

Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE:

„Gerechte Krankenkassenbeiträge für Selbstständige in der gesetzlichen

Krankenversicherung“ und

„Gerechte Krankenkassenbeiträge für freiwillig in der gesetzlichen

Krankenversicherung Versicherte“ (BT-Drucksachen 18/ 9711 und 18/ 9712)

von Professor Dr. Wolfgang Greiner, Universität Bielefeld

Die vorliegenden beiden Anträge der Fraktion DIE LINKE beschäftigen sich mit speziellen Regelungen der Erhebung von Krankenkassenbeiträgen für freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung Versicherte. Im Antrag in der Drucksache 18/9711 wird diese Problematik zudem auf die Gruppe der Selbstständigen fokussiert. Für die freiwillig in der GKV-Versicherten gelten die Regelungen des § 240 SGB V, in dem für die Beitragszahlung freiwillig gesetzlicher Versicherter Mindestbeiträge vorgesehen sind. Im Antrag wird darauf hingewiesen, dass sich daraus prozentual ganz erhebliche Beitragsbelastungen insbesondere für geringverdienende selbstständige Versicherte ergeben können, wenn die zu zahlenden Beiträge prozentual zum verfügbaren Nettoeinkommen der Selbstständigen dargestellt werden. Als Lösung für diese Problematik wird vorgeschlagen, die allgemeine Mindestbeitragsbemessungsgrenze in § 240 Satz 1 Satz 1 SGB V auf die Geringfügigkeitsgrenze (derzeit 450 €) abzusenken.

Zur Beurteilung der Anträge ist zunächst festzuhalten, dass für die Problematik einer besonders starken Beitragsbelastung geringer Einkommen im Bereich der Selbstständigen und anderen freiwilligen Versicherten nicht allein die Mindestbeiträge von Bedeutung sind. So ergeben sich nicht unerhebliche Selektionseffekte durch die Tatsache, dass Selbstständige unabhängig von ihrer Einkommenshöhe frei wählen können, ob sie sich in der GKV oder der PKV versichern möchten. Auf diese Weise finden sich in der GKV insbesondere einkommensschwache (und/oder überdurchschnittlich kranke) Selbstständige, da es für einkommensstärkere Selbstständige i.d.R. attraktiver ist, Angebote privater Krankenversicherungsunternehmen zu wählen, deren Prämien nicht proportional zum Einkommen erhoben werden. Ein im Vergleich geringeres

Durchschnittseinkommen und somit relativ niedrige Beiträge erhöhen aber für das Krankenkassensystem das Risiko, dass für diese Gruppe die anfallenden Krankheitskosten nicht vollständig durch die Beitragseinnahmen abgedeckt sind. Bei geringeren Mindestbeiträgen, wie in den vorliegenden Anträgen vorgeschlagen, würde sich dieser Effekt noch wesentlich verstärken und müsste vom restlichen Versichertenkollektiv (durch ggf. höhere Zusatzbeiträge) ausgeglichen werden. Bei einer ausreichend hohen Versicherungspflichtgrenze auch für Selbstständige wäre dieses Problem weniger gegeben, weil dann die Möglichkeiten, sich der solidarischen Finanzierung innerhalb der eigenen Gruppe zu entziehen, wesentlich begrenzter wären. Die Diskussion niedrigerer Mindestbeiträge ohne Betrachtung der damit verbundenen Selektions- und finanziellen Belastungseffekte für die GKV, greift daher zu kurz.

Zur Einordnung der Problematik sei auf einen Forschungsbericht des DIW Berlin aus dem Jahre 2016 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hingewiesen, nach dem die Zahl der sogenannten Solo-Selbstständigen seit der Wiedervereinigung zunächst (insbesondere auch durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) bis 2012 kontinuierlich zugenommen hat. Seitdem ist ihre Anzahl aber rückläufig, so dass mittlerweile die Zahl der Selbstständigen ohne Mitarbeiter auf etwa 2,34 Millionen abgesunken ist. Offenbar bietet der Arbeitsmarkt momentan ausreichend gute Chancen auch außerhalb der Solo-Selbstständigkeit. Zudem bedeutet ein niedriges Einkommen nicht für jeden dieser Selbstständigen ein Leben in prekären Verhältnissen, denn das Gesamt-Haushaltseinkommen kann durchaus überdurchschnittlich sein. Es ist derzeit auch nicht bekannt, welcher Anteil an den (zum Jahresende 2016) etwa sechs Milliarden Euro Beitragsrückständen in der GKV auf die Gruppe der Selbstständigen entfällt. Zwar ist anzunehmen, dass dieser Anteil nicht unerheblich ist, andererseits ist aber ebenso wahrscheinlich, dass der Anstieg der letzten Jahre bei den Beitragsrückständen auch maßgeblich auf die Gruppe der obligatorisch Anschlussversicherten zurückgeht. Im Sinne eines evidenzbasierten politischen Handelns sollten daher die statistischen Grundlagen geschaffen werden, die Anzahl der finanziell überforderten Selbstständigen und auch deren Anteil an vorhandenen Beitragsrückständen adäquat zu erheben.

Die Selbstständigen stellen innerhalb der GKV eine spezielle Gruppe dar, weil zu deren Beitragsberechnung Gewinn- bzw. Einnahme-Überschuss-Größen herangezogen werden müssen. Das einkommensabhängige Prinzip in der Beitragserhebung der GKV setzt voraus, dass das Einkommen zutreffend bemessen werden kann. Bei abhängig beschäftigten Pflichtversicherungsmitgliedern wird dies auf Grundlage des Bruttoeinkommens aus unselbstständiger Arbeit berechnet, welches monatlich erfasst und dann an der Quelle beim Arbeitgeber für die Beitragsberechnung herangezogen wird. Bei Selbstständigen mit häufig schwankenden Einkommen ist dies komplexer, zumal es sich bei betrieblichem Gewinneinkommen um eine Netto-Größe handelt, die grundsätzlich sehr viel stärker gestaltbar ist als das Bruttoeinkommen bei abhängig Beschäftigten, auch wenn dieser Gestaltungsspielraum bei den sogenannten Solo-Selbstständigen ohne eigene Mitarbeiter vergleichsweise begrenzt ist. Dieser Unterschied zwischen Bruttorechnung bei den Pflichtversicherten und Nettorechnung bei den Selbstständigen führt dazu, dass derzeit gemäß § 240 SGB V ein Mindestbeitrag angenommen wird, um Ungleichbehandlungen zulasten der Pflichtmitglieder sowie das teilweise Abwälzen des Unternehmerrisikos auf die GKV-Solidargemeinschaft zu vermeiden. Im Ergebnis führt dies allerdings auch dazu, dass die in der GKV bei Selbstständigen erhobenen Beiträge nur noch entfernt mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verknüpft sind, aber auch nicht äquivalent zum versicherungstechnischen Risiko (wie bei PKV-Prämien) bemessen werden.

Da Schwankungen bei Einkommen Selbstständiger vergleichsweise hoch sind und sich zudem häufig Phasen von abhängiger Erwerbstätigkeit und Selbstständigkeit abwechseln (oder gleichzeitig bestehen), sind die Beitragsberechnung und deren laufende Aktualisierung zudem mit wesentlich höherem Bürokratieaufwand als bei Pflichtversicherten verbunden. Nur oberhalb von Einkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze (BBG) und unterhalb der Mindestbemessungsgrenze spielt dies keine Rolle, wohl aber in dem Bereich zwischen diesen beiden Größen. In dem im Februar 2017 beschlossenen Gesetz zur Stärkung der Heil- und Hilfsmittelversorgung wurde dazu eine Verfahrensvereinfachung beschlossen, nach der für freiwillig versicherte Selbstständige die Beitragsbemessung aufgrund des letzten Einkommenssteuerbescheids zunächst vorläufig erfolgen soll, bis der Beitrag dann final nach Vorlage des Einkommensteuerbescheides für das Jahr, für das die

Beiträge zu zahlen sind, festgesetzt wird. Dies wird den administrativen Aufwand stark senken, allerdings kann es naturgemäß zu Nachzahlungsverpflichtungen kommen, die die Betroffenen wiederum wirtschaftlich stark belasten können.

Die dargestellten Probleme für eine angemessene und effiziente Beitragserhebung könnten auch nahelegen, einkommensschwache Selbstständige gerade nicht durch die Einführung einer Versicherungspflichtgrenze zu Pflichtversicherten der GKV zu machen. Stattdessen käme in Frage, eine einkommensbezogene Bemessung der Beiträge möglichst weitgehend zu vermeiden und die Beiträge von Selbstständigen für ihre Krankenversicherung außerhalb der GKV einkommensunabhängig und risikobezogen zu erheben. Im PKV-Basistarif muss auch Menschen mit Vorerkrankungen, bei denen sonst die Gefahr bestünde, bei PKV-Unternehmen als Neukunden abgelehnt zu werden, ein Angebot unterbreitet werden. Für Selbstständige, die von ihrer PKV-Prämie wirtschaftlich überfordert wären, wären steuerfinanzierte Zuschüsse denkbar, sodass der soziale Ausgleich für diese Gruppe nicht mehr durch die Krankenkassen, sondern durch das Steuersystem erfolgen würde. Eine solche Regelung wäre sachgerecht, da sie einerseits daran anknüpfen würde, dass die Selbstständigkeit nur schwer in das Beitragssystem der GKV einzupassen ist, andererseits aber auch dem Umstand Rechnung getragen werden sollte, dass es eine nicht unerheblich (wenn auch derzeit sinkende) Anzahl von sogenannten Solo-Selbstständigen gibt, die zu großen Teilen keineswegs ein hohes Einkommen beziehen und insofern durchaus zum Kreis der schutzbedürftigen Versicherten gezählt werden können.

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass bei der Beitragsgestaltung freiwillig Versicherter in der GKV Reformbedarf insbesondere für die Selbstständigen besteht, dass aber andererseits die in den Anträgen der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagene Lösung einer Absenkung der Mindestbeitragsbemessungsgrenze auf die Geringfügigkeitsgrenze von 450 € zu kurz greift. Stattdessen spielt wie oben dargestellt eine Reihe weiterer Aspekte eine wichtige Rolle, die bei einer zukünftigen Reform der Beitragsbemessung in der GKV gemeinsam in Erwägung gezogen werden sollten.