



Konzept der Innungskrankenkassen zur nachhaltigen Finanzierung der GKV

Stand: 22. August 2022

Worum geht es?

Die nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ist nicht gesichert. Bereits nach heutigem Stand fehlen im Jahr 2023 mindestens 17 Milliarden Euro. Hintergrund ist die immer weiter auseinanderlaufende Entwicklung von Ausgaben und Beitragseinnahmen in der GKV. So wuchsen zwischen den Jahren 2009 und 2020 die Leistungsausgaben um rund 4,1 Prozent pro Jahr. Mit einem durchschnittlichen Wachstum von lediglich 3,5 Prozent jährlich, und damit rund 0,5 Prozentpunkten weniger, blieben die beitragspflichtigen Einnahmen in ihrer Entwicklung deutlich dahinter zurück.

Neben den Leistungsausgaben, die jährlich neue Rekordwerte erreichen, schüttete die Regierung der 19. Legislaturperiode „Wohltaten“ aus – gleichwohl nicht klar war, wie diese dauerhaft zu finanzieren sind. Zum anderen spitzt sich seit März 2020 die finanzielle Belastung im Gesundheitswesen durch die Corona-Pandemie weiter zu. Seit März 2022 verschärft darüber die Kriegssituation in der Ukraine und die damit einhergehende Inflation zusätzlich die Finanzlage der GKV.

Was passiert, wenn nicht gegengesteuert wird?

Ein Anstieg des durchschnittlichen (Zusatz-)Beitragssatzes für das Jahr 2022 konnte nur durch eine Kombination aus dem umstrittenen Vermögensabbau der Krankenkassen im vergangenen Jahr sowie einem Rekordzuschuss aus Bundesmitteln für das laufende Jahr in Höhe von 28,5 Milliarden Euro vermieden werden. Die Finanzlücke in 2023 soll gemäß GKV-FinStG durch einen Bundeszuschuss, durch eine weitere Abschmelzung der Kassenvermögen und eine Erhöhung der Zusatzbeiträge auf 0,3 Prozent gestopft werden. Ab 2024 ist die Finanzlage wieder ungesichert. Welche Folgen die strukturelle Unterfinanzierung der GKV perspektivisch haben wird, darauf weist eine aktuelle Studie des IGES-Instituts hin. Dieses prognostiziert, dass im Jahr 2025 in der GKV ein Defizit von 27,3 Milliarden Euro droht, vorausgesetzt der Ausgabenanstieg erfolgt im gleichen Tempo wie seit dem Jahr 2007. Zur Einordnung: Im Jahr 2021 betrug das verbliebene Defizit von Ausgaben und Einnahmen fünf Milliarden Euro. Prof. Dr. rer. pol. Jürgen Wasem hat unter dem Titel „Status quo und Perspektiven der aktuellen Finanzsituation der GKV“ Szenarien für die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung erstellt. Die primäre Unterdeckung in der GKV werde demnach im Jahr 2027 auf 75 Milliarden Euro anwachsen.

Was für Lösungsansätze sehen die Innungskrankenkassen?

Der Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP enthält leider zur Frage der Finanzierung nur wenig Konkretes. Umso wichtiger ist es aus unserer Sicht, dass die im Koalitionsvertrag enthaltenen Punkte – wie die Zusicherung der regelhaften Dynamisierung des Bundeszuschusses, höhere Beiträge für ALG-II-Bezieher und die versprochenen Maßnahmen im Arzneimittelbereich – zeitnah umgesetzt werden.

Die Innungskrankenkassen sehen mehrere Lösungsansätze, die parallel verfolgt werden müssen, um die strukturelle Unterfinanzierung der GKV auszugleichen und die Finanzierung der GKV nachhaltig zu sichern.

I. Bundeszuschuss zur GKV

Die Innungskrankenkassen schlagen einen Ausgleich versicherungsfremder Leistungen durch einen Bundeszuschuss vor, der nicht pauschal abgegolten, sondern in seiner Höhe ausverhandelt und dann dynamisch, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, angepasst wird. Damit soll die aktuelle Situation, dass die GKV jährlich als Bittsteller gegenüber der Politik antreten muss, beseitigt werden.

Für eine Dynamisierung bieten sich verschiedene Parameter an: die Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP), der Bruttolöhne bzw. der Grundlohnsumme, der Leistungsausgaben der GKV sowie eine Anpassung an die Inflationsrate. In der unten stehenden Tabelle ist die durchschnittliche Entwicklung der wirtschaftlichen Kennzahlen von 2017 bis 2021 dargestellt. Auf Basis dieser Faktoren hätte sich eine Anpassung des allgemeinen Bundeszuschusses von 14,5 Milliarden Euro aus dem Jahr 2017 wie folgt weiter entwickelt:

	nominales BIP	Bruttolöhne	Grundlohnsumme	Inflationsrate	Leistungsausgaben GKV
Durchschnittliche Entwicklung von 2017-2021	2,63 %	3,26 %	2,86 %	1,74 %	3,99 %
Bundeszuschuss mit Dynamisierung	16,51 Mrd. Euro	17,02 Mrd. Euro	16,70 Mrd. Euro	15,81 Mrd. Euro	17,63 Mrd. Euro

(Quelle: Eigene Berechnungen, IKK e.V.)

Unser Vorschlag: *Es geht darum, zunächst eine Definition der versicherungsfremden Leistungen vorzunehmen, um darauf aufbauend die Höhe der Ausgleichssumme festzulegen und gesetzlich zu verankern. Gleichzeitig sollte gesetzlich ein Dynamisierungsfaktor festgelegt werden, der sich sowohl an der Bruttolohnentwicklung wie der Inflationsrate bemisst (Mittelwert). Zukünftig wäre bei einer Erweiterung des Leistungskatalogs der GKV um weitere versicherungsfremde Leistungen folgerichtig eine Anpassung vorzunehmen.*

Abkehr vom alleinigen Lohnkostenmodell

1. Verbreiterung der Einnahmehasis der GKV durch Partizipation an Steuereinnahmen

Zur nachhaltigen Finanzierung der GKV ist zwingend eine Verbreiterung der Einnahmehasis der GKV erforderlich. Dies könnte durch eine *Partizipation an Steuereinnahmen* erreicht werden.

Unser Vorschlag: *Ein Anteil des Steuereinkommens auf verschiedene Steuerarten wird seitens des Bundes an die GKV ergänzend zum bisherigen Bundeszuschuss abgeführt. In Frage käme ein Anteil an den Einnahmen des Staates aus Genusssteuern, einer zukünftigen Zucker- und Fettsteuer sowie einer Umweltsteuer.*

a) Genusssteuern

Der Staat erhebt Genusssteuern z. B. auf Tabak und Alkohol, um durch ein Preissignal gesundheitsbewusstes Verhalten zu bewirken. Da der übermäßige Genuss von Tabak und Alkohol erhebliche Folgekosten für die GKV verursacht, wäre eine Beteiligung der GKV an den Einnahmen des Staates angebracht.

Die Staatseinnahmen aus der Alkohol-, Zwischenerzeugnis-, Alkopop-, Bier- sowie Schaumwein- und Tabaksteuer lagen in den letzten vier Jahren konstant zwischen 17,4 und 17,9 Milliarden Euro.

Alleine die direkten Krankheitskosten durch Rauchen werden nach Angaben des „Tabakatlas Deutschland 2020“ des Deutschen Krebsforschungszentrums (DKFZ) auf jährlich 30,32 Milliarden Euro geschätzt. Die Kosten durch schädlichen Alkoholkonsum werden im „Alkoholatlas Deutschland 2017“ des DKFZ mit 9,15 Milliarden Euro angegeben.

Unser Vorschlag: *Von den Steuereinnahmen aus der Tabak- und Alkoholsteuer wird ein zu vereinbarendes Anteil zur Finanzierung der Sozialversicherung herangezogen.*

b) Zucker- und Fettsteuer

Seitens der Ampelregierung ist Medienberichten zufolge eine sogenannte „Limosteuer“ in Planung. Zum Vergleich: In Großbritannien gilt seit April 2018 eine Steuer auf zuckerhaltige Getränke mit Ausnahme von Fruchtsäften und Getränken auf Milchbasis. Die Steuereinnahmen der Soft Drinks Industry Levy (SDIL), der Zuckersteuer, beliefen sich in Großbritannien im Steuerjahr 2020/2021 auf 301 Millionen britische Pfund (ca. 350 Millionen Euro).

Mit einer Zucker- bzw. Fettsteuer könnte eine gesundheitspolitische Lenkung erfolgen, gleichzeitig käme eine Steuerfinanzierung für die Präventionsausgaben bzw. ein Zuschuss zu den Krankheitskosten in Frage.

Derzeit sind drei von fünf Menschen in Deutschland übergewichtig. Dies zieht entsprechende gesundheitliche Konsequenzen und Belastungen für die Krankenversicherung nach sich. Die Krankheitskosten durch Adipositas werden nach dem „Weißbuch Adipositas“ (2016) auf bis zu 29,39 Milliarden Euro geschätzt.

Unser Vorschlag: *Im Falle einer Erhebung einer Zucker- und Fettsteuer wird ein Anteil davon zur Finanzierung der Sozialversicherung herangezogen.*

c) Umweltsteuer

Bereits im Jahr 1999 wurde eine ökologische Steuerreform (insbesondere Mineralöl- und Stromsteuer, Auktionierung von Emissionsberechtigungen im Emissionshandel, KFZ-Steuer, Gebühren auf Abwasser und Abfall) durchgeführt. Im Jahr 2020 beliefen sich die Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern auf 57,1 Milliarden Euro. Bei diesen Steuereinnahmen wurde die GKV bislang nicht berücksichtigt, obwohl die Umweltverschmutzung Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen hat und die GKV infolge dessen auch gesellschaftliche Kosten trägt.

Unser Vorschlag: *Von den Steuereinnahmen aus den Umweltsteuern wird ein zu vereinbarendes Anteil zur Finanzierung der Sozialversicherung herangezogen.*

2. Solidarischer Ausgleich von lohnintensiven und weniger-lohnintensiven Beschäftigungssektoren

Die Sozialversicherungssysteme sind in ihrer Finanzierung auf sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse angewiesen. Aufgrund zunehmender Automatisierung und Digitalisierung gehen sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze verloren, gleichzeitig entstehen neue Formen der Arbeit, die sich nicht immer im klassischen System von abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit einordnen lassen. In der Folge sinken die beitragspflichtigen Einnahmen, gleichzeitig wird das Solidarsystem aber zur Absicherung herangezogen und belastet.

a) Digital-/ Maschinensteuer

Im Hinblick auf die moderne globale Wirtschaft sind nationale Steuervorschriften nicht mehr zeitgemäß. In den geltenden nationalen Steuervorschriften wird nicht berücksichtigt, wie in der digitalen Welt Gewinne generiert werden und welche Rolle die Nutzer bei der Wertschöpfung spielen. International aufgestellte Konzerne entziehen sich damit ihrer Verantwortung zur Finanzierung der gesamtgesellschaftlichen Aufgaben, profitieren aber davon sowie vom Niveau der Absicherung durch die Sozialversicherungssysteme.

Im Jahr 2018 hat die Europäische Kommission hierzu zwei Gesetzgebungsvorschläge gemacht: Die erste Initiative sieht vor, die Körperschaftsteuer-Vorschriften zu überarbeiten, damit Gewinne dort registriert und besteuert werden, wo über digitale Kanäle konkrete Interaktionen zwischen Unternehmen und Nutzern stattfinden. Diese Option ist die von der Kommission bevorzugte langfristige Lösung. Der zweite Vorschlag folgt dem Ruf mehrerer Mitgliedstaaten nach einer Übergangssteuer für die wichtigsten digitalen Tätigkeiten, die derzeit in der EU überhaupt nicht besteuert werden.

Mit einer Digital- bzw. Maschinensteuer könnten die Konzerne in die Verantwortung für die Finanzierung der gesamtgesellschaftlichen Aufgaben einbezogen werden.

Unser Vorschlag: *Im Fall einer Erhebung der Digital-/Maschinensteuer wird ein Anteil davon zur Finanzierung der Sozialversicherung herangezogen.*

b) Beteiligung der Plattformwirtschaft

Plattformarbeit¹ ist für etwa zwei Prozent der Erwachsenen in 14 EU-Mitgliedstaaten die Haupteinnahmequelle, bis zu acht Prozent erzielen mit ihr Gelegenheitsinkünfte. Plattformarbeiter gelten als selbstständige Auftragnehmer. Anders als betriebszugehörige Personen unterliegen die Löhne nicht dem Steuerabzug durch den Arbeitgeber. Um eine gerechte Beteiligung der Plattformwirtschaft an der Finanzierung der Sozialversicherung zu gewährleisten, sollten Plattformen bei Sozialabgaben beteiligt werden. Hierzu gibt es auch gerade einen europäischen Richtlinienentwurf, der vorsieht, zukünftig bei der Plattformarbeit generell ein Angestelltenverhältnis anzunehmen. Damit wäre dann auch die Aufnahme in die sozialen Sicherungssysteme verbunden.

¹ Plattformarbeit bezeichnet jede Arbeit, die über eine Plattform oder auf einer Plattform erbracht oder von einer Plattform vermittelt wird und im Rahmen verschiedenster regulärer und atypischer Beschäftigungsformen und Arbeitsverhältnisse geleistet werden kann. Die Arbeitsverhältnisse sind hierbei befristet bzw. wird Arbeit als einzelner Auftrag erledigt.

Alternativ wäre zu überlegen, für die atypischen Beschäftigungsverhältnisse neue Regelungen zu finden, wie es z. B. im Rahmen der Versicherung der Künstlersozialkasse (KSK) geschehen ist. Anders als bei freiwillig Versicherten zahlen Mitglieder der KSK nur einen entsprechenden Arbeitnehmeranteil, der sich auf Basis des geschätzten Gewinns aus künstlerischer und/oder publizistischer Arbeit für das folgende Jahr bemisst. Die KSK stockt die Beträge auf aus einem Zuschuss des Bundes (20 %) und aus Sozialabgaben von Unternehmen (30 %), die Kunst und Publizistik verwerten. Das Modell ließe sich auf Plattformwirtschaft adaptieren, so dass Arbeitnehmer entlastet und Plattformen an den Sozialabgaben beteiligt werden.

Alternative Modelle gibt es auch in Europa: In Estland wurde im Rahmen eines „vereinfachten Besteuerungsgesetzes“ für Selbständige ein „unternehmerisches Einkommenskonto“ eingeführt. Es handelt sich hierbei um ein Konto, auf das eine Person ihr unternehmerisches Einkommen übertragen kann und das mit 20 Prozent besteuert wird. Dies soll dann zwischen den Sozialabgaben, einschließlich der Krankenversicherung, Beiträgen zur ersten und zweiten Säule der Rente und der Einkommenssteuer aufgeteilt werden. Allerdings ist diese Regelung nicht verpflichtend. In Frankreich wird durch das Gesetz über die Finanzierung der sozialen Sicherheit 2017 den Plattformarbeitern die Möglichkeit eingeräumt, die Plattform damit zu beauftragen, gegenüber zuständigen Stellen notwendige Erklärungen zu den Erwerbseinkünften zu geben und die Beitragsabführung durchzuführen.

Unser Vorschlag: *Plattformarbeit ist sozialversicherungspflichtig auszugestalten. Alternativ wäre eine am Umsatz orientierte Beteiligung der Plattformwirtschaft an den Kosten der Sozialversicherung einzuführen. Zusätzlich wäre für die Plattformwirtschaft das Modell der Künstlersozialkasse (KSK) zu diskutieren.*

Für Rückfragen:

Jürgen Hohnl
Geschäftsführer des IKK e.V.
Tel.: +49 30 202491-0
E-Mail: juergen.Hohnl@ikkev.de

Iris Kampf
Pressesprecherin des IKK e.V.
Tel.: +49 30 202491-32
Mobil: +49 170 9109103
E-Mail: iris.kampf@ikkev.de