

Positionspapier

**zur Sicherung der finanziellen Stabilität
der gesetzlichen Krankenversicherung
in der COVID-19-Pandemie**

Stand: 07.05.2020



Jetzt auch die finanzielle Stabilität der gesetzlichen Krankenversicherung sichern!

Die epidemische Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 stellt für das deutsche Gesundheitssystem eine in der Geschichte der Bundesrepublik beispiellose Herausforderung dar. Vor diese Herausforderung sind in erster Linie diejenigen Menschen gestellt, die selbst oder deren Angehörige an einer Infektion erkrankt sind, sowie diejenigen, die sich tagtäglich in vorderster Reihe um die betroffenen Patientinnen und Patienten kümmern. Oberstes Ziel der Politik muss es sein, diesen Menschen die dringend erforderliche gesellschaftliche Unterstützung zukommen zu lassen. Deshalb unterstützt die gesetzliche Krankenversicherung ausdrücklich die kurzfristig vom Gesetzgeber und von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor der weiteren Ausbreitung des Virus, zur Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung sowie zum Ausgleich pandemiebedingter finanzieller Belastungen von Ärztinnen und Ärzten, Krankenhäusern und anderen betroffenen Leistungserbringern. Die gesetzliche Krankenversicherung trägt engagiert ihren Teil dazu bei, dass die gesundheitliche Infrastruktur auch unter Krisenbedingungen funktioniert, dass Ärztinnen und Ärzte sowie Pflegende die unmittelbar vor Ort notwendige Versorgung sicherstellen können. Die frühzeitig ergriffenen Maßnahmen der politisch Verantwortlichen, das herausragende Engagement und die Flexibilität aller beteiligten Berufsgruppen und Institutionen, aber auch die solide Finanzsituation der gesetzlichen Krankenversicherung haben es möglich gemacht, dass Deutschland im internationalen Vergleich bisher gut durch die Krise gekommen ist.

Für die weitere erfolgreiche Krisenbewältigung ist daher von großer Bedeutung, dass sich Krankenkassen und Gesundheitsfonds auf der Finanzierungsseite als flexibel und leistungsfähig erweisen. Wichtig ist, dass der Gesundheitsfonds und die Krankenkassen über ausreichende Mittel verfügen, um Einnahmenminderungen und Mehrausgaben zu schultern. Darüber hinaus muss der Gesundheitsfonds über hinreichende Liquidität verfügen, um die den Krankenkassen garantierten Zuweisungen trotz geringerer Einnahmen gewohnt zeitnah auszahlen zu können.

Damit die Krankenkassen die gesundheitliche Versorgung ihrer Versicherten weiterhin uneingeschränkt sicherstellen können, müssen zeitnah Maßnahmen ergriffen werden

- zur unmittelbaren Sicherung der Liquidität von Krankenkassen und Gesundheitsfonds,
- zur Übernahme der den Krankenkassen auferlegten gesamtgesellschaftlichen Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsschutzes,
- zum finanziellen Ausgleich der pandemiebedingten Netto-Mehrausgaben der Krankenkassen und
- zur Vermeidung massiv steigender Zusatzbeiträge in den Jahren 2020 und 2021.

Geschieht dies nicht oder erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung, so drohen einerseits Schließungen von Krankenkassen mit geringen Reserven sowie mittelfristig steigende Belastungen für Mitglieder und Unternehmen durch deutlich steigende Zusatzbeiträge, die in einer Rezession unbedingt vermieden werden sollten. Mit Blick auf die jetzt pandemiebedingt erforderlichen Maßnahmen ist daran zu erinnern, dass der mit einem durchschnittlichen Zusatzbeitragssatz von 1,1 Prozent vom BMG festgelegte Finanzierungsbedarf der Krankenkassen für das Jahr 2020 ohnehin erheblich unterschätzt ist. Grundsätzlich sind Beitragssteigerungen aufgrund von pandemiebedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen zu verhindern.

Notwendige Maßnahmen im Einzelnen

Sicherung der Liquidität von Krankenkassen und Gesundheitsfonds

Bereits im Zuweisungsmonat April 2020 realisierten die Krankenkassen infolge vorrangiger pandemiebedingter Zahlungsverpflichtungen des Gesundheitsfonds an die Krankenhäuser erste Liquiditätseinbußen. Im Vergleich zur üblichen Zahlungsroutine erhielten die Krankenkassen zu Beginn des Zuweisungsmonats April in Milliardenhöhe verminderte Zuweisungen. Weitere Finanzierungsverpflichtungen des Fonds zur Vorfinanzierung staatlich zugesicherter Schutzschirme sowie geringere Beitragseinnahmen werden die Liquiditätslage der Krankenkassen in den kommenden Monaten weiter belasten. Es zeichnet sich ab, dass sich die Zahlungen des Gesundheitsfonds im Jahresverlauf zu immer größeren Teilen zum Ende des Zuweisungsmonats (15. des Folgemonats) verschieben werden. Dies vor dem Hintergrund, dass die Ausgaben vor allem im zweiten Halbjahr pandemiebedingt deutlich steigen werden. Verstärkt wird das Liquiditätsproblem durch die neue Verpflichtung, Rechnungen der Krankenhäuser bei kürzerer Fälligkeit früher begleichen zu müssen.

(1) Zur Vermeidung drohender Liquiditätsengpässe ist der Mittelzufluss vom Gesundheitsfonds an die Krankenkassen dringend zu verstetigen. Dies kann durch ein auf den Beginn des Zuweisungsmonats vorgezogenes Bundesdarlehen an den Gesundheitsfonds realisiert werden.

Auf der Ausgabenseite werden die Krankenkassen und der Gesundheitsfonds in massiver Weise durch die Übernahme von versicherungsfremden Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsschutzes belastet. Hierzu zählen insbesondere die nicht behandlungsbezogenen Ausgaben für symptomunabhängige Tests auf Infektion oder Immunität und die pandemiebedingten Investitions- und Vorhaltekosten der Krankenhäuser zur Gefahrenabwehr (50.000 Euro je zusätzlich vorgehaltenem Intensivbett). Hinzu kommen die Ausgleichzahlungen aus den Schutzschirmen für Leistungserbringer.

(2) Zur spürbaren Entlastung der Krankenkassen und Sicherung ihrer Liquidität ist es unabdingbar, dass ihnen die Aufwände für die Übertragung originär staatlicher Aufgaben (öffentlicher Gesundheitsschutz, Maßnahmen zur Gefahrenabwehr bei übertragbaren Krankheiten) sowie für Schutzschirme für Leistungserbringer durch einen ausgabendeckenden Bundeszuschuss ausgeglichen werden.

Auch ohne die unsachgemäße Belastung der Krankenkassen mit zusätzlichen versicherungsfremden Aufgaben werden die Krankenkassen in diesem Jahr pandemiebedingte Mehrausgaben auffangen müssen. Die Größenordnungen sind gegenwärtig noch nicht abschätzbar, weil sie abhängig sind von der weiteren epidemischen Entwicklung. Die wesentlichen Ausgabenrisiken liegen – insbesondere im Falle einer zweiten Infektionswelle – in der drohenden Zunahme schwerwiegender Krankheitsverläufe und einer entsprechenden Auslastung der vorgehaltenen intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten sowie – im Falle der erhofften künftigen Verfügbarkeit wirksamer Impfstoffe – in einer flächendeckenden Impfung der Versicherten. Auf der anderen Seite sind auch die pandemiebedingten Minderausgaben in ihrer Größenordnung noch nicht abschätzbar. Dies macht zeitnah regelmäßige, abgestimmte Bewertungen durch den GKV-Schätzerkreis bereits im Vorfeld der Herbstschätzung erforderlich.

(3) Soweit pandemiebedingte Netto-Mehrausgaben der Krankenkassen für das laufende Jahr entstehen, werden ergänzende Zuweisungen durch einen erhöhten Bundeszuschuss notwendig, um die Zahlungs- und Leistungsfähigkeit der Krankenkassen zu sichern.

Vermeidung massiv steigender Zusatzbeiträge im kommenden Jahr

Ohne gesetzliche Maßnahmen steuert das Finanzierungssystem der Krankenversicherung spätestens zum Jahreswechsel 2020/21 auf einen existentiell bedrohlichen Liquiditätsengpass zu: Die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds wird im Verlauf des zweiten Halbjahres aufgrund der absehbaren Mindereinnahmen und vorgegebenen Zahlungsverpflichtungen aufgebraucht sein. Die Zahlungsfähigkeit des Gesundheitsfonds wird sodann unterjährig durch ein Bundesdarlehen zu sichern sein, welches nach den gesetzlichen Vorgaben bis zum 31.12.2020 zu tilgen ist.

Die Rückzahlungsverpflichtung zum Jahresende bewirkt, dass der Gesundheitsfonds am 16.12.2020 (Beginn des Zuweisungsmonats Dezember) keine Zuweisungen auszahlen könnte. Die den Krankenkassen garantierten Zuweisungen für Dezember könnten erst deutlich verzögert aus den nachfolgenden Zahlungseingängen bis zum 15.01.2021 gezahlt werden. Dieses „Liquiditätsloch“ ist unbedingt zu vermeiden. Im Dezember darf die Zahlungsfähigkeit der Krankenkassen

nicht durch die Rückzahlung des Bundesdarlehens gefährdet werden. Zudem belastet die Rückzahlungsverpflichtung unmittelbar das Zuweisungsvolumen der Krankenkassen für 2021.

(4) Die Liquiditätshilfe des Bundes an den Gesundheitsfonds im Jahr 2020 muss daher in einen nicht rückzahlbaren Bundeszuschuss umgewandelt werden.

Neben der Verpflichtung zur Rückzahlung des Bundesdarlehens bis zum Jahresende entsteht nach geltendem Recht im neuen Haushaltsjahr die weitere Verpflichtung zur Auffüllung der Liquiditätsreserve. Diese Auffüllung hätte eine Kürzung des Zuweisungsvolumens 2021 an die Krankenkassen zur Folge. Bei einer Größenordnung von rd. 4 bis 5 Mrd. Euro würden somit die Zusatzbeiträge oder der allgemeine Beitragssatz alleine bereits deswegen um bis zu 0,3 Beitragssatzpunkte angehoben werden müssen. Und dies in einer Situation, in der die Zuweisungen für 2021 ohnehin geringer ausfallen werden, da für Beschäftigung und beitragspflichtige Einnahmen krisenbedingt eine gedämpfte Entwicklung zu erwarten steht. Zusätzlich ist zu beachten, dass die durch Bundesmittel aufgefüllte Liquiditätsreserve auch den im Gesetz zugesicherten partiellen Ausgleich der Mindereinnahmen infolge des neuen Freibetrags für Betriebsrenten in Höhe von 1,8 Mrd. Euro für die Jahre 2021 bis 2023 sicherstellt.

Sowohl die Umwandlung der Liquiditätshilfe in einen nicht rückzahlbaren Bundeszuschuss als auch die Auffüllung der Mindestrücklage durch Bundesmittel sind bereits bei den Beratungen des GKV-Schätzerkreises im Oktober 2020 zu berücksichtigen.

(5) Zur Vermeidung sprunghafter Belastungen von Arbeitgebern und Mitgliedern durch massiv steigende Zusatzbeiträge zum Jahreswechsel ist die Mindestrücklage zum 15.01.2021 durch einen Bundeszuschuss aufzufüllen.

Aufgrund von Nachholeffekten und wirtschaftlich bedingten Einnahmefällen infolge der Corona-Pandemie wird es auch im Jahr 2021 einen finanziellen Mehrbedarf in der GKV geben. Somit ergibt sich auch für 2021 die Notwendigkeit staatlicher Unterstützung:

(6) Der infolge der Corona-Pandemie ausgelöste erhebliche finanzielle Mehrbedarf der Krankenkassen und des Gesundheitsfonds ist als staatliche Aufgabe aus Steuermitteln zu finanzieren. Ansonsten wären deutliche pandemiebedingte Beitragssatzanhebungen zulasten der Versicherten und Arbeitgeber die Folge, die mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes schädlich wären.