



Krankenversicherungspflicht für Beamte und Selbstständige

Teilbericht Selbstständige

Krankenversicherungspflicht für Beamte und Selbstständige

Teilbericht Selbstständige

Dr. Martin Albrecht, Dr. Richard Ochmann und Guido Schiffhorst,
IGES Institut

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| 1. Hintergrund: Segmentierung in der Krankenversicherung | 6 |
| 2. Ziel der Untersuchung | 8 |
| 3. Methodisches Vorgehen und Daten | 9 |
| 3.1 Simulationskonzept „Selbstständige in der GKV“ | 9 |
| 3.2 Datengrundlagen | 12 |
| 3.3 Mikrosimulationsmodell | 13 |
| 4. Ergebnisse | 17 |
| 4.1 Vergleichswerte der Ausgangssituation | 17 |
| 4.2 Ausweitung der Versicherungspflicht auf die Selbstständigen | 23 |
| 5. Zusammenfassung und Fazit | 33 |
| Literatur | 35 |
| Über die Autoren | 36 |
| Impressum | 37 |

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die weibliche Sprachform verzichtet.
Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für beide Geschlechter.

1. Hintergrund: Segmentierung in der Krankenversicherung

Seit Jahren werden strukturelle Defizite des gegenwärtigen Finanzierungssystems der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) in Politik und Wissenschaft diskutiert. Hierzu zählt insbesondere die Lohnsegmentierung der Beitragsgrundlagen: Die Zuwächse der lohnbezogenen Einkommen (Löhne, Gehälter, gesetzliche Renten), auf die GKV-Beiträge erhoben werden, sind schwächer als der Ausgabenanstieg. Durch die weitgehende Beschränkung der Beitragsbemessung auf lohnbezogene Einkommen sowie die beitragsfreie Mitversicherung von Angehörigen bildet die Beitragsbemessung die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nur unvollständig ab. Zum anderen wirkt das Beitragssystem der GKV im Unterschied zum Steuersystem degressiv anstatt progressiv: Eine Beitragsbemessungsgrenze in Kombination mit einem einheitlichen Beitragssatz und der Verzicht auf Freibeträge führen zu einer relativ hohen Grenzbelastung durch Sozialabgaben insbesondere bei geringen und mittleren Lohnedkommen, während die Grenzbelastung für Bezieher mit Lohnedkommen oberhalb der Bemessungsgrenze mit zunehmendem Einkommen sinkt. Trotz zahlreicher Reformvorschläge aus Politik und Wissenschaft wurde das Finanzierungssystem der GKV bislang nicht grundlegend geändert. Allein die Steuerzuschüsse aus dem Bundeshaushalt haben seit dem Jahr 2010 einen deutlich erhöhten Umfang.

Darüber hinaus wird die Finanzierungsbasis der GKV durch die Segmentierung des Krankenversicherungsmarktes in ein gesetzliches und ein privates Versicherungssystem spürbar begrenzt: Einige Versichertengruppen haben die Wahl oder sehen sich dazu genötigt, in die private Krankenversicherung (PKV) zu wechseln und beteiligen sich somit nicht mehr an der GKV-Finanzierung. Dass sich die Wahloptionen nach Personengruppen unterschiedlich gestalten und eine substitutive private Krankenversicherung nur für einen begrenzten Personenkreis in Betracht kommt, trägt ebenfalls zu verteilungspolitischen Inkonsistenzen bei.

- Bei abhängig Beschäftigten entscheidet die Höhe des Erwerbseinkommens (horizontale Segmentierung): Nur abhängig Beschäftigte, deren Einkommen über der Versicherungspflichtgrenze (VPG) liegt, können zwischen GKV und PKV wählen. Haben sie sich einmal für die PKV entschieden, können sie jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen in die GKV zurückkehren (vor allem muss ihr Erwerbseinkommen wieder unter die Versicherungspflichtgrenze sinken).
- Bei hauptberuflich Selbstständigen sowie Beamten (d. h. Personen mit Beihilfeanspruch) entscheidet der berufliche Status, und zwar unabhängig von der Höhe ihres Einkommens (vertikale Segmentierung): Formal können Personen aus beiden Gruppen zwischen GKV und PKV wählen. Faktisch kommt hingegen vor allem für Beamte häufig nur eine private Krankenversicherung infrage, weil in der GKV die Sachleistungen vom Beihilfeanspruch abgezogen werden, aber kein Anspruch auf einen Beitragszuschuss des Arbeitgebers besteht. Haupt-

beruflich Selbstständige zahlen in der GKV regulär den GKV-Maximalbeitrag von aktuell rund 665 Euro (2016). Auch durch Nachweis, dass ihre Einnahmen unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze liegen, können sie – außer in Härtefällen oder als zuvor arbeitslose Existenzgründer – ihren Beitrag nicht unter eine Mindesthöhe von derzeit 342 Euro (mit Krankengeldanspruch) senken. Somit ist der Zugang zur GKV vor allem für Beamte bzw. beihilfeberechtigte Personen, aber auch für viele Selbstständige stark eingeschränkt.¹

Diese personengruppenspezifisch unterschiedlichen Wahloptionen werden zunehmend als obsolet angesehen bzw. lassen sich nur noch historisch erklären. Vielfach kritisiert wird, dass die hieraus resultierende Marktsegmentierung u. a. mit Risikoselektion verbunden sei, weil gerade junge, gesunde bzw. Personen mit überdurchschnittlichen Einkommen ohne Familienangehörige bevorzugt in die private Krankenversicherung (PKV) wechseln und dass dadurch die GKV finanziell insgesamt belastet werde.² Unterschiedliche Wahloptionen bestehen darüber hinaus auch innerhalb der Systeme: Während in der GKV ein Risikostrukturausgleich dafür sorgt, dass gesetzlich Versicherte relativ problemlos ihre Krankenkasse wechseln können, führt in der PKV die weitgehend fehlende Übertragbarkeit von Alterungsrückstellungen dazu, dass Versicherte mit zunehmender Versicherungsdauer faktisch kaum noch zu einem anderen Versicherungsunternehmen wechseln können.³

Seit mehr als zehn Jahren wird als ein Lösungsansatz dieses Problems eine Integration des privaten und des gesetzlichen Krankenversicherungssystems durch Einbeziehung aller Bevölkerungsgruppen in ein solidarisches Finanzierungssystem diskutiert. Während selbst Vertreter der PKV mittlerweile zugestehen, dass man aus heutiger Sicht die Segmentierung des Krankenversicherungssystems historisch, aber kaum noch sachlogisch begründen kann, werden auch von Befürwortern einer Integration die rechtlichen und praktischen Hürden teilweise als prohibitiv hoch eingeschätzt, ein einheitliches Krankenversicherungssystem zu schaffen. Hinzu kommen offene Fragen der finanziellen Umverteilungswirkungen einer solchen umfassenden Reform.

Wenn die vollständige Integration des segmentierten Krankenversicherungsmarktes in einem Schritt als kaum realisierbar erscheint, stellt sich die Frage, ob und wie durch schrittweise Reformen die strukturellen Defizite des Krankenversicherungssystems abgebaut werden können, die aus der Segmentierung resultieren. Die Bertelsmann Stiftung und der Verbraucherzentrale Bundesverband haben im Jahr 2013 einen Zehn-Punkte-Plan vorgelegt, der beschreibt, wie beide Versicherungssysteme schrittweise auf eine integrierte Krankenversicherung vorbereitet werden können.⁴ Der Plan umfasst u. a. die Einführung der Versicherungspflicht für Selbstständige und Beamte unter der Voraussetzung, dass sich diese Personengruppen in tragfähiger Weise in der GKV versichern können (durch Absenkung oder Aufhebung der Mindestbeiträge für Selbstständige und Schaffung eines beihilfefähigen Beamtenarifs).

1 Vgl. z. B. Haun und Jacobs 2014: 23–30.

2 Vgl. z. B. Albrecht, Schiffhorst und Kitzler 2007

3 Es bleibt allein die Möglichkeit eines internen Tarifwechsels bei demselben Versicherungsunternehmen. Zu den Möglichkeiten einer erweiterten Portabilität von Alterungsrückstellungen in der PKV vgl. Wasem, Buchner und Walendzik 2015.

4 Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband, Bertelsmann Stiftung 2013.

2. Ziel der Untersuchung

Die Gruppe der Beihilfeberechtigten (aktive Beamte, Pensionäre und die mit ihnen versicherten Familienangehörigen) hat einen Anteil von rund 46 Prozent an allen privat krankenvollversicherten Personen (2014), auf die Selbstständigen und die mit ihnen versicherten Familienangehörigen entfiel ein Anteil von knapp 22 Prozent.⁵ Die vorliegende Studie befasst sich mit der Frage, wie diese Versicherten-Gruppen stärker in die GKV einbezogen werden können und welche finanziellen Auswirkungen hiervon zu erwarten sind.

Die Studie orientiert sich dabei an dem Ziel, der Untersuchung dieser Fragestellung ein möglichst realistisches, d. h. umsetzungsnahes Szenario zugrunde zu legen. Aus diesem Grund wurden für die Abschätzung der finanziellen Effekte einige zentrale Elemente der heute gültigen Regelungen beibehalten. Dies betrifft insbesondere die Abgrenzung der beitragspflichtigen Einnahmen (d. h. keine generelle Ausweitung auf andere Einkommensarten) sowie die bestehende Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenze. Entsprechend wurde angenommen, dass Bezieher von Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze auch weiterhin die Möglichkeit haben, sich in der PKV zu versichern. Die Reformelemente der Szenarien betreffen hingegen – neben der Ausweitung der Versicherungspflicht – die Beitragsbemessung für Selbstständige (Absenkung bzw. Aufhebung der Mindestbeiträge) und den Anspruch für Beamte auf Beitragszuschüsse des Arbeitgebers.

Ziel der Studie ist die Abschätzung der finanziellen Wirkungen einer Ausweitung der Versicherungspflicht auf Beamte und Selbstständige für die gesetzliche Krankenversicherung (Beitragssatzeffekte), für die Privathaushalte und (im Fall der Beamten) für die Beihilfeträger.

⁵ Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des SOEP.

3. Methodisches Vorgehen und Daten

Der Bezugszeitraum für die folgende Einschätzung der finanziellen Wirkungen einer Ausweitung der Versicherungspflicht auf hauptberuflich Selbstständige ist – unter Berücksichtigung der verfügbaren Datenbestände (vgl. Abschnitt 3.2) – jeweils das Jahr 2014. Entsprechend wurden die Werte für die Beitragsbemessungsgrenze, Versicherungspflichtgrenze, Beitragssätze und weitere Bezugsgrößen (z. B. Mindestbeiträge) des Jahres 2014 zugrunde gelegt.

3.1 Simulationskonzept „Selbstständige in der GKV“

Unter Selbstständigen wurden im Folgenden alle gewerblich Selbstständigen und alle freiberuflich Selbstständigen (Freiberufler) gefasst, die nach Angabe in den SOEP-Daten (Sozio-oekonomisches Panel) hauptberuflich einer selbstständigen Tätigkeit nachgehen. Nicht einbezogen wurden ihre mithelfenden Familienangehörigen sowie aufgrund ihrer Sonderstellung im Krankenversicherungskontext die Landwirte.

3.1.1 Ausweitung des Versichertenkreises

Für die hauptberuflich Selbstständigen wurde angenommen, dass für sie eine Versicherungspflicht in der GKV besteht, sobald ihr Einkommen unterhalb der Versicherungspflichtgrenze (VPG) liegt. Maßstab für die Versicherungspflicht ist das Einkommen aus Erwerbstätigkeit, sowohl hinsichtlich der Mitgliedschaft (Jahresarbeitsentgeltgrenze) als auch hinsichtlich der Beitragsbemessung (beitragspflichtige Einnahmen von versicherungspflichtigen Personen). Dieses Prinzip wurde in der Simulation auch auf die Selbstständigen angewandt, um festzustellen, ob sie nach den neuen Regeln der Versicherungspflicht unterliegen, und um im Fall der Versicherungspflicht ihre Beiträge zu bemessen (vgl. Abschnitt 3.1.2).

Das hierfür relevante Einkommen der Selbstständigen wurde dabei äquivalent zum Arbeitsentgelt der abhängig Beschäftigten abgegrenzt. Damit ist für die Versicherungspflicht ein enger gefasster Einkommensbegriff maßgeblich, als er nach den heutigen Regeln für freiwillig in der GKV versicherte Selbstständige gilt: Nach den gegenwärtigen Vorgaben des § 240 SGB V ist sicherzustellen, dass deren Beitragsbelastung ihre gesamte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berücksichtigt. Die beitragspflichtigen Einnahmen sind entsprechend breit abgegrenzt.⁶ In Anlehnung an die diesbezüglichen gesetzlichen Grundlagen und Verfahrensgrundsätze zur Beitragsbemessung sowie im Hinblick auf die in den SOEP-Daten erfassten Einkommensangaben wurden für die Simulationsberechnungen folgende Arten von Einnahmen berücksichtigt, soweit sie im Einzelfall bezogen wurden:

⁶ Die Berücksichtigung der Einnahmen im Einzelnen regelt der GKV-Spitzenverband in seinen Beitragsverfahrensgrundsätzen für Selbstzahler (aktuelle Fassung vom 10. Dezember 2014).

- Einkünfte aus selbstständiger Arbeit und, soweit sie im Einzelfall zusätzlich bezogen wurden,
- Einkünfte aus nicht selbstständiger Arbeit (Bruttolöhne und -gehälter, Beamtensold, Versorgungsbezüge, Sonderzahlungen),
- Einkünfte aus Vermögen (Kapitaleinkünfte, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie aus privater Altersvorsorge),
- Einkünfte aus Nebentätigkeiten,
- Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld I, Renten der gesetzlichen Rentenversicherung wegen Alters bzw. Arbeitsunfähigkeit) sowie
- staatliche Transferleistungen (Arbeitslosengeld II, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zum Lebensunterhalt bzw. in besonderen Lebenslagen).

In der Simulation wird der Ausweitung der Versicherungspflicht auf die hauptberuflich Selbstständigen nun die Höhe der Einnahmen zugrunde gelegt, die einen unmittelbaren Bezug zur Erwerbstätigkeit haben, d. h. die Summe der Einkünfte aus selbstständiger und nicht selbstständiger Arbeit, aus Nebentätigkeiten und von Lohnersatzleistungen. Für die Feststellung der Versicherungspflicht (Erreichen der VPG) nicht relevant sind hingegen die Einkünfte aus Vermögen und staatliche Transferleistungen.

Überschreiten die erwerbsbezogenen Einnahmen die VPG, können die hauptberuflich Selbstständigen freiwillig GKV-Mitglied werden oder privat vollversichert bleiben. Insofern wird im Vergleich zur heutigen Situation die GKV auch für die freiwillige Mitgliedschaft von Selbstständigen weitergehend geöffnet. In der GKV gelten für die hauptberuflich Selbstständigen die Regelungen zur beitragsfreien Mitversicherung von Familienangehörigen. Im Unterschied zu den Beamten tragen die Selbstständigen die GKV-Beitragszahlungen vollständig selbst.

Die Anzahl der in die GKV wechselnden Selbstständigen wurde auf Basis eines Vergleichs der Prämien, die sie gegenwärtig in der PKV zahlen, mit den hypothetischen GKV-Beiträgen bestimmt. Für das Wechselverhalten wurde eine **Basisvariante**, eine Variante mit **Wechselträchtigkeit** sowie eine Variante mit **langfristigem Kalkül** simuliert.

- In einer **Basisvariante** der Einbeziehung wurde zunächst unterstellt, dass diejenigen Selbstständigen in die GKV wechseln, für die ein solcher Wechsel kurzfristig finanziell vorteilhaft wäre. Das ist annahmegemäß dann der Fall, wenn die zukünftig zu zahlende PKV-Prämie größer ausfällt als der hypothetische GKV-Beitrag. Dabei wurde auch die Anzahl (mitversicherter) Familienangehöriger implizit berücksichtigt.
- In einem ersten Alternativszenario wurde ein höherer Schwellenwert unterstellt (PKV-Prämie mindestens 20 Prozent höher als GKV-Beitrag), um Wechselkosten bzw. Wechselträchtigkeit oder eine gewisse Präferenz des Privatversicherungsstatus abzubilden (Variante „**Wechselträchtigkeit**“).
- In einem zweiten Alternativszenario wurde ein geringerer Schwellenwert unterstellt (PKV-Prämie maximal 20 Prozent niedriger als GKV-Beitrag), um zu berücksichtigen, dass ein Teil der Versicherten mit Einkommen oberhalb der VPG trotz kurzfristiger Beitragsnachteile die Möglichkeit nutzt, in die GKV zu

wechseln, weil sie für sich in der PKV längerfristig Beitragsnachteile erwarten (z. B. wegen Familienzuwaches oder stärkeren Beitragssteigerungen in der PKV im Vergleich zur GKV) (Variante **Langfristiges Kalkül**).

3.1.2 Beitragsbemessung

Bestimmung der beitragspflichtigen Einnahmen

Hinsichtlich der Beitragsbemessung – sowohl für die gemäß der Simulation neu als auch für die bislang schon in der GKV versicherten Selbstständigen – wurde folgende Unterscheidung getroffen:

- Bei denjenigen Selbstständigen mit erwerbsbezogenen Einnahmen **oberhalb der VPG**, die freiwillig GKV-Mitglied sind, wird der Beitrag auf die umfassend abgegrenzten Einnahmen erhoben, wie sie den heutigen Vorgaben des § 240 SGB V entsprechen, d. h. auch auf Einkünfte aus Vermögen.⁷
- Bei denjenigen Selbstständigen mit erwerbsbezogenen Einnahmen **unterhalb der VPG**, die der Versicherungspflicht unterliegen, wird der Beitrag ausschließlich auf die erwerbsbezogenen Einnahmen erhoben, also nicht auf Einkünfte aus Vermögen.⁸

Darüber hinaus gibt das SGB V als Regelfall den Maximalbeitrag (auf Grundlage der Beitragsbemessungsgrenze, BBG) und zusätzlich bestimmte Mindestbeitragshöhen – angelehnt an die monatliche Bezugsgröße (§ 240 Abs. 4 SGB V) – vor, die an den Nachweis niedrigerer Einnahmen und teilweise weitere Voraussetzungen geknüpft sind. Die Bestimmung der Mindestbeitragshöhen nach geltendem Recht folgt im Einzelnen folgendem Regelwerk:

- Grundsätzlich wird bei hauptberuflich Selbstständigen der Betrag der monatlichen BBG als beitragspflichtige Einnahmen (bpE) zugrunde gelegt.
- Bei Nachweis, dass die Einnahmen⁹ unterhalb der BBG liegen, werden die tatsächlichen Einnahmen angesetzt,¹⁰ mindestens allerdings 75 Prozent der monatlichen Bezugsgröße (§ 240 Abs. 4 Satz 2 SGB V).
- Liegen die relevanten Einnahmen unterhalb der BBG und erhalten die Selbstständigen einen Gründungszuschuss gemäß § 93 SGB III¹¹, werden ebenfalls die tatsächlichen Einnahmen angesetzt, es gilt jedoch eine Mindest-bpE von nur noch 50 Prozent der monatlichen Bezugsgröße.
- In Ausnahmefällen kann bei der Krankenkasse ein Härteantrag gestellt werden (§ 240 Abs. 4 Satz 3 und 4 SGB V). Dabei werden die bpE sowie der Wert des

⁷ Es werden hierbei nur positive Einkünfte berücksichtigt. Eventuelle negative Einkünfte aus Vermögen können – im Gegensatz zum Steuerrecht – nicht mit positiven Einkünften verrechnet werden.

⁸ Auch staatliche Transferleistungen (z. B. Arbeitslosengeld II) zählen zu den beitragspflichtigen Einnahmen. Für die Bezieher von Arbeitslosengeld II übernimmt jedoch der Träger der Grundsicherung den (pauschalierten) Beitrag zur GKV.

⁹ Es wurde in den Simulationen angenommen, dass niedrigere Einnahmen stets erfolgreich nachgewiesen werden.

¹⁰ In der Simulation werden hierbei nach dem zuvor beschriebenen Ansatz für die versicherungspflichtigen Selbstständigen ausschließlich die erwerbsbezogenen Einkünfte zugrunde gelegt.

¹¹ In den SOEP-Daten wird der Gründungszuschuss zusammen mit dem Einstiegsgeld als „Unterstützung der Selbstständigkeit durch öffentliche Förderung“ erfasst.

Vermögens einer „Bedarfsgemeinschaft“ geprüft.¹² Die Möglichkeit eines Härteantrags wurde im Simulationsmodell durch Prüfung folgender Bedingungen implementiert:

- Die bpE der Bedarfsgemeinschaft ist kleiner als 75 Prozent der Bezugsgröße (wobei für jedes Kind im Haushalt, das die Voraussetzungen der GKV-Familienversicherung erfüllt, 20 Prozent der Bezugsgröße als Freibetrag von der bpE abzusetzen sind) und
- es liegen in der Bedarfsgemeinschaft keine Kapitaleinkünfte vor und
- es liegen in der Bedarfsgemeinschaft keine Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung vor.

Werden alle drei Bedingungen erfüllt, wurde davon ausgegangen, dass ein Härteantrag erfolgreich gestellt wurde, und es wurde ebenfalls eine Mindest-bpE in Höhe von 50 Prozent der monatlichen Bezugsgröße zugrunde gelegt.¹³

In einer Basisvariante der Simulation wurden zunächst diese aktuellen Mindestbeitragsregelungen angewendet. Anschließend wurden zwei weitere Varianten gerechnet: eine **Absenkung des Mindestbeitrags** dadurch, dass die Mindesthöhe der bpE auf die Höhe der Einkommensschwelle für geringfügige Beschäftigung gesenkt wird (450 Euro monatlich), und **Abschaffung des Mindestbeitrags**, d. h. eine vollständige Aufhebung der Beitragsuntergrenze. Die Mindestbeitragsregelungen und ihre Varianten werden in der Simulation jeweils auf alle, d. h. neu- und altversicherte Selbstständige in der GKV angewandt.

Beitragssatz

In der Simulation bemessen sich die Beiträge sowohl für die versicherungspflichtigen als auch für die freiwillig versicherten Selbstständigen in der GKV nach dem allgemeinen Beitragssatz (15,5 Prozent). Demnach haben alle hauptberuflich Selbstständigen in der GKV einen Anspruch auf Krankengeld.¹⁴ Auch für die bereits gegenwärtig in der GKV freiwillig versicherten Selbstständigen wird einheitlich der allgemeine Beitragssatz zugrunde gelegt.

3.2 Datengrundlagen

Die vorliegende Studie basiert primär auf Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung (Panel) von Personen in privaten Haushalten in Deutschland, die seit 1984 jährlich durchgeführt wird. Es hat einen Stichprobenumfang von jährlich etwa 20.000 Erwachsenen und ihren Kindern in rund 12.000 Haushalten. Da die SOEP-Daten repräsen-

¹² Unter einer Bedarfsgemeinschaft wurde in diesem Kontext hinsichtlich relevanter Einkünfte in Anlehnung an die Vorgaben des SGB II der Selbstständige zusammen mit seinem im Haushalt lebenden Partner (Ehepartner, Partner in eheähnlicher Gemeinschaft oder Lebenspartner), gefasst.

¹³ Die nach Rechtslage zusätzlich erforderliche Vermögensprüfung konnte nicht simuliert werden, da in den SOEP-Daten der Jahre 2013/2014 keine Vermögensbestände erhoben wurden. Sie bezieht sich auf den Wert des Vermögensbestands einer Bedarfsgemeinschaft. Dieser darf nicht mehr als das Vierfache der monatlichen Bezugsgröße (2014: 11.060 Euro) betragen. Anhand der drei geprüften Bedingungen sollte allerdings bereits eine hinreichend genaue Identifizierung von Härtefällen möglich sein.

¹⁴ Gegenwärtig haben freiwillig in der GKV versicherte Selbstständige die Wahl, entweder über Zahlung des allgemeinen Beitragssatzes einen Anspruch auf Krankengeld zu erhalten oder den ermäßigten Satz zu zahlen und damit auf einen Krankengeldanspruch zu verzichten.

tativ für die gesamte in Deutschland lebende Bevölkerung sind, können die für die Stichprobe erfassten Daten und Zusammenhänge auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet werden.¹⁵ Verwendet wurde hier die zum Zeitpunkt des Projektbeginns aktuellste verfügbare Welle der SOEP-Daten (2014, Distribution v31), deren Bezugsjahr als Referenzjahr für die vorliegende Untersuchung gewählt wurde. Alle auf Basis der SOEP-Daten dargestellten Ergebnisse wurden mit den mitgelieferten Personenhochrechnungsfaktoren gewichtet.

Die in den SOEP-Daten enthaltenen Angaben zum Einkommen liegen differenziert nach Einkommensquelle (Einkunftsarten) vor und wurden auf Ebene der einzelnen Personen verwendet. Die Angaben zu den Einkünften bildeten die Grundlage für die Bestimmung der beitragspflichtigen Einnahmen. Dabei wurden in Anlehnung an das Vorgehen des SOEP-Teams bei generierten Einkommensvariablen¹⁶ in Fällen mit fehlenden Angaben zur Anzahl der Monate, in denen Einkünfte bezogen wurden, oder zum Betrag der Einkünfte diese jeweils durch gruppenspezifische Sample-Mittelwerte ersetzt (bedingte Mittelwertimputation).¹⁷ Die in den SOEP-Daten enthaltenen Einkommensangaben beziehen sich stets retrospektiv auf das Vorjahr (hier: 2013). Sie wurden auf der Grundlage von Referenzdaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zur Veränderung der Einkommensaggregate für die verschiedenen Einkunftsarten bis zum Jahr 2014 fortgeschrieben.

Darüber hinaus wurden weitere statistische Referenzdaten zur Abstimmung der auf Basis der Mikrodaten des SOEP ermittelten aggregierten Größen verwendet. Hierzu zählen die Einnahmen und Ausgaben der GKV im Referenzjahr gemäß der GKV-Finanzstatistik (KJ 1-Statistik) des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG). Bezugsgröße ist dabei der Anteil der über Beitragseinnahmen zu finanzierenden Ausgaben in Höhe von 188,0 Milliarden Euro bzw. 176,3 Milliarden Euro nach Abzug von Nettoverwaltungsausgaben und sonstigen Ausgaben.¹⁸ Auf diesen Wert wurde die Summe der auf Basis der SOEP-Daten für jede gesetzlich versicherte Person geschätzten GKV-Leistungsausgaben abgestimmt.¹⁹ In analoger Weise wurde die Summe der auf Basis der SOEP-Daten hochgerechneten beitragspflichtigen Einnahmen (bpE) mit der Summe der beitragspflichtigen Einnahmen (Grundlohnsumme und Rentensumme) gemäß KJ 1-Statistik (1.194,28 Milliarden Euro) abgestimmt.

3.3 Mikrosimulationsmodell

Das SOEP als Datengrundlage ermöglicht eine mikrodatenbasierte Simulation der finanziellen Effekte einer Ausweitung der Versicherungspflicht auf Selbstständige. Die Daten enthalten die hierfür relevanten Informationen zum sozioökonomischen Status, zum Versichertenstatus und zur Anzahl der mitversicherten

¹⁵ Vgl. Wagner et al. 2008: 301–328.

¹⁶ Vgl. Grabka 2016.

¹⁷ Eine direkte Verwendung der Einkommen auf Grundlage der \$PEQUIV-Daten des SOEPs war nicht möglich, da diese zum Zeitpunkt der Studie für die Welle des Jahres 2014 noch nicht vorlagen.

¹⁸ Von der Gesamtsumme der Ausgaben (203,0 Milliarden Euro ohne Landwirtschaftliche Krankenkasse) wurden hierfür der Bundeszuschuss (10,4 Milliarden Euro), die Beiträge für geringfügig Beschäftigte (3,0 Milliarden Euro) sowie sonstige Einnahmen der Krankenkassen (1,6 Milliarden Euro) wie Erstattungen, Prämienzahlungen und Ersatzansprüche (Kontenklasse 3) abgezogen.

¹⁹ Diese Summenabstimmung korrigiert die Leistungsausgaben der Einzelpersonen in den SOEP-Daten mit einem pauschalen Faktor, damit gewährleistet ist, dass eine anschließende Hochrechnung der Leistungsausgaben auf Grundlage der SOEP-Daten in der Summe für die Versichertenpopulation wieder exakt den vorgegebenen Wert aus der KJ 1-Statistik ergibt. Damit können die finanziellen Wirkungen für die GKV auf Grundlage der SOEP-Daten ohne Verzerrung berechnet werden.

Familienmitglieder. Anhand der SOEP-Daten können insbesondere Einkommens- und Ausgabenstrukturen differenziert abgebildet werden. Für die vorliegende Untersuchung konnten anhand der SOEP-Daten zu Einkommen und der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen die bpE und die Leistungsausgaben von Selbstständigen geschätzt werden, die sich bei einem Wechsel in die GKV ergäben. Die SOEP-Daten enthalten außerdem Angaben zur Höhe der bisherigen Beitragszahlungen von privat versicherten Selbstständigen, auf deren Basis sich finanzielle Belastungsänderungen berechnen lassen.

Darüber hinaus wurde durch Mikrosimulation der Umfang der Wechselbewegungen unter dem Teil der Selbstständigen modelliert, die wegen Überschreitens der VPG nicht der Versicherungspflicht unterliegen. In dem Mikrosimulationsmodell wurden die für die Wechselentscheidung der einzelnen Selbstständigen in den jeweiligen Varianten relevanten GKV-Beiträge und PKV-Prämien der Selbstständigen mikrodaten-gestützt simuliert und anschließend in einem „Bottom-up-Ansatz“ hochgerechnet.

3.3.1 Parameter der Beitragsbemessung

Die mit dem Mikrosimulationsmodell durchgeführten Berechnungen basieren auf zentralen Parameter der Beitragsbemessung für das Jahr 2014 (Tabelle 1).

TABELLE 1 Zentrale Parameter der Beitragsbemessung für das Jahr 2014

| | PRO JAHR | MONATLICH |
|--|----------------------------------|------------|
| Beitragsbemessungsgrenze der GKV (BBG) | 48.600 € | 4.050,00 € |
| Versicherungspflichtgrenze (VPG) | 53.550 € | 4.462,50 € |
| GKV-Beitragssätze für Arbeitnehmer (AN) und Arbeitgeber (AG):¹ | | |
| Allgemeiner Beitragssatz | 15,5 % (AN: 8,2 %, AG: 7,3 %) | |
| Ermäßigter Beitragssatz (ohne Anspruch auf Krankengeld) | 14,9 % (AN: 7,9 %, AG: 7,0 %) | |
| Bezugsgröße ² | 33.180 € | 2.765 € |
| Einkommensschwelle für geringfügige Beschäftigung | 5.400 € | 450 € |

Anmerkungen:

¹ Unter „Arbeitgeber“ werden auch andere Träger von Beitragszuschüssen gefasst (z. B. Rentenversicherungsträger). Für Arbeitnehmer inkl. zusätzlicher Beitragssatz gem. § 249 SGB V in der bis zum 1.1.2015 geltenden Fassung.

² Bemessungsgrundlage für den Mindestbeitrag freiwillig Versicherter

Quelle: IGES auf Basis von SGB V.

| BertelsmannStiftung

3.3.2 PKV-Prämien im Status quo

Die SOEP-Daten enthalten Angaben zur Höhe der gezahlten PKV-Prämien sowie zur Anzahl der über diese Prämien versicherten Personen im Haushalt. Diese Information wurde hier verwendet, um die Familienmitglieder den Beitragszahlern zuzuordnen. Die im Weiteren ausgewiesenen PKV-Prämienzahlungen ent-

halten somit, je nach Haushaltssituation, auch Anteile für privat versicherte Familienangehörige.

Die auf Basis der SOEP-Daten ermittelte und hochgerechnete Summe der gezahlten PKV-Prämien (28,234 Milliarden Euro inklusive Beiträgen zur Pflegeversicherung) liegt relativ dicht an der Summe der Beitragseinnahmen in der Krankheitsvollversicherung gemäß PKV-Zahlenbericht (27,789 Milliarden Euro).²⁰ Darüber hinaus wurde die Plausibilität der SOEP-Angaben zu den PKV-Prämien anhand der Unterschiede der durchschnittlichen Prämienbeträge zwischen den Berufsgruppen (Beamten/Pensionäre mit Beihilfeanspruch, Selbstständige, Arbeitnehmer, Rentner) sowie in Abhängigkeit von soziodemographischen Merkmalen (Alter, Anzahl und Alter Familienangehöriger) geprüft.

Die im SOEP angegebenen Beträge der gezahlten PKV-Prämien können Zuschüsse von Arbeitgebern und Rentenkassen enthalten. Diese wurden hier für die betroffenen Berufsgruppen (im Wesentlichen Arbeitnehmer und Rentner) herausgerechnet, so dass Vergleiche der von den Versicherten selbst zu zahlenden Beiträge zwischen den einzelnen Versichertengruppen in GKV und PKV möglich sind.

Es kann nach Auskunft des SOEP-Teams am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) davon ausgegangen werden, dass die Angaben zu den gezahlten PKV-Prämien auch die für die private Pflegeversicherung (PPV) gezahlten Beiträge enthalten. Diese wurden daher für die weitere Analyse approximativ herausgerechnet. Als PPV-Anteil wurde der Anteil der gesamten Beitragseinnahmen in der Pflegeversicherung an der Summe der Beitragseinnahmen aus Krankheitsvollversicherung und Pflegeversicherung (7,2 Prozent im Jahr 2014) gemäß den Daten des PKV-Zahlenberichts angesetzt.

3.3.3 Zusätzliche GKV-Ausgaben bei Einbeziehung der Selbstständigen

Die zu erwartenden GKV-Leistungsausgaben der wechselnden Selbstständigen wurden auf Basis der GKV-Leistungsausgabenprofile für die Hauptleistungsbereiche (ambulant, stationär, Krankengeld) des Risikostrukturausgleichs (RSA) ermittelt. Aus diesen Ausgabenprofilen und den Häufigkeiten der Inanspruchnahme der GKV-Versicherten gemäß SOEP-Daten wurden – nach Summenabstimmung auf das Ausgabeniveau gemäß der KJ 1-Statistik – alters- und geschlechtsspezifische Gesamtausgaben je Krankenhaustag, Arztbesuch und Arbeitsunfähigkeitstag mit Krankengeldanspruch berechnet.

Die SOEP-Daten enthalten auf individueller Ebene Angaben zur Anzahl der Krankenhaustage im vergangenen Jahr, zur Anzahl der Arztbesuche im vergangenen Quartal sowie zur Anzahl der Fehltage wegen Krankheit. Die entsprechenden Häufigkeitswerte wurden für die gegenwärtig privat versicherten Selbstständigen erfasst und mit den zuvor ermittelten alters- und geschlechtsspezifischen Ausgaben je Leistungseinheit (Preisen) bewertet. Über die individuell unterschiedliche Leistungsanspruchnahme wurden dabei Morbiditätsunterschiede der Versicherten implizit erfasst.

Die Simulation der zusätzlichen GKV-Leistungsausgaben bei Einbezug der Selbstständigen in die GKV berücksichtigt, dass diejenigen Selbstständigen, die bereits gegenwärtig in der GKV freiwillig versichert sind und dort annahm gemäß den ermäßigten

²⁰ Vgl. Verband der Privaten Krankenversicherung 2015.

Beitragssatz zahlen, zukünftig als Pflichtversicherte bei Zahlung des allgemeinen Beitragssatzes zusätzliche Ansprüche auf Krankengeldleistungen erwerben.

Die über die Leistungsausgaben hinausgehenden GKV-Ausgaben (Nettoverwaltungsausgaben und sonstige Ausgaben bzw. Konten 07999 und 06999A der KJ 1-Statistik) wurden als durchschnittliche Pro-Kopf-Werte den in der Simulation in die GKV wechselnden Selbstständigen pauschal zusätzlich zugerechnet.

3.3.4 GKV-Beitragssatzeffekte

Durch die Simulationsrechnungen wurde ermittelt, in welchem Umfang die Einbeziehung von Selbstständigen unter den getroffenen Annahmen zu Nettomehr- oder -mindereinnahmen in der GKV führt und wie sich hierdurch ceteris paribus der GKV-Beitragssatz verändert. Hierfür wurde zum einen die zusätzliche Summe an beitragspflichtigen Einnahmen ermittelt, zum anderen wurden die Mehrausgaben geschätzt (Leistungsausgaben und Verwaltungsausgaben). Aus dem Verhältnis von Mehrausgaben zu den Mehreinnahmen resultiert die Veränderung des ausgabendeckenden GKV-Beitragssatzes.²¹ Dieser Beitragssatz ist Ergebnis der Simulationsberechnungen, er wurde selbst nicht in der Simulation verwendet. Die Simulation der hypothetischen GKV-Beiträge der Wechsler bei Einbeziehung in die GKV basierte auf den **gesetzlichen** Beitragssätzen im Jahr 2014. Unberücksichtigt bleiben bei dieser Betrachtung die Alterungsrückstellungen, die in der PKV für die zuvor dort versicherten Selbstständigen gebildet wurden, um deren Beitragsbelastung im Alter zu verringern. Derzeit gibt es keine Möglichkeit, diese Alterungsrückstellungen bei einem Wechsel in die GKV zu übertragen, entsprechende Modelle hierfür werden diskutiert.²²

3.3.5 Schätzung des auf Selbstständige entfallenden „PKV-Mehrumsatzes“

Durch eine Ausweitung der Versicherungspflicht auf Selbstständige verringert sich der Umsatz der Leistungserbringer aus privatärztlicher Tätigkeit. Der Umfang dieses Einnahmeverlustes lässt sich anhand des vom PKV-Verband berechneten sogenannten „PKV-Mehrumsatzes“ abschätzen.²³ Berücksichtigt wurde der Mehrumsatz in Bezug auf alle relevanten Leistungsbereiche (ambulante ärztliche Versorgung, Arznei- und Verbandmittel, Heilmittel sowie zahnärztlicher Bereich). Die Beträge wurden auf Basis der Entwicklung der Ausgaben für Versicherungsleistungen in den einzelnen Leistungsbereichen gemäß PKV-Zahlenbericht um ein Jahr fortgeschrieben. Danach ergibt sich in Bezug auf das Jahr 2014 insgesamt ein PKV-Mehrumsatz in Höhe von 12,1 Milliarden Euro. Zur Schätzung des Teils, der auf die in die GKV wechselnden Selbstständigen entfällt, wurde der Mehrumsatz mit dem Anteil der Selbstständigen (inklusive Angehöriger) an allen PKV-Versicherten sowie der simulationsvariantenspezifischen Quote an Wechslern in die GKV multipliziert. Darüber hinaus wurden je Leistungsbereich altersspezifische Zu- bzw. Abschläge für die Selbstständigen berechnet. Hierfür wurden die bei Niehaus (2015) je Leistungsbereich dargestellten Altersprofile des Mehrumsatzes verwendet und nach Altersgruppen differenziert (unter 65 und 65+) den Selbstständigen in den SOEP-Daten zugeordnet.

21 Dieser Beitragssatz wurde nicht differenziert nach allgemeinem und ermäßigtem Beitragssatz, er deckt die gesamten über Beitragseinnahmen zu finanzierenden Gesamtausgaben der GKV bezogen auf die Summe der bpE.

22 Vgl. Wasem, Buchner und Walendzik 2015, insbesondere das Szenario zu portablen Alterungsrückstellungen in die GKV unter Fortbestand des dualen Krankenversicherungssystems.

23 Vgl. Niehaus 2015.

4. Ergebnisse

4.1 Vergleichswerte der Ausgangssituation

4.1.1 Selbstständige in GKV und PKV

Auf Basis der SOEP-Daten ergibt sich nach Hochrechnung für das Jahr 2014 eine Anzahl von rund 1,9 Millionen hauptberuflich Selbstständigen (exklusive mithelfender Familienangehöriger und Landwirte) in der GKV und knapp 1,5 Millionen Selbstständigen in der PKV (Tabelle 2). Diese Werte entsprechen in etwa denen, die sich aus den Daten des Selbstständigenmonitors für das Jahr 2014 (Gesamtzahl der Selbstständigen) und aus dem Mikrozensus für das Jahr 2011 (Struktur bzgl. GKV- und PKV-Versicherung) ergeben. Den gesetzlich versicherten Selbstständigen sind auf Basis der SOEP-Daten rund 870.000 mitversicherte Familienangehörige zuzuordnen, den privat versicherten knapp 450.000 Familienangehörige.²⁴

TABELLE 2 Anzahl der Selbstständigen und der mitversicherten Familienangehörigen

| | GKV | | | PKV | | |
|--|----------|------------------|-----------------------------|----------|------------------|-----------------------------|
| | SOEP | | externe Quelle ¹ | SOEP | | externe Quelle ¹ |
| | Fallzahl | hochgerechnet | | Fallzahl | hochgerechnet | |
| Selbstständige² | 676 | 1.939.390 | 1.890.667 | 521 | 1.454.609 | 1.471.626 |
| mitversicherte Familienangehörige³ | 428 | 873.772 | - | 190 | 445.643 | - |

Anmerkungen:

¹ Mikrozensus 2011 und Selbstständigenmonitor 2014.

² Hauptberuflich Selbstständige exkl. mithelfender Familienangehöriger und Landwirte.

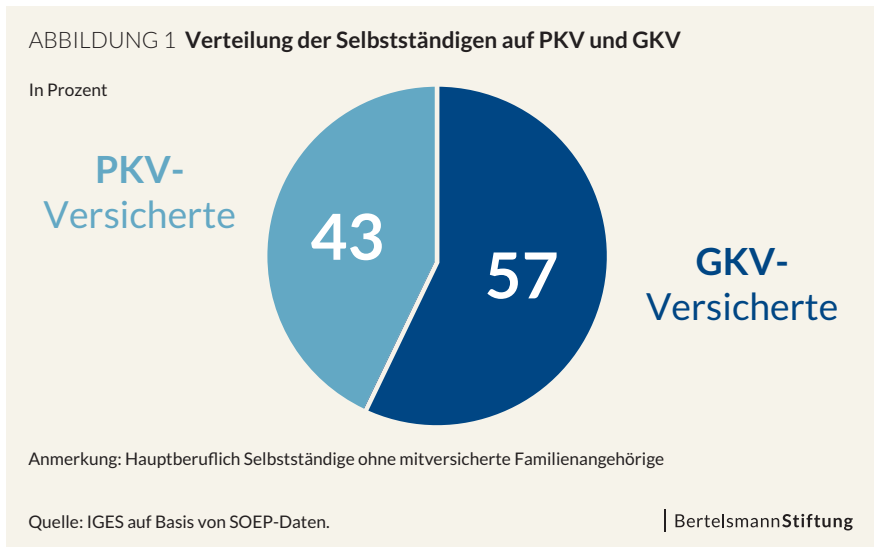
³ In Bezug auf PKV: gemäß Angabe der Selbstständigen, auf welche Personen im Haushalt sich die Prämienzahlung bezieht.

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

Demnach verteilen sich die hauptberuflich Selbstständigen (exklusive mitversicherter Familienangehöriger) zu 43 Prozent auf die PKV und zu 57 Prozent auf die GKV (Abbildung 1).

²⁴ In Bezug auf die privat versicherten Selbstständigen wurden diejenigen Familienangehörigen zu einer Beitragszahleinheit zusammengefasst, für die die hauptberuflich Selbstständigen angegeben haben, die PKV-Prämien gezahlt zu haben.



4.1.2 Einkommen und beitragspflichtige Einnahmen

Während 34 Prozent der privat versicherten Selbstständigen im Jahr 2014 ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit (äquivalent zum Jahresarbeitsentgelt) aufwiesen, das oberhalb der VPG lag, traf dies nur auf 16 Prozent der gesetzlich versicherten Selbstständigen zu (Tabelle 3).

TABELLE 3 Anteile der Selbstständigen mit Arbeitsentgelt ober-/unterhalb der VPG in GKV und PKV

| | GKV | | | | PKV | | | |
|-----------------------|---------------|--------|--------------|--------|---------------|--------|--------------|--------|
| | unterhalb VPG | | oberhalb VPG | | unterhalb VPG | | oberhalb VPG | |
| | Anzahl | Anteil | Anzahl | Anteil | Anzahl | Anteil | Anzahl | Anteil |
| Selbstständige | 1.632.796 | 84 % | 306.594 | 16 % | 962.491 | 66 % | 492.118 | 34 % |

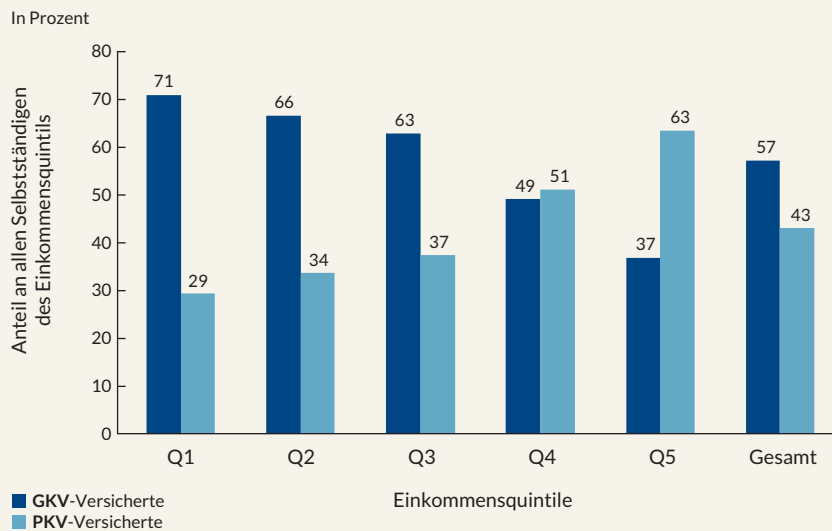
Anmerkungen: Die Versichertenpflichtgrenze (VPG) lag im Jahr 2014 bei 53.550 Euro Jahresarbeitsentgelt (JAE).

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten. | BertelsmannStiftung

Zum Vergleich wurden alle hauptberuflich Selbstständigen nach der Höhe ihres persönlichen Bruttojahreseinkommens²⁵ fünf gleich großen Gruppen (Quintilen) zugeteilt und anschließend innerhalb der Quintile die jeweiligen Anteile von GKV und PKV betrachtet (Abbildung 2). In den höheren Einkommensquintilen ist der Anteil privat versicherter Selbstständiger stets größer als in den unteren Quintilen. Während im untersten Einkommensquintil 71 Prozent der Selbstständigen gesetzlich versichert waren und nur 29 Prozent privat, lag der Anteil der privat versicherten Selbstständigen im obersten Einkommensfünftel mit 63 Prozent gegenüber 37 Prozent deutlich höher.

²⁵ Das persönliche Bruttoeinkommen umfasst hier, soweit entsprechende Einkünfte bezogen wurden, Einkommen (brutto, vor Abzug von Steuern und Sozialversicherungsabgaben) aus abhängiger Beschäftigung sowie selbstständiger Tätigkeit, Altersrenten, Versorgungsbezüge, Arbeitslosengeld I, Unterhaltszahlungen sowie BaFöG-Zahlungen.

ABBILDUNG 2 **Versicherungsstatus der Selbstständigen nach Einkommensquintilen**

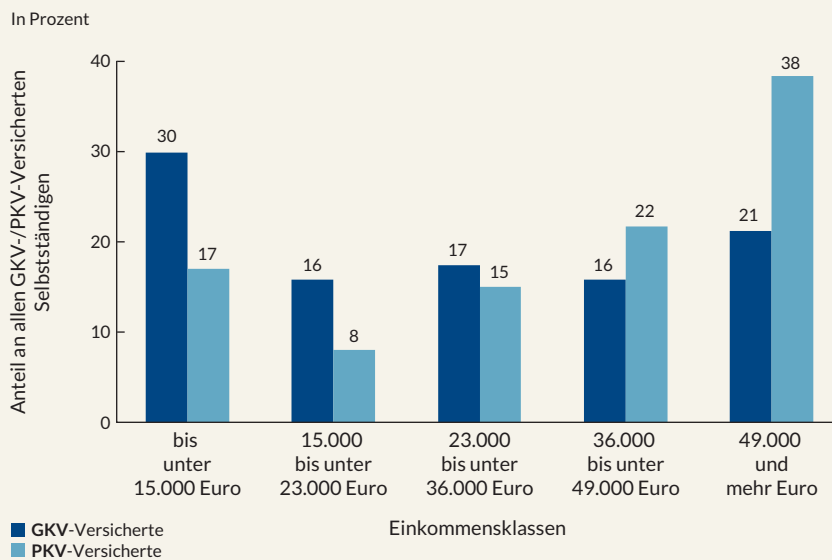


Anmerkung: Persönliches Bruttojahreseinkommen (Arbeitsentgelt, Altersrenten, Versorgungsbezüge, Arbeitslosengeld I, Unterhaltszahlungen, BaFöG-Zahlungen). Verteilung über die Gruppe aller Selbstständigen.

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 3 **Verteilung der GKV- und PKV-versicherten Selbstständigen nach Einkommensklassen**



Anmerkung: Persönliches Bruttojahreseinkommen (Arbeitsentgelt, Altersrenten, Versorgungsbezüge, Arbeitslosengeld I, Unterhaltszahlungen, BaFöG-Zahlungen). Klassengrenzen orientiert an Quintilsgrenzen der Einkommensverteilung aller Erwerbstätigen.

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn man Einkommensklassen nach Absolutbeträgen bildet (Abbildung 3).²⁶ Während 60 Prozent der privat versicherten Selbstständigen ein persönliches Bruttojahreseinkommen von 36.000 Euro oder mehr hatten, traf dies nur auf 37 Prozent der gesetzlich versicherten Selbstständigen zu. Hingegen lag das Einkommen von 30 Prozent der gesetzlich versicherten Selbstständigen unterhalb von 15.000 Euro, unter den privat versicherten Selbstständigen betrug der entsprechende Anteil lediglich 17 Prozent.

Die beitragspflichtigen Einnahmen (bpE) der gesetzlich versicherten Selbstständigen waren im Vergleich zu allen GKV-Mitgliedern im Durchschnitt deutlich höher (Tabelle 4). Während der Mittelwert der bpE je GKV-Mitglied im Jahr 2014 bei 22.804 Euro lag, betrug er für die gesetzlich versicherten Selbstständigen durchschnittlich 31.821 Euro.

TABELLE 4 Durchschnittliche beitragspflichtige Einnahmen der gesetzlich versicherten Selbstständigen und aller GKV-Mitglieder

| | AGGREGIERTE SUMME | | GKV-MITGLIEDER | MITTELWERT JE MITGLIED |
|---------------------------|-------------------|------------------------|----------------|------------------------|
| | Mrd. Euro | Anteil an gesamten bpE | Anzahl | Euro pro Jahr |
| Selbstständige | 61,713 | 5 % | 1.939.390 | 31.821 |
| Alle Berufsgruppen | 1.194,276 | 100 % | 52.370.828 | 22.804 |

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

4.1.3 Beitragsbelastung

Selbstständige in der GKV zahlten mit durchschnittlich 4.744 Euro im Jahr 2014 einen etwas höheren Beitrag als Selbstständige in der PKV (4.522 Euro) (Tabelle 5). Da die Selbstständigen in der GKV im Mittel mit 35.469 Euro ein wesentlich geringeres persönliches Bruttoeinkommen hatten als die privat versicherten Selbstständigen (63.191 Euro), war die relative Beitragsbelastung für die privat versicherten Selbstständigen im Durchschnitt erheblich geringer (10,8 Prozent) als für die gesetzlich versicherten (18,2 Prozent).

Darüber hinaus zeigt sich, dass die relative Beitragsbelastung mit steigendem Einkommen durchgehend, und anfangs sehr deutlich, abnimmt. Während die Selbstständigen im untersten Einkommensfünftel mehr als 40 Prozent ihres persönlichen Einkommens für Krankenversicherungsbeiträge aufbringen mussten (44,0 Prozent in der GKV und 52,3 Prozent in der PKV), lag die Belastung bereits im zweiten Quintil unter einem Fünftel (19,4 Prozent bzw. 20,8 Prozent). Im obersten Einkommensfünftel zahlten Selbstständige weniger als ein Zehntel ihres Einkommens für die Krankenversicherung (8,5 Prozent bzw. 5,0 Prozent).

²⁶ Die Klassengrenzen wurden hier in Anlehnung an die Quintilsgrenzen der Einkommensverteilung aller Erwerbstätigen auf Grundlage der SOEP-Daten gewählt.

TABELLE 5 Einkommen und Beitragsbelastung der Selbstständigen in GKV und PKV (2014)

| EINKOMMENS- QUINTIL ¹ | ANZAHL SELBST- STÄNDIGER | DURCHSCHNITTLICHES HAUSHALTS- NETTOEINKOMMEN in Euro p.a. ² | DURCHSCHNITTLICHES PERSÖNLICHES BRUTTOEINKOMMEN in Euro p.a. ¹ | DURCHSCHNITTLICHER BEITRAG in Euro p.a. ^{3/4} | DURCHSCHNITT- LICHE BELASTUNG in Prozent ⁵ |
|-------------------------------------|--------------------------------|---|--|--|---|
| SELBSTSTÄNDIGE IN DER GKV | | | | | |
| Q1 | 480.357 | 45.131 | 2.565 | 2.628 | 44,0 % |
| Q2 | 453.278 | 44.652 | 18.287 | 3.437 | 19,4 % |
| Q3 | 424.290 | 37.821 | 33.703 | 5.180 | 15,4 % |
| Q4 | 334.622 | 43.018 | 50.123 | 7.156 | 14,3 % |
| Q5 | 246.844 | 83.572 | 114.230 | 7.241 | 8,5 % |
| Gesamt | 1.939.390 | 47.986 | 35.469 | 4.744 | 18,2 % |
| SELBSTSTÄNDIGE IN DER PKV | | | | | |
| Q1 | 199.091 | 51.622 | 845 | 4.325 | 52,3 % |
| Q2 | 229.574 | 30.587 | 19.810 | 3.973 | 20,8 % |
| Q3 | 252.256 | 48.086 | 34.961 | 4.207 | 12,3 % |
| Q4 | 348.957 | 61.664 | 50.434 | 4.137 | 8,2 % |
| Q5 | 424.731 | 107.885 | 143.109 | 5.337 | 5,0 % |
| Gesamt | 1.454.609 | 66.724 | 63.191 | 4.522 | 10,8 % |

Anmerkungen:

¹ Bezogen auf persönliches Bruttojahreseinkommen (Arbeitsentgelt, Renten, Versorgungsbezüge, ALG I, Unterhalt, BaFöG).² Gesamtes Bruttojahreseinkommen aller Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft abzgl. Einkommensteuer und Sozialversicherungsabgaben.³ PKV-Prämien gemäß SOEP-Daten: inkl. ggf. Prämien für Familienmitglieder; exkl. Prämien zur Privaten Pflegeversicherung; exkl. Zuschüsse durch Arbeitgeber, Rentenkasse etc.⁴ Annahme, dass alle GKV-Selbstständigen gegenwärtig den ermäßigten Beitragssatz zzgl. zusätzlichem Beitragssatz zahlen.⁵ Bezogen auf diejenigen Selbstständigen, für die eine Belastung bestimmt werden kann, also ein Einkommen >0 angegeben wird.

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten. Darstellung in Anlehnung an Haun/Jacobs (2016).

| BertelsmannStiftung

Insbesondere die sehr hohen Beitragsbelastungen im untersten Einkommensquintil relativieren sich jedoch, wenn zusätzlich das durchschnittliche Nettoeinkommen der Haushalte betrachtet wird, in denen die Selbstständigen leben. Sowohl die gesetzlich als auch die privat versicherten Selbstständigen des untersten Einkommensquintils lebten in Haushalten, deren Nettoeinkommen mit durchschnittlich rund 45.000 Euro bzw. 51.600 Euro um ein Vielfaches höher lag als das durchschnittliche persönliche Einkommen dieser Selbstständigen – und auch teilweise deutlich höher als das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen in den nachfolgenden höheren Quintilen des persönlichen Bruttoeinkommens (Q2, Q3 und in der GKV auch Q4). Das bedeutet, dass sich zumindest ein Teil der Selbstständigen mit den geringsten persönlichen Einkommen und den höchsten relativen Beitragsbelastungen nicht in einer prekären finanziellen Haushaltssituation befand.²⁷

27 Die geringen Werte der mittleren persönlichen Einkommen im jeweils untersten Einkommensquintil (2.565 Euro bzw. 845 Euro) sind auch aufgrund von Einschränkungen in der Datengrundlage nur bedingt aussagekräftig. Sie beruhen auf den Angaben in den SOEP-Daten und darüber hinaus vereinzelt Imputationen fehlender Werte (vgl. Abschnitt 3.2). Dennoch verbleibt eine große Anzahl an Personen, die angaben, hauptberuflich selbstständig berufstätig gewesen zu sein und keine positiven Einkünfte aus dieser Tätigkeit erzielt zu haben. Sie stellen die wesentliche Ursache dafür dar, dass die mittleren Einkommen im untersten Einkommensquintil hier sehr gering ausfallen. Entsprechend sind auch die mittleren relativen Belastungen in Bezug auf diese Gruppen nur sehr eingeschränkt interpretierbar.

Innerhalb der PKV zahlten die Selbstständigen im Durchschnitt die höchsten Krankenversicherungsprämien aller Berufsgruppen (Tabelle 6). Inklusive der für Familienangehörige ohne eigenes Einkommen gezahlten Beiträge lagen die PKV-Prämien im Durchschnitt aller PKV-Mitglieder bei 292 Euro pro Monat. Für aktive Beamte und Versorgungsempfänger fallen die Prämien aufgrund der Beihilfe unterdurchschnittlich aus, während Selbstständige mit durchschnittlich 378 Euro pro Monat mehr für ihre private Krankenversicherung bezahlten als Rentner (345 Euro). Diese Unterschiede bleiben auch dann erhalten, wenn die Prämienanteile für Familienangehörige ausgenommen werden und nur solche Selbstständige betrachtet werden, die keine Prämienzahlungen für Angehörige leisten („Einpersonen-Beitragszahlereinheiten/-BZE“).

TABELLE 6 PKV-Prämien nach Berufsgruppen

| | MITTELWERT DER PKV-PRÄMIEN ¹ je Mitglied (Euro pro Monat) | |
|--------------------------|---|------------------------------|
| | INKL. FAMILIENANGEHÖRIGE | EINPERSONEN-BZE ² |
| Arbeiter und Angestellte | 316 | 261 |
| Selbstständige | 378 | 367 |
| Aktive Beamte | 241 | 230 |
| Versorgungsempfänger | 247 | 212 |
| Rentner | 345 | 319 |
| Alle PKV-Mitglieder | 292 | 271 |

Anmerkungen:

¹ gemäß Angaben im SOEP; exkl. Prämien zur Privaten Pflegeversicherung und exkl. Beitragszuschüssen für Arbeitnehmer und Rentner. Darstellung zum Zweck der Vergleichbarkeit beschränkt auf Mitglieder mit Angaben zu Prämien > 0.

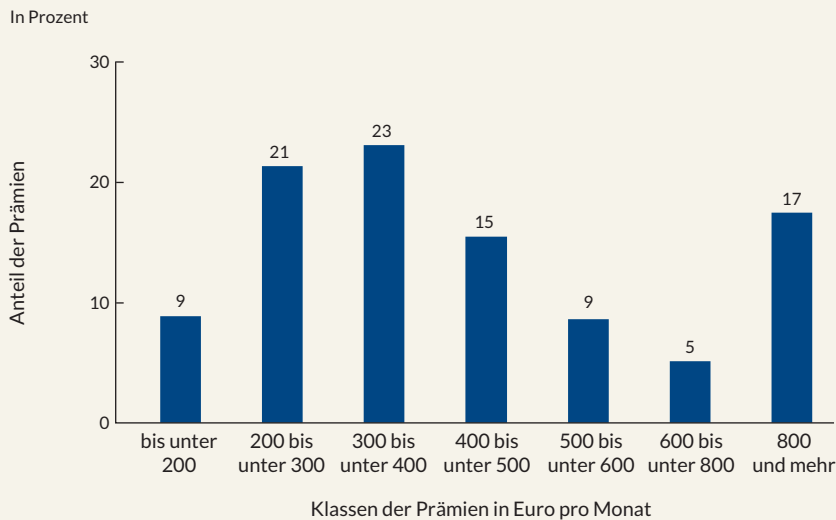
² Nur Personen in Einpersonen-Beitragszahlereinheiten (BZE); damit sind keine Prämien für Familienangehörige enthalten.

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

Etwa die Hälfte der Selbstständigen (53 Prozent) zahlte eine Prämie in Höhe von weniger als 400 Euro monatlich (Abbildung 4). Für einige Selbstständige (17 Prozent) lag die PKV-Prämie mit 800 Euro und mehr im Monat verhältnismäßig hoch.

ABBILDUNG 4 Verteilung der Selbstständigen nach Höhe der gezahlten PKV-Prämie



Anmerkung: Prämien gemäß Angaben im SOEP; inkl. ggf. Prämien für Familienmitglieder; excl. Prämien zur privaten Pflegeversicherung und ggf. Beitragszuschüsse durch Arbeitgeber, Rentenkassen etc.

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

4.2 Ausweitung der Versicherungspflicht auf die Selbstständigen

4.2.1 Ausweitung des Versichertenkreises

In der Basisvariante, d. h. unter Beibehaltung der heutigen Mindestbeitragsregelungen (vgl. Abschnitt 3.1.2), werden rund eine Million bislang privat versicherte hauptberuflich Selbstständige (66,2 Prozent) versicherungspflichtig in der GKV, da ihr Einkommen aus Erwerbstätigkeit unterhalb der VPG liegt (Tabelle 7). Darüber hinaus entscheiden sich weitere knapp 79.000 Selbstständige (5,4 Prozent) mit Einkommen oberhalb der VPG annahmegemäß für einen Wechsel in die GKV, da der GKV-Beitrag nach einem Wechsel geringer ist als ihre bisherige PKV-Prämie. Die restlichen 413.000 Selbstständigen (28,4 Prozent) verbleiben in der PKV, da ein Wechsel für sie kurzfristig finanziell nicht vorteilhaft wäre. Insgesamt hat die GKV in diesem Szenario einen Neuzugang von rund 1,04 Millionen Selbstständigen (71,6 Prozent) zuzüglich deren rund 318.000 Familienangehörige, also insgesamt knapp 1,4 Millionen Versicherte, während 0,5 Millionen Versicherte in der PKV verbleiben.²⁸

²⁸ Die Angehörigen der Selbstständigen verteilen sich in etwa nach dem gleichen Verhältnis auf die Wechsler und Nichtwechsler, wie die Selbstständigen selbst.

TABELLE 7 Ausweitung des GKV-Versichertenkreises bei Einbeziehung der Selbstständigen (Basisvariante)

| | ANZAHL PERSONEN | ANTEIL |
|--------------------------------|-----------------|--------|
| Pflicht-Wechsler unterhalb VPG | 962.491 | 66,2 % |
| Wahl-Wechsler oberhalb VPG | 78.807 | 5,4 % |
| Nicht-Wechsler oberhalb VPG | 413.310 | 28,4 % |

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

4.2.2 Leistungsausgaben und Inanspruchnahme

Um die Leistungsausgaben zu ermitteln, die der GKV durch den Zuwachs an bislang privat versicherten Selbstständigen entstehen, wurde eine unveränderte Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen unterstellt (Mengenkomponente), jedoch die Ausgabenniveaus der GKV zugrunde gelegt (Preiskomponente) (vgl. Abschnitt 3.3.3).²⁹ Hieraus ergeben sich für die gegenwärtig privat versicherten Selbstständigen im Durchschnitt je Mitglied höhere Leistungsausgaben als für die gegenwärtig gesetzlich versicherten Selbstständigen und für die gesetzlich versicherten Arbeitnehmer (Tabelle 8). Während im Jahr 2014 gesetzlich versicherte Selbstständige im Mittel und über alle Leistungsbereiche GKV-Ausgaben in Höhe von insgesamt 2.227 Euro verursachten und gesetzlich versicherte Arbeitnehmer in Höhe von rund 2.000 Euro, betragen die für die privat versicherten Selbstständigen simulierten Ausgaben 2.521 Euro und damit 13 Prozent mehr als für die gesetzlich versicherten Selbstständigen.

TABELLE 8 GKV-Leistungsausgaben für Selbstständige im Vergleich zu anderen Berufsgruppen

| | MITGLIEDER | LEISTUNGS AUSGABEN | |
|--|------------|--------------------|--------------------------|
| | Anzahl | Summe in Mrd. Euro | je Mitglied in Euro p.a. |
| Selbstständige in GKV | 1.939.390 | 4,319 | 2.227 |
| Arbeiter und Angestellte | 28.482.971 | 57,042 | 2.003 |
| Rentner | 15.736.810 | 80,482 | 5.114 |
| SIMULIERTE GKV-LEISTUNGS AUSGABEN | | | |
| Selbstständige in PKV | 1.454.609 | 3,667 | 2.521 |

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

²⁹ Tatsächlich ist davon auszugehen, dass die Neuversicherten ihr Inanspruchnahmeverhalten im Zeitverlauf verändern und sich an abweichende Bedingungen anpassen. Letztere können sich sowohl auf den Leistungsumfang in der GKV beziehen (der in einigen Teilbereichen geringer, in anderen wiederum größer ist als in der PKV), als auch auf das Ausmaß an Eigenbeteiligungen (z. B. im Hinblick auf Zuzahlungen in der GKV oder entfallende PKV-Selbstbehalte). Diese Anpassungen können sowohl ausgabenmindernd als auch ausgaben erhöhend wirken.

Für eine Analyse der höheren simulierten GKV-Leistungsausgaben für bislang privat versicherte Selbstständige lassen sich zunächst die SOEP-Auswertungen zu den Häufigkeiten bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen (Mengenkomponente) vergleichen (Tabelle 9): Die Selbstständigen in der PKV hatten auf der einen Seite durchschnittlich mehr Krankenhausübernachtungen im Vorjahr (1,12) als die Selbstständigen in der GKV (0,95). Auf der anderen Seite unternahmen die privat versicherten Selbstständigen im Mittel weniger Arztbesuche in den zurückliegenden drei Monaten (1,92) als die gesetzlich versicherten Selbstständigen (2,19).

Hinsichtlich des Ausgabenniveaus (Preiskomponente) ist relevant, dass die privat versicherten Selbstständigen mit 48,4 Jahren im Durchschnitt etwas jünger waren als die gesetzlich versicherten (50,4).

TABELLE 9 Leistungsinanspruchnahme der Selbstständigen in GKV und PKV

| | DURCHSCHNITTSLALTER | LEISTUNGSHÄUFIGKEITEN | | LEISTUNGS-AUSGABEN Euro p.a. je Mitglied |
|--|---------------------|--|--|---|
| | | ARZTBESUCHE ¹ Anzahl je Mitglied | KH-NÄCHTE ² Anzahl je Mitglied | |
| Selbstständige in GKV | 50,4 | 2,19 | 0,95 | 2.227 |
| Arbeiter und Angestellte in der GKV | 42,8 | 2,03 | 0,86 | 2.003 |
| SIMULIERTE GKV-LEISTUNGS-AUSGABEN | | | | |
| Selbstständige in PKV | 48,4 | 1,92 | 1,12 | 2.521 |

Anmerkungen:

¹ Anzahl aller Arztbesuche in den vergangenen drei Monaten

² Anzahl im Krankenhaus verbrachter Nächte im Vorjahr

Quelle: IGES auf Basis von SGB V.

| BertelsmannStiftung

Weiteren Aufschluss über die Unterschiede der durchschnittlichen Leistungsausgaben gibt die differenzierte Darstellung der Leistungsausgaben nach Altersgruppen in Kombination mit der Altersverteilung (Abbildung 5). Dabei zeigt sich, dass Selbstständige in der PKV unter anderem in den Altersgruppen der 50- bis unter 55-Jährigen (3.125 Euro) sowie der 60-Jährigen und Älteren (5.143 Euro) im Mittel überdurchschnittlich hohe Leistungsausgaben aufweisen. In diesen Altersgruppen liegen die mittleren Ausgaben bei den gesetzlich versicherten Selbstständigen deutlich niedriger (1.929 Euro bzw. 3.450 Euro).

Betrachtet man nun gesondert das Altersprofil der Inanspruchnahme in der Krankenhausversorgung (Abbildung 6) zeigt sich weiter, dass privat versicherte Selbstständige der Altersgruppen der 50- bis unter 55-Jährigen sowie der 60-Jährigen und Älteren im Durchschnitt mehr Krankenhausübernachtungen hatten (1,51 bzw. 3,48) als die gesetzlich versicherten Selbstständigen (0,98 bzw. 1,69). Da die Krankenhausübernachtungen, insbesondere in höheren Altern, von allen betrachteten Indikatoren der Leistungsinanspruchnahme die höchsten Kosten pro Leistungseinheit verursachen (Preiskomponente), erklären diese Unterschiede maßgeblich die Differenz der mittleren Leistungsausgaben zwischen den gesetzlich und den privat versicherten Selbstständigen.

ABBILDUNG 5 Altersprofil der Leistungsausgaben für Selbstständige in GKV und PKV

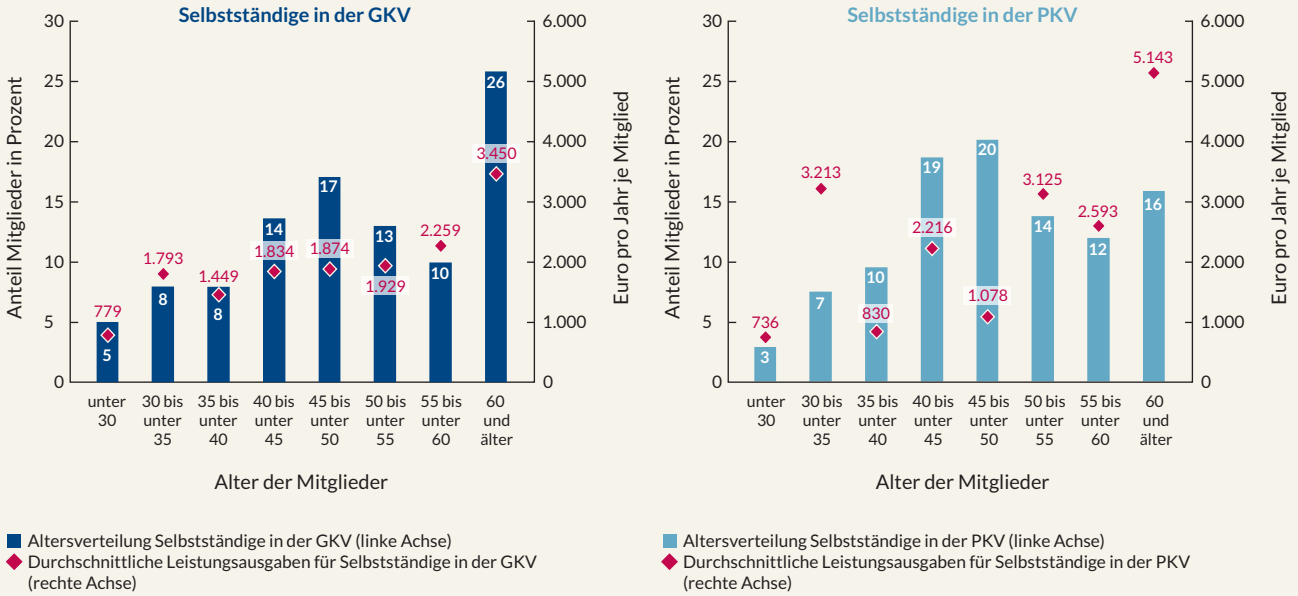
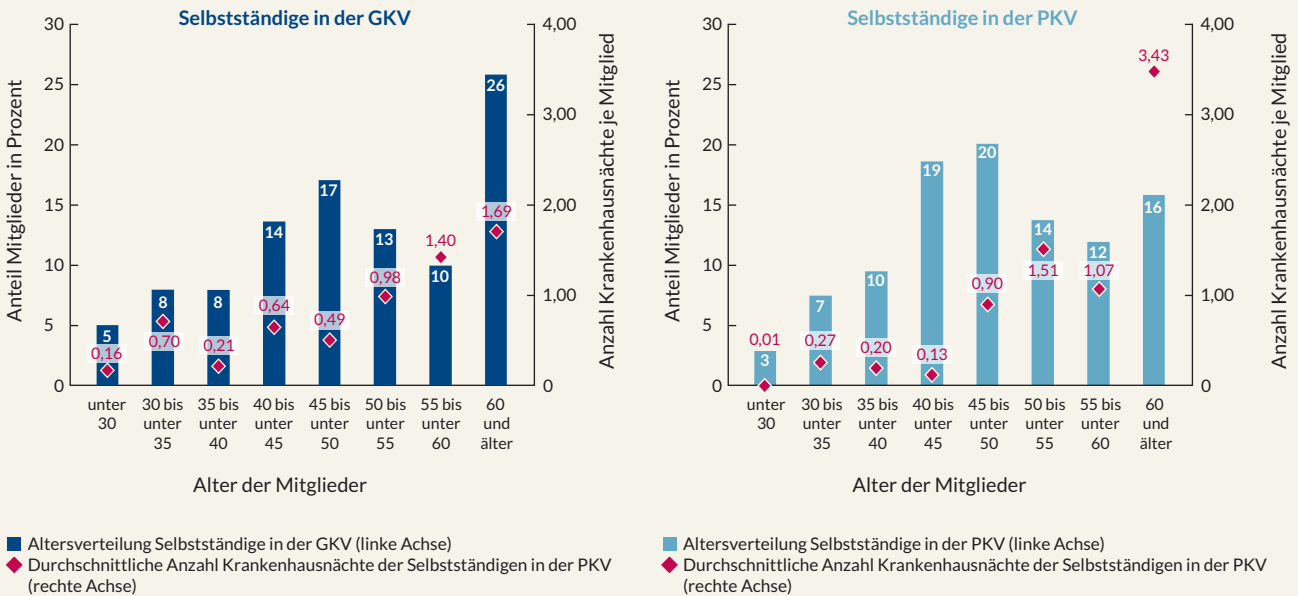


ABBILDUNG 6 Altersprofil der stationären Leistungsinanspruchnahme von Selbstständigen in GKV und PKV



4.2.3 Finanzielle Wirkungen auf die GKV

Der Zustrom von Selbstständigen in die GKV infolge einer Ausweitung der Versicherungspflicht sowie der erweiterten Möglichkeit einer freiwilligen Mitgliedschaft erzeugt zusätzliche Beitragseinnahmen für die GKV. Bei 1,04 Millionen Wechslern mit durchschnittlichen bpE von 32.023 Euro p. a.³⁰ und einem Beitragsatz von 15,5 Prozent (vgl. Abschnitt 3.1.2) ergeben sich insgesamt zusätzliche Beitragseinnahmen von knapp 5,5 Milliarden Euro (Tabelle 10). Darin enthalten sind Nettomehreinnahmen in Bezug auf die bereits zuvor gesetzlich versicherten Selbstständigen (im Umfang von rund 280 Millionen Euro), denn für diese gelten nun ebenfalls die veränderten Regeln der Beitragsbemessung, d. h. einerseits sind für die nun versicherungspflichtigen unter ihnen allein die erwerbsbezogenen Einnahmen beitragspflichtig, andererseits zahlen alle den (höheren) allgemeinen Beitragssatz. Die gesamten Mehreinnahmen entsprechen einem Zuwachs um 3 Prozent bezogen auf die GKV-Beitragseinnahmen in Höhe von 185 Milliarden Euro im Jahr 2014. Da die Neuversicherten überdurchschnittlich hohe bpE haben, erhöht sich die Anzahl der gesetzlich Versicherten durch den Zustrom der Selbstständigen mit rund 2 Prozent weniger stark als die Beitragseinnahmen. Dies gilt auch bezogen auf die Mitglieder.

TABELLE 10 **Zusätzliche GKV-Einnahmen bei Einbeziehung von Selbstständigen**

| | ABSOLUT | RELATIV |
|---|-------------------|---------|
| Beitragseinnahmen GKV (Status Quo) ¹ | 185,113 Mrd. Euro | - |
| Zunahme Beitragseinnahmen GKV | 5,453 Mrd. Euro | 3 % |
| Zunahme Anzahl GKV-Versicherter | 1,4 Mio. | 2 % |

Anmerkungen:

¹ Beitragseinnahmen aller Mitglieder (exkl. Landwirte), exkl. geringfügiger Beschäftigung.

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

Zum anderen verursachen die 1,4 Millionen neu in der GKV versicherten Selbstständigen und ihre Familienangehörigen zusätzliche Ausgaben (vgl. vorigen Abschnitt). Aus den Simulationsberechnungen ergeben sich zusätzliche Gesamtausgaben in Höhe von 3,61 Milliarden Euro (inklusive Verwaltungsausgaben) (Tabelle 11). Bezogen auf die gegenwärtigen über Beitragseinnahmen zu finanzierenden Ausgaben der GKV (188 Milliarden Euro) entspricht dies einer Zunahme um knapp 2 Prozent.

30 Die wechselnden Selbstständigen weisen damit im Mittel deutlich höhere beitragspflichtige Einnahmen auf als die GKV-Mitglieder insgesamt (22.691 Euro gemäß KJ 1-Statistik). Bei der Bestimmung der bpE wurden ggf. zur Anwendung kommende Mindestbeiträge berücksichtigt.

TABELLE 11 **Zusätzliche GKV-Ausgaben bei Einbeziehung von Selbstständigen**

| | ABSOLUT | RELATIV |
|--|-------------------|---------|
| Über den Beitragssatz zu finanzierende Ausgaben¹ | 188,038 Mrd. Euro | - |
| Zunahme Beitragseinnahmen GKV² | 3,610 Mrd. Euro | +2 % |

Anmerkungen:

¹ abzgl. Ausgaben in Höhe der Summe aus Bundeszuschuss, Beiträge für geringfügig Beschäftigte, und sonstige Einnahmen der Krankenkassen, wie Erstattungen, Prämienzahlungen und Ersatzansprüche.² Inkl. Nettoverwaltungsausgaben und sonstige Ausgaben der Krankenkassen.

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

Der Saldo aus den zusätzlichen Beitragseinnahmen in Höhe von 5,453 Milliarden Euro und den Mehrausgaben von 3,610 Milliarden Euro ergibt Nettomehreinnahmen für die GKV durch die Einbeziehung von Selbstständigen im Umfang von 1,843 Milliarden Euro im Jahr (Tabelle 12).

TABELLE 12 **Nettofinanzeffekt der Einbeziehung von Selbstständigen**

| | ABSOLUT | RELATIV |
|--|-----------------|-----------------|
| Zunahme Beitragseinnahmen | 5,453 Mrd. Euro | +3 % |
| Zunahme Ausgaben | 3,610 Mrd. Euro | +2 % |
| Nettomehreinnahmen GKV / Veränderung ausgabendeckender Beitragssatz | 1,843 Mrd. Euro | -0,117 %-Punkte |

Anmerkung: Die Angaben sind Jahreswerte bezogen auf das Referenzjahr 2014.

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

Diese Nettomehreinnahmen könnten verwendet werden, um den GKV-Beitragssatz zu senken. Der Umfang einer solchen Absenkung wurde hier in Bezug auf einen ausgabendeckenden Beitragssatz bemessen (vgl. Abschnitt 3.3.4). In der Basisvariante ermöglichen die Nettomehreinnahmen eine Absenkung des ausgabendeckenden Beitragssatzes um 0,117 Prozentpunkte (von 15,745 Prozent auf 15,628 Prozent).

4.2.4 Finanzielle Wirkungen auf die Selbstständigenhaushalte (Basisvariante)

Die Haushalte der in die GKV wechselnden Selbstständigen werden gemäß den Simulationsberechnungen zunächst durch den Wegfall ihrer bisher gezahlten PKV-Prämien entlastet. Die Summe der hieraus resultierenden Entlastungen für die 1,04 Millionen Wechsler beläuft sich auf 3,777 Milliarden Euro im Bezugsjahr.

Gleichzeitig entstehen diesen Haushalten der wechselnden Selbstständigen Mehrausgaben durch die nun in der GKV zu entrichtenden Beiträge, die sie mangels Beitragszuschuss vollständig selbst zu tragen haben. Auch für die Selbstständigen, die bereits zuvor in der GKV (freiwillig) versichert waren, entstehen per Saldo Mehrbelastungen infolge der neuen Regeln der Beitragsbemessung (vgl. Abschnitt 4.2.3): Für die Versicherungspflichtigen unter ihnen werden zwar die beitragspflichtigen Einnahmen etwas enger abgegrenzt, jedoch zahlen alle Selbstständigen in der GKV nun den (höheren) allgemeinen Beitragssatz und erhalten damit einen Anspruch auf Krankengeld. Die Mehrbelastungen der Selbstständigenhaushalte summieren sich insgesamt auf 5,453 Milliarden Euro im Bezugsjahr und entsprechen damit gerade den Mehreinnahmen seitens der GKV (Tabelle 13).³¹

TABELLE 13 **Nettomehrbelastung der Selbstständigenhaushalte in der GKV**

| | MRD. EURO P.A. |
|---------------------------------------|------------------|
| Entlastungen: Wegfall der PKV-Prämien | (+) 3,777 |
| Mehrausgaben: GKV-Beiträge | (-) 5,453 |
| Nettomehrbelastung | (-) 1,676 |

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

Im Saldo bleibt für die wechselnden und die bereits zuvor gesetzlich versicherten Selbstständigen eine Nettomehrbelastung in Höhe von 1,676 Milliarden Euro im Bezugsjahr, die bei denjenigen Selbstständigen entsteht, die aufgrund von Einkommen unterhalb der VPG als Pflichtmitglieder in die GKV wechseln oder bereits zuvor dort versichert waren, während die Wechsler mit Einkommen oberhalb der VPG in der Basisvariante (annahmegemäß) nur dann wechseln, wenn sie einen finanziellen Vorteil aus dem Wechsel erzielen.

4.2.5 Finanzielle Wirkungen bei verändertem Wechselverhalten

Werden die Annahmen zum Wechselverhalten gemäß den im Simulationskonzept beschriebenen Varianten verändert (vgl. Abschnitt 3.1.1), so hat dies lediglich Auswirkungen auf die Anzahl der freiwillig in die GKV wechselnden Selbstständigen mit Einkommen oberhalb der VPG, während weiterhin etwa eine Million Selbstständige mit Einkommen unterhalb der VPG als Pflichtmitglieder in die GKV wechseln.

In der Variante „**Wechselträchtigkeit**“ reduziert sich die Gesamtzahl der Wechsler leicht von 1,04 Millionen auf 1,02 Millionen, entsprechend ist die Wechselquote mit 70 Prozent etwas geringer (Tabelle 14).

³¹ Die Privathaushalte weiterer Berufsgruppen sind von der Einbeziehung der Selbstständigen in die GKV nicht direkt betroffen, solange von einer Verwendung der GKV-Nettomehreinnahmen zur Beitragssatzsenkung abgesehen wird. In dieser Studie wurde nur der Umfang einer möglichen Beitragssatzsenkung quantifiziert (vgl. Abschnitt 4.2.3) nicht aber die Verteilungswirkungen einer solchen Beitragssatzsenkung.

TABELLE 14 **Finanzielle Wirkungen der Varianten zum Wechselverhalten von nicht versicherungspflichtigen Selbstständigen**

| | BASIS-VARIANTE | WECHSEL-TRÄGHEIT | LANGFRISTIGES KALKÜL |
|--|----------------|------------------|----------------------|
| Anteil Wechsler | 72% | 70% | 77% |
| Anzahl Wechsler | 1,04 Mio. | 1,02 Mio. | 1,12 Mio. |
| Mrd. Euro p.a. | | | |
| GKV Nettoeffekt | 1,843 | 1,743 | 2,227 |
| Nettoeffekt für priv. Haushalte | -1,676 | -1,702 | -1,759 |

Anmerkungen: Beschreibung der Varianten in Abschnitt 3.1.1

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

In der Variante **Wechselträchtigkeit** wechseln annahmegemäß nicht mehr alle diejenigen Selbstständigen mit Einkommen oberhalb der VPG in die GKV, für die dies kurzfristig finanziell vorteilhaft wäre. Dadurch sind die Nettomehreinnahmen der GKV etwas geringer (1,743 Milliarden Euro) im Vergleich zur Basisvariante (1,843 Milliarden Euro). Die Selbstständigen, die gemäß dieser Variante zusätzlich in der PKV verbleiben, verzichten auf einen Wechsel in die GKV, obwohl ein solcher für sie kurzfristig finanziell vorteilhaft wäre. Dadurch erhöhen sich die Nettomehrbelastungen der Selbstständigenhaushalte in der Summe mit 1,702 Milliarden Euro geringfügig gegenüber der Basisvariante (1,676 Milliarden Euro).

Geht man hingegen davon aus, dass die Selbstständigen mit Einkommen oberhalb der VPG ihre Wechselentscheidung langfristig kalkulieren, ergäbe sich eine im Vergleich zur Basisvariante höhere Wechselquote (77 Prozent bzw. insgesamt 1,12 Millionen wechselnde Selbstständige). In der Variante **Langfristiges Kalkül** wechseln nun mehr Selbstständige mit überdurchschnittlich hohen Einkommen in die GKV, deren Beiträge dort die von ihnen verursachten Leistungsausgaben überkompensieren. Folglich erhöhen sich die GKV-Nettomehreinnahmen auf 2,227 Milliarden Euro gegenüber der Basisvariante mit 1,843 Milliarden Euro. Die Nettomehrbelastungen der Selbstständigenhaushalte steigen in der Summe allerdings auch in dieser Variante leicht auf 1,759 Milliarden Euro, da erneut eine Gruppe von Selbstständigen zusätzlich in die GKV wechselt, obwohl dies kurzfristig finanziell nachteilhaft ist.

4.2.6 Finanzielle Wirkungen bei veränderten Mindestbeiträgen

Eine Absenkung oder Abschaffung der Mindestbeiträge für Selbstständige in der GKV verändert nicht die Anzahl der in die GKV wechselnden Selbstständigen bzw. die Wechselquote, weil die nicht versicherungspflichtigen Selbstständigen, die sich zwischen GKV und PKV entscheiden können, wegen Überschreitens der VPG in der GKV ohnehin den Maximalbeitrag zahlen und für sie daher die Mindestbeitragsregeln irrelevant sind. Eine Absenkung oder Abschaffung der Mindestbeiträge verringert aber erwartungsgemäß die Nettomehreinnahmen der GKV und verringert im Gegenzug die Mehrbelastungen der Selbstständigenhaushalte (Tabelle 15).

TABELLE 15 **Finanzielle Wirkungen der Varianten zum Mindestbeitrag für Selbstständige in der GKV**

| | BASIS-VARIANTE | ABSENKUNG MINDESTBEITRAG (BEI BASISVARIANTE) | ABSCHAFFUNG MINDESTBEITRAG (BEI BASISVARIANTE) | ABSCHAFFUNG MINDESTBEITRAG (BEI LANGFRISTIGES KALKÜL) |
|--------------------------|----------------|--|--|---|
| Anteil Wechsler | 72% | 72% | 72% | 77% |
| Anzahl Wechsler | 1,04 Mio. | 1,04 Mio. | 1,04 Mio. | 1,12 Mio. |
| Mrd. Euro p.a. | | | | |
| GKV-Nettoeffekt | 1,843 | -0,214 | -0,651 | -0,269 |
| Selbstständigenhaushalte | -1,676 | 0,381 | 0,818 | 0,737 |

Anmerkungen: Beschreibung der Varianten in Abschnitt 3.2.2

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

Eine **Absenkung** der Mindest-bpE auf die Geringfügigkeitsschwelle von 450 Euro monatlich bzw. **des Mindestbeitrags** auf 70 Euro pro Monat verringert die GKV-Mehreinnahmen infolge des Zustroms an Selbstständigen merklich, während die Ausgaben der GKV für diese Gruppe unverändert bleiben. Hinzu kommt, dass auch der Teil der bereits heute in der GKV versicherten Selbstständigen mit Einnahmen unterhalb der Mindest-bpE in dieser Variante geringere Beiträge zahlt. Hierdurch entstehen anstatt der GKV-Nettomehreinnahmen von 1,843 Milliarden Euro in der Basisvariante mit heutigen Mindestbeitragsregeln **Nettominder**einnahmen von 0,214 Milliarden Euro. Im Ausmaß dieses Einnahmenverlustes in Höhe von insgesamt 2,057 Milliarden Euro im Vergleich zur Basisvariante wandelt sich entsprechend die Summe der Mehrbelastungen der Selbstständigenhaushalte von 1,676 Milliarden Euro in Entlastungen in Höhe von insgesamt 0,381 Milliarden Euro, wobei dieser Effekt auch einem Teil der bereits heute in der GKV versicherten Selbstständigen zugute kommt.

In der Variante einer vollständigen **Abschaffung des Mindestbeitrags** fallen die GKV-Mehreinnahmen in der Summe noch etwas geringer aus, sodass bei unveränderten zusätzlichen Ausgaben die finanzielle Situation der GKV durch den Zustrom an Selbstständigen gegenüber der vorigen Variante noch etwas ungünstiger ausfällt (-0,651 Milliarden Euro). Das führt spiegelbildlich dazu, dass die Selbstständigenhaushalte in der Summe entsprechend mehr entlastet werden (+0,818 Milliarden Euro). Unter den Selbstständigenhaushalten profitieren von einer Abschaffung des Mindestbeitrags im Vergleich zur Variante einer Absenkung des Mindestbeitrags zusätzlich rund 180.000 bzw. 12 Prozent der zuvor privat versicherten Selbstständigen sowie weitere 320.000 bereits zuvor gesetzlich versicherte Selbstständige, da ihr persönliches Bruttoeinkommen weniger als 450 Euro im Monat beträgt.

Bei **Kombination** der Varianten **Abschaffung des Mindestbeitrags** und **Langfristiges Kalkül** ergibt sich trotz der höheren Wechselquote weiterhin ein negativer finanzieller Nettoeffekt für die GKV in Höhe von minus 0,269 Milliarden Euro. Die Entlastung der Selbstständigenhaushalte fällt mit insgesamt 0,737 Milliarden Euro etwas geringer aus als bei Abschaffung des Mindestbeitrags auf Grundlage des Wechselverhaltens in der Basisvariante (0,818 Milliarden Euro).

4.2.7 Verringerung des PKV-Mehrumsatzes

Die Einbeziehung von Selbstständigen in die GKV verringert die Umsätze der Leistungserbringer in dem Ausmaß, in dem für vormals privat versicherte Selbstständige höhere Leistungsvergütungen abgerechnet werden konnten als für vergleichbare gesetzlich versicherte Patienten („PKV-Mehrumsatz“) (vgl. Abschnitt 3.3.5). Dieser Umsatzverlust beläuft sich – je nach Variante – schätzungsweise auf 1,7 bis 1,9 Milliarden Euro im Bezugsjahr (Tabelle 16). Der Umfang dieses Umsatzausfalls hängt direkt von dem Anteil wechselnder Selbstständiger ab: Er ist umso größer, je höher die Wechselquote ist. In der Basisvariante verringert sich der „PKV-Mehrumsatz“ im Gesamtjahr um 1,7 Milliarden Euro, in der Variante mit maximaler Wechselquote (77 Prozent) um 1,9 Milliarden Euro.

TABELLE 16 Verringerung des „PKV-Mehrumsatzes“ infolge der Einbeziehung von Selbstständigen in die GKV

| | BASISVARIANTE | BANDBREITE DER WEITEREN VARIANTEN |
|-------------------------------|---------------|--------------------------------------|
| Anteil Wechsler | 72% | 70% bis 77% |
| Anzahl Wechsler | 1,04 Mio. | 1,02 bis 1,12Mio. |
| Mrd. Euro p.a. | | |
| Wegfall PKV-Mehrumsatz | -1,72 | -1,68 bis -1,85 |

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten und Niehaus (2015).

| BertelsmannStiftung

5. Zusammenfassung und Fazit

Eine Ausweitung der Versicherungspflicht auf hauptberuflich Selbstständige sowie die generelle Öffnung der GKV für eine freiwillige Mitgliedschaft von nicht versicherungspflichtigen Selbstständigen führt gemäß den hier getroffenen Annahmen dazu, dass über 70 Prozent der gegenwärtig privat versicherten Selbstständigen GKV-Mitglied werden. Je nach Annahmen zum Wechselverhalten und zu Veränderungen der Mindestbeitragsregeln in der GKV sind dies zwischen 1,0 bis 1,1 Millionen hauptberuflich Selbstständige (Tabelle 17).

TABELLE 17 Zusammenfassung der Simulationsergebnisse für die Einbeziehung von Selbstständigen in die GKV

| | BASIS-VARIANTE | WECHSEL-TRÄGHEIT | LANG-FRISTIGES KALKÜL | ABSENKUNG MINDESTBEITRAG (BASISVARIANTE) | ABSCHAFFUNG MINDESTBEITRAG (BASISVARIANTE) | ABSCHAFFUNG MINDESTBEITRAG (LANGFRISTIGES KALKÜL) |
|--------------------------|----------------|------------------|-----------------------|--|--|---|
| Anteil Wechsler | 72% | 70% | 77% | 72% | 72% | 77% |
| Anzahl Wechsler | 1,04 Mio. | 1,02 Mio. | 1,12 Mio. | 1,04 Mio. | 1,04 Mio. | 1,12 Mio. |
| Mrd. Euro p.a. | | | | | | |
| GKV-Nettoeffekt | 1,8 | 1,7 | 2,2 | -0,2 | -0,7 | -0,3 |
| Selbstständigenhaushalte | -1,7 | -1,7 | -1,8 | 0,4 | 0,8 | 0,7 |

Quelle: IGES auf Basis von SOEP-Daten.

| BertelsmannStiftung

Der generell hohe Anteil wechselnder Selbstständiger erzeugt für die GKV – je nach Variante zum Wechselverhalten – Nettomehreinnahmen im Umfang von 1,7 bis 2,2 Milliarden Euro im Bezugsjahr. Mit diesen Mehreinnahmen lässt sich der ausgabendeckende Beitragssatz je nach Variante um 0,11 bis 0,15 Prozentpunkte reduzieren.

Die Absenkung oder Abschaffung der heutigen Mindestbeiträge, die für Selbstständige in der GKV gelten, führen dazu, dass sich die GKV-Nettomehreinnahmen in Nettomindereinnahmen von 0,2 Milliarden Euro (Absenkung) bzw. 0,7 Milliarden Euro (Abschaffung) umkehren. Entsprechend müsste der Beitragssatz geringfügig um 0,03 bzw. 0,06 Prozentpunkte erhöht werden.

Für die Selbstständigenhaushalte ergeben sich im Durchschnitt Mehrbelastungen, die in der Summe – je nach Variante zum Wechselverhalten – zwischen von 1,7 und 1,8 Milliarden Euro im Bezugsjahr betragen. Zwar gibt es auf der einen Seite Selbstständige mit Einkommen oberhalb der VPG, für die ein Wechsel als freiwillig

lige Mitglieder in die GKV kurzfristig finanziell vorteilhaft ist. Auf der anderen Seite allerdings steigt für viele bislang privat versicherte Selbstständige mit Einkommen unterhalb der VPG durch den Wechsel als Pflichtmitglieder in die GKV die Beitragsbelastung.

Durch eine Absenkung oder Abschaffung der heute geltenden Mindestbeiträge in der GKV können die Selbstständigenhaushalte jedoch insgesamt in Höhe von 0,4 bis 0,8 Milliarden Euro im Bezugsjahr entlastet werden.

Bei dieser Modellbetrachtung entstehen finanzielle Wirkungen nur aus Umverteilungen von Finanzmitteln. Dass der Gesamtsaldo für GKV und Selbstständigenhaushalte nicht notwendigerweise null ergibt, zeigt, dass einige finanzwirksame Effekte mit dem Simulationsmodell nicht erfasst wurden.

In eine Gesamtbetrachtung sind weitere finanzielle Wirkungen einer Ausweitung der Versicherungspflicht auf Selbstständige einzubeziehen, die im Rahmen des gewählten Simulationsmodells nicht abgebildet, sondern nur grob geschätzt werden können.

- Ein Wechsel von über 70 Prozent der hauptberuflich Selbstständigen in die GKV führt zu merklichen Umsatzausfällen bei den Leistungserbringern, weil für privat versicherte Patienten höhere Honorare abgerechnet werden können. Diese „PKV-Mehrumsätze“ fallen je nach Variante im Gesamtjahr um schätzungsweise 1,7 bis 1,9 Milliarden Euro geringer aus.
- Für die in die GKV wechselnden Selbstständigen und ihre Angehörigen wurden in der PKV Alterungsrückstellungen gebildet. Unterstellt man einen proportionalen Anteil der insgesamt rund 1,4 Millionen wechselnden Personen an dem Bestand an Alterungsrückstellungen in der privaten Krankenversicherung (2014), so ergibt sich eine Größenordnung von rund 27 Milliarden Euro. Sollen die Mittel weiterhin ihre Funktion erfüllen, Beitragsbelastungen für diese Versicherten im Alter zu mindern, wären sie an die GKV zu übertragen, wobei dies sukzessive im Zeitverlauf geschehen könnte.
- Die finanziellen Wirkungen auf die Selbstständigenhaushalte können in dem Simulationsmodell nur unvollständig erfasst werden. So dürfte aus dem Wegfall von Selbstbehalten, die insbesondere privat versicherte Selbstständige gegenwärtig zu tragen haben, ein größerer Entlastungseffekt entstehen, der sich anhand der verfügbaren Datengrundlagen nicht simulieren ließ.
- Schließlich hätte ein Verlust von rund 1,4 Millionen Versicherten massive Auswirkungen auf die finanzielle Lage der PKV, die für die einzelnen privaten Krankenversicherungsunternehmen je nach Versichertenstruktur unterschiedlich ausfallen würden.

Literatur

Albrecht, Martin, Guido Schiffhorst und Christian Kitzler (2007). Finanzielle Auswirkungen und typische Formen des Wechsels von Versicherten zwischen GKV und PKV. Baden-Baden.

Bünnings, Christian, und Harald Tauchmann (2013). „Who Opts Out of the Statutory Health Insurance?“ Ruhr Economic Papers #458. Duisburg, Essen.

Grabka Markus M. (2016). „SOEP 2014 – Codebook for the \$PEQUIV File 1984–2014: CNEF Variables with Extended Income Information for the SOEP“. SOEP Survey Papers No. 300: Series D – Variable Description and Coding.

Haun, Dietmar, und Klaus Jacobs (2014). „Beihilfe ohne Perspektive? Zur Zukunft der Gesundheitskostenabsicherung für Beamte“. G+G Wissenschaft, (14) 1 (Januar): 23–30.

Haun, Dietmar, und Klaus Jacobs (2016). „Die Krankenversicherung von Selbstständigen: Reformbedarf unübersehbar.“ G+G Wissenschaft, (16) 1 (Januar): 22–30

Niehaus, Frank (2015). „Der überproportionale Finanzierungsbeitrag privat versicherter Patienten im Jahr 2013“. WIP-Diskussionspapier 02/15.

Verbraucherzentrale Bundesverband, Bertelsmann Stiftung (2013). Gerecht, effizient und nachhaltig – Zehn-Punkte-Plan zur integrierten Krankenversicherung. Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Integrierte_Krankenversicherung/Download-IntKV-10Punkte-Plan.pdf (Download 22.6.2016).

Verband der Privaten Krankenversicherung (2015). Zahlenbericht der Privaten Krankenversicherung 2014. Verband der Privaten Krankenversicherung e. V. Köln, Berlin. ISSN 0503-8839.

Wagner, Gert G., Jan Göbel, Peter Krause, Rainer Pischner und Ingo Sieber (2008). „Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender)“. AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, (2) 4. 301–328.

Wasem, Jürgen, Florian Buchner und Anke Walendzik (2015). Qualitative Analysen zur harmonisierten Berechnung einer Alterungsrückstellung und der verfassungskonformen Ausgestaltung ihrer Portabilität. Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) e.V., Essen.

Über die Autoren



Dr. Martin Albrecht
Geschäftsführer und Bereichsleiter
Gesundheitspolitik,
IGES Institut



Dr. Richard Ochmann
Wissenschaftlicher Mitarbeiter,
IGES Institut



Guido Schiffhorst
Bereichsleiter Statistik & Biometrie,
IGES Institut

Impressum

© 2016 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich
Dr. Stefan Etgeton
Uwe Schwenk

Titelfoto
shutterstock / Diego Cervo

Gestaltung
Markus Diekmann, Bielefeld

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. Stefan Etgeton
Senior Expert
Telefon +49 5241 81-81139
Fax +49 5241 81-681139
stefan.etgeton@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de