

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)**

- a) **zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Achim Kessler, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 19/9229 –**

**Ein System für alle – Privatversicherte in gesetzliche  
Krankenversicherung überführen**

- b) **zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Achim Kessler, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 19/14371 –**

**Lebenslangen Bindungszwang an private Krankenversicherungen  
abschaffen**

### **A. Problem**

#### **Zu Buchstabe a**

Nach Auffassung der Antragsteller verstoße die private Krankenversicherung (PKV) gegen das für das Sozialsystem grundlegende Prinzip der Solidarität und müsse, um die Zwei-Klassen-Medizin zu überwinden und das gesamte Gesundheitssystem zu stabilisieren, als Vollversicherung abgeschafft werden.

#### **Zu Buchstabe b**

Die Antragsteller konstatieren, dass die in der PKV von den Versicherten gebildeten Altersrückstellungen, die einen Beitragsanstieg im Alter abmildern sollten, bei einem Wechsel innerhalb des PKV-Systems nur teilweise zur neuen Versicherung und bei einem Wechsel zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) gar nicht mitgenommen werden könnten. Dies erschwere den Kassenwechsel. Des-

halb fordern sie, dass die Alterungsrückstellungen bei einem Versicherungswechsel innerhalb des PKV-Systems oder in die GKV vollständig auf die neue Krankenversicherung übertragen werden müssten.

**B. Lösung****Zu Buchstabe a**

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.**

**Zu Buchstabe b**

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.**

**C. Alternativen**

Annahme eines Antrags oder beider Anträge.

**D. Kosten**

Kosten wurden nicht erörtert.

### **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 19/9229 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 19/14371 abzulehnen.

Berlin, den 4. November 2020

### **Der Ausschuss für Gesundheit**

**Erwin Rüdgel**  
Vorsitzender

**Karin Maag**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Karin Maag

### I. Überweisung

#### Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 95. Sitzung am 11. April 2019 den Antrag auf **Drucksache 19/9229** in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Gesundheit und zur Mitberatung an den Finanzausschuss überwiesen.

#### Zu Buchstabe b

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 186. Sitzung am 29. Oktober 2020 den Antrag auf **Drucksache 19/14371** in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Gesundheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie an den Finanzausschuss überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

#### Zu Buchstabe a

Nach Auffassung der Antragsteller verstoße die private Krankenversicherung (PKV) gegen das für das Sozialsystem grundlegende Prinzip der Solidarität und müsse daher, um das gesamte Gesundheitssystem zu stabilisieren, als Vollversicherung abgeschafft werden. Nur so könne die Zwei-Klassen-Medizin überwunden werden. Die PKV ermögliche Besserverdienenden, sich der Solidargemeinschaft der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zu entziehen. Das Nebeneinander von GKV und PKV sei die Ursache für den ungleichen Zugang zur Gesundheitsversorgung. Ärztinnen und Ärzte erhielten für die gleiche Leistung eine höhere PKV-Vergütung. Daher würden Privatversicherte bevorzugt. Die Niederlassung in Regionen mit vielen Privatversicherten sei attraktiver, woraus ein Ärztemangel in ländlichen, wirtschaftsschwachen Regionen resultiere. Die PKV sei ineffizient, weil sie für die gleiche Behandlung häufig ein Vielfaches bezahle, wodurch Privatversicherte überversorgt würden. Außerdem habe sie ein teures Vertriebsmodell. Dadurch stiegen die Beiträge, was insbesondere für ältere Versicherte zur Kostenfalle werden könne.

Die Antragsteller fordern daher: die PKV als Vollversicherung abzuschaffen und auf Zusatzversicherungen zu begrenzen; die privat Krankenversicherten in die GKV zu überführen; die Versicherungspflichtgrenze aufzuheben; die Beihilfe des Bundes in einen Arbeitgeberbeitrag zur GKV umzuwandeln und im Rahmen der freien Heilfürsorge auch den Arbeitnehmeranteil zu übernehmen. Der Bund solle bei den Ländern und anderen beihilfezahlenden Körperschaften darauf hinwirken, ähnliche Regelungen einzuführen. Die PKV-Alterungsrückstellungen sollten aufgelöst und als Ausgleichszahlungen an den Gesundheitsfonds und speziell in einen kollektiven Reservestock fließen. Für Beschäftigte der PKV sollten sozialverträgliche Übergänge geschaffen werden.

#### Zu Buchstabe b

Die Antragsteller konstatieren, die PKV erhebe ihre Beiträge nach dem individuellen Kostenrisiko der Versicherten. Da sich dieses Risiko im Alter erhöhe, stiegen auch die Beiträge für ältere Versicherte. Um die Beitragssteigerungen abzumildern, bilde die PKV entsprechend den gesetzlichen Vorgaben Altersrückstellungen aus den Versicherungsbeiträgen. Wechselten Privatversicherte in die GKV, wo die Solidargemeinschaft dieses Risiko trage, verblieben die bis dahin gebildeten Alterungsrückstellungen des Versicherten bei der PKV. Dadurch werde die PKV indirekt subventioniert. Um dies wenigstens teilweise zu unterbinden, gebe es Regelungen im SGB V, die einen Wechsel in die GKV erschwerten. Bei einem Wechsel innerhalb des PKV-Systems könne zwar seit 2008 ein Teil der Alterungsrückstellung zur neuen Versicherung mitgenommen werden. Dies verhindere aber nicht, dass der Tarif der neuen Versicherung in der Regel deutlich teurer werde. Dadurch würden Versicherungswechsel erschwert.

Deshalb fordern die Antragsteller, dass die Alterungsrückstellungen bei einem Versicherungswechsel innerhalb des PKV-Systems oder in die GKV vollständig auf die neue Krankenversicherung übertragen werden müssten. Zudem müssten überflüssig werdende Restriktionen, beispielsweise die sogenannte 55er-Regelung, die einen Wechsel zur GKV bislang verhinderten, abgeschafft werden.

### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

#### Zu Buchstabe a

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 106. Sitzung am 4. November 2020 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. beschlossen, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/9229 zu empfehlen.

#### Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 110. Sitzung am 4. November 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD beschlossen, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/14371 zu empfehlen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 106. Sitzung am 4. November 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD beschlossen, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/14371 zu empfehlen.

### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Gesundheit hat in seiner 48. Sitzung am 15. Mai 2019 seine Beratungen zum Antrag auf Drucksache 19/9229 aufgenommen und beschlossen, eine öffentliche Anhörung durchzuführen.

Die öffentliche Anhörung fand in der 57. Sitzung am 23. September 2019 statt. Als sachverständige Organisationen waren eingeladen: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. (BDA), dbb beamtenbund und tarifunion Bundesgeschäftsstelle, Debeka Krankenversicherungsverein a. G., Deutscher Caritasverband e. V. (DCV), Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) – Bundesvorstand, GKV-Spitzenverband, Sozialverband VdK Deutschland e. V., Verband der privaten Krankenversicherung e. V. (PKV) und Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv). Als Einzelsachverständige waren eingeladen: Prof. Dr. Karl-Jürgen Bieback (Universität Hamburg), Dr. Stefan Etgeton (Bertelsmann Stiftung), Prof. Dr. Sebastian Kluckert (Bergische Universität Wuppertal), Dr. Jochen Pimpertz (Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.), Hartmut Reiners und Prof. Dr. Helge Sodan (Freie Universität Berlin). Auf die als Ausschussdrucksachen verteilten Stellungnahmen wird verwiesen.

In seiner 111. Sitzung am 4. November 2020 hat er zudem die Beratungen zum Antrag auf Drucksache 19/14371 aufgenommen, die zum Antrag auf Drucksache 19/9229 fortgesetzt und zu beiden Vorlagen abgeschlossen.

Als Ergebnis empfiehlt der **Ausschuss für Gesundheit** mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE., den Antrag auf Drucksache 19/9229 abzulehnen.

Weiter empfiehlt der **Ausschuss für Gesundheit** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD, den Antrag auf Drucksache 19/14371 abzulehnen.

#### Petitionen

Dem Ausschuss für Gesundheit haben zu den Vorlagen zwei Petitionen vorgelegen, zu denen der Petitionsausschuss eine Stellungnahme nach § 109 GO-BT angefordert hatte. Die Petitionen wurden in die Beratungen einbezogen und der Petitionsausschuss entsprechend informiert.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte zum Antrag auf Drucksache 19/9229 fest, dass man seit Jahren über das gleiche Thema mit den gleichen Argumenten diskutiere. Die Abschaffung der PKV als Vollversicherung sei rechtlich nicht möglich. Doch nach wie vor sei die Linke nicht in der Lage, sich mit den rechtlichen Bedenken ernsthaft auseinanderzusetzen und sie mit einem konstruktiven Vorschlag zu entkräften. Es sei richtig, dass die PKV vor Problemen stehe. Diese müssten zu Gunsten der Versicherten gelöst und nicht die PKV-Versicherten enteignet werden. Das duale System habe sich bewährt. Der Systemwettbewerb verbessere die Qualität sowohl in der GKV als auch in der PKV. Zudem könne von einem ungleichen Zugang zur Gesundheitsversorgung und einer Zwei-Klassen-Medizin keine Rede sein. Zum zweiten Antrag auf Drucksache 19/14371 erklärte die Fraktion, die Portabilität der Altersrückstellungen innerhalb der PKV sei seit 2009 verbessert. Dies sei zwar nur im Umfang der Rückstellungen in der Basistarifabsicherung möglich, weil auch hier wieder juristische Bedenken bestünden. Auch die Aufhebung der 9/10-Regelung lehne man entschieden ab, da man mit jenen solidarisch sei, die bereits seit Jahren in der GKV versichert seien und Beiträge zahlten.

Die **Fraktion der SPD** führte aus, dass sie das duale Krankenversicherungssystem für nicht zukunftsweisend erachte und der Antrag auf Drucksache 19/14371 durchaus diskussionswürdig sei. Allerdings könne in dieser Frage kein Konsens mit dem Koalitionspartner hergestellt werden und auch im Koalitionsvertrag seien diesbezüglich keine Regelungen getroffen worden. Deshalb werde man den Antrag ablehnen. Auch dem zweiten Antrag werde man nicht zustimmen. Hier bestünden große verfassungsrechtliche Bedenken. Die Bundesländer hätten aber die Möglichkeit, den Beamtinnen und Beamten den Wechsel in die GKV zu eröffnen und den Arbeitgeberanteil zu übernehmen. In einigen Bundesländern sei dies bereits möglich. Es wäre begrüßenswert, wenn sich weitere Länder diesem Vorgehen anschließen würden.

Die **Fraktion der AfD** erklärte, auch sie könne aus den genannten Gründen den Antrag auf Drucksache 19/9229 nicht befürworten. Anders sei es beim Antrag „Lebenslanger Bildungszwang in privaten Krankenkassenversicherungen abschaffen“. Hier sei der interessante Aspekt der Mitnahme von Altersrückstellungen genannt. Dies müsse innerhalb der PKV gewährleistet sein, da ansonsten kein vollständiger Wettbewerb zwischen den privaten Krankenversicherungen möglich sei, sondern nur um die Neukunden geworben werde. Altkunden seien aufgrund der geltenden Regelung zur Altersrückstellung lebenslang an ihre Versicherung gebunden. Dieser Teilaspekt des Antrags sei wichtig. Deshalb werde man sich bei diesem Antrag enthalten.

Die **Fraktion der FDP** teilte mit, dass sie beide Anträge ablehnen werde. Die Qualität des deutschen Gesundheitssystems beruhe maßgeblich auf dem dualen System. Es werde nicht bestritten, dass die beiden Krankenversicherungsarten GKV und PKV weiterentwickelt werden müssten. Eine Möglichkeit sei in der PKV die flexiblere Gestaltung der Beitragskalkulation und damit der Beitragserhöhungen. Die Beiträge dürften nicht erst dann erhöht werden, wenn die Kosten um zehn Prozent gestiegen seien. Das wäre auch im Sinne der Versicherten. Hier fehle es an Transparenz. Das duale System müsse aber erhalten bleiben. Dadurch werde sichergestellt, dass jeder Bürger die Möglichkeit habe, das für seine Lebensform am besten geeignete Modell frei zu wählen. Bei einem Wechsel von der PKV in die GKV die Altersrückstellungen mitzunehmen, sei rechtlich nicht möglich.

Die **Fraktion DIE LINKE.** betonte, beide Anträge seien wichtig, um das Gesundheitssystem zukunftsfähig zu machen. Die Fraktion schlage daher für den Fall, dass die private Krankenversicherung fortbestehe vor, dass die Versicherten unter Mitnahme ihrer Altersrückstellungen sowohl innerhalb der PKV als auch in eine gesetzliche Krankenkasse wechseln dürfen. Das duale System sei zwar keine Zwei-Klassen-Medizin in dem Sinne, dass privat Versicherte medizinisch besser versorgt würden als GKV-Versicherte. PKV-Versicherte seien teilweise schlechter versorgt, weil in der PKV die Qualitätskontrolle fehle. Bei der Zwei-Klassen-Medizin gehe es vielmehr um den Zugang zur medizinischen Versorgung. Privat Versicherte erhielten schneller einen Arzttermin. Zudem ließen sich Ärztinnen und Ärzte bevorzugt in Gebieten nieder, in denen viele privat Versicherte lebten, da sie dort in kürzerer Zeit mehr verdienen könnten. Dieser ungleiche Zugang müsse beseitigt werden. Das müsse ohne ideologische Verblendung die gemeinsame Aufgabe sein. Zudem würden bezüglich der Forderung der Fraktion, die PKV abzuschaffen, von Seiten anderer Fraktionen immer wieder verfassungsrechtliche Bedenken angeführt. Diese seien aber bereits in mehreren Anhörungen durch Experten widerlegt worden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** befürwortet grundsätzlich, die Zielsetzung, alle Versicherte in ein gemeinsames System einzubeziehen, das solidarisch die Risiken von Krankheit und Pflege umfasse. Allerdings habe man erhebliche Zweifel, dass dies in der von der Linksfraktion vorgeschlagenen Form erfolgen könne. Es sei nicht so einfach wie dargestellt möglich, die privat Versicherten und ihre erworbenen Ansprüche per Stichtag und gegen ihren Willen in die GKV zu überführen. Zu bedenken sei auch, dass für das Beamtenrecht überwiegend

die Länder zuständig, sodass eine Überführung eines großen Teils der Beamten nicht möglich sei. Deshalb seien die damit verbundenen weiteren Vorschläge nicht umsetzbar und müsse der Antrag abgelehnt werden. Es werde vielmehr ein integriertes System benötigt. Man unterstütze aber den Antrag zur Flexibilisierung der Portabilität der Altersrückstellungen in der PKV. Es könne nicht sein, dass Versicherte wegen fehlender Portabilität lebenslang an eine bestimmte private Krankenversicherung gebunden seien. Das sei keine Wahlfreiheit, sondern die Aushebelung grundlegender Verbraucherrechte. Ob allerdings eine vollständige Portabilität möglich sei, sei zumindest bei Altverträgen, deren Tarife unter anderen Voraussetzungen berechnet worden seien, zweifelhaft. An dieser Stelle müsse nachgearbeitet werden.

Berlin, den 4. November 2020

**Karin Maag**  
Berichterstatlerin

