

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany

Herrn
Prof. Dr. Thorsten Kingreen
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialrecht
und Gesundheitsrecht
Universität Regensburg
Universitätsstraße 31
93053 Regensburg

FAKULTÄT FÜR
SOZIALWISSENSCHAFT

Lehrstuhl für Sozialpolitik
und öffentliche Finanzen
GebäudeGC 04/311-312
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

PROF. DR. MARTIN WERDING
Fon +49 (0)234 32-28971
Fax +49 (0)234 32-14247
martin.werding@ruhr-uni-bochum.de
www.sowi.rub.de/sozialpolitik

9. März 2016

Ihre Fragen im Zusammenhang mit dem Urteil im Verfahren B 12 KR 15/12 R

Sehr geehrter Herr Kollege, lieber Herr Kingreen,

Sie haben mich um eine fachliche Einschätzung der im Urteil zum o.a. Verfahren ausgeführten Argumente

- zur fehlenden Mindestgeschlossenheit der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) – insbesondere zu den in Tz. 41f. genannten Zahlen – sowie
- zur Frage, ob die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) ein versichertes Risiko abdeckt, das überproportional im Alter auftritt und durch Beiträge der nachwachsenden Generation finanziert wird – insbesondere zu den in Tz. 67f. genannten Zahlen –,

aus ökonomischer Sicht gebeten. Gerne komme ich Ihrer Bitte entsprechend meiner wissenschaftlichen Beurteilung der Datenlage und der für eine schlüssige Argumentation zu klärenden konzeptionellen Fragen nach.

Gemeinsam ist den vom Gericht als entscheidungserheblich gewerteten Daten in beiden Fällen, dass sie eine reine „Querschnittsperspektive“ mit dem Blick auf einzelne Jahre einnehmen. Dabei werden intertemporale und intergenerationelle Zusammenhänge ausgeblendet, die für ein angemessenes Verständnis und für die praktische Funktionsweise der beiden, hier zu betrachtenden Systeme prägend sind. Im Falle umlagefinanzierter Sozialversicherungen, die prinzipiell am gesamten Erwerbsverlauf orientierte oder lebenslange Sicherungszusagen machen, sollten diese Zusammenhänge für eine abschließende Beantwortung der jeweils zentralen Rechtsfragen m.E. im Vordergrund stehen. Zumindest aber müssen sie ergänzend in Betracht gezogen werden.

Im Einzelnen ergeben sich aus meiner Sicht folgende Anmerkungen:

1. Mindestgeschlossenheit der GRV

a) Im traditionell stark gegliederten System staatlicher Alterssicherung, das aus mehreren Zweigen besteht, die durch gesetzliche Mitgliedschaftspflichten oder sonstige gesetzliche Zwangsvorschriften getragen werden, stellt die GRV das mit weitem Abstand größte „Regelalterssicherungssystem“ dar. Ihr die „Mindestgeschlossenheit“ i.S.d. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9.12.2003 (1 BvR 558/99) abzusprechen, erscheint als nicht nachvollziehbare Würdigung, die das Bundessozialgericht durch Zahlen stützt, die für diese Zwecke nicht geeignet sind.

Ansprüche auf Altersrenten (oder Leistungen mit vergleichbarer Funktion) werden in der GRV (bzw. in anderen Systemen) ganz überwiegend durch Erwerbstätigkeit oder im Falle von Arbeitslosigkeit ggfs. im Zusammenhang mit der Gewährung von Entgeltersatzleistungen erworben. Sucht man in einem einzelnen Jahr eine sinnvolle Bezugsgröße, um die Breitenwirkung der GRV zu bestimmen, ist die Zahl der „(ohne Rentenbezug) Versicherten“ der GRV (inkl. „passiv Versicherter“, die i.d.R. zu irgendeinem Zeitpunkt der Vergangenheit Anwartschaften erworben haben) aufgrund ihrer Definition, die im Urteil des Bundessozialgerichts zutreffend erläutert wird, ungeeignet. In einer Querschnittsperspektive hier Personen einzubeziehen, die sich aktuell gar nicht am Erwerbsleben beteiligen, ergibt keinen Sinn. Vielmehr bietet sich dazu die vom Statistischen Bundesamt im Kontext der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ermittelte Zahl der „Erwerbspersonen“ an. Dieser Zahl können gegenübergestellt werden:

- Aktiv Versicherte der GRV (inkl. Pflichtversicherter, freiwillig Versicherter und ausschließlich geringfügig Beschäftigter) ohne reine Anrechnungszeit-Versicherte oder
- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, ausschließlich geringfügig Beschäftigte und registrierte Arbeitslose mit Bezug von Arbeitslosengeld (2005 bis 2011: sowie als arbeitslos gemeldete, erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB III)

Entsprechende Zahlen für die im Urteil betrachteten Jahre 2006 und 2012 weist Tabelle 1 aus.

Anders als vom Bundessozialgericht in seinem Urteil erwogen sind ausschließlich geringfügig Beschäftigte hier einzubeziehen, weil auf ihre (geringen) Entgelte in den betrachteten Jahren von den Arbeitgebern (nicht unbeträchtliche) pauschale Beiträge an die GRV (i.H.v. 15%) erhoben wurden. Diese konnten von den Arbeitnehmern freiwillig auf den jeweiligen gesetzlichen Beitragssatz der allgemeinen Rentenversicherung aufgestockt werden; nur dann konnten Sie aufgrund ihrer Beschäftigung auch Rentenanwartschaften zu erwerben.¹

Abweichend von den Ausführungen des Gerichts sind außerdem auch Empfänger von Leistungen nach dem SGB III und dem SGB II einzubeziehen, zumindest soweit für sie Beiträge an die GRV abgeführt wurden (so dass sie nicht als reine „Anrechnungszeit-Versicherte“ geführt wer-

¹ Die Rechtsänderung zum 1.01.2013, mit der Einführung einer Versicherungspflicht für alle ab diesem Zeitpunkt neu begründeten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, kann hier außer Betracht bleiben.

den²). Durch die Abführung solcher Beiträge werden von anderen Zweigen des sozialen Sicherungssystems, die das Risiko der Arbeitslosigkeit betreffen, ersatzweise Zahlungen vorgenommen, die aus Sicht der GRV den gleichen Zwecken dienen wie reguläre Beiträge, nämlich der Finanzierung laufender Rentenleistungen.

Tab. 1: Beitragszahler der GRV im Querschnitt (2006 und 2012)

	2006	2012
(1) Erwerbspersonen lt. VGR	43.663.000	44.231.000
(2) aktiv Versicherte der GRV	35.018.830	35.713.808
(3) davon: Anrechnungszeit-Versicherte	294.365	2.501.576
((2) – (3)) / (1)	79,5%	75,1%
(4) sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	26.811.551	29.527.929
(5) ausschl. geringfügig Beschäftigte	5.237.729	5.214.895
(6) Arbeitslose mit Beiträgen an die GRV	4.269.829	884.843
((4) + (5) + (6)) / (1)	83,2%	80,5%

Datenquellen: (1): Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.5, 2015, S. 44; (2) und (3): Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen 2015, S. 15; (4) und (5): Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigungsstatistik: Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Zeitreihe, Tab. 1 und 6; (6): Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktstatistik: Bestand an Empfängern von Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit nach ausgewählten Merkmalen, Zeitreihe, Tab. 2006 und 2012; dies., Arbeitsmarktstatistik: Bestand an Arbeitslosen nach Rechtskreis, Zeitreihe, Tab. 1.

Die Argumentation des Bundessozialgerichts zu Empfängern von Leistungen nach dem SGB III und dem SGB II („die ihre Beiträge nicht selbst tragen“, Tz. 41) ist im Übrigen inkonsistent mit der Berücksichtigung des Gerichts der GKV-Beiträge von Rentnern (in Tz. 68; dazu: s.u.). Rechnet man die für Arbeitslose entrichteten Beiträge an die GRV nicht den Arbeitslosen selbst zu, so ist für die hier relevante Fragestellung zu beachten, dass sie in intergenerationeller Perspektive ganz (bei Empfängern von Leistungen nach dem SGB III) oder überwiegend (bei Empfängern von Leistungen nach dem SGB II) Mitgliedern der jeweils aktiven Generation zuzurechnen sind, die die nötigen Mittel erwirtschaften.

Ob die auf dieser geänderten Basis ermittelbaren Anteile von Angehörigen der aktiven Generation, die zur Finanzierung der GRV beitragen, an allen Erwerbspersonen – zwischen 75% und 80%³ – als ausreichend erscheinen würden, um die geforderte Mindestgeschlossenheit des Systems zu begründen, ist eine juristische Würdigung, die hier nicht abgegeben werden kann. Die den korrigierten Berechnungen weiterhin zugrunde liegende Querschnittsbetrachtung erscheint jedoch auch in konzeptioneller Hinsicht als unangemessen.

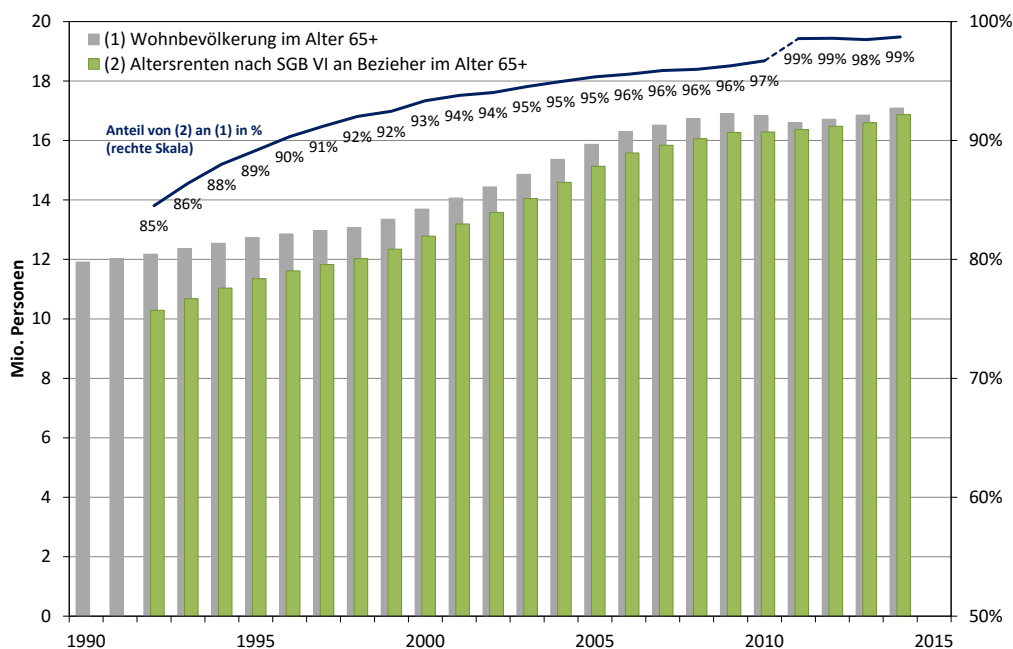
² In dieser Hinsicht schlägt sich in Tab. 1 eine Rechtsänderung nieder, aufgrund derer seit dem 1.01.2011 für Empfänger von Leistungen nach dem SGB II keine Beiträge an die GRV mehr entrichtet werden.

³ Es ist denkbar, dass die in zweite, in Tab. 1 ausgewiesene Berechnung Doppelzählungen enthält, weil registrierte Arbeitslose zugleich geringfügig beschäftigt sein können.

b) Ein zutreffendes Bild von der tatsächlichen Breitenwirkung der GRV lässt sich aufgrund der Charakteristika des Systems, das den Erwerb von Anwartschaften ganz überwiegend an Höhe und zeitlichen Verlauf entrichteter Beiträge knüpft, letztlich nur in einer Längsschnittperspektive gewinnen. Aufgrund von (ggfs. mehrfachen) Wechseln im Erwerbsstatus und in der beruflichen Stellung im Lebenszyklus trägt effektiv ein weit höherer Anteil der Erwerbs- und letztlich der Gesamtbevölkerung – mindestens phasenweise – zur Finanzierung der GRV bei als sich in einer reinen Querschnittperspektive, d.h. an Daten für einzelne Jahre, ablesen lässt.

Ein Bild davon, wie groß der Anteil der Beitragszahler der GRV an der Gesamtbevölkerung ist, lässt sich erst im „Rückblick“, nämlich ab dem Rentenzugang gewinnen. Exakte Zahlen dazu lassen sich den öffentlich zugänglichen Statistiken der Deutschen Rentenversicherung zwar nicht entnehmen. Eine Vorstellung von der Größenordnung kann – unter Berücksichtigung einiger qualifizierender Bemerkungen – aber gegeben werden, wenn man die Zahlen der Bezieher von Altersrenten der GRV und der Bevölkerung, jeweils im Alter ab 65 Jahren, betrachtet. Eine direkte Gegenüberstellung, die also solche allerdings nicht ganz zulässig ist, bietet Abbildung 1.

Abb. 1: Altersrentner und Bevölkerung ab 65 Jahren (1992–2014)
– Beitragszahler der GRV im Längsschnitt –



Datenquellen: (1): Statistisches Bundesamt: Datenbank Genesis-Online, „Fortschreibung des Bevölkerungsstandes“ (Download 4.03.2016); (2): 1992–1999: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Statistikbände Rentenbestand, Tabelle 301.00; 2000–2014: Deutsche Rentenversicherung: Forschungsportal (Statistiken, Rente, Rentenbestand), „Renten nach SGB VI wegen Alters: Verteilung nach Rentenarten sowie nach Alter“ (Download 4.03.2016).

Es zeigt sich, dass bei gleichartiger Altersabgrenzung die Zahl der Bezieher von Altersrenten der GRV in den letzten Jahren annähernd diejenige der gesamten Wohnbevölkerung in Deutschland

erreicht. Der Anstieg der Zahl der Altersrentner relativ zur Bevölkerungszahl in den Jahren von 1992 bis 2010 ist dabei praktisch vollständig mit der langjährigen Zunahme der Frauenerwerbsbeteiligung zu erklären, der in diesem Zeitraum den Rentenbestand der GRV erreicht und offenbar weitestgehend durchdrungen hat.⁴

Die in Abb. 1 vorgenommene Gegenüberstellung weist allerdings in mehrerlei Hinsicht Unschärfen auf, die sich insgesamt nicht völlig beseitigen lassen:

- Die amtliche Bevölkerungsfortschreibung weist für die Wohnbevölkerung der Jahre bis einschließlich 2010 überhöhte Werte aus (v.a. aufgrund einer anhaltenden Untererfassung von Auswanderern in den zugrunde liegenden amtlichen Registerdaten).⁵ Korrigiert wurde dies erst auf der Basis der Resultate des „Zensus 2011“.⁶ Als verlässlich sind in dieser Hinsicht daher nur die hier berücksichtigten Angaben für 2011 bis 2014 einzuschätzen. Für die Jahre davor ist bis auf weiteres keine offizielle Korrektur geplant.
- Die GRV gewährt auch Altersrenten an Personen, die nicht zur Wohnbevölkerung Deutschlands gehören (z.B. zugewanderte Personen, die beim Eintritt in den Ruhestand zurückgewandert sind, oder Personen ohne Migrationshintergrund, die ihren Ruhestand im Ausland verbringen). In öffentlich zugänglichen Daten der Deutschen Rentenversicherung werden Altersrenten auch nach dem Wohnort der Empfänger differenziert ausgewiesen. Allerdings wird dort nur die zusammengefasste Kategorie „[Wohnort im] Ausland und unbekannt“ betrachtet, und es wird keine Abgrenzung nach dem Alter der Empfänger vorgenommen (d.h. unter-65-Jährige werden miterfasst).
- Das Vorliegen von Anrechnungszeiten spielt – anders als bei einer Querschnittsbetrachtung – bei der hier angestrebten Gegenüberstellung keine Rolle, da solche Zeiten ggfs. nur die Höhe der erworbenen Anwartschaften beeinflussen. Begründet werden können Anwartschaften dagegen nur durch Beitragszeiten. Unberücksichtigt bleiben hier somit jedoch solche (ehemaligen) Beitragszahler, die mit ihren Beitragszeiten die allgemeine Wartezeit der GRV nicht erfüllt haben.
- Diskutieren lässt sich schließlich, ob hier auch solche Altersrenten einzubeziehen sind, die nur auf Entgeltpunkten aus der Anrechnung von Kindererziehungszeiten resultieren. Dafür spricht, dass für diese Zeiten ebenfalls Beiträge entrichtet wurden, wenn auch nicht von den Versicherten selbst, wobei die dafür erforderlichen Mittel überwiegend von der jeweils aktiven Generation erwirtschaftet werden. Angaben zur Zahl solcher Renten sind ebenfalls verfügbar, allerdings wiederum nur ohne Altersabgrenzung.

⁴ Dies lässt sich mit Hilfe eines Abgleichs mit der jeweiligen Anzahl der als Einzelrenten (und nicht als Mehrfach-Renten, d.h. v.a. neben eigenen Altersrenten der Empfänger) gewährten Witwen- und Witwerrenten leicht aufzeigen; für Angaben dazu vgl. Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen 2015, S. 309.

⁵ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus 2011: Bevölkerung nach Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit, Familienstand und Religionszugehörigkeit (endgültige Ergebnisse), S. 29.

⁶ Die Effekte sind bei den in Abb. 1 verwendeten Daten beim Übergang von 2010 nach 2011 zu erkennen.

Zahlen zu allen hier als potenziell relevant angesprochenen Personengruppen weist Tabelle 2 aus. Wegen der zuvor erläuterten Verzerrung der Daten zur Wohnbevölkerung in den Jahren bis einschließlich 2010 konzentrieren sich die Angaben hier auf das Jahr 2012.

Tab. 2: Beitragszahler der GRV im Längsschnitt (2012)

	2012
(1) Wohnbevölkerung im Alter 65+	16.715.155
(2) Altersrenten nach SGB VI an Bezieher im Alter 65+	16.479.853
(2) / (1)	98,6%
(3) Altersrenten nach SGB VI (ohne Altersbeschränkung)	17.716.624
davon:	
(4) Rentenbezieher im Ausland oder Wohnort unbekannt	1.207.904
((2) – (4)) / (1)	91,4%
(5) Renten, bei denen alle Entgeltpunkte aus Beitragszeiten auf Zeiten der Kindererziehung beruhen	35.433
((2) – (4) – (5)) / (1)	91,2%

Datenquellen: (1): Statistisches Bundesamt: Datenbank Genesis-Online, „Fortschreibung des Bevölkerungsstandes“ (Download 4.03.2016); (2) und (3): Deutsche Rentenversicherung: Forschungsportal (Statistiken, Rente, Rentenbestand), „Renten nach SGB VI wegen Alters: Verteilung nach Rentenarten sowie nach Alter“ (Download 4.03.2016); (4): Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen 2015, S. 180; (5): Deutsche Rentenversicherung: Forschungsportal (Statistiken, Rente, Rentenbestand), „Renten nach SGB VI insgesamt (einschl. Kindererziehungsleistungen): Anzahl sowie durchschnittliche Zahl der berücksichtigten Kinder und durchschnittliche Höhe der auf die Kindererziehung entfallenden Leistung“ (Download 4.03.2016).

Die direkte Gegenüberstellung der Zahl der Altersrenten an Bezieher im Alter ab 65 Jahren und der Wohnbevölkerung gleichen Alters führt, wie schon in Abb. 1 ausgewiesen, zu einer rechnerischen Relation von fast 99%. Zieht man korrigierend die verfügbaren Angaben zu Altersrenten ab, deren Bezieher im Ausland leben, ergibt sich eine Relation i.H.v. gut 91%. Da bei dieser Korrektur eine Altersbeschränkung auf über-65-Jährige fehlt und Personen mit unbekanntem Wohnort miterfasst werden, ist dieser Wert als Untergrenze für den tatsächlichen Bevölkerungsanteil von Personen im Alter ab 65 Jahren einzustufen, die in Deutschland leben und im Laufe ihres Lebens für insgesamt mindestens 60 Kalendermonate Beiträge an die GRV entrichtet haben.

Die Frage der Einbeziehung von Altersrenten, die allein aus der Anrechnung von Erziehungszeiten resultieren, erweist sich als quantitativ unbedeutsam.⁷ Wiederum liegen Angaben dazu nur ohne Altersabgrenzung vor. Ein unter Vernachlässigung solcher Renten errechneter Anteil i.H.v. weiterhin rund 91% behält daher ggfs. den Charakter als Untergrenze.

⁷ Dies gilt auch im Lichte von Rechtsänderungen aus jüngerer Zeit. Durch die sogenannte „Mütterrente“ ist die Zahl solcher Renten 2014 auf 55.879 gestiegen, wobei sich auch die Zahl der Altersrenten entsprechend erhöht hat. Vergleichswerte zu den in Tab. 2 explizit ausgewiesenen Relationen lauten auf der Basis von Daten für 2014: 98,7%, 91,5% bzw. 91,2%.

Ob dieser in einer Längsschnittperspektive ermittelte (Mindest-)Anteil der Bevölkerung, der im Laufe des Erwerbslebens für mindestens 60 Monate zur Finanzierung der GRV beigetragen hat, die geforderte Mindestgeschlossenheit des Systems belegt, ist erneut eine Frage der juristischen Würdigung. Aus ökonomischer Sicht spricht sicherlich nichts dagegen, dies zu bejahen.

2. Altersverteilung der in der GKV versicherten Risiken

a) Um zu klären, ob das in der GKV versicherte Risiko überproportional im fortgeschrittenen Lebensalter auftritt (vgl. Tz. 64), zieht das Bundessozialgericht in seinem Urteil sachlich unpassende Daten heran. Außerdem gibt es keinerlei Maßstab an, der Schlussfolgerungen in Bezug auf die Über-/Proportionalität erlauben würde.

Die vom Gericht in Tz. 67 verwendeten Daten entstammen der sogenannten „Krankheitskostenrechnung“ des Statistischen Bundesamtes. Diese bezieht sich nicht allein auf Ausgaben der GKV, sondern soll auf der Basis diverser Datenquellen „die ökonomischen Konsequenzen von Krankheit für die deutsche Volkswirtschaft“ ausweisen, wobei als direkte Krankheitskosten „sämtliche Gesundheitsausgaben, die unmittelbar mit einer medizinischen Heilbehandlung, einer Präventions-, Rehabilitations- oder Pflegemaßnahme verbunden sind“, gezählt werden.⁸ Die in dieser Statistik erfassten Krankheitskosten belaufen sich für das Jahr 2006 auf rund 236,5 Mrd. Euro. Darin enthalten sind – neben Ausgaben, die von der GKV gedeckt werden – auch Ausgaben, die von der Privaten Kranken(-kostenvoll-)versicherung, von privaten Zusatzversicherungen und wohl auch von der Pflegeversicherung gedeckt werden, im Bereich der GKV ferner Zuzahlungen Versicherter zu deren Leistungen oder krankheitsbedingte Ausgaben, die vom Leistungskatalog der GKV nicht erfasst werden. Zum Vergleich: Die Gesamtausgaben der GKV lagen im Jahr 2006 bei rund 148,0 Mrd. Euro.⁹

Unabhängig davon begnügt sich das Gericht in Tz. 67 außerdem damit, zwei Zahlen aus dieser Statistik zu nennen, an denen sich ablesen lässt, dass von den erfassten Krankheitskosten weniger als die Hälfte (im Jahre 2006 exakt: 47,3%) auf Personen im Alter ab 65 Jahren entfallen. Ob dieser Anteil überproportional ist oder nicht, kann aber nur im Vergleich zu einer zugrunde liegenden Verteilung – hier: der Altersstruktur – beurteilt werden. So wäre der Anteil der erfassten Krankheitskosten leicht unterproportional, wenn 65-Jährige und Ältere einen Bevölkerungsanteil von 50% hätten; er wäre (leicht) überproportional, wenn sie einen Bevölkerungsanteil von 40% hätten. Tatsächlich hatte diese Altersgruppe Ende 2006 einen Bevölkerungsanteil von 19,8%.¹⁰

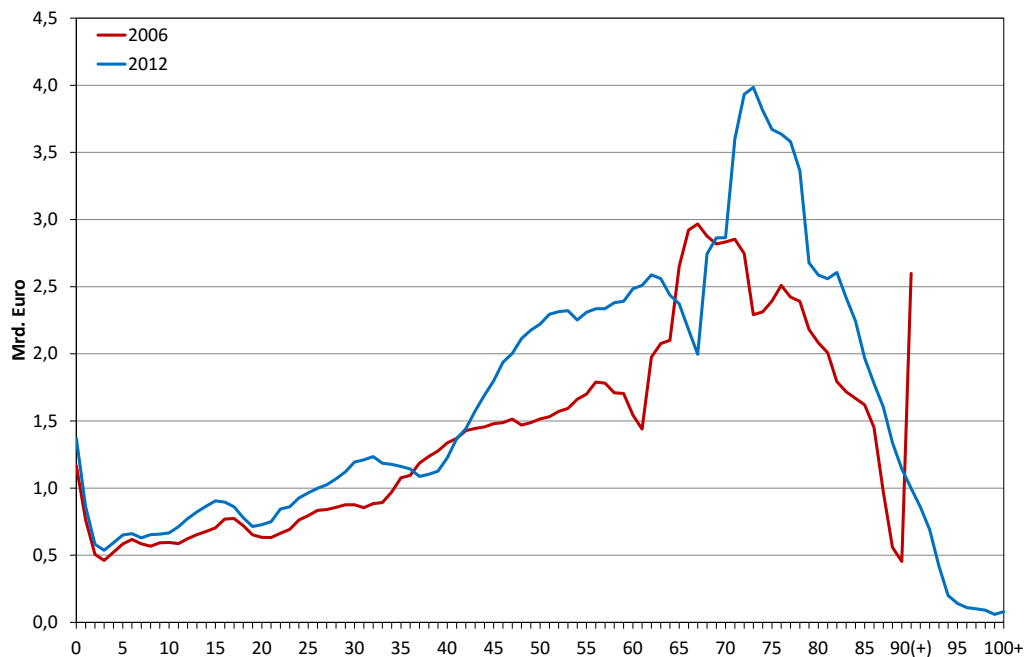
⁸ Vgl. „Information zu Statistik ‚Krankheitskostenrechnung‘“; diese kann von der vom Gericht zitierten Internetseite (<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabelleErgebnis/23631-0002>) aus per Hyperlink direkt aufgerufen werden.

⁹ Vgl. Bundesministerium für Gesundheit: Kennzahlen der Gesetzlichen Krankenversicherung 2002 bis 2014, S. 1.

¹⁰ Statistisches Bundesamt: Fachserie 1, Reihe 1.3, 2006, Tab. 2.1.

b) Die beste Datengrundlage zur Ermittlung der Altersverteilung der Leistungen der GKV an ihre Versicherten, auf die hier abzustellen ist, liefern Berechnungen, die das Bundesversicherungsamt (BVA) von 1996 bis 2008 als Grundlage für den Risikostrukturausgleich zwischen den gesetzlichen Krankenkassen auf der Basis einer Vollerhebung der relevanten Daten erstellt hat und seit 2009 auf Stichprobenbasis weiterführt (vgl. dazu den Anhang dieses Schreibens).¹¹ Das Gericht stellt mit Blick auf Daten dieser Art fest, dass es nicht allein auf die Höhe altersspezifischer pro-Kopf-Ausgaben ankommt, sondern auch auf die aggregierten Leistungsausgaben, die sich für verschiedene Altersgruppen ergeben. Diese lassen sich aus den vom BVA veröffentlichten Daten ohne weiteres bestimmen.¹² Entsprechende Ergebnisse für das Jahr 2006 und das aktuellere Jahr 2012¹³ veranschaulicht Abbildung 2.

Abb. 2: Leistungsausgaben der GKV nach dem Alter (2006 und 2012)



Datenquelle: Bundesversicherungsamt: Risikostrukturausgleich, Info-Dateien und Auswertungen, GKV-Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht und Hauptleistungsbe-
reichen, 1996-2013 (Stand: 10.02.2015; Download 4.03.2016).

¹¹ Diese Berechnungen werden im Urteil des Bundessozialgerichts erwähnt (Tz. 67) und können hier daher als bekannt gelten. Im Anhang werden die daraus ermittelbaren Profile altersspezifischer Pro-Kopf-Leistungsausgaben gleichwohl als Hintergrundinformationen dokumentiert (Abb. A.1). Dabei wird auch gezeigt, dass sich die Profile für die Jahre 1996 bis 2013 v.a. durch allgemeine Ausgabensteigerungen voneinander unterscheiden: Teilt man sie durch das jährliche Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf der Wohnbevölkerung, erweisen sie sich – unabhängig von der Art der Erhebung – als annähernd gleichförmig und zeigen jedenfalls keine trendmäßigen Veränderungen (Abb. A.2).

¹² Durch Multiplikation der für jedes Einzelalter ausgewiesenen pro-Tag-Werte der Leistungsausgaben mit der entsprechenden Zahl der Versichertentage.

¹³ In seinem Urteil beschränkt sich das Bundessozialgericht auf Angaben für 2006 und ergänzend für 2008, weil Resultate der „Krankheitskostenrechnung“ des Statistischen Bundesamtes (s. dazu Abschnitt 2 a) für spätere Jahre nicht vorliegen.

Den tendenziell stark zunehmenden altersspezifischen pro-Kopf-Ausgaben der GKV (vgl. Anhang) steht dabei die rückläufige Besetzung der höheren Altersgruppen aufgrund wachsender Sterblichkeit gegenüber, die die aggregierten Leistungsausgaben für Über-80-Jährige stark zurückgehen lässt (der Wiederanstieg für 90-Jährige und Ältere bei den Daten für 2006 ist ein Artefakt der Altersabgrenzung).¹⁴ Um ersehen zu können, ob und ggfs. inwieweit die Verteilung der aggregierten Leistungsausgaben als überproportional erscheint, können die Anteile verschiedener Altersgruppen ihren Anteilen an der Versichertenpopulation gegenübergestellt werden. Deren Altersstruktur lässt sich aus den Daten des BVA ebenfalls hinreichend genau rekonstruieren.¹⁵

Tabelle 3 weist die so errechneten Anteile verschiedener Altersgruppen an den Versicherten einerseits und an den Leistungsausgaben der GKV andererseits aus. Betrachtet wird dabei, wie im Urteil des Bundessozialgerichts, die Gruppe der 65-Jährigen und Älteren. Bei den jüngeren Versicherten werden – korrespondierend dazu – Personen im Alter unter 32,5 Jahren sowie Personen im Alter von 32,5 bis unter 65 Jahren unterschieden. Diese Einteilung entspricht näherungsweise dem mittleren Altersabstand jeweils zweier aufeinander folgender Generationen und ergibt ein umfassenderes Bild der Strukturen von Versichertenpopulation und Leistungsausgaben, einschließlich ihrer zeitlichen Dynamik.

Die Tabelle zeigt, dass in den Jahren 2006 und 2012 Personen im Alter von 65 Jahren und darüber jeweils etwas über 20% der Versicherten ausmachten, während auf sie jeweils rund 44% der gesamten Leistungsausgaben der GKV entfielen. Der leichte Anstieg des Anteils an den Versicherten zwischen diesen beiden Jahren schlägt sich dabei nur in einem unterproportionalen Anstieg der Ausgaben nieder. Dies wird nicht durch Änderungen der Altersprofile der pro-Kopf-Ausgaben verursacht (vgl. Abb. A.2 im Anhang). Die Gründe werden vielmehr in Abb. 2 erkennbar. Zum einen haben zwischen 2006 und 2012 die aus historischen Gründen besonders geburtenschwachen Jahrgänge 1944 bis 1949 die hier gezogene Altersgrenze von 65 Jahren mehrheitlich überschritten, was den Anstieg der Leistungsausgaben für diese Altersgruppe gedämpft hat. Zum anderen sind in der Altersgruppe der 32,5- bis 65-Jährigen in beiden Jahren die geburtenstarken Jahrgänge von 1957 bis 1969 enthalten, die von 2006 bis 2012 allesamt in ein Alter mit immer stärker steigenden, altersspezifischen pro-Kopf-Ausgaben vorgerückt sind, die Altersgrenze bei 65 Jahren jedoch noch nicht überschritten haben. Dies hat die Leistungsausgaben für die mittlere Altersgruppe temporär erhöht. Die Altersstruktur der Versicherten ist damit jedoch – gemessen an der Struktur einer Bevölkerung mit konstanten, bestandserhaltenden Geburtenzahlen – verzerrt, und zwar derzeit noch zugunsten der Altersgruppen der unter-65-Jährigen.

¹⁴ Die offene Altersgruppe „90 und älter“, die als solche relativ stark besetzt ist, fasst Angaben zusammen, die in den differenzierteren Angaben für 2012 für alle Gruppen höheren Alters einzeln erfasst werden. Für die weit kleinere, offene Altersgruppe „100 und älter“ zeigt sich dort kein ähnlich starker Effekt mehr.

¹⁵ Durch Division der Zahl der Versichertentage für jede Altersgruppe durch 365 (in Schaltjahren: 366). Bei der Altersgruppe der unter-1-Jährigen ist das Resultat dieser Rechnung zu verdoppeln, unter der vereinfachenden Annahme, dass sich die Geburten gleichmäßig über das Jahr verteilen, so dass die Neugeborenen im Mittel jeweils nur ein halbes Jahr lang Leistungen der GKV in Anspruch nehmen.

Tab. 3: Altersstruktur von Versicherten und Leistungsausgaben der GKV (2006, 2012 und 2045)

Anteile an...	Altersgruppen		
	0 – 32,5	32,5 – 65	65+
	2006		
... Versicherten (1)	35,9%	43,3%	20,8%
... Leistungsausgaben der GKV (1)	18,7%	37,3%	44,1%
	2012		
... Versicherten (1)	35,1%	43,5%	21,4%
... Leistungsausgaben der GKV (1)	17,9%	37,7%	44,4%
	2045 (Variante 1)		
... Versicherten (2)	30,2%	37,6%	32,2%
... Leistungsausgaben der GKV (2)	13,0%	29,9%	57,1%
	2045 (Variante 2)		
... Versicherten (2)	30,7%	38,2%	31,1%
... Leistungsausgaben der GKV (2)	13,4%	30,6%	55,9%

Datenquellen: (1): Bundesversicherungsamt: Risikostrukturausgleich, Info-Dateien und Auswertungen, GKV-Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht und Hauptleistungsbereichen, 1996-2014 (Stand: 19.02.2016; Download 4.03.2016); (2): Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung, Varianten 1 („Kontinuität bei schwächerer Zuwanderung“) und 2 („Kontinuität bei stärkerer Zuwanderung“); eigene Simulationen.

Die in den Ist-Daten und in Abbildung 2 klar zu beobachtenden Anzeichen zeitlicher und intergenerationeller Dynamik der auf ältere Versicherte entfallenden Leistungsausgaben der GKV weisen darauf hin, dass sich im Zuge des aus heutiger Sicht absehbaren demographischen Alterungsprozesses weitere Verschiebungen der Strukturen von Versichertenpopulation und Leistungsausgaben ergeben werden. Das Bundessozialgericht hätte diese Verschiebungen in seiner Entscheidung zumindest perspektivisch berücksichtigen können, auch wenn sie sich angesichts der Ungewissheit über zukünftige Entwicklungen vorab nicht exakt quantifizieren lassen.

Zu diesem Zweck werden in Tabelle 3 zusätzlich zwei simulierte Szenarien betrachtet, die sich beide auf das Jahr 2045 – von 2012 aus wiederum ungefähr einen Generationenabstand in die Zukunft versetzt – beziehen. Die Simulationen basieren auf den Varianten 1 und 2 der jüngsten, amtlichen Bevölkerungsvorausberechnungen.¹⁶ Darüber hinaus wird vereinfachend unterstellt, dass die altersspezifischen Anteile Versicherter an der Gesamtbevölkerung und die Struktur der

¹⁶ Beide Varianten beruhen auf den Annahmen einer „annähernd konstanten“ Geburtenhäufigkeit und eines „moderaten Anstiegs“ der Lebenserwartung. Sie unterscheiden sich durch unterschiedlich hohe Wanderungssalden (i.H.v. 100.000 bzw. 200.000 Personen *p.a.*) ab 2021. In früheren Versionen der amtlichen Bevölkerungsvorausberechnungen wurden entsprechende Varianten auch als „Unter-“ bzw. „Obergrenze“ für eine „mittlere“ Bevölkerungsentwicklung bezeichnet.

altersspezifischen pro-Kopf-Leistungsausgaben der GKV gegenüber 2012 unverändert bleiben. Unter diesen Annahmen steigt der Anteil der Personen im Alter von 65 Jahren und darüber an den gesamten Leistungsausgaben der GKV im Zuge der demographischen Alterung bis 2045 auf Werte von rund 56% bis 57%, die dann auf 31% bis 32% der Versicherten entfallen.

Eine juristische Würdigung der hier dargelegten Fakten und Perspektiven kann an dieser Stelle erneut nicht vorgenommen werden. Hinzuweisen ist aber darauf, dass Ausgaben- und Versichertenanteile der 65-Jährigen und Älteren, die 2006 und 2012 jeweils in einer Relation von mehr als 2:1 stehen, gemeinhin als stark überproportionales Verhältnis gewertet werden. Der hier für den Zeitraum bis 2045 simulierte Anstieg des Ausgabenanteils auf über 55% ergibt sich ggfs. allein durch die weitere Entfaltung eines derzeit schon recht fortgeschrittenen, demographischen Alterungsprozesses. Bei der rechtlichen Wertung der aktuellen Gegebenheiten ist dieser Prozess in seinen grundlegenden Tendenzen daher bereits heute ergänzend mit einzubeziehen.

c) Im Kontext der Frage nach der Altersverteilung des in der GKV versicherten Risikos kommt es außerdem darauf an, inwieweit dieses Risiko gegebenenfalls durch Beiträge der nachwachsenden Generation finanziert wird. Hierzu weist das Gericht darauf hin (vgl. erneut Tz. 64), dass der „Eigenfinanzierungsanteil“ der Rentner in der GKV nach Angaben der Bundesregierung in ihrem Bericht zur Bedeutung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur sozialen Pflegeversicherung vom 3.04.2001 (1 BvR 1629/94) für andere Zweige der Sozialversicherung immerhin 46% der auf sie entfallenden Leistungsausgaben betrage (vgl. BT-Drs. 15/4375, S. 8).

Herkunft und Zusammensetzung dieser Zahl werden im Urteil und auch im genannten Bericht nicht näher erläutert. Sie kann hier daher nicht überprüft werden. Es ist aber davon auszugehen, dass damit die Beiträge gemeint sind, die die Rentner auf ihre beitragspflichtigen Einnahmen – u.a. ihre gesetzlichen Renten, mit einem Beitragszuschuss der GRV in Höhe des hälftigen allgemeinen Beitragssatzes der GKV – an die Krankenversicherung der Rentner (KVdR) entrichten müssen. Falls das so ist, dürfte die ursprünglich auf das Jahr 2003 bezogene Zahl mittlerweile stark veraltet sein. Seit 2003 ist das Niveau gesetzlicher Renten – gemessen an einer Bruttostandardrente mit 45 Versicherungsjahren im Vergleich zu den durchschnittlichen, beitragspflichtigen Bruttoentgelten aktiver Versicherter – bis 2012 um rund 5,5% (bis 2014 sogar um rund 8,5%) gesunken.¹⁷ Der Rentnerquotient ist dagegen, mit gewissen zwischenzeitlichen Schwankungen, tendenziell konstant geblieben, v.a. weil neben der Zahl der Rentner auch die Erwerbsbeteiligung und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung trendmäßig gestiegen sind.

Gravierender ist jedoch, dass eine Zurechnung der für die Rentner abgeführten Beiträge zu den Rentnern selbst nicht der tatsächlichen intergenerationellen Verteilung der damit verbundenen Finanzierungslasten entspricht. Soweit die finanzielle „Beteiligung“ der Rentner auf ihrerseits im Umlageverfahren finanzierten Leistungen der GRV beruht, sind die daraus resultierenden Bei-

¹⁷ Vgl. Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zeitreihen 2015, S. 258.

träge zur KVdR letztlich ebenfalls den Mitgliedern der jeweils aktiven Generation zuzurechnen, die durch ihre Beiträge an die GRV die dafür nötigen Mittel erwirtschaften. Dies gilt völlig unabhängig davon, ob und in welchem Umfang ein Teil der KVdR-Beiträge von der GRV direkt bezuschusst wird bzw. ob und inwieweit die Bruttorenten dadurch rechnerisch vermindert werden. Der Verweis auf einen substantiellen „Eigenfinanzierungsanteil“ der Rentner oder der 65-Jährigen und Älteren an den auf sie entfallenden Ausgaben der GKV erweist sich damit nicht nur als vermutlich überhöht, sondern v.a. als sachlich verfehlt.

Ich danke Ihnen für Ihre Fragen und hoffe, dass meine Hinweise und Überlegungen im Rahmen der verbleibenden Rechtsmittel gegen das Urteil des Bundessozialgerichts zur Klärung dienen.

Mit freundlichen Grüßen,

Martin Werding

Anhang:

Abb. A.1: Pro-Kopf-Leistungsausgaben der GKV nach dem Alter (1996 bis 2013)

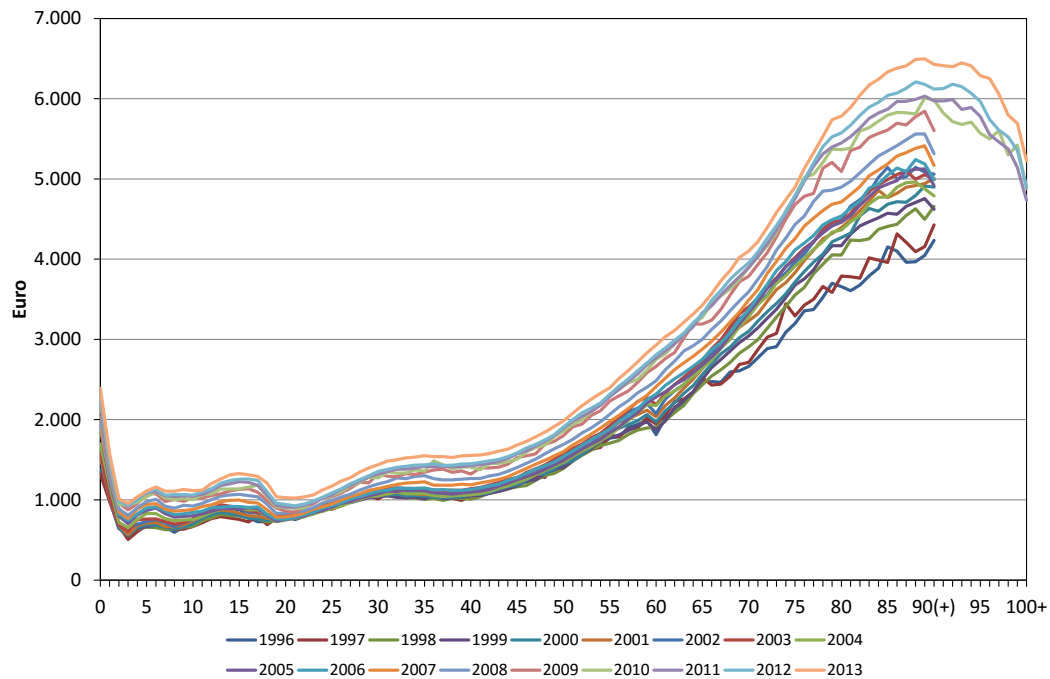
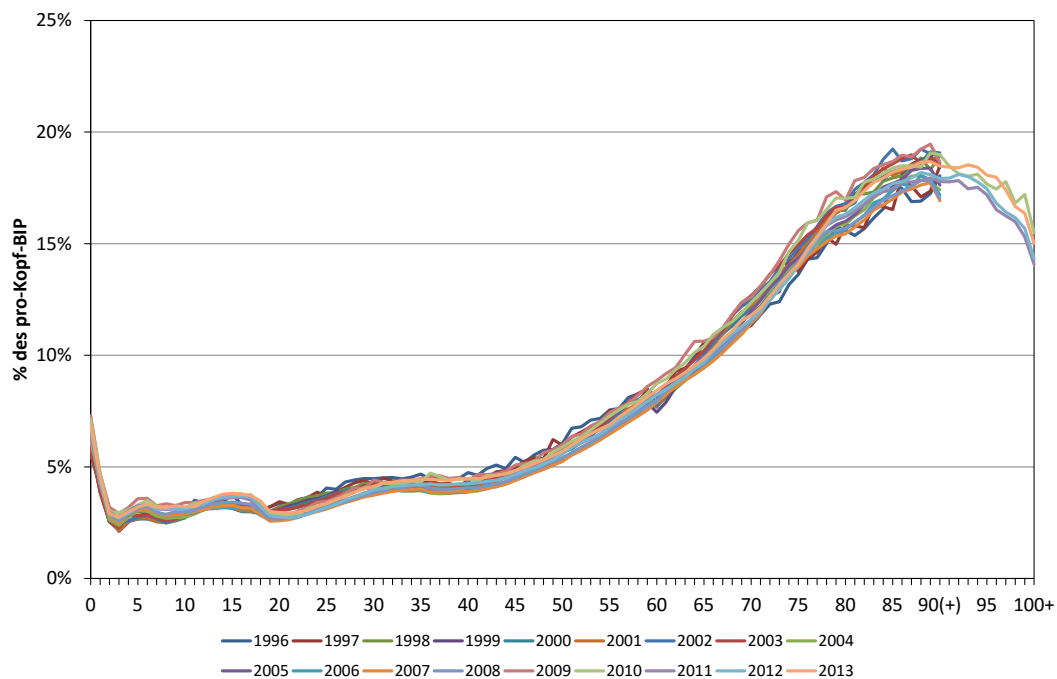


Abb. A.2: Pro-Kopf-Leistungsausgaben der GKV nach dem Alter (1996 bis 2013)



Datenquelle: Bundesversicherungsamt: Risikostrukturausgleich, Info-Dateien und Auswertungen, GKV-Ausgabenprofile nach Alter, Geschlecht und Hauptleistungsbe-
reichen, 1996-2013 (Stand: 10.02.2015; Download 4.03.2016).