

Wie gerecht ist der Sozialausgleich?

Wenn das Geld aus dem Gesundheitsfonds nicht reicht, müssen die Versicherten einen Zusatzbeitrag zahlen. Vor finanzieller Überforderung soll ein Sozialausgleich schützen. Sorgt dieses Konzept für Gerechtigkeit? Von Klaus Jacobs und Sabine Schulze

Gesundheitsminister Philipp Rösler hat Anfang Juli die Pläne der schwarz-gelben Bundesregierung zur künftigen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) vorgestellt. Der damit verbundene Anspruch ist hoch: „Für ein gerechtes, soziales, stabiles, wettbewerbles und transparentes Gesundheitssystem“ heißt das Eckpunkte-Papier, das die wichtigsten Reformschritte nennt.

Zunächst gilt es, das für 2011 erwartete Defizit von rund elf Milliarden Euro zu decken. Hierfür müssen vor allem die Beitragszahler bluten: Der Beitragsatz zum Gesundheitsfonds wird von 14,9 auf 15,5 Prozent erhöht, bei 8,2 Prozent Versicherten- und 7,3 Prozent Arbeitgeberanteil. Doch spätestens 2012 dürften die Mittel des Gesundheitsfonds schon wieder zu knapp sein, um die Ausgaben zu decken. Dann müssen die Krankenkassen pauschale Zusatzbeiträge von ihren Mitgliedern erheben, um diese Lücke zu schließen. Die Konstruktion der Zusatzbeiträge soll grundlegend geändert werden. Das ist auch deshalb von Bedeutung, weil der Beitragsatz von 15,5 Prozent nicht weiter erhöht werden soll. Wenn die GKV-Ausgaben in Zukunft stärker wachsen als die beitragspflichtigen Einnahmen der Mitglieder, muss diese Differenz vollständig über kassenspezifische Zusatzausgaben der Mitglieder finanziert werden – Grund genug, sich die neu geplante Konstruktion der Zusatzbeiträge genauer anzusehen.

Ausgleich über das Gehaltskonto. Gerecht und sozial soll der künftige Zusatzbeitrag sein. Dazu wird die Belastung der Mitglieder durch Zusatzbeiträge auf zwei Prozent der beitragspflichtigen Einnahmen begrenzt. Hier-



Die Lasten ausgewogen verteilen – das soll ein Sozialausgleich leisten.

zu erfolgt ein automatischer Sozialausgleich beim Arbeitgeber beziehungsweise Rentenversicherungsträger. Überschreitet der GKV-durchschnittliche Zusatzbeitrag die Zwei-Prozent-Belastungsgrenze, wird das Nettoentgelt beziehungsweise die Rentenauszahlung um den entsprechenden Differenzbetrag erhöht. Das Mitglied muss zwar den vollständigen Zusatzbeitrag an seine Kasse entrichten, wird aber per Saldo nur bis zu zwei Prozent seiner beitragspflichtigen Einnahmen belastet. Was die Arbeitgeber den Ausgleichsempfängern an erhöhtem Nettoentgelt auszahlen, behalten sie dafür beim prozentualen Krankenversicherungsbeitrag wieder ein. Die dadurch beim Gesundheitsfonds entstehenden Mindereinnahmen werden durch einen Steuerzuschuss ausgeglichen.

Anreize zur Schwarzarbeit. Wie sich die Gesamtbelastung aus dem Versichertenbeitrag zum Gesundheitsfonds und dem pauschalen Zusatzbeitrag mit Sozialausgleich künftig darstellt, zeigt die Tabelle „Zusatzbeitrag belastet niedrige Einkommen höher“. Hierfür wurde ein durchschnittlicher GKV-Zusatzbeitrag von 16 Euro gewählt – das entspricht der Größenordnung, die für 2014 erwartet wird. Bei diesem Betrag erhalten alle GKV-Mitglieder mit Einnahmen über 800 Euro im Monat keinen Sozialausgleich, denn die maximale Zusatzbeitrags-Belastung von zwei Prozent entspricht bei 800 Euro Bruttoentgelt genau 16 Euro. Mitglieder mit diesem Einkommen müssen neben den 8,2 Prozent Versichertenbeitrag – das sind monatlich 65,60 Euro – weitere 16 Euro an Zusatzbeitrag entrichten, also zusammen 81,60 Euro oder 10,2 Prozent ihrer beitragspflichtigen Einnahmen. Mitglieder mit niedrigeren Einkommen erhalten zur Begrenzung des Zusatzbeitrags auf maximal zwei Prozent einen Sozialausgleich. Bei der Ermittlung der Gesamtbelastung muss man hier unterscheiden, weil für Arbeitnehmer mit „Midi-Jobs“ (401 bis 800 Euro) eine reduzierte Beitragsbemessungsgrundlage gilt, für Rentner aber nicht. So beträgt die Gesamtbelastung aus Versicherten- plus Zusatzbeitrag bei allen Beziehern von Renten bis zu 800 Euro immer 10,2 Prozent, während die Gesamtbelastung bei Arbeitnehmern mit Midi-Jobs etwas geringer ausfällt.

Mit steigendem Einkommen nimmt der relative Anteil des pauschalen Zusatzbeitrages am beitragspflichtigen Mitgliedseinkommen ab („regressive Belastung“). Bei Einnahmen in Höhe der derzeitigen Beitragsbemessungsgrenze von 3.750 Euro pro Monat entspricht

ein Zusatzbeitrag von 16 Euro nur noch einer prozentualen Belastung von 0,4 Prozent, sodass sich die Gesamtbelastung aus Versichertenbeitrag und Zusatzbeitrag auf 8,6 Prozent summiert. Bei Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze kommt zusätzlich deren regressive Wirkung zum Tragen, sodass die Beitrags-Gesamtbelastung bei einem GKV-Mitglied mit 8.000 Euro Bruttomonatsentgelt nur noch vier Prozent ausmacht. Neu ist, dass es künftig auch schon bei niedrigeren Einkommen regressive Belastungswirkungen gibt. Damit wird sozialversicherungspflichtige Arbeit gerade für Arbeitnehmer mit kleinen Einkommen noch unattraktiver. Das dürfte die Anreize zu Schwarzarbeit weiter erhöhen.

Gerechtigkeitslücken vergrößert. Inwieweit diese Belastungsunterschiede als gerecht empfunden werden, mag jeder für sich entscheiden. Zu einem umfassenden Gesamtbild gehören aber noch weitere Wirkungen des künftigen Systems der Beitragsfinanzierung. Sie gelten zum Teil bereits heute, zum Teil werden sie durch den künftigen Sozialausgleich aber noch verstärkt. Dazu dienen als Beispiel zwei Ehepaare

mit einem gemeinsamen Bruttomonatsentgelt von 7.500 Euro. Beim ersten Paar verdienen beide Partner jeweils 3.750 Euro, ihr monatlicher Gesamtbeitrag zur GKV – einschließlich zweimal 16 Euro Zusatzbeitrag – liegt zusammen bei 647 Euro oder 8,6 Prozent des Haushaltseinkommens. Das zweite Paar mit ungleichen Monatseinkom-

Noch ist völlig unklar, wie die Krankenkassen mit säumigen Zahlern umgehen sollen.

men von 7.000 und 500 Euro profitiert dagegen sogar vom steuerfinanzierten Sozialausgleich. Seine monatliche Gesamtbelastung beträgt nur 368,56 Euro oder 4,9 Prozent des Haushaltseinkommens. Die regressive Wirkung der Beitragsbemessungsgrenze in Verbindung mit dem fehlenden Haushaltsbezug der Beitragsermittlung wird durch die künftige Praxis des Sozialausgleichs (ebenfalls ohne Haushaltsbezug) noch verstärkt.

Man kann solche Beispiele leicht fortsetzen – etwa im Hinblick auf die

fehlende Berücksichtigung anderer Einkommensarten bei Beitragsbemessung und Sozialausgleich. So kann der Bezieher einer kleinen Rente, der seinen Lebensunterhalt vorwiegend aus Mieteinkünften bestreitet, künftig sogar in den Genuss des Sozialausgleichs kommen. Ein ökonomisch insgesamt deutlich schlechter gestellter „Nur-Rentner“ schultert dagegen eine sehr viel stärkere Beitragslast.

Dass die lange bekannten Gerechtigkeitslücken im System der GKV-Finanzierung nicht nur fortbestehen, sondern zum Teil noch verstärkt werden, hat zwei Ursachen. Zum einen soll der Sozialausgleich ohne Mehraufwand erfolgen. Die Orientierung am Gesamteinkommen auf Haushaltsbasis, das allein die ökonomische Leistungsfähigkeit angemessen widerspiegelt, ist aber ohne zusätzlichen Aufwand unter Einbezug der Finanzverwaltung nicht zu haben. Zum anderen soll der Sozialausgleich möglichst wenig zusätzliche Steuern erfordern. Das bedeutet zugleich aber auch, dass dieselben Menschen und Einkommen wie bislang auch künftig die ganze Finanzierungslast der GKV tragen. Von den angekündigten mehr und zugleich breiteren Schultern ist nichts übrig geblieben. Das ist nicht nur verteilungspolitisch problematisch, sondern stellt auch die reklamierte Stabilität des neuen Finanzierungskonzepts grundsätzlich infrage, das ohne weitere Reformen kaum lange halten dürfte.

Nicht alle Fragen geklärt. Bleibt schließlich als praktisches Problem, dass der Inkasso-Aufwand beim Zusatzbeitrag zwar hoch, sein Erfolg jedoch zweifelhaft sein dürfte. Noch ist völlig unklar, wie die Kassen mit säumigen Zahlern umgehen sollen. Dass es nicht wenige sein werden, zeigen Erfahrungen aus den Niederlanden und auch schon aus Deutschland. Sollten die Kassen hier von unterschiedlich betroffen sein, gibt es zudem ein echtes Wettbewerbsproblem. Noch sind also längst nicht alle Fragen geklärt. ■

Dr. Klaus Jacobs ist Geschäftsführer des Wissenschaftlichen Instituts der AOK (WIdO).

Sabine Schulze ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im WIdO.

Kontakt: Klaus.Jacobs@wido.bv.aok.de

Zusatzbeitrag belastet niedrige Einkommen höher

Bruttobehalt (1) Euro/Monat	8,2 % Versichertenbeitrag Euro/Monat	Zusatzbeitrag 16 Euro Sozialausgleich Euro/Monat	Zusatzbeitrag 16 Euro Eigenanteil Euro/Monat	Gesamtbeitrag absolut Euro/Monat	Gesamtbeitrag relativ in % von (1)
450	29,97/36,90 *	7	9	38,97/45,90 *	8,7/10,2 *
600	45,24/49,20 *	4	12	57,24/61,20 *	9,5/10,2 *
800	65,60	0	16	81,60	10,2
1.000	82,00	0	16	98,00	9,8
1.500	123,00	0	16	139,00	9,3
2.500	205,00	0	16	221,00	8,8
3.750	307,50	0	16	323,50	8,6
5.000	307,50	0	16	323,50	6,5
6.500	307,50	0	16	323,50	5,0
8.000	307,50	0	16	323,50	4,0

* Die erste Zahl bezieht sich auf Arbeitnehmer mit Einkünften zwischen 401 und 800 Euro, die zu einer Absenkung der Beitragsbasis führen („Gleitzoneentgelt“); die zweite Zahl bezieht sich auf sonstige Mitglieder, insbesondere Rentner.

Quelle: WIdO