestiegen. Die Versicherungsprämien richten sich nach den individuellen Risiken, zu denen beispielsweise Vorerkrankungen oder das Alter zählen, darüber hinaus müssen die Versicherten einkommensunabhängige Beiträge zahlen. Einkommensschwächere Beamtinnen und Beamte sowie ihre Angehörigen sind damit finanziell stärker belastet. Besonders schwierig kann es für Schwerbehinderte oder chronisch Kranke werden. Die jetzige Beihilfe zwingt Beamtinnen und Beamte in die private Krankenversicherung, denn wer sich freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert, muss die Beiträge in voller Höhe selbst zahlen.

### Die Pauschale Beihilfe

Eine noch neue und ergänzende Form der Beihilfe ist die „pauschale Beihilfe“, deren Einführung von ver.di befördert und gefordert wird. Damit können Beamtinnen und Beamte, die sich freiwillig in einer gesetzlichen (oder auch privaten) Krankenversicherung versichern, statt einer individuellen Beihilfe z. B. im Krankheitsfall einen monatlichen Pauschalbetrag als Beihilfe erhalten. Bei der pauschalen Beihilfe handelt es sich um eine Ergänzung des geltenden Dienstrechts. Die „klassische“ Variante aus individueller Beihilfe und privater Krankenversicherung (PKV) bleibt dagegen erhalten. Die pauschale Beihilfe kommt für die Hälfte der monatlichen Kosten einer Krankheitskostenvollversicherung auf, unabhängig davon, ob die Beamtin oder der Beamte eine private oder gesetzliche Krankenversicherung abschließt.

Die pauschale Beihilfe schließt eine Gerechtigkeitslücke und schafft echte Wahlfreiheit. Denn bisher mussten Beamtinnen und Beamte, die sich für eine freiwillige Mitgliedschaft in der GKV entschieden, den vollen Beitragssatz allein zahlen. Der Grund: Das Beihilferecht sieht keine Erstattung der Beitragskosten vor. Die pauschale Beihilfe kann freiwillig gewählt werden, der Schritt ist allerdings unwiderruflich. Daher sollte im Vorfeld genau geprüft werden, ob sich dieser Schritt wirklich lohnt. Zudem haben noch nicht alle Dienstherrn die pauschale Beihilfe eingeführt, bei einem Dienstherrnwechsel in der Zukunft ist dies zu beachten.

ver.di setzt sich zusammen mit dem DGB seit längerer Zeit für die bundesweite Einführung der pauschalen Beihilfe im Beihilferecht ein. Die positiven Reaktionen von Beamtinnen und Beamten zeigen, dass überall dort, wo die pauschale Beihilfe schon eingeführt wurde, die Attraktivität der Beamtenlaufbahn vor allem auch für Nachwuchskräfte steigt.

Die pauschale Beihilfe gibt es noch nicht in allen Bundesländern. In vielen Bundesländern wurde sie allerdings bereits umgesetzt, in anderen ist sie noch in Arbeit. Hier eine aktuelle Übersicht über den Sachstand im Bundesgebiet:

Wo gibt es die pauschale Beihilfe aktuell? Stand: August 2024	
Bund	keine Pauschale Beihilfe
Baden-Württemberg	Pauschale Beihilfe
Bayern	keine Pauschale Beihilfe
Berlin	Pauschale Beihilfe
Brandenburg	Pauschale Beihilfe
Bremen	Pauschale Beihilfe
Hamburg	Pauschale Beihilfe
Hessen	keine Pauschale Beihilfe
Mecklenburg-Vorpommern	Im Koalitionsvertrag vereinbart
Niedersachsen	Pauschale Beihilfe
Nordrhein-Westfalen	Im Koalitionsvertrag vereinbart

Rheinland-Pfalz	keine Pauschale Beihilfe
Saarland	keine Pauschale Beihilfe
Sachsen	Pauschale Beihilfe
Sachsen-Anhalt	keine Pauschale Beihilfe
Schleswig-Holstein	Pauschale Beihilfe
Thüringen	Pauschale Beihilfe

### **Zur Einschätzung der Kosten für das Land NRW bzw. die Steuerzahler\*innen in NRW**

Die Einschätzung, die Einführung einer pauschalen Beihilfe für Beamtinnen und Beamte in NRW würde „völlig unnötige Mehrkosten für Versicherte und Steuerzahler verursachen“ (Zitat Antrag FDP) teilt ver.di nicht. Um diese Frage abschließend beurteilen zu können müsste ein Kostenvergleich der beiden Systeme (klassisches Beihilferecht in Kombination mit PKV im Vergleich zu Beihilferecht mit pauschaler Beihilfe für die Mitgliedschaft in der GKV) vorliegen bzw. erstellt werden. Ein solcher Vergleich müsste sich jedoch über die gesamte Lebensdienstzeit von Beamtinnen und Beamten, obendrein differenziert nach Besoldungsgruppen erstrecken, wenn die wichtigsten Wechselfälle des Lebens bezogen auf die Krankenversicherung und Heilfürsorge erfasst werden sollen. Ein solcher Vergleich liegt nicht vor. Auch für pensionierte Beamtinnen und Beamte kann keine pauschale Aussage zu den Kosten der Krankenversicherung und den Kosten für den Dienstherrn getroffen werden. Niemand kann die exakten Kosten für das Pensionsalter voraussagen. Dies gilt sowohl für die gesetzliche als auch private Krankenversicherung. Beitragssteigerungen der Privatversicherungen hängen von verschiedenen Faktoren ab, wie beispielsweise der medizinischen Kostenentwicklung, der Inflation, dem Zinsniveau und auch der Lebenserwartung. Wie auch in der gesetzlichen Krankenkasse bestimmen somit Zukunftsfaktoren die Höhe der Beitragssteigerungen. Diese lassen sich schwerlich vorhersagen.

Letztlich müssten die die Einsparungseffekte auf der Seite des Dienstherrn durch die Verwaltungsvereinfachung, welche die pauschale Beihilfe unstrittig mit sich bringt, gegengerechnet werden. Aufwändige Beihilfeabrechnungen und -berechnungen, die Erteilung von Beihilfebescheiden sowie Streitigkeiten aus Beihilfeentscheidungen gibt es bei einer Mitgliedschaft der Beamtin oder des Beamten in der GKV unter Zahlung einer pauschalen Beihilfe durch den Dienstherrn nicht. Das spart Verwaltungsaufwand, Zeit und Personal in der internen Verwaltung.

## **Auch für Beamtinnen und Beamte muss gelten: Gerechtigkeit und freie persönliche Entscheidung bei freier Wahl der Krankenversicherung**

Das Ansinnen des Antrags der FDP, einer ganzen Beschäftigtengruppe im öffentlichen Dienst in NRW eine freie Wahlmöglichkeit zu verweigern, ist für ver.di unverständlich. Die Hauptlast der Verantwortung für die (persönliche) Entscheidung zur Wahl der Krankenversicherung liegt bei den Beamtinnen und Beamten selbst. Auch das Risiko, mit Blick auf den nicht vollständig vorhersehbaren (gesundheitlichen) Lebensweg unter Kostengesichtspunkten die falsche Entscheidung zu treffen, liegt bei jeder Beamtin und jedem Beamten persönlich. Ein wie in dem Antrag der FDP unterstellter „Versuch, das duale System aus PKV und GKV zu schwächen“, liegt nach Einschätzung von ver.di nicht vor.

Für Polizeibeamt\*innen gibt es übrigens schon immer die „Freie Heilfürsorge“. Diese enthält eine private KV – Grundversorgung und ist für die Kolleg\*innen kostenlos. Dadurch verringern sich die optionalen Zuzahlungen für den vollständigen PKV – Schutz. Ver.di fordert, dass der Gesetzgeber diese gute Regelung auch für die weiteren Vollzugsdienste wie Justizvollzug und Feuerwehr einführt.

Wie eingangs erwähnt lehnt ver.di das Begehren des Antrags der FDP ab und fordert die Landesregierung auf, für die pauschale Beihilfe, als einen Baustein der dringend notwendigen Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes, zeitnah einen Gesetzentwurf vorzulegen.