

KV-Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Einführung einer pauschalen Beihilfe in BB

20.03.2019

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Einführung einer pauschalen Beihilfe

- Drucksache 6/10335 -

- 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 (PKV) abgesichert. Für diese klassische Kombination aus Beihilfe und PKV haben sich 94 Prozent der Beamten in Deutschland entschieden.
- Mit dem durch die brandenburgische Landesregierung vorgelegten „Gesetz zur Einführung einer pauschalen Beihilfe“ (Drucksache 6/10335) soll es ab 1. Januar 2020 dem Dienstherrn in Brandenburg ermöglicht werden, sich pauschal an den Kosten einer Krankheitskostenvollversicherung zu beteiligen. Infolgedessen würden alle Beamtinnen und Beamten, die sich für die Gesetzliche Krankenversicherung entscheiden, künftig einen Arbeitgeberzuschuss erhalten. Der Vorschlag zielt darauf ab, das für Beamte bereits bestehende Wahlrecht zugunsten der GKV zu modifizieren und mehr Menschen in der umlagefinanzierten GKV statt in der kapitalgedeckten PKV zu versichern. Bedingung soll dabei sein, dass Beamte, die die pauschale Beihilfe wählen, ihren Anspruch auf individuelle Beihilfe unwiderruflich aufgeben. Dieser Vorstoß, der sich am „Hamburger Modell“ orientiert, birgt aus Sicht des PKV-Verbandes nicht nur sozialpolitische und rechtliche Risiken, sondern auch Kostenbelastungen für die Steuerzahler.

I. Allgemeine Einleitung

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 (PKV) abgesichert. Für diese klassische Kombination aus Beihilfe und PKV haben sich 94 Prozent der Beamten in Deutschland entschieden.

Der vorliegende Gesetzentwurf der brandenburgischen Landesregierung „Gesetz zur Einführung einer pauschalen Beihilfe“ (Drucksache 6/10335) sieht vor, dass ab 1. Januar 2020 alle Beamtinnen und Beamten, die sich für die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) entscheiden, einen Arbeitgeberzuschuss erhalten, um so die Absicherung in der GKV im Vergleich zur klassischen Kombination aus Beihilfe und Restkostenabsicherung in der Privaten Krankenversicherung (PKV) attraktiver zu machen. Bedingung für diesen Arbeitgeberzuschuss zur Krankenversicherung ist allerdings, dass die Beamten ihren Anspruch auf die individuelle Beihilfe, über die der Dienstherr direkt bis zu 80 Prozent der Krankheitskosten übernimmt, unwiderruflich aufgeben. Der Vorschlag zielt darauf ab, das für

Beamte bereits bestehende Wahlrecht zugunsten der GKV zu modifizieren und mehr Menschen in der umlagefinanzierten GKV statt in der kapitalgedeckten PKV zu versichern.

Der vorliegende Gesetzentwurf stellt hinsichtlich der pauschalen Beihilfe eine analoge Regelung zum Hamburger Gesetz über die Einführung einer pauschalen Beihilfe zur Flexibilisierung der Krankheitsvorsorge (Drucksache 21/11426) dar, welches am 1. August 2018 in Kraft trat.

II. Bewertung

1) Kein Handlungsbedarf: Beamte haben bereits Wahlfreiheit und einen Rechtsanspruch auf Aufnahme in die PKV unabhängig vom Gesundheitszustand

Die Landesregierung Brandenburgs begründet ihren Gesetzentwurf zur Einführung einer pauschalen Beihilfe für gesetzlich krankenversicherte Beamtinnen und Beamte unter anderem damit, ihren Beamten eine individuelle Wahlfreiheit ihrer Krankenversicherung einzuräumen und zu stärken. Beamte haben indes, anders als Millionen in der GKV versicherungspflichtige Angestellte, schon heute die Wahlfreiheit zwischen GKV und PKV. Der vorliegende Gesetzentwurf, welcher sich hauptsächlich am „Hamburger Modell“ orientiert, will mit dem Zuschuss die Ausübung dieses Wahlrechts in Richtung GKV befördern, es schafft damit aber nicht mehr Wahlfreiheit, sondern beschränkt sie, da die Beamten eine einmal getroffene Wahl – anders als heute – nicht mehr revidieren können. 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.

Als Begründung nennt die Landesregierung die Beamten mit Kindern und mit Vorerkrankungen. Auch mit Blick auf diese Personengruppen gibt es keinen Handlungsbedarf. Im Rahmen der Öffnungsaktion der PKV wird bereits heute jeder Beamte unabhängig von seinen Vorerkrankungen und seinem Gesundheitszustand in die PKV aufgenommen. Seit dem 1. Januar 2019 beziehen PKV-Unternehmen darüber hinaus auch die Beamten auf Widerruf in diese Öffnungsaktion ein. Und schließlich gilt: Auch Kinder von Beamten erhalten Beihilfe. Außerdem stellen Kinderzuschläge einen erheblichen Teil der Besoldung dar.

Besoldung, Versorgung und Beihilfe sind in Kombination mit der PKV ein Gesamtpaket, das die besondere Attraktivität des öffentlichen Dienstes ausmacht und gemeinsam ein Gesamtsystem bildet.

2) Kombination aus Beihilfe und PKV bleibt für Beamte ökonomisch die erste Wahl

Eine aktuelle gesundheitsökonomische Studie vergleicht die Zahlungsströme im bewährten Kombinationsmodell aus Beihilfe und PKV mit denen im Hamburger Optionsszenario „GKV mit Arbeitgeberzuschuss“ und kommt zu dem Ergebnis, dass das erste Modell mit Blick auf die „interne Rendite“ für Beamte weiterhin vorn liegt.¹⁰ Dieses Ergebnis ist schlüssig, da Beihilfeberechtigte für ihre PKV-Restkostenversicherung in der Regel eine geringere Beitragslast als in der GKV zu tragen haben – mit der Kombination aus Beihilfe und PKV aber ein höherer Leistungsanspruch als in der GKV einhergeht.

Leistungsvorteile der Kombination Beihilfe/PKV vs. GKV

In der GKV werden die Leistungen vom Gesetzgeber definiert und können auch gestrichen werden. Sie müssen laut Sozialgesetzbuch nicht nur ausreichend und zweckmäßig, sondern auch wirtschaftlich sein.

Schon die Leistungen der **individuellen Beihilfe** im Krankheitsfall sind den Regelleistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) überlegen, z. B.:

- die Beihilfe bezahlt die ambulante Behandlung im Krankenhaus inklusive der reinen Privatklinik und bei Privatärzten;
- der Zugang zu innovativen Diagnose- und Behandlungsmethoden ist nicht von einer Genehmigung durch den Gemeinsamen Bundesausschuss abhängig;
- die Beihilfe erstattet auch die in der Regel durchschnittlich doppelt so hohen Sätze der Gebührenordnung für Ärzte und limitiert Vergütung und Arzneimittelversorgung nicht mit Budgets;
- beim Zahnersatz gibt es kein Festzuschussystem, sondern werden die tatsächlichen Aufwendungen erstattet. GKV-Versicherte haben dagegen nur Anspruch auf Festzuschüsse. Die meist große Differenz zu den tatsächlichen Kosten tragen sie selbst.
- Implantologische Leistungen werden in der GKV in der Regel nicht erbracht. Dagegen sind Implantate bis zu einer bestimmten Höchstzahl beihilfefähig.
- Heilpraktiker-Leistungen gehören nicht zu den GKV-Pflichtleistungen, sie sind aber beihilfefähig.
- Bei Hörgeräten gilt in der GKV lediglich Leistungspflicht bis zur Höhe der Festbeträge. Die beihilfefähigen Höchstbeträge für Hörgeräte liegen über den in der GKV geltenden Festbeträgen.

In der **PKV** können die Beamten einen maßgeschneiderten Krankenversicherungsschutz in Ergänzung zur individuellen Beihilfe wählen. Dabei ist von einem guten Standard- bis zum Komfortschutz alles möglich. So entscheiden sich Beamte in der Regel für ein Leistungspaket, das über den Schutz in der GKV hinausgeht. Wofür der Versicherte sich in der PKV auch entscheidet: die vereinbarten Leistungen sind – anders als in der GKV, wo der Gesetzgeber Leistungen kürzen kann – privatrechtlich geschützt und gelten ein Leben lang.

Beitragsvorteile der Kombination aus Beihilfe/PKV vs. GKV

Schon bei den **Krankenversicherungsbeiträgen** fahren Beihilfeberechtigte mit Blick auf die gesamte Lebenszeit **in der Regel** mit der **PKV günstiger** als mit der GKV: Da der Dienstherr für die Beihilfeberechtigten 50 bis 80 Prozent der Krankheitskosten übernimmt, tragen Beamte nur die Beiträge für eine anteilige PKV-Restkostenversicherung. Insbesondere im Alter profitieren sie von einem Beihilfeanteil von 70 Prozent.

Anders die Situation von **GKV-versicherten Beamten:**

- bei Verdiensten um die Beitragsbemessungsgrenze zahlen sie seit dem 1.1.2019 um die 700 Euro. Selbst wenn sich wie in Hamburg der Dienstherr mit einem Zuschuss daran beteiligen sollte, dürfte die PKV-Restkostenversicherung in den meisten Fällen deutlich günstiger sein.
- Eine böse Überraschung folgt im Alter: Der Status eines freiwillig Versicherten, den Beamte in der GKV immer haben, bringt erhebliche Mehrbelastungen mit sich: Im Pensionsalter wird nicht nur ein Krankenversicherungsbeitrag auf die Pension fällig,

Beamte müssen auch auf alle zusätzlichen Einkünfte (private Renten, Kapitalerträge, Mieteinkünfte) einen GKV-Beitrag zahlen.

- Allerdings ist bei dem Vergleich der Krankenversicherungsbeiträge auch die Familiensituation zu berücksichtigen: GKV-Versicherte zahlen für Kinder keinen Beitrag; Privatversicherte Beamte erhalten für Kinder zwar eine Beihilfe von 80 Prozent, müssen aber die restlichen 20 Prozent der Behandlungskosten über eine entsprechende PKV-Restkostenversicherung abdecken.

Für die GKV-versicherten Beamten kommt aber mit den **Beiträgen** für die **Soziale Pflegeversicherung** noch eine erhebliche **Mehrbelastung** hinzu:

Wer sich für die GKV oder die PKV entscheidet, muss sich im gewählten System auch gegen das Pflegerisiko versichern. Die pauschale Beihilfe in Brandenburg würde indes nicht für die Pflegeversicherung gelten. Der Dienstherr würde sich also nicht an den Beiträgen zur gesetzlichen oder privaten Pflegeversicherung beteiligen. Die Beamtinnen und Beamten hätten bei Pflegebedürftigkeit in jedem Fall – egal ob sie sich für die GKV oder PKV entscheiden – im Pflegefall weiterhin Anspruch auf individuelle Beihilfe, die 50 Prozent der Leistungen der Gesetzlichen Pflegeversicherung umfasst. Nur für den Rest müssen sie eine Pflegeversicherung abschließen. Der hierfür erforderliche Beitrag unterscheidet sich in GKV und PKV deutlich:

- Für GKV-Versicherte kostet die Pflegeversicherung ab 1.1.2019 bis zu 149 Euro im Monat (für Kinderlose), also gut 75 Euro für den 50-prozentigen Schutz.
- Die Private Pflegepflichtversicherung (PPV) ergänzend zur Beihilfe ist für junge Beamte meist deutlich günstiger, sie kostet in der Regel um die 15 Euro. Das kann gegenüber den Pflegebeiträgen in der GKV eine Ersparnis von gut 50 Euro im Monat bzw. 600 Euro im Jahr bedeuten. Kinder sind in der PPV beitragsfrei mitversichert.

3) „Insellösung“ zu Lasten der wechselnden Beamten

Auf absehbare Zeit dürfte eine pauschale Beihilfe in nur wenigen Bundesländern Deutschlands eingeführt werden. Selbst wenn Brandenburg der Einführung der pauschalen Beihilfe zustimmen würde, so haben Beamte, die sich für den Arbeitgeberzuschuss entschieden haben und in ein anderes Bundesland wechseln wollen, ein Folgeproblem: Sie finden – außer in Hamburg – keinen neuen Dienstherrn, der einen Arbeitgeberzuschuss zur GKV anbietet. Wechselnde Beamte müssten dann, wie heute schon, den gesamten GKV-Beitrag selbst zahlen. Sie werden wieder in die klassische Kombination aus Beihilfe und PKV-Restkostenabsicherung zurückkehren wollen. Da sie mit diesem späten Einstieg in die PKV aber den Aufbau der Alterungsrückstellungen nachholen müssten, wird der PKV-Beitrag entsprechend hoch sein. Das Hamburger Modell hätte somit für die wechselnden Beamten den Preis einer dauerhaft höheren Versicherungsprämie.

4) Beamte können sich in die Beihilfe zurückklagen

Mit Blick auf diese Nachteile liegt es nahe, dass Beamte, die sich am Anfang ihrer Laufbahn für die GKV mit Arbeitgeberzuschuss entscheiden sollten, im Laufe ihres Erwerbslebens die initiale Entscheidung zugunsten der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) revidieren werden und in die Kombination aus PKV und Beihilfe zurück wechseln wollen. Dabei können sie sich auf Verfassungsrecht berufen: Der Dienstherr darf seine verfassungsmäßig

vorgegebene Fürsorgepflicht nicht gänzlich auf ein anderes System delegieren, indem er die Beihilfe durch den Arbeitgeberzuschuss unwiderruflich ablöst.¹⁰

Wenn sich aber der Dienstherr seiner Fürsorgepflicht niemals gänzlich entledigen, der Beamte auch nicht freiwillig auf seine Beihilfeansprüche verzichten, er sich also wieder ins System der Beihilfe einklagen kann, schafft das „Hamburger Modell“ eine riskante sozialpolitische Konstellation: Beamte könnten sich in Abhängigkeit von individuellen Lebenslagen durch Systemwechsel optimieren. 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) Finanzielle Risiken für die GKV

Ein Ergebnis der gesundheitsökonomischen Studie zu den finanziellen Vorteilen der Kombination aus Beihilfe und PKV ist, dass die Zahlung eines Arbeitgeberzuschusses zur GKV allenfalls Beamtenhaushalte mit geringem Einkommen und vielen Kindern zum Wechsel in die GKV motivieren könnte. Die GKV würde dann überproportional mit der Versorgung von Versicherten belastet, die keine kostendeckenden Beiträge zahlen: „Somit könnte der mit wohlklingenden Begriffen wie „echter Wahlfreiheit“ oder „Gerechtigkeit“ beschriebene Vorstoß des Hamburger Senats letztlich [...] ein fiskalisch kluges Manöver sein, indem es mittelfristig zu einer Verschiebung schlechter Gesundheitsrisiken aus dem PKV-Beihilfe-System in die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) kommt.“¹¹ Diese Risiken lassen sich entsprechend auf das Land Brandenburg übertragen.

6) Belastungen für Landeshaushalt und Steuerzahler

Die Einführung der pauschalen Beihilfe wird zu Mehrausgaben führen. Unter der Annahme, dass sich die durchschnittlichen Kosten des Hamburger Modells in Hamburg auch auf andere Länder und Kommunen und somit auch auf Brandenburg übertragen lassen (d. h. ähnliche Anzahl von Beamte, welche sich für die pauschale Beihilfe entscheiden; ähnliche Anzahl von Neueinstellungen etc.), ergeben sich hingegen hohe Mehrausgaben für jeden einzelnen zusätzlich GKV-versicherten Beamten:

Junge Beamte (25 bis 30 Jahre) verursachen im Krankheitsfall Kosten von durchschnittlich 2.438 € pro Jahr. Die Hälfte davon zahlt die Beihilfe (1.069 €), den Rest trägt die private Krankenversicherung. Für Beamte, die sich in der GKV versichern, zahlt das Land – unabhängig vom Eintritt eines Krankheitsfalls – im Durchschnitt einen Arbeitgeberanteil von über 2.400 € im Jahr. Das sind über 1.300 € mehr, als die Gesundheit des beihilfeberechtigten Beamten das Land gekostet hätte. Mit zunehmendem Alter steigen die Gesundheitskosten. Aber selbst für einen 35 bis 40 Jahre alten GKV-versicherten Beamten zahlt das Land immer noch über 700 € p. a. mehr, als wenn er Beihilfe erhielte. Bis etwa zum 57. Lebensjahr werden die Ausgaben der Beihilfe unter dem durchschnittlichen Arbeitgeberanteil liegen. Kurzum: bei einem 20-Jährigen Neuverbeamten entstehen insgesamt 37 Jahre lang Mehrkosten für das Land und den Steuerzahler.

Übertragen auf Brandenburg bedeutet dies, dass es innerhalb der nächsten zehn Jahre zu Mehrkosten von rund 9.600 € pro Neubeamten kommt.

Die Entwicklung der Mehrkosten des Hamburger Modells für einen typischen jungen Neubeamten in Hamburg bzw. Brandenburg lassen sich in folgender Tabelle zusammenfassen:

	2019	2020	2021	...	2028	Σ
Kosten je Neubeamten	2.438 €	2.438 €	2.438 €	...	2.438 €	24.380 €
Einsparungen je Neubeamten	1.069 €	1.092 €	1.260 €	...	1.673 €	14.786 €
Mehrkosten	1.369 €	1.346 €	1.178 €	...	765 €	9.594 €

III. Fazit

Aus oben genannten Gründen sollte von einer Umsetzung des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs abgesehen werden.