

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kathrin Vogler, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 20/7509 –**

Beitragsbemessungsgrenze in der Kranken- und Pflegeversicherung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Finanzen in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der sozialen Pflegeversicherung (SPV) sind wenigstens mittelfristig unter Druck. Forderungen nach Leistungskürzungen lehnt der Bundesminister für Gesundheit, Dr. Karl Lauterbach, nach Ansicht der Fragestellenden zu Recht ab. Teilweise wird dieses Versprechen jedoch auch nicht eingehalten, denn die Erhöhungen der Pflegesachleistungen und des Pflegegeldes durch das Pflegeunterstützungs- und Entlastungsgesetz (PUEG) halten mit der Inflation nicht Schritt, de facto finden hier also durch den Realwertverlust Kürzungen bereits statt.

Daher stellt sich umso drängender die Frage, was auf der Einnahmeseite passieren muss, um die Finanzierung der notwendigen Leistungen zu gewährleisten. Forderungen nach einer pauschalen Erhöhung des Bundeszuschusses erteilt der Bundesminister der Finanzen, Christian Lindner, regelmäßig eine Absage, ebenso einer Senkung der Mehrwertsteuer auf Arzneimittel. Selbst die im Koalitionsvertrag verabredete regelhafte Dynamisierung des Bundeszuschusses sowie die ebenfalls vereinbarten höheren Beiträge für Beziehende von Arbeitslosengeld II sind bislang weder erfolgt noch absehbar, noch würden diese Mittel ausreichen, wenn sie denn erfolgten. Die Fragestellenden ziehen daraus den Schluss, dass an einer finanziellen Konsolidierung der Kranken- und Pflegeversicherung innerhalb des Beitragssystems kein Weg vorbeiführt.

Innerhalb des Beitragssystems gibt es zwei Möglichkeiten, höhere Einnahmen zu generieren. Erstens durch Beitragssatzerhöhungen; dies belastet vor allem kleine und mittlere Einkommen. Die zweite Möglichkeit wäre, die Bemessungsgrundlage zu erweitern, also weitere bisher beitragsfreie Einkommen mit einer Beitragspflicht zu versehen.

Hierbei bietet sich nach Ansicht der Fragestellenden insbesondere eine Erhöhung oder Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze an. Denn die Beitragsbemessungsgrenze widerspricht dem Solidaritätsgrundsatz in der Kranken- und Pflegeversicherung, wonach Gutverdienende mehr beitragen sollen als Geringverdienende. Durch die Beitragsbemessungsgrenze muss allerdings für den Teil der Einkommen, die derzeit 4 987,50 Euro brutto monatlich übersteigen, gar kein Beitrag mehr gezahlt werden. Je deutlicher das persönliche Einkommen diese Grenze übersteigt, desto mehr profitiert man von ihr.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Gesundheit vom 13. Juli 2023 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Diese Stärkung des Solidaritätsgedankens könnte nach Auffassung der Fragestellenden gleichzeitig deutlich zur Finanzierung beitragen und damit den ansonsten notwendigen Beitragssatzanstieg dämpfen oder sogar Beitragssatzsenkend wirken. Verkürzt gesagt: Dadurch, dass hohe Einkommen mit demselben Beitragssatz belegt werden wie gewöhnliche Einkommen, könnte der Beitragssatz niedriger ausfallen und damit auch die Belastung niedriger und mittlerer Einkommen.

In einem Gutachten haben Dr. Heinz Rothgang und Dominik Domhoff auf Basis von Daten von 2019 berechnet, wie sich die Anhebung oder die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze auf den Beitragssatz auswirken würden. Für die Krankenversicherung kommen sie bei einer Anhebung auf die Beitragsbemessungsgrenze auf die Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung auf eine Absenkung des Beitragssatzes um 0,8 Prozentpunkte. Bei einer Abschaffung beträgt diese mögliche Absenkung sogar 1,5 Prozentpunkte (vgl. Rothgang/Domhoff, www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/2021/210628_Einfuehrung_einer_Solidarischen_Gesundheits-_und_Pflegeversicheru..._ohne_k.pdf, S. 20, Tabelle 8). Ähnliche, sogar deutlich höhere Ergebnisse erzielt das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft (IW), das ebenfalls auf Grundlage von Zahlen von 2019 für eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze auf Rentenversicherungsniveau 15,7 Mrd. Euro Mehreinnahmen prognostiziert, was einer möglichen Beitragssatzreduzierung ähnlicher Höhe wie bei Rothgang und Domhoff für die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze entsprochen hätte. Bei einer Verdopplung der Beitragsbemessungsgrenze wären sogar 20,9 Mrd. Euro zu erzielen (vgl. www.versicherungsbote.de/id/4910953/Anhebung-der-Beitragsbemessungsgrenze-wurde-Krankenkassen-Milliarden-an-Mehreinnahmen-beschere/). Diese Ergebnisse zeigen im Übrigen, dass unterm Strich durch die Beitragssatzsenkung auch diejenigen profitieren würden, deren Einkommen die alte Beitragsbemessungsgrenze nur moderat übersteigt.

Die Hälfte dieser Beitragssatzsenkung würde den Versicherten, die andere Hälfte ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zugutekommen. Ebenso gilt die hälftige Aufteilung für die Erhöhung der Beiträge von Gutverdienenden. Dementsprechend würden auch die Arbeitgeberanteile in den meisten Beschäftigungsverhältnissen sinken, nur bei Gutverdienenden würde der Arbeitgeberanteil steigen.

Gerade erst hat die Koalition das Instrument der Beitragssatzerhöhung mit dem PUEG genutzt, um über 6 Mrd. Euro Mehreinnahmen in der Pflegeversicherung zu erzielen. Es ist nach Ansicht der Fragestellenden aber absehbar, dass dies nicht lange ausreichen wird; deshalb plant das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), bis Mai 2024 Empfehlungen für die weitere Finanzierung der Pflegeversicherung vorzulegen. Bis 31. Mai 2023 bereits wollte die Bundesregierung Ähnliches für die Krankenversicherung tun.

Zur Beitragsbemessungsgrenze ist im Koalitionsvertrag nichts vereinbart.

1. Wie viele Mitglieder der GKV und der SPV haben ein beitragspflichtiges Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze, und wenn der GKV bzw. SPV hierzu keine Daten vorliegen, wie viele Mitglieder zahlen den Höchstsatz?

Auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes hatten im Jahr 2022 rund 5,4 Millionen der in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der sozialen Pflegeversicherung (SPV) versicherten Mitglieder durchschnittliche monatliche Erwerbseinkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze von 4 837,50 Euro.

2. Wie viele Mitglieder der GKV und der SPV haben ein beitragspflichtiges Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung, und wenn der GKV bzw. SPV hierzu keine Daten vorliegen, wie viele Mitglieder der Rentenversicherung haben ein beitragspflichtiges Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung und sind gesetzlich versichert?

Auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes hatten im Jahr 2022 rund 1,4 Millionen der in der GKV und der SPV versicherten Mitglieder durchschnittliche monatliche Erwerbseinkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung (West) von 7 100 Euro.

3. Gibt es innerhalb der Bundesregierung die Vereinbarung, bezüglich Änderungen an der Beitragsbemessungsgrenze keine Aktivitäten zu entfalten?

Zu Änderungen hinsichtlich der Beitragsbemessungsgrenze sind keine Aussagen im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP getroffen worden.

4. Um wie viel würde nach den der Bundesregierung vorliegenden Daten der Beitragssatz sinken können, wenn alle Versicherten Beiträge auf beitragspflichtiges Einkommen bis zum Niveau der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung leisten würden?

Sind die in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten 0,8 Beitragssatzpunkte (Rothgang/Domhoff) und/oder die 15,7 Mrd. Euro (IW) plausibel (bitte begründen), und wie vielen Beitragssatzpunkten hätten die 15,7 Mrd. Euro im Jahr 2019 entsprochen?

5. Um wie viel würde der Beitragssatz sinken können, wenn man für eine Verdopplung der Beitragsbemessungsgrenze die in der IW-Veröffentlichung genannten 20,9 Mrd. Euro für 2019 zugrunde legt?
6. Um wie viel würde nach den der Bundesregierung vorliegenden Daten der Beitragssatz sinken können, wenn alle Versicherten Beiträge auf ihr gesamtes beitragspflichtiges Einkommen ohne eine Beschränkung durch die Beitragsbemessungsgrenze leisten würden, und sind die in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten 1,5 Beitragssatzpunkte plausibel (bitte begründen)?
12. Ist die Bundesregierung mit den Fragestellenden zusammen einer Meinung, dass durch die Erhöhung oder die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze für die deutliche Mehrheit der Beschäftigungsverhältnisse die Lohnnebenkosten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sinken könnten?

Die Fragen 4, 5, 6 und 12 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze würde zwar zu Beitragseinnahmen in der GKV und der SPV führen. Aufgrund deutlich höherer Beitragsbelastungen würden damit jedoch auch erhöhte Anreize für einen Wechsel von bisher freiwillig Versicherten mit hohem Einkommen in die private Krankenversicherung (PKV) und die private Pflege-Pflichtversicherung (PPV) einhergehen. Eine Abwanderung von freiwilligen Mitgliedern in die PKV und die PPV würde die Mehreinnahmen aus einer Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze reduzieren. Eine belastbare Quantifizierung des Nettoeffekts aus den

Mehreinnahmen einer Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze und den Mindereinnahmen erhöhter Abwanderungen freiwilliger Mitglieder in die PKV und die PPV ist nicht möglich.

Im Jahr 2019 entsprachen 0,1 Beitragssatzpunkte Beitragseinnahmen in Höhe von rund 1,5 Mrd. Euro.

7. Sieht die Bundesregierung die verfassungsrechtliche Legalität der Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze als ausgeschlossen, als möglich oder als gegeben an (bitte begründen)?
8. Wenn die Bundesregierung die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze für verfassungsrechtlich nicht klar zulässig erachtet, bis zu welcher Höhe wäre eine Erhöhung ihrer Auffassung nach klar zulässig, ab welcher Höhe klar unzulässig?
10. Sieht die Bundesregierung angesichts des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Februar 2004 (Aktenzeichen.: 1 BvR 1103/03) verfassungsrechtliche Probleme bei einer Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze und der Versicherungspflichtgrenze auf das Niveau der Rentenversicherung (wenn ja, welche), und wäre diese Beurteilung eine andere, abhängig davon, ob Bestandsversicherte der privaten Krankenvollversicherung durch die Erhöhung versicherungspflichtig in der GKV würden (bitte begründen)?

Die Fragen 7, 8 und 10 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung prüft im Zuge der Erarbeitung ihrer Gesetzesinitiativen stets auch deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit. Die verfassungsrechtliche Beurteilung konkreter Regelungsentwürfe ist jeweils von ihrer Ausgestaltung im Detail abhängig und erfolgt im Bedarfsfall unter maßgeblicher Berücksichtigung der einschlägigen Entscheidungspraxis des Bundesverfassungsgerichts.

9. Steht die Bundesregierung weiterhin zu ihrer Antwort auf die Schriftliche Frage 68 des Abgeordneten Harald Weinberg auf Bundestagsdrucksache 17/1342, wonach der Gesetzgeber einen weiten Spielraum bei der Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze wie auch der Pflichtversicherungsgrenze hat?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 7. April 2022 (Az. 1 BvL 3/18 u. a., Randnummer 287) seine Einschätzung aus dem Urteil vom 3. April 2001 (Az. 1 BvR 1629/94, Randnummer 70) bekräftigt, dass dem Gesetzgeber hinsichtlich der Frage, wie ein den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügendes Beitragsrecht gleichheitsgerecht auszugestalten ist, ein großer Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt. Gleiches gilt für die Abgrenzung des Kreises der Pflichtversicherten (vgl. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Juni 2009, Az. 1 BvR 706/08 u. a., Randnummer 229).

11. Plant die Bundesregierung in dieser Wahlperiode noch eine regelmäßige Dynamisierung des Bundeszuschusses und/oder die Erhöhung der Beiträge von Arbeitslosengeld-II-Beziehenden, und wenn ja, wann, und wie?

Die Bundesregierung prüft laufend, wie sich die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP im Rahmen bestehender Handlungsspielräume umsetzen lassen.

13. Steht der Bundesgesundheitsminister Dr. Karl Lauterbach selbst der Idee einer Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze positiv gegenüber, verzichtet aber aus übergeordneten politischen Erwägungen auf Initiativen in diese Richtung, oder hat der Verzicht auf solche Initiativen seinen Grund darin, dass er diese Idee selbst auch ablehnt (bitte begründen)?

Gesetzesinitiativen werden durch die Bundesregierung als Kollegialorgan nach Abstimmung zwischen den Bundesministerien beschlossen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

14. Wird die Möglichkeit der Erhöhung oder Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze und/oder der Pflichtversicherungsgrenze im Rahmen der Debatten um die zukünftige Finanzierung von GKV und SPV innerhalb der Bundesregierung erwogen, oder schließt die Bundesregierung eine Erhöhung in dieser Wahlperiode aus?

Die Finanzierung der GKV und der SPV wird innerhalb der Bundesregierung ohne thematische Vorfestlegungen diskutiert. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

