

„Pauschale Beihilfe“ für Beamte?

Eine Bewertung des „Hamburger Modells“

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.

Seit dem 1. August 2018 bietet das Land Hamburg als erstes Bundesland alternativ allen neuen Beamtinnen und Beamten, die sich für die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) oder die PKV entscheiden, einen Arbeitgeberzuschuss als „pauschale Beihilfe“ an. 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.

Hinter diesem Angebot steckt ein politisches Ziel: die Beamten sollen mit dem Arbeitgeberzuschuss zu einem Wechsel in die GKV motiviert werden; es sollen sich mehr Menschen in der umlagefinanzierten GKV statt in der kapitalgedeckten PKV versichern. Wenn der SPD-Bundestagsabgeordnete Karl Lauterbach im „Hamburger Modell“ einen „großartigen Schritt in Richtung Bürgerversicherung“¹ sieht, dann artikuliert sich in seinen Worten nicht weniger als die strategische Neuausrichtung innerhalb der SPD, das Projekt einer Bürgerversicherung, der man in über 15 Jahren nicht näher gekommen ist, nun in Teilschritten einzuführen, unter denen die stärkere Öffnung der GKV für Beamte neben der Vereinheitlichung der Gebührenordnungen eine besonders prominente Forderung ist.²

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die Positionierung der Parteien der üblichen politischen Farbenlehre in Fragen rund um die „Bürgerversicherung“ folgt. Dem „Hamburger Modell“ folgen allein rot-rote, rot-rot-grüne bzw. rot-grüne Regierungen: Bremen, Brandenburg und Thüringen – in diesen Ländern besteht seit dem 1. Januar 2020 ebenfalls die Möglichkeit des hälftigen Arbeitgeberzuschusses zur Krankenversicherung. Das Land Berlin beabsichtigt die Einführung der pauschalen Beihilfe im ersten Quartal 2020.

Besonders unglaublich ist in diesem Kontext das von diesen Parteien vorgebrachte Argument, die „Wahlfreiheit“ der Beamten stärken zu wollen. Würden SPD, Grüne und Linke es mit diesem Argument ernst meinen, müssten sie sich für eine Senkung der Versicherungspflichtgrenze für Angestellte einsetzen, die heute für über 85 Prozent der Arbeitnehmer eine Zwangsmitgliedschaft in der GKV zur Folge hat. Stattdessen arbeiten die drei Parteien indes seit Jahren an einer Ausdehnung der GKV-Ver-sicherungspflicht auf alle Angestellten. Die Rede von „Wahlfreiheiten“ im Kontext des „Hamburger Modells“ ist eine bewusste Irreführung der Öffentlichkeit.

¹ Tweet Prof. Dr. Karl Lauterbach vom 9. August 2017.

² Vgl. das Friedrich-Ebert-Stiftung-Papier 24/2016 „Der Weg zur Bürgerversicherung“.

Bewertung

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

Immer wieder wird eine Einführung der „pauschalen Beihilfe“ nach „Hamburger Modell“ damit begründet, Beamten eine Wahlfreiheit ihrer Krankenversicherung einzuräumen. Beamte haben indes, anders als Millionen in der GKV versicherungspflichtige Angestellte, schon heute die Wahlfreiheit zwischen GKV und PKV. Das „Hamburger Modell“ 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 für die „pauschale Beihilfe“ werden häufig die Beamten mit Kindern und mit Behinderungen genannt. Auch mit Blick auf diese Personengruppen gibt es keinen Handlungsbedarf. Im Rahmen der Öffnungsaktionen 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 Öffnungsaktionen ein. Und schließlich gilt: Auch Kinder von Beamten erhalten Beihilfe. Außerdem stellen Kinderzuschläge einen erheblichen Teil der Besoldung dar.

- **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 Szenario „GKV mit Arbeitgeberzuschuss“ und kommt zu dem Ergebnis, dass das erste Modell mit Blick auf die „interne Rendite“ für Beamte weiterhin vorn liege.³ 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;

³ Vgl. Bühner, Christian/Fetzer, Stefan/Hagist, Christian (2017): Das Hamburger Beihilfemodell – Ein Vergleich der internen Renditen von GKV und PKV, Working Paper 17/06, Otto Beisheim School of Management, Vallendar.

- die Beihilfe erstattet auch die in der Regel durchschnittlich doppelt so hohen Sätze der Gebührenordnung für Ärzte und limitiert die ärztliche Vergütung und die 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.
- Je nach Bundesland werden auch Wahlleistungen im Krankenhaus erstattet (Zweibettzimmer, Chefarztbehandlung).

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. Sie können sich zum Beispiel ambulant im Krankenhaus behandeln lassen, haben Anspruch auf eine Chefarztbehandlung oder die Unterbringung im Einzelzimmer. 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. Januar 2020 um die 736 Euro. Selbst wenn sich 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“ 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 – egal ob sie sich für die GKV oder PKV entscheiden – 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 seit dem 1. Januar 2020 bis zu 155 Euro im Monat (für Kinderlose), also gut 77 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.

▪ „Insellösung“ zu Lasten der wechselnden Beamten

Beamte, die sich für den Arbeitgeberzuschuss entscheiden und in ein anderes Bundesland ohne „pauschale Beihilfe“ wechseln wollen, haben ein Folgeproblem: Sie finden 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.

▪ **Rechtliches und finanzielles Risiko: Beamte könnten 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.⁴

⁴ Vgl. Stellungnahme zur Hamburgischen Initiative aus verfassungsrechtlicher Perspektive von Prof. Dr. Josef Lindner, September 2017.

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 individuellen Beihilfe einklagen kann, schafft die „pauschale Beihilfe“ nach dem „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.

▪ **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.“⁵

▪ **Belastungen für Landeshaushalt und Steuerzahler am Beispiel Hamburgs**

Die „pauschale Beihilfe“ wird auf Antrag den bereits in der GKV versicherten Bestandsbeamten sowie den Neubeamten gewährt. Dem Hamburger Senat zufolge würden allein durch den Zuschuss für die 2.400 GKV-versicherten Bestandsbeamten in Hamburg Mehrkosten in Höhe von 5,8 Mio. Euro jährlich entstehen.

Die Mehrkosten für die Neubeamten, die sich zukünftig für eine „pauschale Beihilfe“ entscheiden, lassen sich näherungsweise quantifizieren:

- So zahlt das Land Hamburg nach eigenen Angaben Für Beamte, die sich in der GKV versichern, im Durchschnitt einen Arbeitgeberanteil von über 2.400 Euro im Jahr.
- Der PKV-Kopfschadenstatistik wiederum lässt sich entnehmen, dass junge Beamte (25 bis 30 Jahre) im Krankheitsfall Kosten von durchschnittlich 2.138 Euro pro Jahr verursachen. Die klassische individuelle Beihilfe zahlt davon die Hälfte (1.069 Euro), den Rest trägt die private Krankenversicherung.
- Gewährt ein Dienstherr indes einen Arbeitgeberzuschuss zur GKV in Form der „pauschalen Beihilfe“, zahlt er somit im Durchschnitt über 1.300 Euro mehr, als ihm die individuelle Beihilfe für den beihilfeberechtigten Beamten kosten würde.
- 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 Euro p. a. mehr, als wenn er individuelle Beihilfe erhielte.
- Bis etwa zum 57. Lebensjahr werden die Ausgaben der Beihilfe unter dem durchschnittlichen Arbeitgeberanteil liegen.

⁵ Vgl. Bühner, Christian/Fetzer, Stefan/Hagist, Christian (2017): Das Hamburger Beihilfemodell – Ein Vergleich der internen Renditen von GKV und PKV, Working Paper 17/06, Otto Beisheim School of Management, Vallendar, S. 18.

Kurzum: bei einem 20-Jährigen Neubeamten entstehen insgesamt 37 Jahre lang Mehrkosten für das Land und den Steuerzahler. Zu einem ähnlichen Prüfergebnis ist offensichtlich auch die Landesregierung von Sachsen-Anhalt gekommen: „Die hälftige Übernahme der Krankenversicherungsbeiträge ist über einen langen Zeitraum hinweg erheblich teurer als die Beihilfe. Ein Ausstieg aus dem Beihilfesystem wäre damit auch aus finanzpolitischer Sicht nicht sinnvoll“.⁶

Angesichts dieses finanziellen Risikos ist es nicht überraschend, dass die meisten Bundesländer sowie der Bund das „Hamburger Modell“ verworfen haben und der Bundesrat am 2.6.2017 einen entsprechenden Antrag des Landes Berlin abgelehnt hat.

⁶ Vgl. z. B. die Antwort des Finanzministers von Sachsen-Anhalt auf einen Antrag der Fraktion DIE LINKE, [Stenografischer Bericht 7/34](#), S. 67.