

**Stellungnahme des
Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zur**

**Öffentlichen Anhörung des
Bundestagssausschusses für Gesundheit zu den**

Anträgen der Fraktionen

FDP: Gesundheitsfonds stoppen – Beitragsautonomie der Krankenkassen bewahren
- Drucksache 16/7737 -

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Gesundheitsfonds stoppen – Morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich einführen
- Drucksache 16/9559 -

DIE LINKE: Das Gesundheitssystem nachhaltig und paritätisch finanzieren – Gesundheitsfonds, Zusatzbeiträge und Teilkaskotarife stoppen
- Drucksache 16/10318 –

am 15. Oktober 2008



I. Allgemeine Bewertung:

Der DGB hat in der Vergangenheit bereits ausführlich die Einführung des Gesundheitsfonds heftig kritisiert. Grund dafür war und ist, dass er die Finanzprobleme der Gesundheitsversorgung nicht löst.

Mit dem Gesetzesbeschluss wird vor allem das Hauptproblem, die strukturelle Einnahmeschwäche der Gesetzlichen Krankenkassen, nicht aufgefangen. Statt andere Einkommensarten zur Finanzierung mit heranzuziehen, die privaten Versicherungsunternehmen mit in die Pflicht zu nehmen und die Steuerfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben zügig auszubauen, werden die Versicherten einseitig mit den Kostensteigerungen der Zukunft belastet.

Die Konstruktion des Fonds sieht vor, dass die Beitragszahlungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer nur in der Anfangsphase 100 Prozent der Ausgaben decken sollen. Danach wird der Fonds, laut Gesetz, die Ausgaben nur zu mindestens 95 Prozent decken. Das hat eine strukturelle Unterfinanzierung der gesetzlichen Krankenkassen zur Folge. Die Folgen werden die Versicherten und Patienten in Form von Leistungsausgrenzungen, Billigtarifen und in Form des von der Bundesregierung geplanten Zusatzbeitrags zahlen müssen.

Da ein solcher Zusatzbeitrag die Belastungen einseitig bei den Versicherten ablädt, wird die paritätische Finanzierung der GKV weiter zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verschoben. Weil dies das zentrale Ventil ist, über das Kostensteigerungen in Zukunft aufgefangen werden sollen, ist die Dynamik seiner Steigerung absehbar, wenn er erst einmal eingeführt ist.

Stattdessen fordert der DGB, die Einnahmehasis der Krankenkassen durch den Einbezug anderer Einkommensarten, eine baldige adäquate Steuerfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Leistungen und den Einbezug der privaten Krankenversicherungsunternehmen in einen Finanzausgleich zu verbessern.

Im Zuge der Fondseinführung verabschiedeten die Regierungsfractionen in diesen Tagen auch den einheitlichen Beitragssatz für die gesetzlichen Krankenkassen.

Die Koalitionsspitzen haben sich darauf verständigt, die Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) im Zuge des geplanten Gesundheitsfonds pauschal auf 15,5 Prozentpunkte anzuheben und im Gegenzug den Arbeitslosenversicherungsbeitrag auf 3,0 Prozentpunkte – befristet für 18 Monate sogar auf 2,8 Prozentpunkte – zu senken.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt grundsätzlich die Absicht, Belastungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu vermeiden, wenn gleichzeitig gewährleistet ist, dass die solidarische Absicherung der elementaren Lebensrisiken keinen Schaden nimmt.

Die Einigung der Koalitionsspitzen ist aus unserer Sicht jedoch hoch problematisch. Einerseits ist nicht solide gewährleistet, dass das Gesundheitswesen mit einem pauschalen Beitragssatz von 15,5 Prozentpunkten tatsächlich kostendeckend finanziert werden kann. Unsere Bedenken verbinden sich nicht zuletzt mit dem voraussichtlich drastischen Anstieg der Ausgaben. Es steht zu befürchten, dass der geplante Gesundheitsfonds schon zu Beginn nicht – wie versprochen – zu 100 Prozent ausfinanziert wird und viele Krankenkassen schon im Wahljahr 2009 gezwungen sein werden, Zusatzbeiträge von den Versicherten zu verlangen. Eine solche Unterfinanzierung des Gesundheitswesens ist umso schwerwiegender, weil zukünftige Kostensteigerungen nach der Konstruktion des Gesundheitsfonds ausschließlich über die individuellen Zusatzbeiträge von den Versicherten getragen werden sollen.

Es ist schon jetzt davon auszugehen, dass die Krankenkassen, die heute einen höheren Beitragssatz als 15,5 Prozent haben, mit dem neuen Einheitsbeitrag nicht auskommen werden und schon 2009 für 1,3 Millionen Versicherte Zusatzbeiträge fällig werden. Auch die Kassen, deren Beitragssatz heute knapp unter den geplanten 15,5 Prozent liegen, können die zu erwartenden Kostensteigerungen von mindestens 0,5 Prozentpunkten nicht ausgleichen. Damit drohen weiteren 5,7 Millionen Versicherten in 2009 Zusatzbeiträge. Die Gesundheit wird mit dem Einheitsbeitrag also nicht nur für fast 90 Prozent der Versicherten teurer – sieben Millionen Versicherten drohen schon im Wahljahr auch noch Zusatzbeiträge. Es muss deshalb durch eine gesetzliche Klarstellung gewährleistet werden, dass der Fonds generell kostendeckend ausfinanziert wird.

Andererseits ist – auch ein kostendeckender – Beitragssprung in der GKV vermeidbar. Der DGB hat dazu vorgeschlagen, die Mehrbelastungen durch eine angemessene Erhöhung des Steuerzuschusses für die Krankenversicherung von Hartz IV-Empfängern zu vermeiden. Derzeit zahlt der Bund dafür 118 Euro, die Durchschnittsausgaben der Krankenkassen pro Versichertem liegen jedoch bei 250 Euro. Eine entsprechende Anhebung der Steuermittel ist also sachlich angemessen. Gleichzeitig kann der Anstieg des Beitragssatzes deutlich gebremst werden. Es bleibt völlig unverständlich, warum die Bundesregierung diesem Vorschlag bislang nicht gefolgt ist.

Eine Kompensation steigender Krankenkassenbeiträge durch die nochmalige Absenkung der Beiträge zur Bundesagentur für Arbeit (BA) lehnt der DGB entschieden ab. Dadurch droht der BA im kommenden Jahr selbst bei guter Konjunkturentwicklung ein Defizit von mindestens fünf Milliarden Euro.

Angesichts der dramatischen Entwicklungen an den internationalen Finanzmärkten, der nicht absehbaren weltweiten Bankenkrise und den inzwischen deutlich nach unten korrigierten Wachstumsprognosen ist der geplante Eingriff in die Finanzausstattung des BA absolut fahrlässig. Die 18-monatige Befristung der Absenkung des BA-Beitrag auf 2,8 Prozentpunkte verdeutlicht zwar, dass die Bundesregierung die Gefahren erkennt, aber dennoch gewillt ist, die Risiken stillschweigend einzugehen.

Aus unserer Sicht ist eine solche Rechenschieber-Politik unverantwortlich. Es drängt sich geradezu der Eindruck auf, dass es sich ausschließlich um politisch opportune Beitragssätze handelt, die so aufeinander abgestimmt werden sollen, um den Eindruck zu erwecken, dass keine Mehrbelastungen entstehen würden. Doch selbst dies ist angesichts der drohenden Zusatzbeiträge für die Versicherten unwahr.

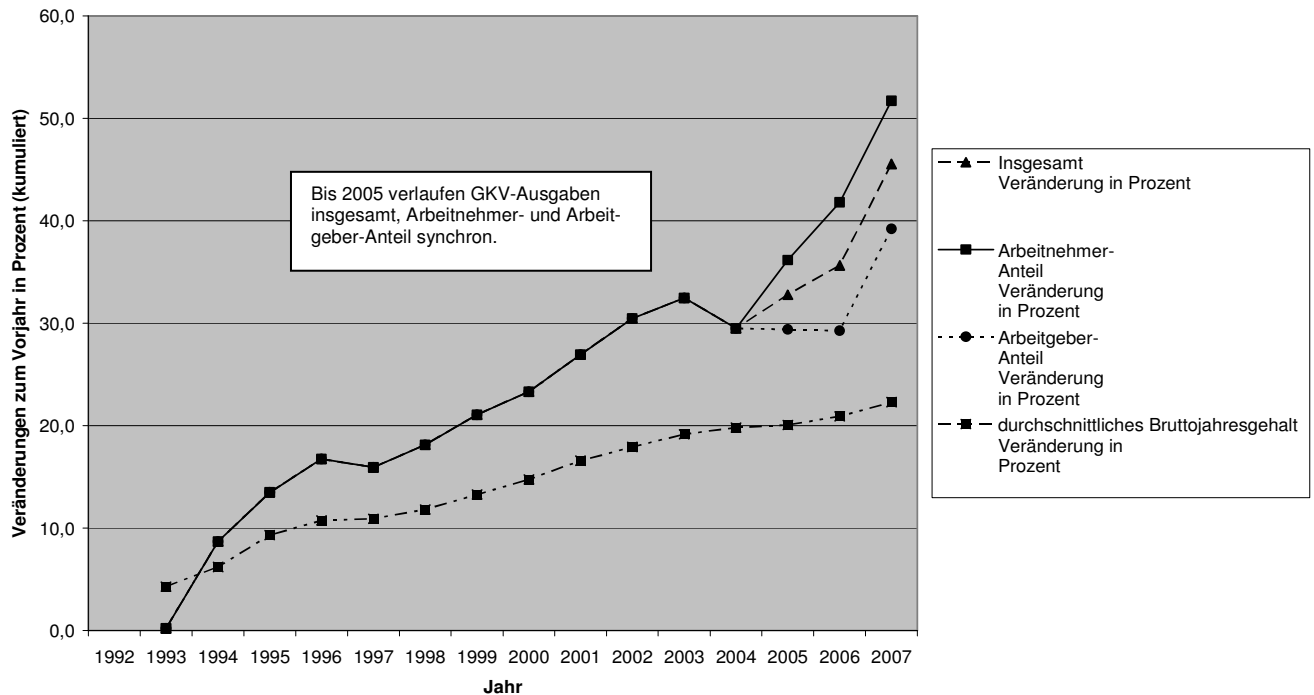
Wir warnen deshalb eindringlich vor einer derartigen Abgabenrochade und können nur appellieren, über die Fraktionen im Deutschen Bundestag zu einer verantwortbaren nachhaltigen Politik zurückzukehren.

Ein Anstieg der Sozialabgaben ist vermeidbar, ohne die Arbeitslosenversicherung in Turbulenzen zu bringen.

Dabei geben wir zu bedenken, dass die Zielmarke der Koalition von 40 Prozent bei den Sozialabgaben allein wenig aussagekräftig bezüglich der tatsächlichen Belastungen ist.

Fakt ist, dass die Belastungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer seit Jahren deutlich höher ausfallen. Die Abgabenquote der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt bei 20,53 Prozent, der Arbeitgeberanteil dagegen nur bei 19,63 Prozent. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tragen demnach eine Mehrbelastung beim Beitragssatz von rund neun Milliarden Euro. Grund ist der so genannte Zusatzbeitrag, mit dem die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer seit dem Jahr 2005 einen Arbeitgeberanteil von 0,45 Prozentpunkten finanzieren müssen. Durch den Ausgabenstieg im Gesundheitswesen wuchs diese Mehrbelastung der Beschäftigten im Jahr 2006 auf 8,5 Milliarden Euro und 2007 auf 9,3 Milliarden Euro. Der Arbeitnehmeranteil an den Ausgaben der GKV ist seit 1992 um zusammengenommen 51,7 Prozent auf 81,5 Milliarden gestiegen.

Entwicklung GKV-Ausgaben und durchschnittliches Bruttojahresgehalt 1993 - 2007



Quelle: Statistisches Bundesamt, Gesundheitsberichterstattung des Bundes, BMAS, Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, eigene Berechnungen

Darüber hinaus liegt die tatsächliche Belastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund von Praxisgebühren, Zuzahlungen für Krankenhausaufenthalte, Heil- und Hilfsmittel oder Zahnersatz noch deutlich höher. Wenn also Ärzte angeblich gerechter entlohnt werden sollen, bedeutet dies in Wahrheit immer weniger Bruttoeinkommen für GKV-Mitglieder.

Nicht zuletzt wegen der zu befürchtenden Unterfinanzierung des Gesundheitsfonds ist es das Mindeste, dass der so genannte Einheitsbeitrag auch tatsächlich einheitlich und zu gleichen Teilen von Arbeitgebern und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern finanziert wird. Wir fordern daher eindringlich, die Schiefelage bei der Finanzierung des Gesundheitswesens noch vor Einführung des Fonds zu korrigieren.

II. Zu den Anträgen im Einzelnen

Zum Antrag der FDP-Fraktion „Gesundheitsfonds stoppen – Beitragsautonomie der Krankenkassen bewahren“, Drucksache 16/7737:

Der DGB unterstützt die Absicht des Antrages, den Gesundheitsfonds zu verhindern und die Beitragsfestsetzung für die gesetzliche Krankenversicherung wieder in die Hände der sozialen Selbstverwaltung zu legen.

Die im Antrag zitierte IfG-Expertise für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) kommt jedoch zu dem gleichen Schluss wie die Bundesregierung und kommt damit der Forderung der Arbeitgeberverbände, nach einem möglichst niedrigen Beitragssatz, entgegen.

Dass aufgrund der Teuerung jedoch vor allem die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer belastet werden, wird angesichts der Ausgabensteigerungen in der GKV (s. Allgemeine Bewertung) deutlich. An dieser einseitigen Sicht übt der DGB verständlicherweise Kritik, denn wir benötigen wieder mehr soziale Gerechtigkeit in der GKV.

Der DGB möchte das Plädoyer der FDP für Beitragsautonomie als Einsatz für eine starke soziale Selbstverwaltung der Sozialpartner verstanden wissen.

Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gesundheitsfonds stoppen – Morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich einführen“, Drucksache 16/9559:

Der DGB unterstützt die Antragsteller in dem Vorhaben, den Gesundheitsfonds zu verhindern und den morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich (morbiRSA) einzuführen. Denn beides ist in einen gesetzlichen Zusammenhang gestellt worden. Allerdings ist aus Sicht des DGB auch die Einführung eines morbiRSA ohne den Gesundheitsfonds möglich und notwendig. Das ist der Unterschied: Der Gesundheitsfonds ist sachlich nicht begründet, der morbiRSA ist sachlich dringend geboten.

In der Begründung des Antrages kommt die Einschätzung zum Ausdruck, dass die Verteilungskonflikte zunehmen werden. Der DGB ist demgegenüber der Meinung, dass die Verteilungskonflikte bereits zugenommen haben. Verlierer sind dabei in letzter Zeit immer die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – unabhängig davon, ob sie Mitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung oder Kunden privater Krankenversicherungsunternehmen sind. Allein die abhängig Be-

schäftigten haben im Jahr 2006 etwa 149 Milliarden Euro der Gesundheitsausgaben getragen. Im Vergleich zu den Gesamtausgaben macht das 60,1 Prozent. Dem gegenüber finanzierten die öffentlichen Haushalte gerade einmal 13 Milliarden Euro, was einen Anteil an den Gesamtausgaben von nur etwa 5,5 Prozent ergibt. Zum Vergleich: Im Jahr 1992 betrug der Anteil der öffentlichen Haushalte an den Gesundheitsausgaben noch 11 Prozent. Für den DGB ist diese finanzielle Verteilung zulasten der abhängig Beschäftigten eine grobe Ungerechtigkeit.

Umgekehrt wird natürlich auch Macht umverteilt – und die Frage, ob das nicht der tiefere Sinn der Fondslösung ist, muss erlaubt sein. Zulasten der sozialen Selbstverwaltung der Sozialpartner wird seither vermehrt durch staatliche Ebenen gesteuert. „Weniger zahlen, mehr bestimmen!“ ist auf die Rolle des Bundes bezogen das Resümee der letzten Gesundheitsreformen.

Der DGB teilt die Einschätzungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass der politische Druck auf die Gestaltung der Beitragssätze steigen wird. Dies ist bereits in diesem Herbst zu sehen. Die publizierte Absicht der Bundesregierung einen kostendeckenden Beitragssatz zu beschließen, sieht der DGB als nicht erfüllt an. Zusatzbeiträge, die allein von den Versicherten getragen werden müssen, sind für das nächste Jahr wahrscheinlich.

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Das Gesundheitssystem nachhaltig und paritätisch finanzieren – Gesundheitsfonds, Zusatzbeiträge und Teilkaskotarife stoppen“. Drucksache 16/10318:

Der DGB unterstützt die dem Antrag zugrundeliegenden Intentionen, die Belastungen der abhängig Beschäftigten und die Entlastungen der Arbeitgeber durch die Gesundheitspolitik zu thematisieren. Der DGB ist jedoch der Meinung, dass auch die Entlastung der öffentlichen Haushalte bei gleichzeitig zunehmender Steuerungskompetenz zu kritisieren ist (vgl. Stellungnahme zum Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN).

Der DGB teilt die Forderung nach einer Bürgerversicherung wie DIE LINKE, aber auch wie SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Im Übrigen verweist der DGB auf den allgemeinen Teil seiner Stellungnahme.