

Wettbewerbsneutrales Beihilferecht als Auftakt für Wahlfreiheit zwischen GKV und PKV

Prof. (i.R.) Dr. Karl-Jürgen Bieback, Univ. Hamburg

I. Vorbemerkungen Fake news – fake conceptions; Bedeutung von Wahlrechten

II. Gegenwärtiger Stand und Lösungen zwischen den Säulen

1. Beamte haben gegenüber allen anderen Gruppen von Erwerbstätigen kaum rechtlich und praktisch Zugang zu anderen Vorsorgesystemen bei Krankheit als zur PKV. Das verhindert eine angemessene Absicherung. Ein erster Schritt dazu und zur größeren Wahlfreiheit und damit zu Wettbewerb zwischen GKV und PKV ist es, den Beamten den Zugang zur GKV zu öffnen und dementsprechend das Recht der Beihilfe wie das Recht der GKV und PKV zu reformieren.

2. Gegenwärtig sind Beamte in der GKV versicherungsfrei (§6 SGB V), können sich freiwillig versichern, wenn sie schon vorher längere Vorversicherungszeiten haben (§9 SGB V). Als freiwillig Versicherte tragen sie ihren Beitrag voll (2018 mindestens 153 €/Monat). Haben Beamte den Eigenanteil nicht in der GKV versichert, müssen sie dies in der PKV tun (§ 193 Abs. 3 VVG).

§ 6 SGB V Versicherungsfreiheit

Versicherungsfrei sind

2. Beamte ..., wenn sie nach beamtenrechtlichen Vorschriften oder Grundsätzen bei Krankheit Anspruch auf Fortzahlung der Bezüge und auf Beihilfe oder Heilfürsorge haben,

§ 9 SGB V Freiwillige Versicherung

(1) Der Versicherung können beitreten

1. Personen, die als Mitglieder aus der Versicherungspflicht ausgeschieden sind und in den letzten fünf Jahren vor dem Ausscheiden mindestens vierundzwanzig Monate oder unmittelbar vor dem Ausscheiden ununterbrochen mindestens zwölf Monate versichert waren;

§ 5 SGB V Versicherungspflicht

Versicherungspflichtig sind...

13. Personen, die keinen anderweitigen Anspruch auf Absicherung im Krankheitsfall haben und

a) zuletzt gesetzlich krankenversichert waren oder

§ 193 VVG Versicherte Person; Versicherungspflicht

(3) Jede Person mit Wohnsitz im Inland ist verpflichtet, bei einem in Deutschland zum Geschäftsbetrieb zugelassenen Versicherungsunternehmen...eine Krankheitskostenversicherung abzuschließen und aufrechtzuerhalten. Die Pflicht nach Satz 1 besteht nicht für Personen, die

1. in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert oder versicherungspflichtig sind oder

2. Anspruch auf freie Heilfürsorge haben, beihilfeberechtigt sind oder vergleichbare Ansprüche haben im Umfang der jeweiligen Berechtigung...

3. Wählt der Beamte nach dem **Hamburger Modell** die Beihilfe ab, entfallen die Voraussetzungen für die Versicherungsfreiheit nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB V. Dann sind sie je nach ihrer Vorversicherung versicherungspflichtig zur GKV oder PKV.

4. Es sind **vier Zugangs- und Wahlmodelle** denkbar:

- (1) *Kleine Wahlfreiheit*: traditionelle Beihilfe; Eigenvorsorge wahlweise PKV oder GKV mit Teildeckung (so ohne Wahlrecht Pflegeversicherung).
- (2) *Große Wahlfreiheit*: Abschaffung der Beihilfe und Wahlmöglichkeit zwischen GKV oder PKV bei hälftiger Tragung des Beitrags durch den Dienstherrn.
- (3) *Hamburger Modell*: Wahl zwischen (a) Modell Große Wahlfreiheit und (b) traditionelles Modell Beihilfe plus PKV.
- (4) *Arbeitnehmer-Modell*: Pflichtmitgliedschaft aller Beamten in der GKV mit hälftigem Beitrag des Dienstherrn. Bei Entgelt oberhalb Versicherungspflichtgrenze Wahlfreiheit zwischen GKV und PKV.

III. Ziele einer Öffnung der GKV für Beamte und Wahlrechte

5. Für die Öffnung der GKV für Beamte sprechen folgende Gründe:

- a. Einbezug in die sozialstaatliche Solidarität der GKV, Absicherung mitgebrachter Risiken, tragbare Beiträge für Niedrigverdiener und Mitversicherung Unterhaltsverpflichteter.
- b. Neutralität der sozialen Sicherung.
- c. Kostenbegrenzungsinteresse des Dienstherrn und der Beamten.
- d. Beginnender Wettbewerb zwischen PKV und GKV.

6. Argumente gegen eine Öffnung sind nicht überzeugend:

- a. Die Wahl „schlechter Risiken“ zur GKV ist problematisch, lässt sich aber durch die kompensierende Subvention der GKV aus Steuermitteln rechtfertigen/abmildern (§ 221 SGB V).
- b. Die Unterschiede in der Beihilfe reduzieren die Mobilität der Beamten.
- c. Es besteht keine Ungleichbehandlung zu Lasten der Beamten, die im traditionellen System bleiben und keinen Beitragszuschuss bekommen.

IV. Kompetenzen zur Ausweitung der Sozialversicherung auf Beamte

7. Für die Vorsorge der Beamten gegen Krankheit haben Bund und Länder die **spezielle Gesetzgebungskompetenz für ihre Beamten**. Die Bundeskompetenz zur Regelung des Sozial- wie des privaten Versicherungsrechts hat diese Kompetenz zu respektieren und kann nur – wie bisher – die Eigenvorsorge der Beamten erfassen.

Art 33 GG

(5) Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.

Art 74 GG

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

11. das Recht der Wirtschaft...

(...privatrechtliches Versicherungswesen)

12. ...die Sozialversicherung;

27. die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung;

V. Einschränkung der Versicherungsfreiheit der Beamten

8. Zur Erreichung der unter III/5. genannten wichtigen Ziele ist die Öffnung der GKV unter dem Aspekt der Vorsorgefreiheit (Art. 2 GG) für Beamte ein **geeignetes und notwendiges Mittel**. Eine Bindung an das Wahlrecht ist notwendig, da erst über eine große Zeitspanne GKV und PKV ihr Vorsorgeversprechen einlösen und sich die Belastungen des Dienstherrn ausgleichen.

VI. Grenzen aus Art. 33 Abs. 5 GG

9. **Art. 33 Abs. 5 GG schreibt das jetzige Modell der Beihilfe nicht fest**. Auch von der Funktion der hergebrachten Grundsätze her ist die traditionelle Form der Beihilfe nicht garantiert. Dem Alimentationsgrundsatz ist Genüge getan, wenn die verschiedenen Vorsorgemöglichkeiten keine besonderen finanziellen Belastungen bringen. Dem entspricht vor allem die Finanzierung der GKV, die Beiträge nach der Leistungsfähigkeit der Versicherten erhebt.

VII. Grundrechte der PKV-Unternehmen

10. Im Zentrum der Regelungen stehen die Öffnung der GKV und die Etablierung von Wahlrechten für die Beamten. Gerechtfertigte beamtenrechtliche Regelungen sind in der Regel nicht an den Interessen Dritter, mit den Beamten Versicherungsverträge abzuschließen, zu messen. Da die PKV bei allen Modellen die Möglichkeit, Beamte zu versichern, behält, wird die PKV allenfalls in ihrer Berufsausübungsfreiheit eingeschränkt/neu organisiert.