

Professor Dr. Eberhard Wille

Deutscher Bundestag Ausschuss f. Gesundheit
Ausschussdrucksache 19(14)0010(10) gel. ESV zur öAnh am 25.04.2018 - Doppelverbeitragung 23.04.2018

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „ Gerechte Krankenversicherungs-

Beiträge für Betriebsrenten- Doppelverbeitragung abschaffen“ vom 12.12. 2017 (Bundestagsdrucksache 19/242)

1. Zum Inhalt des Antrages

Der vorliegende Antrag möchte einen Beschluss des Deutschen Bundestages herbeiführen, der die sog. doppelte Beitragszahlung zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und zur sozialen Pflegeversicherung (SPV) auf Direktversicherungen und Betriebsrenten in der Anspar- und der Auszahlungsphase beendet. Sofern die Versicherten bereits während der Ansparphase Sozialversicherungsbeiträge geleistet haben, sollten in der Auszahlungsphase bzw. für die Kapitalabfindung keine Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge mehr fällig werden.

Die Antragstellerin hat in der 18. Legislaturperiode einen inhaltlich ähnlichen Antrag vorgelegt, der auch am 27.01. 2016 in einer Öffentlichen Anhörung behandelt wurde (siehe Bundestagsdrucksache 18/6364). Insofern darf ich hinsichtlich der Grundzüge meiner Argumentation auf meine damalige Stellungnahme verweisen.

2. Gesetzliche Grundlagen bis zum Betriebsrentenstärkungsgesetz

In der GKV und der SPV unterliegen neben den Renten auch vergleichbare Einnahmen, die aus früheren Beschäftigungsverhältnissen stammen, der Beitragspflicht. Zu solchen Versorgungsbezügen zählen nach § 229 Abs. 1 Satz 5 SGB V auch Renten aus betrieblicher Altersversorgung. Diese Versorgungsbezüge unterliegen durch das GKV-Modernisierungsgesetz (GKV-GMG) mit Wirkung zum 01.01. 2004 dem allgemeinen Beitragssatz zuzüglich des einkommensabhängigen Zusatzbeitrages. Dabei tragen diese Beiträge freiwillig und pflichtversicherte Mitglieder jeweils alleine. Infolge des GKV-GMG besteht diese Beitragspflicht auch bei einer Auszahlung der Versorgungsleistung in einer Summe, d.h. wenn der Versicherte das Kapitalwahrrecht in Anspruch nimmt. Versorgungsleistungen, die auf Beiträge zurückgehen, die der Versicherte nach Beendigung seines Arbeitsverhältnisses entrichtete, gehören nicht zu den beitragspflichtigen Versorgungsbezügen im Sinne des § 229 SGB V.

Das Betriebsrentengesetz (BetrAVG) stellt seit 2002 eine Entgeltumwandlung für die betriebliche Altersversorgung bis zu einer Höhe von bis zu 4% der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung (2018: jährlich 3.120,00 Euro) steuer- und beitragsfrei. Es handelt sich hierbei um eine

Bruttoumwandlung der Bezüge, die das steuer- und sozialversicherungspflichtige Entgelt mindert. Eine Beitragspflicht entsteht somit in der Ansparphase erst ab einem Entgelt, das diese Grenze überschreitet. Diese Regelung gilt für die arbeitnehmer- und arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung gleichermaßen, so dass bei Ausschöpfung dieser Höchstbeträge durch eine arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung diese für eine Entgeltumwandlung nicht mehr zur Verfügung steht. Für den Teil der umgewandelten Entgelte, der oberhalb der 4% der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung liegt, besteht die allgemeine Beitragspflicht mit der damit einhergehenden Belastung in der Bezugsphase. Eine Ausnahme bilden die vermutlich seltenen Fälle, in denen die Höhe der jeweiligen Versorgungsbezüge zu einem Teil die Beitragsbemessungsgrenze in der GKV (2018: 59.400,00 Euro) überschreiten.

3. Die Behandlung der Riester-Renten im Betriebsrentenstärkungsgesetz

Hinsichtlich der hier anstehenden Thematik trat allerdings zwischenzeitlich insofern eine Änderung ein, als das Betriebsrentenstärkungsgesetz mit Wirkung zum 01.01. 2018 die Leistungen der betrieblichen Altersversorgung im Rahmen der Riester-Förderung den privat abgeschlossenen Riester-Renten gleichstellte, d.h. dass sie keiner Verbeitragung mehr unterliegen. Die Antragstellerin kritisiert, dass diese Abschaffung der sog. doppelten Verbeitragung jedoch nur für die betriebliche Riester-Versorgung gilt und nicht auch „ für die anderen Konstellationen, die zur doppelten Verbeitragung führen“ (S.2).

Die Bundesregierung konzidierte in ihrem Gesetzentwurf vom 22.02. 2017 (vgl. Bundestagsdrucksache 18/11286,S. 52) , dass die Riester-Renten damit eine andere Behandlung erfahren als die sonstigen Versorgungsbezüge aus betrieblicher Altersversorgung. Wegen ihrer steuerlichen Förderung falle die Riester-Rente jedoch „aus der Systematik der betrieblichen Altersversorgung heraus „ (S. 52). Zudem komme die seit 2002 bestehende Entgeltumwandlung infolge der steuerlichen Progressionswirkung vornehmlich den Beschäftigten mit einer hohen bzw. höheren Steuerbelastung zugute. Sie sieht daher in der Abschaffung der sog. doppelten Verbeitragung speziell für die Riester-Renten eine „ gezielte Förderung von Geringverdienern mit Familie, da eine Kind bezogene Förderung in der übrigen betrieblichen Altersversorgung nicht in gleichem Maße besteht“ (ebenda, S. 51).

Das Betriebsrentenstärkungsgesetz schafft damit zwar eine Gleichbehandlung der Riester-Renten, zugleich aber eine Ungleichheit zwischen diesen und anderen Versorgungsbezügen aus betrieblicher Altersversorgung. Vor diesem Hintergrund erscheint die Forderung nach einer Abschaffung der sog. doppelten Verbeitragung auch bei anderen oder gar allen Versorgungsbezügen, soweit diese in der Ansparphase einer Verbeitragung unterlagen, nachvollziehbar. Es gilt in diesem Kontext aber auch zu berücksichtigen, welche fiskalischen und intertemporalen Effekte die jeweiligen Maßnahmen erzeugen und inwieweit sie zu den Prinzipien der Beitragsgestaltung in der GKV passen.

4. Die sog. doppelte Verbeitragung unter intertemporalen Aspekten

Die gänzliche oder teilweise Abschaffung der sog. doppelten Verbeitragung von Versorgungsbezügen aus betrieblicher Altersversorgung führt zwangsläufig zu Beitragsausfällen in der GKV. Diese Mindereinnahmen lassen sich nur durch eine Absenkung des Leistungsniveaus und/oder eine Erhöhung der Beitragssätze ausgleichen. Entsprechende Reformen belasten damit zwangsläufig die heutige und zukünftige Generation der Mitglieder. Die Beitragseinnahmen des Gesundheitsfonds aus Versorgungsbezügen dürften sich einschließlich der Zusatzbeiträge jährlich auf ca. 6 Mrd. Euro belaufen (siehe u.a. Bundesversicherungsamt, jährliche Rechnungsergebnisse KJ 1 für 2016).

Im Falle einer Abschaffung der sog. doppelten Verbeitragung dieser Bezüge müssten die damit verbundenen Beitragsausfälle somit zunächst von der heutigen Generation der Beitragszahler aufgebracht werden. Dies erscheint unter intertemporalen Gerechtigkeitsaspekten insofern problematisch, als diese Generation infolge der demographischen Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten einen größeren Solidarbeitrag für die heute älteren Versicherten leistet als diese für die vorangegangene Generation. Der Gesetzentwurf zum GKV-GMG stellte in seiner Begründung hinsichtlich der Festsetzung des allgemeinen Beitragssatzes für die Versorgungsbezüge von Rentnern explizit auf die demographische Entwicklung ab. Er verweist speziell darauf, dass die Beitragszahlungen der Rentner im Jahre 1970 noch gut 70% der Leistungsausgaben deckten, damals aber nur noch 43%. „Es ist daher ein Gebot der Solidarität der Rentner mit den Erwerbstätigen, den Anteil der Finanzierung der Leistungen durch die Erwerbstätigen nicht noch höher werden zu lassen“ (Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; vgl. Bundestagsdrucksache 15/1525 vom 08.09.2003, S. 140).

Dies trifft vor allem auf jene Versicherten bzw. Mitglieder zu, die sich schon vor Inkrafttreten des Betriebsrentengesetzes an der Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung beteiligten. Neben der infolge eines günstigeren Verhältnisses von Arbeitnehmern zu Rentnern damals relativ geringeren finanziellen Belastung erhalten diese Versicherten heute und in Zukunft wegen des medizinischen Fortschritts eine spürbar qualifiziertere Gesundheitsversorgung als die von ihnen seinerzeit finanziell unterstützte vorangegangene Generation. Schon dieser Aspekt stellt die Abschaffung der sog. Doppelverbeitragung zumindest in Frage.

5. Die Beitragsgestaltung im Sinne der finanziellen Leistungsfähigkeit

Die Beitragsbemessung orientiert sich in der GKV an der finanziellen Leistungsfähigkeit, die der Versicherte gemessen an seinen beitragspflichtigen Einnahmen, d.h. im wesentlichen an Arbeitsentgelten und Versorgungsbezügen, zum Zeitpunkt der Verbeitragung besitzt. Die Beitragsgestaltung stellt damit hinsichtlich der Bemessungsgrundlage ausschließlich auf eine zeitlich horizontale Betrachtung der finanziellen Leistungsfähigkeit ab und blendet dabei völlig aus, wie diese Einnahmen in der Vergangenheit zustande kamen. Entsprechend stellte auch das

Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 06.09. 2010 – 1 BvR 739/08- hinsichtlich der Rechtmäßigkeit einer möglicherweise vorliegenden doppelten Verbeitragung fest, das „ die Frage, ob diese Versorgungsbezüge ihrerseits aus bereits mit Krankenversicherungsbeiträgen belastetem Arbeitsentgelt finanziert worden sind,...für die Frage der Beitragspflicht in der Krankenversicherung der Rentner nicht maßgeblich „ ist. Aus dieser Perspektive passt die Abschaffung der sog. doppelten Verbeitragung nicht ins System der Beitragsgestaltung in der GKV, da sie dem Prinzip der Belastung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit widerspricht. Im Sinne dieses Prinzips liegt eigentlich gar keine „doppelte“ Verbeitragung vor.

Die Forderung nach einer Abschaffung der sog. doppelten Verbeitragung von Versorgungsbezügen aus betrieblicher Altersversorgung lässt u.a. außer Acht, dass auch Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, die in der Leistungsphase der Verbeitragung unterliegen, in ihrer Entstehungsphase aus Bruttoarbeitsentgelten stammen, die in die Beitragsbemessungsgrundlage der Krankenversicherungsbeiträge eingehen. Diese Beitragspflicht in der Bezugsphase gilt selbst für Renten, die in der Entstehungsphase allein auf freiwilligen Beiträgen beruhen und der Rentner dabei niemals eine Berufstätigkeit ausübte. Auch in dieser Hinsicht erscheint es problematisch, die im Antrag behandelten Versorgungsbezüge gegenüber Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu bevorzugen. Insgesamt gesehen gerät die Abschaffung der sog. doppelten Verbeitragung von Versorgungsbezügen aus betrieblicher Altersversorgung im System der GKV in Konflikt mit deren Orientierung an der finanziellen Leistungsfähigkeit.

6. Fazit

Gegen die Beseitigung der sog. doppelten Verbeitragung von Versorgungsbezügen aus betrieblicher Altersversorgung sprechen sowohl intertemporale Gerechtigkeitsaspekte als auch grundlegende Prinzipien der Beitragsgestaltung in der GKV, die sich hier an der finanziellen Leistungsfähigkeit ihrer Versicherten bzw. Mitglieder orientiert. Von diesen Prinzipien wich der Gesetzgeber zeitweise mit der Zielsetzung ab, bei den Versicherten Anreize für eine verstärkte private Vorsorge zu setzen. Zuletzt geschah dies im Rahmen des Betriebsstärkungsgesetzes bei den Riester-Renten. Es geht in dieser Stellungnahme nicht darum, diesen Zielkonflikt zu bewerten. Bezüglich des vorliegenden Antrags ließe sich unter ordnungspolitischen Aspekten im Sinne des Vertrauensschutzes am ehesten die Anwendung des hälftigen Beitragssatzes für Versicherte bzw. Mitglieder rechtfertigen, die vor dem GKV-GMG ansparten. Diese könnten gegenüber ihrer jetzigen Verbeitragung geltend machen, dass sie in Kenntnis der späteren Regelung ursprünglich andere Entscheidungen über die verwendeten Mittel getroffen hätten. Aus den oben angeführten Gründen und organisatorischen Problemen der Umsetzung könnte und sollte eine solche Regelung aber erst zu einem künftigen Stichtag greifen. Die Ermäßigung des Beitragssatzes für Mitglieder, die vor 2004 ansparten, bleibt letztlich eine politische Entscheidung, bei der sich unter ökonomischen Aspekten sowohl das Für als auch das Wider begründen lassen.