

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Gesetzes zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-FinG, Drucksache 17/3040)

1. Allgemeine Bewertung

Der Deutsche Führungskräfteverband ULA begrüßt zuvorderst, dass der Gesetzentwurf im Kern am historisch gewachsenen Modell eines gegliederten Krankenversicherungswesens festhält.

Aus Sicht des Verbands weist keines der zahlreichen Alternativmodelle, die von Regierungs- und Oppositionsparteien in den letzten Jahren in die Diskussion gebracht wurden, unabwiesbare Vorteile gegenüber diesem „dualen System“ auf. Ungeachtet seiner Sonderstellung im internationalen Vergleich und eines gelegentlich auftretenden Korrekturbedarfs an den Schnittstellen zwischen beiden Systemen in Folge flexibler werdender Erwerbsbiographien ist dieses Modell aus Sicht des Deutschen Führungskräfteverbands ULA weiterhin erhaltenswert.

Aus diesem Grund finden auch diejenigen Vorschläge der Bundesregierung die Zustimmung des Deutschen Führungskräfteverbands ULA, mit denen jüngst eingetretene Störungen in der Balance zwischen beiden Versicherungszweigen beseitigt werden sollen. Dies gilt insbesondere für die vorgesehene Abschaffung der seit 2007 geltenden 3-Jahres-Frist für den Wechsel freiwillig Versicherter (sowie von Berufsanfängern) in die private Krankenversicherung.

Der Deutsche Führungskräfteverband ULA begrüßt außerdem die von den Koalitionsfraktionen eingebrachten Änderungsanträge für eine flexiblere Nutzung der Kostenerstattungsoption gem. der §§ 13 und 54 SGB V. Unter den Voraussetzungen der Freiwilligkeit, der Transparenz hinsichtlich der rechtlichen und finanziellen Folgen sowie einer nachhaltig sichergestellten Möglichkeit, Mehrkosten privat abzusichern, kann Kostenerstattung einen positiven Beitrag zu mehr (Kosten-)Transparenz und zu mehr wirtschaftlichem Verhalten von Anbietern und Nachfragern von Gesundheitsdienstleistungen leisten.

Auf überwiegende Ablehnung stoßen beim Deutschen Führungskräfteverband ULA hingegen die Vorschläge für die Reform des Beitragsrechts. Das Einfrieren des Arbeitgeberbeitrags und die vollständige Verlagerung des Risikos künftiger Ausgabensteigerung auf die Versicherten ist sowohl unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten als auch unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Belastungen für die Versicherten unverhältnismäßig.

Der geplante Sozialausgleich lässt durch die Beschränkung der Bemessungsgrundlage für die 2-Prozent-Belastungsgrenze auf das *beitragspflichtige* Einkommen die gebotene soziale Zielgenauigkeit vermissen. Dies wiegt angesichts der bereits angesprochenen Verlagerung des Kostenrisikos für weitere Ausgabensteigerungen ausschließlich auf die Versicherten besonders schwer. Der Deutsche Führungskräfteverband ULA erwartet von der Bundesregierung stärkere Anstrengungen, den Ausgabenanstieg auf das durch den medizinischen Fortschritt und die demographische Entwicklung unabweisbar notwendige Ausmaß zu begrenzen.

2. Bewertung einzelner Vorschriften

2.1. Geplante Änderung der §§ 6 und 9 SGB V: Zustimmung zu einem erleichterten Wechsel freiwillig Versicherter in die private Krankenvollversicherung

Der Deutsche Führungskräfteverband ULA begrüßt die geplante Wiederherstellung der bis 2007 geltenden Regelungen für den Wechsel freiwillig gesetzlich Versicherter sowie von Berufsanfängern in die private Krankenvollversicherung.

Die verschärfte Zugangsregelung hat das für eine dauerhafte Erhaltung des dualen Versicherungssystems erforderliche Gleichgewicht zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung empfindlich gestört.

Eine Rückkehr zu der 1-Jahres-Regelung würde zahlreiche in den letzten Jahren entstandene Praxisprobleme lösen, etwa in Zusammenhang mit einem Wechsel Selbstständiger in eine oberhalb der Versicherungspflicht bezahlte abhängige Beschäftigung oder mit einem lediglich kurze Zeit dauernden Absinken der Einkommen von bislang privat Versicherten unter die Versicherungspflichtgrenze, etwa in Zusammenhang mit einem Arbeitsplatzwechsel.

Die 3-Jahres-Regelung hat in diesem Zusammenhang zu sinnwidrigen Wechseln des Versicherungssystems (in Form erzwungener Wechsel von der PKV in die GKV) geführt. Durch sie wurden den betroffenen Versicherten nicht nur unnötige finanzielle Belastungen (z.B. für Anwartschaftsversicherungen) auferlegt. Es wurden auch die sich aus dem Mitgliedschaftsrecht des SGB V und den gewachsenen Traditionen des gegliederten Krankenversicherungssystems ergebenden Grenzen zwischen gesetzlich pflichtversicherten Personen und den versicherungsfreien Personen in unnötiger Weise verwischt.

2.2. Geplante Änderung der §§ 13, 53 sowie § 194 SGB V (nachträgliche Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen): Kostenerstattung, Testierung der Tragfähigkeit von Wahlтарifen durch Aktuarer oder Wirtschaftsprüfer

Der Deutsche Führungskräfteverband ULA begrüßt die in den Änderungsanträgen der Koalitionsfraktionen vorgesehenen Änderungen. Sie erfüllen die bereits eingangs genannten Bedingungen der Freiwilligkeit, der Transparenz hinsichtlich der rechtlichen und finanziellen Folgen einer Ausübung der Kostenerstattungsoption.

Aus Sicht des Deutschen Führungskräfteverbands ULA ist der in der Vergangenheit zahlenmäßig nur geringe Zuspruch zu Kostenerstattungstarifen *nicht* darauf zurück zu führen, dass Kostenerstattung per se für eine Mehrzahl der gesetzlich Versicherten unattraktiv wäre. Vielmehr spricht viel dafür, dass die bisherigen gesetzlich angeordneten Voraussetzungen und Folgen einer Entscheidung zugunsten der Kostenerstattung eine stark abschreckende Wirkung hatten. Dies gilt insbesondere für Zeiten vor, in abgeschwächter Form aber auch noch für die Zeit ab Inkrafttreten des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes.

Die nunmehr vorgesehene Verkürzung der Bindungsdauer, die Begrenzung des Verwaltungskostenabschlags sowie das Festhalten an einer Beschränkung der Kostenerstattung auf abgrenzbare Teilleistungsbereiche haben das Potential, Hemmungen für die Ausübung des Rechts auf Kostenerstattung abzubauen.

Die geplanten Änderungen in § 53 SGB V stoßen ebenfalls auf Zustimmung des Deutschen Führungskräfteverbands. Aus Sicht des Deutschen Führungskräfteverbands ULA gewährleistet die bisherige Rechtslage weder in ausreichendem Maße die finanzielle Tragfähigkeit von Zusatzversicherungen (und damit die langfristige Erfüllbarkeit der darin zugesagten Leistungen), noch die Einhaltung des Verbots der Quersubventionierung aus dem allgemeinen Haushalt der Krankenkassen.

Die fehlende Tragfähigkeit einzelner, von gesetzlichen Krankenversicherungen angebotener Tarife hat sich in den letzten Jahren insbesondere in Zusammenhang mit Ergänzungstarifen für die Kostenerstattung als ein relevantes Problem erwiesen. Dies erfordert gesetzgeberisches Handeln, da die Kostenerstattungsoption ohne verlässliche Ergänzungsversicherungen nicht sinnvoll oder nur mit unabsehbaren finanziellen Risiken nutzbar ist.

Insoweit unterstützt der Deutsche Führungskräfteverband ULA auch die mit der geplanten Änderung von § 194 Abs. 1a SGB V implizit verbundene Wertentscheidung, derzufolge bei Ergänzungstarifen *privaten*, durch Kapitalrückstellungen gedeckten Zusatzversicherungen mit individuell risikoorientierten Prämien der Vorrang gebührt.

2.3. Geplante Änderung bzw. Einführung der §§ 241, 242, 242a, 242b SGB V (Gesetzliche Fixierung des allgemeinen Beitragssatzes, Obligatorische Erhebung des Zusatzbeitrags als Pauschale, Wegfall der Überforderungsklausel, Sozialausgleich, Säumniszuschläge)

Der Deutsche Führungskräfteverband ULA beurteilt die Einführung des Gesundheitsfonds und die damit einhergehende Abschaffung der Beitragsautonomie der Krankenkassen unverändert als einen Fehler. An erster Stelle der Bewertung des vorliegenden Referentenentwurfs steht daher das Bedauern darüber, dass der Gesetzentwurf an den Grundzügen des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes festhält und lediglich Detailänderungen, insbesondere in Form einer Weiterentwicklung des Zusatzbeitrags zu einer „kleinen Gesundheitsprämie“, vorsieht.

Aus Sicht des Deutschen Führungskräfteverbands ULA ist ein solcher Ansatz weder geeignet, die Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung dauerhaft zu stabilisieren, noch trägt er in ausreichendem Maße dazu bei, die Beitragslast ausgewogen unter den Versicherten zu verteilen.

Auf Ablehnung stößt beim Deutschen Führungskräfteverband ULA jedoch insbesondere die Absicht der Bundesregierung, den Beitragsanteil der Arbeitgeber dauerhaft einzufrieren und künftige Ausgabensteigerung allein über Zusatzbeiträge der Mitglieder zu finanzieren.

Die gemeinsame Beteiligung von Arbeitgebern und Versicherten am finanziellen Risiko steigender Ausgaben gehört zu den Wesensmerkmalen der gesetzlichen Krankenversicherung, die in der paritätischen Selbstverwaltung auch ihren organisatorischen Niederschlag gefunden hat.

Zwar sind Maßnahmen für eine Begrenzung der Lohnnebenkosten in Form von Krankenversicherungsbeiträgen weiterhin nötig. Das Einfrieren des Arbeitgeberbeitrags ist in diesem Sinne jedoch unverhältnismäßig, da die arbeitsmarktpolitische „Kostenbremse“ an Stelle von gelockert vollständig gelöst wird.

Die Aufhebung der Begrenzung der Zusatzbeiträge auf ein Prozent des beitragspflichtigen Einkommens ist aus Sicht des Deutschen Führungskräfteverbands grundsätzlich sinnvoll. Andernfalls würden bei vielen gesetzlichen Krankenversicherungen mit einem niedrigen Durchschnittseinkommen aller Versicherten kaum zu schließende Einnahmelücken auftreten. Keine Bedenken bestehen außerdem gegen die Abschaffung der in Zusammenhang mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz eingeführten 8-Euro-Grenze.

Allerdings weist der als Ausgleich dieser Regelungen geplante Sozialausgleich in § 242b SGB V-RefE keine ausreichende soziale Zielgenauigkeit auf. Dies ergibt sich insbesondere aus der Absicht der Regierung, bei der Ermittlung der Belastungsgrenze in Höhe von 2 Prozent ausschließlich auf die beitragspflichtigen Einkommen abzustellen (in der überwältigen-

den Mehrzahl der Fälle wird es sich dabei allein um die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung handeln). Bestehende Unstimmigkeiten bei der Beitragserhebung (in Fällen mit einem Auseinanderfallen von beitragspflichtigem und gesamtem steuerpflichtigen Einkommen) bleiben auf diese Weise erhalten.

Die für die administrative Abwicklung des Sozialausgleichs gefundene Lösung weist Stärken und Schwächen auf.

Zu den Schwächen zählt der hohe bürokratische Aufwand, der auf Arbeitgeberseite insbesondere bei Mehrfachbeschäftigten entsteht. In diesem Zusammenhang fehlt es aus Sicht des Deutschen Führungskräfteverbands ULA an einer einfachen Regelung für den Umgang Sonder- und Einmalzahlungen. Letztere erschweren typischerweise die Ermittlung desjenigen Arbeitgebers, der das höhere Bruttoeinkommen zahlt und dementsprechend den Sozialausgleich durchzuführen hat.

Im Gegenzug bewirkt die Abwicklung des Sozialausgleichs über den Arbeitgeber und die – angemessen ausgestalteten – Regelungen für säumige Zahler der Zusatzbeiträge, dass sich der administrative Aufwand auf Seiten der Krankenkassen in Grenzen hält.

In diesem Zusammenhang begrüßt der Deutsche Führungskräfteverband auch, dass ab einem Mindestbetrag der gesetzlichen Renten der Sozialausgleich bei Beziehern mehrerer Rentenarten grundsätzlich über die gesetzliche Rentenversicherung erfolgen soll. Eine zusätzliche Belastung betrieblicher Versorgungsträger durch den Sozialausgleich wäre nicht wünschenswert.

Unter dem Strich stärkt die Bündelung der Verantwortung für die Durchführung des Sozialausgleichs bei Arbeitgebern und gesetzlicher Rentenversicherung die Chance auf eine Etablierung des Zusatzbeitrags als ein vom Arbeitseinkommen unabhängiger Bestandteil des *Versichertenbeitrags*. Die vorgenannte Kritik an einer vollständigen Entkopplung des *Arbeitgeberbeitrags* vom künftigen Ausgabenwachstum bleibt von dieser Feststellung ausdrücklich unberührt.

Darüber hinaus bleibt der Deutsche Führungskräfteverband ULA bei seiner grundlegenden Präferenz für einen ins Steuerrecht integrierten Sozialausgleich, das heißt unter Berücksichtigung der gesamten finanziellen Leistungsfähigkeit der Versicherten. In diesem Fall wäre auch eine mit zusätzlichen Belastungen verbundene Abwicklung des Sozialausgleichs über den Arbeitgeber beziehungsweise Rentenversicherungsträger entbehrlich.

Deutscher Führungskräfteverband ULA
Kaiserdamm 31, 14057 Berlin / Postfach 191446, 14004 Berlin
Telefon 030-306963-0 / Telefax 030-306963-13 / info@ula.de / www.ula.de

Ansprechpartner:
Ludger Ramme, Hauptgeschäftsführer
Andreas Zimmermann, Geschäftsführer Sozialpolitik
Stand: 18. Oktober 2010