



Aktenzeichen: Pet 1-19-06-20180-019112

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 21.09.2023 abschließend beraten und beschlossen:

1. Die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium des Innern und für Heimat und dem Bundesministerium für Gesundheit – zur Erwägung zu überweisen, soweit die Wahlfreiheit für Beamte gefordert wird, insbesondere soweit die Möglichkeit der Übernahme des Arbeitgeberanteils durch den Bund für freiwillig in der Gesetzlichen Krankenversicherung versicherte Beamte eröffnet wird,
2. das Petitionsverfahren im Übrigen abzuschließen.

Begründung

Mit der Petition wird gefordert, dass Beamte, die sich gesetzlich krankenversichern, ebenfalls von der Beihilfe profitieren.

Zu dieser Thematik liegen dem Petitionsausschuss eine auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlichte Eingabe mit 73 Mitzeichnungen und 16 Diskussionsbeiträgen sowie 22 weitere Eingaben mit verwandter Zielsetzung vor, die wegen des Sachzusammenhangs einer gemeinsamen parlamentarischen Behandlung zugeführt werden. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.

Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen ausgeführt, dass für Beamtinnen und Beamte keine echte Wahlmöglichkeit bezüglich der Krankenversicherung bestehe und freiwillig krankenversicherte Beamtinnen und Beamte keinen Beitragszuschuss des Arbeitgebers zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) erhielten. Benachteiligt seien auch viele schwerbehinderte Menschen, die von der privaten Krankenversicherung (PKV) nicht oder nur mit sehr hohen Tarifen aufgenommen würden. Um die GKV zu stärken und Beamtinnen und Beamten ein echtes Wahlrecht zu ermöglichen, sollten praktikable Möglichkeiten eines Verbleibes in der GKV angeboten werden. Denkbar wäre z. B., für Beamtinnen und Beamte Teilkostentarife in der GKV einzuführen.



Vergleichbar zur privaten Restkostenversicherung wären dann lediglich die verbleibenden Kosten abgesichert, die nicht über den Beihilfeanspruch abgedeckt seien. Alternativ dazu könnte auch der Beihilfeanspruch in einen „Arbeitgeberbeitrag“ zur GKV umgewandelt werden.

Andere Petenten setzen sich ebenfalls für einen Zuschuss des Dienstherrn für freiwillig in der GKV versicherte Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte ein.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die eingereichten Unterlagen verwiesen.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Ansicht zu der Eingabe darzulegen. Zudem hat der Ausschuss zu der Eingabe in der 19. Wahlperiode gemäß § 109 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) eine Stellungnahme des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages eingeholt, dem der Antrag der Fraktion DIE LINKE.

„Beamtinnen und Beamte den Weg in die gesetzliche Krankenversicherung erleichtern“ (Drucksache 19/1827) zur Beratung vorlag.

Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung sowie des zuständigen Fachausschusses angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Zur derzeit geltenden Rechtslage stellt der Petitionsausschuss zunächst Folgendes fest: Der Dienstherr muss aufgrund seiner Fürsorgepflicht Vorkehrungen dafür treffen, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt der Beamtinnen und Beamten und ihrer Angehörigen auch bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen durch Krankheits-, Geburts- oder Pflegefälle nicht gefährdet wird. Ob er dieser Pflicht über eine entsprechende Bemessung der Dienstbezüge, über Sachleistungen, Zuschüsse oder in sonst geeigneter Weise Genüge tut, bleibt seiner Entscheidung überlassen (Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 13. Februar 2008, BVerfG 2 BvR 613/06). Dieser Pflicht ist der Dienstherr Bund durch die Schaffung eines Beihilfesystems nachgekommen. § 80 Bundesbeamtengesetz (BBG) beinhaltet die gesetzliche Verankerung des Beihilfeanspruchs als Erstattungsleistung für krankheits-, pflege- und geburtsbedingte konkrete Aufwendungen. Die Beihilfe ist als ergänzende Leistung konzipiert, sie soll die Beamtinnen und Beamten von den durch die Besoldung nicht



gedeckten notwendigen krankheits- und pflegebedingten Aufwendungen in angemessenem Umfang freistellen. Eine lückenlose Erstattung jeglicher Aufwendungen aus Anlass von Krankheitsfällen verlangt die Fürsorgepflicht nicht (BVerfGE 83, 89 (100)). Die Beihilfe ist somit ihrem Wesen nach eine Hilfeleistung, die – neben der zumutbaren Eigenvorsorge der Beamtinnen und Beamten – nur ergänzend im angemessenen Umfang einzugreifen hat. Der Dienstherr hat nach gefestigter verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung keinen Einfluss darauf, bei welcher Krankenversicherung beihilfeberechtigte Personen sich und ihre berücksichtigungsfähigen Angehörigen die nicht von der Beihilfe abgedeckten Aufwendungen absichern. Er hat auch nicht die Aufgabe, einen Ausgleich zwischen den Beiträgen der unterschiedlichen Krankensicherungssysteme PKV und GKV zu schaffen. Ferner weist der Ausschuss darauf hin, dass das Beihilfesystem des Bundes aus Gründen der Gleichbehandlung aller Beamtinnen und Beamten versicherungsneutral konzipiert ist. Sowohl Beamtinnen und Beamte, die in der PKV versichert sind, als auch Beamtinnen und Beamte, die freiwillig in der GKV versichert sind, können Beihilfeleistungen beanspruchen. Beamtinnen und Beamte sind nach den bundesgesetzlichen Regelungen in der GKV versicherungsfrei (§ 6 Absatz 1 Nr. 2 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch – SGB V).

Eine Mitgliedschaft in der GKV kann nach den oben beschriebenen Grundsätzen in der Tat nur freiwillig und unter engen Voraussetzungen erfolgen. Sie ist dann möglich, wenn Beamtinnen und Beamte bei Eintritt in das Beamtenverhältnis innerhalb von drei Monaten ihren Beitritt erklären und in den letzten fünf Jahren vor dem Ausscheiden aus der GKV vierundzwanzig Monate oder unmittelbar vor dem Ausscheiden zwölf Monate ununterbrochen versichert waren (§ 9 SGB V).

Dies hat zur Folge, dass sie – wählen sie eine freiwillige Mitgliedschaft in der GKV – die Beiträge vollständig aus den eigenen Bezügen bestreiten müssen. Ein „Arbeitgeberbeitrag“ wie bei Arbeitnehmern wird nicht gezahlt. In bestimmten Konstellationen kann das zu einer finanziellen Schlechterstellung führen.

Gegen das Anliegen der Petenten, also gegen die Gewährung eines Zuschusses des Dienstherrn zu GKV-Beiträgen, wurden vom Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) in der Stellungnahme gegenüber dem Petitionsausschuss verfassungs- und



beamtenrechtliche Bedenken geäußert. Sie wurden damit begründet, dass der Zuschuss die verfassungsrechtlich gesicherte Fürsorgepflicht des Dienstherrn so nicht ablösen dürfe. Dieser Fürsorgepflicht kommt der Dienstherr nach, indem er allen Beamten – egal, ob in der PKV oder in der GKV versichert – grundsätzlich zwei Dinge gewährt: den Beihilfeanspruch im Krankheitsfall sowie eine Alimentation, die die Kosten für eine Krankenversicherung in dem Leistungsrahmen abdeckt, der über die Beihilfe hinausgeht. Ein Arbeitgeberzuschuss zur GKV wäre – wenn man diesem Gedanken folgen würde – insofern nur als additive Leistung des Dienstherrn zu diesen Aufwendungen denkbar. Eine solche additive Leistung für die freiwillig in der GKV versicherten Beamten wäre dann aber eine Besoldungserhöhung nur für diese Gruppe und würde eine nicht nur beamtenrechtlich problematische Ungleichbehandlung darstellen – so die Kritiker des Anliegens.

Als ein weiteres Argument wurde vorgetragen, dass sich der Dienstherr auch bei Zahlung eines etwaigen Zuschusses nicht seiner umfassenden Fürsorgepflicht entziehen dürfe. Somit hätten auch Beamtinnen und Beamte, die einen Zuschuss zu den Beiträgen zur GKV erhielten, gleichwohl grundsätzlich einen ergänzenden Fürsorge- bzw. Beihilfeanspruch.

Darüber hinaus sind in der Vergangenheit die einschlägigen rechtlichen Grundsätze anlässlich von Klagen behinderter oder gesundheitlich stark beeinträchtigter Beihilfeberechtigter auf Gewährung von Beitragszuschüssen immer wieder gerichtlich bestätigt worden (OVG Lüneburg, Beschluss vom 11. September 1998 - ZBR 1999 S. 241, OVG NW, Beschluss vom 26. Mai 1998 - DÖD 1999, S. 157). Nach der Rechtsprechung ist im vorliegenden Zusammenhang eine unmittelbare Diskriminierung nicht zu konstatieren, da die Versicherungsfreiheit für Beamte nicht an der Behinderung, sondern am Beamtenverhältnis anknüpft. Die Folgen der Versicherungsfreiheit betreffen dementsprechend behinderte und nicht behinderte Beamte gleichermaßen.

Ebenso ist auch eine mittelbare Diskriminierung stets verneint worden, da behinderte Beamte weder ausschließlich noch überwiegend von der eingeschränkten Wahlfreiheit zwischen einer privaten und der gesetzlichen Krankenversicherung betroffen sind. Auch die mit der Wahl für eine gesetzliche oder private Krankenversicherung jeweils einhergehenden finanziellen Konsequenzen treffen weder ausschließlich noch



überwiegend behinderte Beamte. So gibt es zahlreiche und sehr unterschiedliche Gründe, warum auch nicht behinderte Beamte die Weiterversicherung in der GKV wählen. Die Mitgliedschaft in der GKV kann sich beispielsweise wegen der persönlichen Situation – Anzahl der zu versichernden Kinder, Besoldungsgruppe, Teilzeitbeschäftigung, der weiteren Berufsplanung, der Vermeidung von Risikozuschlägen wegen chronischer Erkrankungen oder der möglichen beitragsfreien Mitversicherung des Ehepartners – anbieten. Soweit sich im direkten Vergleich eine Benachteiligung von gesetzlich krankenversicherten gegenüber privatversicherten Beihilfeberechtigten ergeben kann, ist diese Ungleichbehandlung durch die grundlegenden Systemunterschiede zwischen der GKV und der PKV gerechtfertigt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Februar 2008 - 2 BVR 613/06).

Entgegen der Aussage der Petenten haben freiwillig gesetzlich versicherte Beamte die Möglichkeit, im Rahmen der Öffnungsaktion der PKV, an der ein großer Teil der Mitglieder des Verbandes der privaten Krankenversicherer teilnimmt, zu erleichterten Bedingungen in einen die Beihilfe ergänzenden Normaltarif der PKV mit allenfalls begrenzten Risikozuschlägen zu wechseln. Bei diesbezüglichen Fragen kann der Kontakt zum Verband der Privaten Krankenversicherung e.V. (Gustav-Heinemann-Ufer 74 c, 50968 Köln; <https://www.pkv.de/>) empfohlen werden. Zudem sind die privaten Versicherungsunternehmen seit dem 1. Januar 2009 verpflichtet, einen Basistarif anzubieten, der auch die Beihilfe ergänzende Varianten enthalten muss. Das Leistungsangebot ist mit dem der GKV vergleichbar. Im Basistarif besteht ein sogenannter Kontrahierungszwang, der die privaten Krankenversicherungsunternehmen gesetzlich zum Abschluss eines Versicherungsvertrages verpflichtet. Risikoausschlüsse oder -zuschläge gibt es beim Basistarif nicht; ein Ausschluss wegen Alters oder Vorerkrankungen ist ebenfalls nicht zulässig.

Damit stehen zwei Versicherungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Dementsprechend hat es in der Vergangenheit – bis in die 19. Wahlperiode – mehrfach Initiativen zur Einführung eines Arbeitgeberzuschusses zu den Krankenversicherungsbeiträgen der freiwillig in der GKV versicherten Beamtinnen und Beamten des Bundes gegeben. Diese fanden jedoch im Deutschen Bundestag keine Mehrheit. So hat der 19. Deutsche Bundestag am 5. November 2020 einen Antrag der



Fraktion DIE LINKE. „Beamtinnen und Beamte den Weg in die gesetzliche Krankenversicherung erleichtern“ (Drucksache 19/1827) auf der Grundlage der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat (19/22241) abgelehnt (vgl. Plenarprotokoll 19/189).

Der Petitionsausschuss weist aber darauf hin, dass mittlerweile mehrere Bundesländer diesen Weg gehen und ihren Beamtinnen und Beamten die sogenannte pauschale Beihilfe zahlen. Durch die pauschale Beihilfe können Beamtinnen und Beamte statt einer individuellen Beihilfe einen monatlichen Pauschalbeitrag als Beihilfe erhalten. Bei der pauschalen Beihilfe handelt es sich um eine Ergänzung des geltenden Rechts. Die „klassische“ Variante aus individueller Beihilfe und PKV bleibt weiterhin erhalten. Diese pauschale Beihilfe kommt für die Hälfte der monatlichen Kosten einer Krankheitskostenvollversicherung auf, unabhängig davon, ob es sich um eine private oder gesetzliche Krankenversicherung handelt. Dies schließt aus Sicht des Ausschusses eine Gerechtigkeitslücke und führt zu einer echten Wahlfreiheit. Denn bislang galt, dass Beamtinnen und Beamte, die sich für eine freiwillige Mitgliedschaft in der GKV entscheiden, den kompletten Beitragssatz allein bezahlen müssen, weil das Beihilferecht keine Erstattung von Beitragskosten vorsieht.

Die pauschale Beihilfe wurde in Berlin, Bremen, Brandenburg, Hamburg und Thüringen bereits eingeführt. Seit dem 1. Januar 2023 gilt sie auch in Baden-Württemberg. Damit haben sechs Bundesländer eine Fürsorgelücke geschlossen. Andere Bundesländer schreiten auch voran: Die Landesregierungen von Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern haben die pauschale Beihilfe in ihren Koalitionsverträgen verankert. In Schleswig-Holstein und Sachsen liegen bereits entsprechende Gesetzentwürfe vor.

Positive Reaktionen von Beamtinnen und Beamten in den Bundesländern, in denen die pauschale Beihilfe schon eingeführt wurde, lassen vermuten, dass die Attraktivität der Beamtenlaufbahn steigt, vor allem auch für die Nachwuchskräfte. Zudem wird dadurch für die langgedienten Beamtinnen und Beamten eine Fürsorgelücke geschlossen.

Vor diesem Hintergrund besteht aus Sicht des Petitionsausschusses Anlass, die derzeitige Struktur und Systematik des Beihilferechts auf Bundesebene zu überprüfen und eine der Fürsorgepflicht des Dienstherrn sowie dem Gleichbehandlungsgrundsatz



Rechnung tragende Regelung für Beamtinnen und Beamte, die in der GKV freiwillig versichert sind, zu finden.

Nach umfassender Prüfung der Sach- und Rechtslage stellt der Petitionsausschuss im Ergebnis mithin fest, dass die Petition Anlass zu einem Ersuchen an die Bundesregierung gibt, das Anliegen noch einmal zu überprüfen und nach Möglichkeiten der Abhilfe zu suchen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Petitionsausschuss, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium des Innern und für Heimat und dem Bundesministerium für Gesundheit – zur Erwägung zu überweisen, soweit die Wahlfreiheit für Beamte gefordert wird, insbesondere soweit die Möglichkeit der Übernahme des Arbeitgeberanteils durch den Bund für freiwillig in der Gesetzlichen Krankenversicherung versicherte Beamte eröffnet wird, und das Petitionsverfahren im Übrigen abzuschließen.

Der von der Fraktion DIE LINKE. gestellte Antrag, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium des Innern und für Heimat und dem Bundesministerium für Gesundheit – zur Erwägung zu überweisen, ist mehrheitlich abgelehnt worden.