

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

1 Sozialversicherungsträger streiten seit Jahren über die jährliche Beitragseinzugsvergütung von 863 Mio. Euro

(Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS),
Bundesministerium für Gesundheit (BMG))

1.0

Die Krankenkassen können nicht nachweisen, wieviel sie der Einzug der Sozialversicherungsbeiträge kostet und ob sie die Beiträge wirtschaftlich einziehen. Die fehlende Kostentransparenz trägt seit mehreren Jahren zu einem Streit zwischen den Krankenkassen, den Rentenversicherungsträgern und der Bundesagentur für Arbeit bei. Es geht um die vereinbarte Vergütung von jährlich 863 Mio. Euro. Der überwiegende Teil davon entfällt auf die Krankenkassen. Die Bundesagentur für Arbeit hält die Vergütung für zu hoch. Sie kündigte deshalb die Vereinbarung zum 31. Dezember 2011. Seitdem gelingt es den beteiligten Sozialversicherungsträgern nicht, eine neue Vergütungsvereinbarung zu schließen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sie unverzüglich die Kosten für den Beitragseinzug ermitteln und zügig eine neue Vergütungsvereinbarung abschließen.

1.1

Vergütung für den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags

Arbeitgeber müssen für ihre Beschäftigten an die Krankenkassen den Gesamtsozialversicherungsbeitrag zahlen. Er enthält die Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung. Die Krankenkassen ziehen diese Beiträge ein und leiten sie weiter, und zwar an den Gesundheitsfonds (Beitrag zur Krankenversicherung), die Pflegekassen (Pflegeversicherung), die Bundesagentur für Arbeit (Arbeitslosenversicherung) und an die Rentenversicherungsträger (Rentenversicherung). Im Jahr 2014 beliefen sich die Gesamtsozialversicherungsbeiträge auf insgesamt 333 Mrd. Euro.

Die Krankenkassen haben den Beitragseinzug wirtschaftlich und sparsam durchzuführen (§ 69 Absatz 2 Viertes Buch Sozialgesetzbuch – SGB IV). Außerdem ist in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen (§ 69 Absatz 4 SGB IV).

Neben den Krankenkassen nehmen auch die folgenden Sozialversicherungsträger Aufgaben des Beitragseinzugs wahr:

- die Rentenversicherungsträger (z. B. Prüfung der Arbeitgeber),
- die Bundesagentur für Arbeit (z. B. Betriebsnummernservice),
- die Künstlersozialkasse (Einzug der Sozialversicherungsbeiträge für Künstlerinnen und Künstler sowie Publizistinnen und Publizisten) und
- die Minijob-Zentrale der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (Einzug der Sozialversicherungsbeiträge für geringfügig Beschäftigte).

Für die Erledigung der Aufgaben erhalten die Sozialversicherungsträger eine pauschale Vergütung, mit der alle Kosten abgegolten werden. Die Vergütungsansprüche werden zwischen den Sozialversicherungsträgern verrechnet. Die noch zu zahlende Vergütung beträgt jährlich insgesamt 863 Mio. Euro. Davon erhalten die Krankenkassen 788 Mio. Euro.

Spitzenorganisationen sollen die Vergütung flexibel anpassen

Bis Ende 2004 ergab sich die Höhe der Vergütung aus einer Rechtsverordnung. Seit dem Jahr 2005 müssen der Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband), die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) und die Bundesagentur für Arbeit die Höhe selbst vereinbaren (§ 281 SGB IV). Damit wollte der Gesetzgeber die Selbstverwaltung der Beteiligten stärken und ihnen die Möglichkeit geben, flexibel auf Änderungen des Kostenvolumens zu reagieren. Für die Übergangszeit bis zum Abschluss der ersten Vereinbarung hatte er die Vergütung auf jährlich 950 Mio. Euro festgeschrieben.

Im Jahr 2007 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Spitzenorganisationen der Sozialversicherungsträger noch keine Vereinbarung geschlossen hatten. Sie hatten sich nicht auf die Berechnung der Vergütung einigen können. Während die Rentenversicherungsträger Einsparungen von jährlich bis zu 200 Mio. Euro für möglich hielten, lehnten die Krankenkassen jegliche Kürzung ab. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMAS, auf eine unverzügliche Einigung der Spitzenorganisationen hinzuwirken.

Vergütung sollte an Rationalisierungsfortschritte angepasst werden

Das BMAS erreichte, dass die Spitzenorganisationen im Juli 2007 eine Vergütungsvereinbarung abschlossen. Diese sah u. a. Folgendes vor:

- Die Gesamtvergütung für den Beitragseinzug sank für die Jahre 2007 und 2008 auf jeweils rund 907 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2009 betrug sie jährlich 863 Mio. Euro.
- Die Krankenkassen sollten den Beitragseinzug rationalisieren und die Einsparungen an die Rentenversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit weitergeben. Der GKV-Spitzenverband hatte hierüber jährlich zu berichten.
- Die Vereinbarung konnte erstmalig zum Ende des Jahres 2009 gekündigt werden. Im Fall einer Kündigung hatten die Sozialversicherungsträger bis zum Inkrafttreten einer neuen Vereinbarung weiterhin einen Vergütungsanspruch von jährlich 863 Mio. Euro (sog. Nachwirkungsklausel).

Spitzenorganisationen konnten sich seit Jahren nicht auf Anpassung einigen

Der GKV-Spitzenverband berichtete lediglich im Dezember 2008 über Rationalisierungsmaßnahmen im Beitragseinzug. Die Rentenversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit hielten den Bericht nicht für aussagekräftig. So zeige er nicht auf, welche Einsparungen sich aus optimierten Prozessen oder einer sich verändernden Kassenstruktur ergeben. Die Krankenkassen wandten ein, die Kosten seien trotz eingeleiteter Rationalisierung gestiegen. Nachweise dafür legten sie jedoch nicht vor.

Die Bundesagentur für Arbeit erwartete jedoch weiterhin, dass realisierbare Einsparpotenziale die Vergütung verringern. Sie kündigte deshalb die Vereinbarung zum 31. Dezember 2011. Aufgrund der Nachwirkungsklausel zahlte sie ihren Anteil an der Beitragseinzugsvergütung zunächst jedoch unverändert weiter. Nachdem sich die Spitzenorganisationen auch in der Folgezeit nicht auf eine Anpassung der Vergütung geeinigt hatten, kündigte die Bundesagentur für Arbeit auch die Nachwirkungsklausel. Ihrer Ansicht nach entspricht eine endlose Geltung nicht dem Gesetz und dem Zweck der Nachwirkungsklausel. Die DRV Bund kündigte die Nachwirkungsklausel ebenfalls.

Keine Kosten- und Leistungsrechnung für den Beitragseinzug

Im Jahr 2012 prüfte der Bundesrechnungshof die Entwicklung der Beitragsrückstände in der Sozialversicherung. Dabei stellte er fest, dass die Krankenkassen für den Beitragseinzug überwiegend keine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt und die Kosten des Beitragseinzugs auch nicht auf andere Weise berechnet hatten.

1.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS und das BMG auf die fehlende Kostentransparenz hingewiesen. Er hat kritisiert, dass die DRV Bund, die Bundesagentur für Arbeit und ihre Aufsichtsbehörden nicht beurteilen können, ob die Krankenkassen den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags wirtschaftlich und sparsam durchführen und ob die Höhe der Vergütung angemessen ist. Auch die Krankenkassen selbst müssten ein betriebswirtschaftliches Interesse an Kostentransparenz haben. Nur so können sie erkennen, ob dieser Beitragseinzug für sie kostendeckend ist.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS und dem BMG die Notwendigkeit aufgezeigt, dass die Krankenkassen ihre Ausgaben für den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags anhand einer Kosten- und Leistungsrechnung transparent darstellen. Dies könnte dazu beitragen, den jahrelangen Streit über die Höhe der Beitragseinzugsvergütung beizulegen. Außerdem würde der GKV-Spitzenverband in die Lage versetzt, seiner Berichtspflicht nachzukommen. So könnte endlich das gesetzliche Ziel erreicht werden, die Vergütung flexibler an veränderte Gesetze und den technischen Fortschritt anzupassen.

1.3

Das BMAS und das BMG haben sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Sie halten es ebenfalls für notwendig, dass die am Beitragseinzugsverfahren beteiligten Sozialversicherungsträger ihre Kosten transparent darstellen. Sie haben darauf hingewiesen, dass die Spitzenorganisationen aktuell u. a. über die Kostentransparenz verhandeln. Im Dezember 2014 hätten der GKV-Spitzenverband, die DRV Bund und die Bundesagentur für Arbeit in einem „letter of intent“ einvernehmlich die Absicht erklärt, die Beitragseinzugsvergütung bis Ende 2016 neu zu vereinbaren. Dabei werde man die Kosten optimierter Geschäftsprozesse zugrunde legen. Für die Jahre 2014 bis 2016 solle die Vergütung pauschal reduziert werden.

BMAS und BMG haben die Auffassung geäußert, mit der Absichtserklärung sei die Forderung des Bundesrechnungshofes erfüllt.

1.4

Die Absichtserklärung von GKV-Spitzenverband, DRV Bund und Bundesagentur für Arbeit ist nur ein erster Schritt hin zu einer neuen Vergütungsvereinbarung. Sie ist keine Vereinbarung entsprechend den gesetzlichen Vorgaben, zumal die Künstlersozialkasse nicht an ihr beteiligt ist. Ob sich die Spitzenorganisationen tatsächlich bis Ende 2016 verbindlich auf eine neue Vergütung einigen, erscheint angesichts des jahrelangen Streits fraglich. Die Bundesministerien müssen daher weiter auf eine rasche Einigung hinwirken. Nur so kann das gesetzliche Ziel erreicht werden.

Weiterhin offen ist, wie die Krankenkassen und die anderen Sozialversicherungsträger die vom Bundesrechnungshof und von den Bundesministerien geforderte Transparenz herstellen wollen. Das verdeutlicht auch die beabsichtigte pauschale Kürzung der Vergütung. Die Bundesministerien müssen darauf hinwirken, dass die Krankenkassen für den Beitragseinzug unverzüglich eine Kostenrechnung einführen. Diese ist erforderlich, um

- die notwendige Transparenz herzustellen,
- eine solide Datenbasis für die Vergütungsvereinbarung zu erhalten und
- es den Sozialversicherungsträgern und den Aufsichtsbehörden zu ermöglichen, die Wirtschaftlichkeit des Beitragseinzugs zu beurteilen.

Deshalb sollten die Bundesministerien die Aufsichtsbehörden bitten, die Einführung einer Kostenrechnung bei den Krankenkassen zu überwachen.

Einigen sich die beteiligten Spitzenorganisationen nicht bald auf eine Vergütung, hält der Bundesrechnungshof gesetzgeberische Maßnahmen für dringend erforderlich. In diesem Fall käme auch in Betracht, die Vergütung wieder durch Rechtsverordnung festzulegen.