

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
17(14)0074(27)
gel. VB zur Anhörung am 25.10.
10_GKV-FinG_Block I
18.10.2010

Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund

für die Öffentliche Anhörung

vor dem Ausschuss für Gesundheit

des Deutschen Bundestages

am 25. Oktober 2010

zu dem

Entwurf eines Gesetzes zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen

Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung

(GKV-Finanzierungsgesetz – GKV-FinG)

- BT-Drucksache 17/3040 -

Zu dem Entwurf eines Gesetzes zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzierungsgesetz – GKV-FinG) – BT-Drucksache 17/3040 – nimmt die Deutschen Rentenversicherung Bund wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkung

Von einer grundsätzlichen sozialpolitischen Bewertung des Gesetzentwurfs eines GKV-Finanzierungsgesetzes durch die Deutsche Rentenversicherung Bund wird abgesehen, weil es hierbei ganz überwiegend um strukturelle Fragen und damit verbundene Wirkungen des Finanzierungssystems der gesetzlichen Krankenversicherung geht. Die nachfolgenden Bewertungen und Anmerkungen beschränken sich deshalb auf die im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen, die unmittelbar den Aufgabenbereich der Deutschen Rentenversicherung betreffen.

II. Grundsätzliche Anmerkungen

Der Entwurf des GKV-Finanzierungsgesetzes sieht u. a. die Einführung eines Sozialausgleiches vor, der direkt bei den Arbeitgebern und für Rentenbezieher direkt bei den Rentenversicherungsträgern durchgeführt bzw. umgesetzt werden soll.

1. Deutlicher Anstieg des Verwaltungsaufwandes bei den Rentenversicherungsträgern

In den einleitenden Ausführungen zum Gesetzentwurf wird darauf verwiesen, dass der Sozialausgleich „im Rahmen der EDV-gestützten Abrechnung von Löhnen, Gehältern und Renten leicht handhabbar“ sei. In Bezug auf die durch das Gesetz entstehenden Bürokratiekosten heißt es, dass u. a. den Sozialversicherungsträgern aufgrund der Durchführung des Sozialausgleichs „geringe Mehrbelastungen durch den erforderlichen Verwaltungsaufwand“ entstehen. Für die Rentenversicherungsträger trifft dies nicht zu, weil bei ihnen die Durchführung des Sozialausgleichs zu einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und damit verbunden zu erheblichen Kosten führen wird.

- Damit die Rentenversicherungsträger den vorgesehenen Sozialausgleich im Rahmen ihrer EDV-Programme überhaupt umsetzen bzw. für jeden Einzelfall berechnen können, bedarf es zunächst zahlreicher umfangreicher Anpassungen, sowohl in den Kernverfahren als auch im Rentenzahlverfahren sowie im maschinellen KVdR-Meldeverfahren. Neben sonstigen Funktionserweiterungen sind außerdem die Darstellungen in den Rentenbescheiden (einschließlich Rentenberechnung), das Kontoauszugsverfahren und das

Rentenbezugsmitteilungsverfahren anzupassen. Erfahrungsgemäß werden zudem nicht sämtliche Vorgänge vollmaschinell berechnet werden können, sondern müssen durch die Sachbearbeitung bearbeitet werden. Allein für das hierfür erforderliche Personal entstehen voraussichtlich Mehrkosten von bis zu 7 Millionen EUR jährlich.

- Von der Umsetzung des Sozialausgleichs für die Rentenbezieher tangiert sind nicht allein die Rentenversicherungsträger. Die vorgesehenen Regelungen erfordern auch eine Erweiterung bzw. Modifizierung bestehender Verfahren beim Renten Service der Deutschen Post AG und bei den Krankenkassen, wodurch auch diesen zusätzlicher Verwaltungs- und Kostenaufwand entstehen wird.

- Sofern aufgrund verspäteter Meldungen der beteiligten Stellen (z. B. der Krankenkassen) rückwirkende Korrekturen in Bezug auf einen zunächst durchgeführten Sozialausgleich vorzunehmen sind, wird dies zu weiterem Verwaltungsaufwand führen. So müssten die Rentenversicherungsträger in den Fällen, in denen die Krankenkasse im Falle des Bezuges weiterer beitragspflichtiger Einnahmen feststellt, dass kein Anspruch auf Sozialausgleich besteht, den zunächst ausschließlich auf den Rentenzahlbetrag gewährten Sozialausgleich rückabwickeln. Die zu wenig gezahlten Mitgliedsbeiträge zur Krankenversicherung wären aus der Rente nachzuerheben und für die Zukunft der (ungeminderte) Mitgliedsbeitrag von 8,2 v. H. einzubehalten und an den Gesundheitsfonds abzuführen. Wenn die Krankenkasse im Rahmen der ihr obliegenden Anspruchsprüfung bei Bezug weiterer beitragspflichtiger Einnahmen feststellt, dass ein geringerer Sozialausgleichsanspruch besteht und der Sozialausgleich von einer anderen Beitrag abführenden Stelle durchzuführen wäre, müssten die Rentenversicherungsträger ebenfalls den zunächst gewährten Sozialausgleich rückabwickeln. Die zu wenig gezahlten Mitgliedsbeiträge zur Krankenversicherung sowie zusätzliche Mitgliedsbeiträge aus 2 v. H. des Rentenzahlbetrages (also insgesamt 10,2 v. H.) wären aus der Rente nachzuerheben und für die Zukunft ein erhöhter Mitgliedsbeitrag von 10,2 v. H. einzubehalten und an den Gesundheitsfonds abzuführen. Die Rentenbezieher müssten von den Rentenversicherungsträgern nach vorheriger Anhörung hierüber einen Bescheid erhalten.

Eine Aussage darüber, in wie vielen Fällen neben der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung weitere beitragspflichtige Einnahmen bezogen werden und ggf. ein Sozialausgleichsanspruch besteht, kann nicht getroffen werden. Die Statistiken der gesetzlichen Rentenversicherung enthalten keine Informationen über Art und Höhe von (beitragspflichtigem) Einkommen außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung (z. B. Versorgungsbezüge). Eine Ausnahme bilden lediglich Versichertenrenten vor Erreichen der Regelaltersgrenze, bei denen aufgrund des Bezuges von Einkommen die individuellen Hinzuverdienstgrenzen überschritten werden, sowie Renten wegen Todes mit Einkom-

mensanrechnung. Zum 31. Dezember 2009 handelte es sich hier um insgesamt ca. 3,8 Mio. Renten.

- Sowohl bei der Einführung des Sozialausgleichs als auch bei dessen zukünftiger dauerhafter Umsetzung entstände also den Rentenversicherungsträgern – entgegen den einleitenden Ausführungen zum Gesetzentwurf – ein beträchtlicher Verwaltungs- und Bürokratieaufwand. Deshalb stellt sich die grundsätzliche Frage, ob es angesichts dieses Befundes überhaupt gerechtfertigt bzw. sinnvoll ist, die Aufgabe der Umsetzung bzw. Durchführung des ausschließlich das System der gesetzlichen Krankenversicherung betreffenden Sozialausgleichs für die Rentenbezieher den Rentenversicherungsträgern zu übertragen. Da den Krankenkassen in vielen Fallgestaltungen ohnehin die Prüfung bzw. Überprüfung eines gewährten Sozialausgleichsanspruchs obliegen soll und ihnen dadurch auch zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen wird, erscheint die Durchführung des Sozialausgleichs von Beginn an allein durch die Krankenkassen zur Vermeidung des dargestellten erheblichen Verwaltungsmehraufwandes bei den Rentenversicherungsträgern wesentlich sinnvoller.
- Sollte es bei der Zuständigkeit der Rentenversicherungsträger für die Durchführung des Sozialausgleichs bleiben, sollte jedoch geregelt werden, dass der Rentenversicherung die durch die Durchführung des Sozialausgleichsverfahrens entstehenden Verwaltungskosten zu erstatten sind. Das Sozialausgleichsverfahren ist keine den originären Zuständigkeitsbereich der gesetzlichen Rentenversicherung betreffende Aufgabe, es handelt sich vielmehr um eine originär das System der gesetzlichen Krankenversicherung betreffende und aus Steuermitteln zu finanzierende besondere Aufgabe, deren Umsetzung nicht zu einer zusätzlichen (Kosten-) Belastung der Solidargemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung führen darf. Der Gesetzentwurf selbst erwähnt mehrfach die Steuerfinanzierung des Sozialausgleichs. Diese muss auch für die Kosten der verwaltungsmäßigen Umsetzung des Sozialausgleichs gelten.

2. Durchführung des Sozialausgleichsverfahrens durch die Rentenversicherungsträger

Falls es bei der Zuständigkeit der Rentenversicherungsträger für die Durchführung des Sozialausgleichsverfahrens bleibt, sollte das Verfahren für die Bezieher von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung wie folgt geregelt werden:

Sofern der Rentenversicherungsträger nicht bereits aus anderen Gründen Kenntnis vom Bezug weiterer beitragspflichtiger Einnahmen des Rentenbeziehers hat, prüft er stets bezogen auf die von ihm gewährte Rente den Anspruch auf Sozialausgleich und führt diesen bei bestehendem Anspruch in Form einer Verringerung des vom Rentner zu tragenden Mitglieds-

beitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung durch. Das gilt solange, bis der Rentenversicherungsträger von der Krankenkasse eine gegenseitige Mitteilung bezüglich des Sozialausgleichsanspruchs erhält.

Dieses Verfahren setzt entgegen § 242b Abs. 3 SGB V-E voraus, dass die Rente – unabhängig von ihrer tatsächlichen Höhe – stets als „Haupteinkommensquelle“ gilt, so dass in diesen Fällen immer der Träger der Rentenversicherung die den Sozialausgleich durchführende Beitrag abführende Stelle ist. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Untergrenze von 260 EUR, bis zu der der Rentenversicherungsträger nicht automatisch als „Haupteinkommensquelle“ gelten soll, wird abgelehnt. Denn in den Fällen, in denen der Rentenversicherungsträger aufgrund eines Rentenzahlungsbetrages von bis zu 260 EUR nicht die (den Sozialausgleich durchführende) „Haupteinkommensquelle“ wäre und daher nach § 242b Abs. 3 SGB V-E den erhöhten Beitragsanteil von 10,2 v. H. von der Rente einzubehalten hätte, wäre mit erheblichen negativen Reaktionen der betroffenen Rentenbezieher zu rechnen. Diese würden den erhöhten Beitragseinbehalt und die damit verbundene Minderung des Rentenauszahlungsbetrages – wie das in der Vergangenheit schon mehrfach bei Beitragssatzerhöhungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Fall war – als Rentenkürzung empfinden. Die nach § 242b Abs. 3 SGB V-E vorgesehene Möglichkeit einer Absenkung des dem Rentner faktisch zur Verfügung stehenden Rentenauszahlungsbetrages wird deshalb abgelehnt. Sie hätte unweigerlich einen Vertrauensverlust für die Rentenversicherung in der Öffentlichkeit zur Folge.

Die vorgesehene Regelung sollte infolgedessen so modifiziert werden, dass Kürzungen der Rentenauszahlungsbeträge durch die Rentenversicherungsträger als Folge eines überhöhten Sozialausgleichs bei einer anderen Beitrag abführenden Stelle – auch bei einem monatlichen Rentenzahlungsbetrag von bis zu 260 EUR – ausgeschlossen sind. Sollte es jedoch bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Untergrenze von bis zu 260 EUR verbleiben, bedarf es für den Fall des Bezuges mehrerer Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (z. B. Versicherten- und Hinterbliebenenrente) einer Regelung, dass diese Renten für die Prüfung der Untergrenze zusammenzurechnen sind, und zwar unabhängig davon, ob sie von einem oder mehreren Rentenversicherungsträgern gezahlt werden.

3. Notwendige Vorarbeiten durch die Krankenkassen

In den Fällen mit mehreren beitragspflichtigen Einnahmen des Rentners hat die Krankenkasse den Anspruch auf Sozialausgleich zu prüfen und das Ergebnis den Beitrag abführenden Stellen (also auch dem zuständigen Rentenversicherungsträger) mitzuteilen (§ 242b Abs. 3 SGB V-E).

Fristen für die Durchführung dieser Prüfung sind im Gesetz nicht genannt. Damit die Rentenversicherungsträger keine umfangreichen Korrekturen vornehmen müssen (vgl. hierzu Ausführungen unter 1.), wird eine zügige Prüfung durch die Krankenkassen erforderlich sein. Es sollte gesetzlich geregelt werden, dass die Krankenkassen dies sicherzustellen haben.

4. Erhöhung des allgemeinen Beitragsatzes auf 15,5 v. H.

Für die Rentenversicherungsträger ist es zwingend erforderlich, dass der ab dem 1. Januar 2011 geltende allgemeine Beitragssatz in der gesetzlichen Krankenversicherung bis spätestens 1. November 2010 rechtsverbindlich festgesetzt wird. Andernfalls könnten die aufgrund des Beitragssatzanstiegs erforderlichen Berechnungen nicht durchgeführt und die z. T. notwendigen Bescheide mangels fehlender Rechtsgrundlage nicht rechtzeitig erteilt werden, was u. a. auch rückwirkende Beitragsnacherhebungen für die Zeit ab 1. Januar 2011 zur Folge hätte. Dies wäre mit einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden. Betroffen hiervon wären auch erstmalige Rentenfestsetzungen mit einem laufenden Zahlungsbeginn im Januar 2011, bei denen eine rechtzeitige Bescheiderteilung zur Unterrichtung der Neurentner über den Rentenauszahlungsbetrag unerlässlich ist.

Während der allgemeine Beitragssatz bisher durch Rechtsverordnung bis zum 1. November für das Folgejahr festgelegt wird, sieht der Gesetzentwurf vor, dass für die Zeit ab 1. Januar 2011 der neue Beitragssatz in Höhe von 15,5 v. H. im Gesetz festgeschrieben wird. Aufgrund des voraussichtlich erst im Dezember 2010 abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens kann also der neue allgemeine Beitragssatz ab 2011 nicht bereits Anfang November 2010 verbindlich gesetzlich feststehen.

Da offensichtlich auch nicht daran gedacht ist, für 2011 nochmals eine Rechtsverordnung zu erlassen, bedarf es einer verbindlichen politischen Klärung, wie die Rentenversicherungsträger mit dieser Problematik umgehen sollen.

Sowohl bei Rentenerstfestsetzungen und Rentenneufeststellungen als auch nahezu für den gesamten Rentenbestand (ca. 22 Mio. Fälle in der allgemeinen Rentenversicherung) müssen die ab Januar 2011 zu zahlenden Renten sowie die Beitragszuschüsse für freiwillig und privat krankenversicherte Rentenbezieher spätestens im November 2010 berechnet werden, weil nach den technischen Verfahrensabläufen für die Aufnahme oder die Änderung von laufenden Zahlungen stets ein zeitlicher Vorlauf von zwei Kalendermonaten benötigt wird. Die Umrechnung des Rentenbestandes soll nicht von den Rentenversicherungsträgern selbst vorgenommen werden, sondern – wie auch schon bei vergangenen Beitragssatzänderungen oder den Rentenanpassungsverfahren – im Rahmen einer Sonderaktion unter Einbeziehung des Renten Service der Deutschen Post AG stattfinden.

Wenn aufgrund eines noch nicht feststehenden allgemeinen Beitragssatzes diese Umrechnung nicht spätestens im November 2010 beim Renten Service der Deutschen Post AG durchgeführt werden würde, müssten die Rentenversicherungsträger den gesamten Rentenzahlbestand zu einem späteren Zeitpunkt selbst neu berechnen. Dies hätte neben zusätzlichem Verwaltungsaufwand auch zur Folge, dass das in diesem Zusammenhang weitestgehend anwendbare und ebenfalls aufwand- und kostenreduzierende Kontoauszugsverfahren nicht genutzt werden könnte. Sämtliche Rentenbezieher müssten dann also per Bescheid über den geänderten Beitragseinbehalt aus ihrer Rente und die rückwirkende Beitragsnacherhebung für die Zeit ab Januar 2011 informiert werden.

5. Auswirkungen der „Weiterentwicklung“ der einkommensunabhängigen Zusatzbeiträge

Durch den Zusatzbeitrag wird das Netto-Rentenniveau vor Steuern sinken. Der einkommensunabhängige Zusatzbeitrag macht einen größeren Anteil an der Eckrente aus, als am Durchschnittsentgelt. Folglich wird die Verhältniszahl – das Netto-Rentenniveau vor Steuern – kleiner. Bisher hat eine Veränderung des Beitragssatzes die Rente und das Entgelt prozentual in gleichem Maße beeinflusst. Das Netto-Rentenniveau vor Steuern blieb hierdurch annähernd unverändert. Mit einem einkommensunabhängigen Zusatzbeitrag von beispielsweise 20 Euro wird die Eckrente mit ca. 1,6 Prozent belastet, das Durchschnittsentgelt aber nur mit etwa 0,8 Prozent. Dies führt dazu, dass die Netto-Eckrente vor Steuern stärker sinkt als das Netto-Durchschnittsentgelt vor Steuern. Das Netto-Rentenniveau vor Steuern sinkt daher.

6. Weitere Anmerkungen zum Gesetzentwurf

- Die Durchführung des Sozialausgleichs soll durch eine individuelle Verringerung des monatlichen einkommensabhängigen Beitragssatzanteils des Mitglieds durchgeführt werden, den es – zumindest bei versicherungspflichtigen Rentenbeziehern – in dieser Form nicht gibt. Der vom Rentenbezieher aus der Rente zu tragende Beitragsanteil ist nach dem den Rentenversicherungsträgern nach § 249a SGB V vorgeschriebenen Berechnungsweg nicht anhand des sich ab 2011 rein rechnerisch ergebenden Beitragssatzanteils von 8,2 v. H. zu ermitteln. Dieser Beitragssatzanteil wird folglich auch nicht in den Bescheiden oder anderen Informationen ausgewiesen. Der Beitragsanteil des Rentners wird vielmehr in der Weise berechnet, dass der Beitragsanteil des Rentenversicherungsträgers (die Hälfte des um 0,9 Beitragssatzpunkte verminderten allgemeinen Beitragssatzes) von dem auf die Rente entfallenden Gesamtbeitrag abgezogen wird. Damit würde insbesondere auch die nach § 242b Abs. 3 SGB V-E vorgesehene Ermittlung eines um die Belastungsgrenze nach § 242b Abs. 1 SGB V-E erhöhten Beitragsanteils des Mitglieds nicht dem

derzeit von den Rentenversicherungsträgern nach § 249a SGB V praktizierten Berechnungsverfahren entsprechen.

- Aus dem Gesetzentwurf geht nicht eindeutig hervor, von welchem Zeitpunkt an der Sozialausgleich im Einzelfall durchzuführen ist. In den vorgesehenen Meldetatbeständen fehlt es – mit Ausnahme der Meldungen nach § 242 Abs 6 Satz 6 SGB V-E – an einer Aussage über den maßgebenden Beginn bzw. das Ende des Sozialausgleichsverfahrens. Darüber hinaus ist unklar, nach welchen Berechnungsgrundsätzen der Sozialausgleichsanspruch zu ermitteln ist, d. h. ob der Ausgleichsanspruch bei sich im Laufe eines Kalendermonats ändernden Verhältnissen analog § 223 SGB V taggenau zu berechnen ist oder ob angesichts der Tatsache, dass es sich bei dem festzusetzenden durchschnittlichen Zusatzbeitrag um einen Monatswert handelt, das Monatsprinzip gelten soll.
- Kranken- und Verletztengeldbezieher sollen nach § 242 Abs. 5 SGB V-E von der Erhebung von Zusatzbeiträgen ausgenommen werden, was nach § 242b Abs. 6 SGB V-E einen Ausschluss auf einen Sozialausgleichsanspruch bewirkt. Unklar ist, ob dieser Ausschluss auch dann gelten soll, wenn neben einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung Kranken- oder Verletztengeld bezogen wird.
- § 28f Abs. 3 SGB IV-E regelt zwecks Feststellung des Umfangs der vom Arbeitgeber „gezahlten“ Sozialausgleiche eine entsprechende Aufzeichnungs- bzw. Nachweispflicht. Gleiches gilt aufgrund eines entsprechenden Verweises in § 256 Abs. 1 Satz 3 SGB V-E für die Zahlstellen von Versorgungsbezügen. Für die Rentenversicherung ist eine derartige Nachweispflicht hingegen nicht vorgesehen.