

Dr. Frank Wild

Zur Debatte um eine außerordentliche Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze in der Krankenversicherung

Die Beitragsbemessungsgrenze (BBG) in der Krankenversicherung beträgt derzeit 58.050 € pro Jahr. Damit liegt sie unter der BBG in der Rentenversicherung (alte Bundesländer: 84.600 €, neue Bundesländer: 81.000 €). Im Zuge der Diskussion um die Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wird wiederholt eine Erhöhung der BBG in der Krankenversicherung auf das Niveau der Rentenversicherung gefordert. Damit verbunden werden Mehreinnahmen in der GKV erwartet, da alle GKV-Versicherten, die mehr als 58.050 € im Jahr verdienen, höhere Krankenversicherungsbeiträge entrichten müssten. Aktuell liegt der maximal zu zahlende monatliche GKV-Beitrag bei 769,16 €. Nach einer Erhöhung der BBG auf das Niveau der Rentenversicherung läge der GKV-Höchstbeitrag bei monatlich 1.120,95 €, dies entspricht einem Anstieg von etwa 45 % bzw. 351,79 € im Monat, das heißt 4.221,45 € pro Jahr. Wenn die für 2023 vorgesehene Erhöhung des GKV-Beitragsatzes um 0,3 Prozentpunkte berücksichtigt wird, ergibt sich in der Summe für die Versicherten sogar ein Anstieg um bis zu 53,3 %.

Die Frage, ob eine solche Mehrbelastung zu rechtfertigen ist, ist keineswegs nur eine normative Frage. Im Gegenteil: Es gibt sehr gute Gründe dafür, dass die BBG in der Krankenversicherung niedriger ist als in der Rentenversicherung.

Eine erhöhte BBG erhöht die Lohnnebenkosten und verschärft den Mangel an Arbeitskräften.

Die finanzielle Belastung der Versicherten in Abhängigkeit vom Einkommen unterscheidet sich in der Sozialversicherung derzeit von der bei einer Einkommensteuer, wodurch die volkswirtschaftlichen Belastungswirkungen geringer ausfallen. Mit einer außerordentlichen Erhöhung der BBG nähert sich die Sozialversicherung einer Einkommensteuer an und übernimmt damit deren Nachteile.

Um dies zu verdeutlichen, hilft zuvorderst ein Blick auf die Wirkungen in einer Einkommensteuer. Da es dort keine BBG gibt und der Steuersatz sogar mit steigendem Einkommen zunimmt, nimmt die finanzielle Belastung mit steigendem Einkommen oberhalb des Grundfreibetrages absolut und prozentual zu. Durch einen progressiven Verlauf in der Einkommensteuer werden negative Wirkungen auf das Arbeitsangebot der Beschäftigten ausgelöst. So nimmt der Anreiz, in (Weiter-)Bildung zu investieren, um ein höheres Einkommen zu erzielen, ab. Dafür steigt das Interesse an Teilzeitarbeit bzw. an Freizeit oder auch an „Schwarzarbeit“, da der Wert der Zeit relativ zum höheren Lohn bei (höher besteuert) Mehrarbeit steigt. Der seit vielen Jahren zu beobachtende Trend, zu mehr Teilzeitarbeit und zu einer besseren Work-Life-Balance, wird auch dadurch getrieben, dass

sich Mehrarbeit durch die zunehmende Besteuerung des Einkommens bei steigenden Einkommen weniger lohnt. In diesem Zusammenhang spielt auch die so genannte „kalte Progression“ eine Rolle, d.h. durch mangelhafte Anpassung der Eckwerte im Steuertarif an die allgemeine Preis- und Lohnentwicklung erhöht sich die Steuerbelastung, obwohl real keine höhere finanzielle Leistungsfähigkeit vorliegt.

Die BBG in der Sozialversicherung vermeidet diese negativen Effekte der Einkommensteuer. Der maximale Beitrag, der zu leisten ist, ist bei der BBG gedeckelt; jeder mehr verdiente Euro fließt ab der BBG 1:1 an den Versicherten. Damit werden bei Menschen mit mittleren und höheren Einkommen keine Fehlanreize hinsichtlich einer Reduzierung des Arbeitsangebots gesetzt. Dies ist in einer Zeit, mit verbreitetem Arbeitskräftemangel, sehr relevant. Zudem gibt es keine kalte Progression, da die BBG jährlich entsprechend der Lohnentwicklung nach gesetzlichen Vorgaben angepasst wird. Durch den Bezug auf das vorvergangene Jahr bei der Anpassung kann es bei starken Lohnschwankungen zu unerwünschten Effekten kommen, die aber im Vergleich zur kalten Progression bei der Einkommensteuer gering ausfallen.

Eine steigende BBG würde demnach auf zwei Wegen negativ für die Volkswirtschaft und für den Arbeitsmarkt wirken. Sie würde zum einen die Lohnnebenkosten erhöhen und damit eine Belastung für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland darstellen. Dies gilt vor allem auch deshalb, da insbesondere qualifizierte Arbeitskräfte in Forschungs- und Technologieunternehmen betroffen wären. Und sie würde zum anderen den Arbeitskräftemangel verschärfen, da das Arbeitsangebot bei steigender Abgabenlast zurückgeht. Die Sozialversicherung würde zusätzlich zur bereits vorhandenen Progression in der Einkommensteuer mindernd auf das Arbeitsangebot wirken und hierbei das Interesse an Teilzeit- statt einer Vollzeitbeschäftigung bei qualifizierten Tätigkeiten heben. In Branchen, in denen die Arbeitgeber aufgrund des Fachkräftemangels die höhere Abgabenlast durch die erhöhte BBG nicht an die Beschäftigten überwälzen können, sind erhöhte Lohnforderungen zu erwarten, wodurch die Lohnnebenkosten nochmals steigen würden.

Letztendlich führt eine außerordentliche Erhöhung der BBG zu einer erheblichen Erhöhung der Abgabenbelastung. Bereits jetzt erwartet den GKV-Versicherten zum Januar 2023 ein Anstieg des allgemeinen Beitragssatzes um 0,3 % und ein möglicher Anstieg des Zusatzbeitrages ihrer Krankenkasse. Die massiv erhöhte Abgabenbelastung für viele Versicherte wäre gerade in einer Zeit, in der führende Wirtschaftsforschungsunternehmen eine Rezession voraussagen und damit in Verbindung mit der hohen allgemeinen Inflation sogar eine Stagflation droht, ein verheerender Schritt, der die Konjunktur weiter abwürgen würde.

Die höhere BBG in der Rentenversicherung hat einen finanzrechtlichen Hintergrund, der nicht auf die Krankenversicherung übertragen werden kann. In der Umsetzung würde dies zu deutlich niedrigeren Mehreinnahmen in der Krankenversicherung führen als geplant.

Die Rentenversicherung in Deutschland sieht in der Grundkonstruktion vor, dass die Höhe der späteren Rentenleistungen von der Höhe der Einzahlungen abhängig ist. Wer mehr Beiträge einzahlt, sammelt mehr Entgeltpunkte und erhält eine höhere Rente (Teilhabeäquivalenz)

Dass hier, zum Beispiel durch Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten, etc. davon teilweise abgewichen wird, ändert am grundsätzlichen Ansatz nichts. In der Krankenversicherung gibt es dagegen keinen derartigen Zusammenhang von Beitragszahlungen und Leistung; die GKV-Leistungen sind unabhängig von den eingezahlten Beiträgen. Der Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass Menschen mit höherem Einkommen oft einen besseren Gesundheitszustand über das Leben aufweisen als Menschen mit geringerem Einkommen. Damit stehen erst recht einer höheren GKV-Beitragseinzahlung über das Leben weniger empfangene Leistungen gegenüber.

Damit unterscheiden sich Renten- und Krankenversicherung fundamental. Dieser Unterschied wird dann auch in der niedrigeren BBG gewürdigt. Denn wenn sich Beitragseinzahlung und Leistungshöhe in der Krankenversicherung zu weit voneinander entfernen, kann bei Menschen mit mittlerem und höherem Einkommen kaum noch von einer Form einer Äquivalenz von Beitrag und Leistung gesprochen werden. Es handelt sich dann bei dem dann zu zahlenden Betrag nicht mehr um einen Beitrag, sondern um eine Steuer. Dies ist keineswegs nur eine Frage der Benennung. Wenn der GKV-Beitrag als Steuer auf das Einkommen anzusehen ist, ist eine Gleichbehandlung mit der Einkommensteuer zwangsläufig, d. h. es wären zur Bemessung der Leistungsfähigkeit in der Sozialversicherung vergleichbare Möglichkeiten zur Steuerminderung (Abzugsmöglichkeiten) zu installieren, wie im Einkommensteuerrecht. Dies würde dann die erwarteten Mehreinnahmen durch die Erhöhung der BBG aber erheblich schmälern. Inwieweit die Erhöhung der BBG in der Krankenversicherung auf das Niveau in der Rentenversicherung eine solche Umwidmung von Beitrag auf eine zweite Steuer auf Einkommen mit sich bringen würde, werden final Gerichte entscheiden müssen. Bereits jetzt lässt sich aber festhalten, dass der momentane Unterschied zwischen der BBG in der Kranken- und in der Rentenversicherung das Ergebnis der Abwägung von Steuer- und Beitragsklassifizierung ist und dass diese frühere Einschätzung nicht ignoriert werden kann. Im Gegenteil: Es ist nicht erkennbar, weshalb die finanzrechtliche Einschätzung jetzt hier eine andere sein soll als in den letzten Jahrzehnten.

Fazit:

Die Erhöhung der BBG in der Krankenversicherung auf das Niveau der Rentenversicherung würde zu einer erheblichen Mehrbelastung bei den Versicherten von bis zu 4.221 € im Jahr führen. Es ergeben sich negative Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt. Zum einen erhöhen sich die Lohnnebenkosten und zum anderen geht durch die steigende finanzielle Belastung das Arbeitsangebot der Beschäftigten zurück, wodurch sich der Arbeitskräftemangel weiter verschärfen würde. Durch die Erhöhung der BBG würde zudem die Beitragsbemessung in der Krankenversicherung einer zweiten Steuer auf das Einkommen entsprechen, da für eine Reihe von Versicherten Beitragshöhe und Leistung weit auseinanderfallen. Wenn die Beitragszahlung jedoch als Steuer zu sehen ist, muss der Gesetzgeber Abzugsmöglichkeiten einführen, wodurch sich die ursprünglich geplanten Mehreinnahmen deutlich reduzieren würden. Ein Verweis auf die Situation in der Rentenversicherung ist nicht gegeben, da dort im Gegensatz zur Krankenversicherung im Grundsatz ein Zusammenhang von

Beitragseinzahlung und Leistungshöhe existiert und damit eine Übertragung der Regelung in der Rentenversicherung auf die Krankenversicherung nicht sachgerecht wäre.

Eine außerordentliche Erhöhung der BBG führt in der Summe zu negativen Wirkungen auf den Arbeitsmarkt und damit für die Gesamtwirtschaft, wodurch die Einnahmenbasis für die Sozialversicherung geschwächt würde. Die erwarteten Mehreinnahmen würden durch Zweit- und Drittrundeneffekte deutlich reduziert und sich im Ergebnis als „Strohfeuer“ offenbaren. Die durch die Erhöhung der außerordentlichen BBG ausgelöste erhöhte Abgabenbelastung würde zudem auf eine Wirtschaft und eine Bevölkerung treffen, die bereits unter einer hohen allgemeinen Inflation und einer drohenden Stagflation leidet. In einer solchen Situation würde eine Abgabenerhöhung einen fatalen Impuls für eine weitere Zuspitzung der wirtschaftlichen Lage führen.

Köln, 5. Oktober 2022