



Verwaltungskosten in der Gesetzlichen Krankenversicherung

Ein Faktenpapier

Ein Mythos der Gesundheitspolitik

Die Behauptung, die Verwaltungskosten in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) seien überproportional hoch und würden laufend ansteigen, gehört zu den meist verbreiteten Mythen der gesundheitspolitischen Diskussion in Deutschland. Laut einer Umfrage der Bertelsmann Stiftung aus dem Frühjahr 2010 glauben über die Hälfte der Befragten (56,7 Prozent), dass massiv gestiegene Verwaltungskosten der Krankenkassen zu den Hauptursachen für die Kostensteigerungen im Gesundheitswesen gehören. Dieser weit verbreitete Trugschluss wird dadurch genährt, dass in regelmäßigen Zeitabständen Vertreter der Ärzteschaft in polemischer Weise den Vorwurf der vermeintlichen Verschwendung von Beitragsgeldern in den Verwaltungsapparaten der Krankenkassen wiederholen. Auch die Politik greift gerne zu den Verwaltungskosten der Krankenkassen, wenn es darum geht, Einsparungen zu generieren, wie zuletzt im Zuge des Gesundheitsmodernisierungsgesetzes im Jahre 2004.

Ziel dieses Faktenpapiers ist es, die Debatte um die Verwaltungskosten der gesetzlichen Krankenkassen von übertriebener Ideologisierung zu befreien und grundlegend zu versachlichen. Um jeglichen Verdacht auf eventuelle Einseitigkeit von vornherein zu entkräften, wurden die verwendeten Daten und Fakten fast ausschließlich den Veröffentlichungen des Bundesgesundheitsministeriums entnommen und für den Zeitraum von 1999 bis 2009 detailliert untersucht und ausgewertet.

Grundsätzlich ist an dieser Stelle anzumerken, dass die gesetzlichen Krankenkassen Dienstleistungsunternehmen sind. Dienstleistung schafft Verwaltungskosten, insofern sind diese nur ein Ausdruck der Servicefunktion der Krankenkassen für ihre Versicherten.

Zusammensetzung der Verwaltungskosten

Was sind die Verwaltungskosten der Krankenkassen? Wie auch in der Privatwirtschaft sind dies Personalkosten (wie Gehälter und Alterssicherungen) und Sachkosten (beispielsweise Mieten und Unterhaltungskosten für Gebäude, Kosten der Telekommunikation und der EDV). Mit einem Personalkostenanteil von fast 85 Prozent gehört die Gesetzliche Krankenversicherung zu den personalintensivsten Branchen. Hinzu kommen spezifische Kosten wie zum Beispiel für den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung oder für Schiedsverfahren, die in vielen Bereichen Auseinandersetzungen mit den Leistungserbringern im Gesundheitswesen schlichten und zu rechtskräftigen Vertragsgrundlagen führen sollen. Mit Blick auf die vorgenannten Kosten spricht man von Netto-Verwaltungskosten.

Darüber hinaus entstehen Kosten auch für Dienstleistungen der gesetzlichen Krankenkassen für andere Sozialversicherungsträger wie die Deutsche Rentenversicherung oder die Bundesagentur für Arbeit sowie für die Gebietskörperschaften. Zählt man diese Kosten hinzu, spricht man von den Brutto-Verwaltungskosten. Da diese Auslagen jedoch erstattet werden, stellen die Netto-Verwaltungskosten die tatsächlichen Verwaltungskosten dar.

Keine Explosion bei den Verwaltungskosten

Die Brutto-Verwaltungskosten beliefen sich 2009 auf 9,7 Milliarden Euro. Davon waren 7,5 Milliarden Personalkosten und 2,2 Milliarden Sachkosten. Die Netto-Verwaltungskosten lagen bei 8,9 Milliarden Euro. Ist das viel oder wenig? Um diese Frage zu beantworten hilft es, die Verwaltungskosten in Relation zu den Gesamtausgaben zu setzen. Im Jahr 2009 betrug ihr Anteil 5,22 Prozent. Betrachtet man die Entwicklung seit 1999, dann stellt man fest, dass der Anteil der Verwaltungskosten

seinen Höhepunkt von 5,79 Prozent 2004 erreichte und seitdem auf 5,22 Prozent 2009 gesunken ist. Der Verwaltungskostenanteil an den Gesamtausgaben lag von 1999 bis 2009 im Durchschnitt bei 5,48 Prozent. Von einer Explosion der Verwaltungskosten kann somit keine Rede sein (siehe Diagramm 1). Im Gegenteil: Der Verwaltungskostenanteil an den Gesamtausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung ist in den vergangenen Jahren gesunken.

Beim Vergleich der Verwaltungskosten mit den Ausgaben der Krankenkassen insgesamt und in einzelnen Leistungsbereichen ergibt sich folgendes Bild. Im untersuchten Zeitraum blieben die Verwaltungskosten relativ stabil, während die Ausgaben für Krankenhäuser, ärztliche Behandlung und Arzneimittel deutlich stiegen (siehe Diagramm 2). Anschaulicher wird die Kostenentwicklung bei einer indexierten Darstellung (1999 = 100 Prozent). Eine wahre Kostenexplosion ist in diesem Zeitabschnitt bei den Arzneimitteln festzustellen: Ein Plus von 62 Prozent (siehe Diagramm 3).

GKV ist deutlich günstiger als PKV

Wirtschaften die gesetzlichen Krankenkassen als Körperschaften des öffentlichen Rechts schlechter als die Unternehmen der Privaten Krankenversicherung (PKV)? Um es vorweg zu nehmen: Nein. Das Gegenteil ist der Fall. Hierzu gibt ein Vergleich der Verwaltungskostenanteile Aufschluss. Bei den privaten Krankenversicherungen werden dabei die Aufwendungen für den Versicherungsbetrieb (die Abschluss- und Verwaltungsaufwendungen) in Relation zu den Aufwendungen insgesamt gesetzt. Der Verwaltungskostenanteil der privaten Krankenversicherungen lag 2008 bei 9,03 Prozent (die Daten für 2009 sind noch nicht verfügbar). Bei den gesetzlichen Krankenkassen dagegen waren es nur 5,11 Prozent (siehe Diagramm 4). Das heißt, im Durchschnitt der letzten zehn Jahre (1999 bis 2008) lag der PKV-

Verwaltungskostenanteil mit 9,5 Prozent um vier Prozentpunkte höher als in der GKV mit 5,5 Prozent.

Noch deutlicher zu Gunsten der Gesetzlichen Krankenversicherung fällt der Vergleich der Verwaltungskosten pro Versicherten aus. Während die gesetzlichen Krankenkassen für die Verwaltung 127,26 Euro pro Versicherten im Jahr 2009 ausgaben, kostete die Verwaltung in den privaten Krankenversicherungen mit 392,53 Euro pro Versicherten dreimal so viel (siehe Diagramm 5). Bei den Ersatzkassen waren es ca. 123 Euro pro Versicherten.

GKV ist günstiger als viele Industriezweige

Auch einen Vergleich mit der Industrie braucht die GKV nicht zu scheuen. Eine Studie der BiTS Business and Technology School gGmbH hat die Verwaltungskosten in acht Industriezweigen im Jahr 2004 untersucht. Vergleicht man die ermittelten Verhältnisse der Verwaltungskosten zu Umsatzerlösen mit dem Anteil der Verwaltungskosten an den Gesamtausgaben der GKV, dann stellt man fest, dass die Letzteren niedriger als in der Konsumgüter-, Investitionsgüter-, Software- und Pharmaindustrie lagen (siehe Diagramm 6). Zur Erinnerung: 2004 erreichte der Anteil der Verwaltungskosten an den GKV-Gesamtausgaben seinen Höhepunkt und sank seitdem.

Gesteigerte Effizienz

Die Verwaltungskosten sind zu fast 85 Prozent Personalkosten (2009). Aufgrund der vom Gesetzgeber verfügbaren Kostendämpfungsmaßnahmen und Kostendeckelungen waren auch die gesetzlichen Krankenkassen gezwungen, ihre Effizienz zu steigern und Kosteneinsparmöglichkeiten zu nutzen. Die Zahl der GKV-Beschäftigten sank im Zeitraum von 2002 bis 2009 von 149.738 auf 136.813. Ein Rückgang von 8,63

Prozent (siehe Diagramm 7). Bei den Ersatzkassen verringerte sich die Zahl der Beschäftigten von 50.853 auf 42.849, das heißt um 15,74 Prozent (siehe Diagramm 8). Im gleichen Zeitraum stieg aber die Zahl der Versicherten bei den Ersatzkassen von 24.617.889 auf 24.715.987. Während 2002 ein Ersatzkassenbeschäftigter 484 Versicherte betreute, sind es im Jahr 2009 schon 577. Dies entspricht einem Anstieg der Betreuungsrelation um 19,15 Prozent (siehe Diagramm 9). So etwas geht nur, wenn es gelingt, in einem hohen Maße Effizienzreserven zu mobilisieren.

Die Zahlen belegen den gewaltigen Umstrukturierungsprozess bei den Ersatzkassen. Dieser erfolgte aber nicht zu Lasten der Betreuungs- und Servicequalität. Bei diversen Leistungstests und Kundenbarometern belegen die Ersatzkassen in der Regel vordere Plätze.

Moderne Krankenkassen haben mehr Aufgaben zu erfüllen

Im untersuchten Zeitraum wurden den gesetzlichen Krankenkassen immer neue Aufgaben vom Gesetzgeber zugewiesen. Als Beispiele sind hier zu nennen: die Festbeträge bei Arzneimitteln, die Einführung von Fallpauschalen im Krankenhausbereich (DRGs), der Risikostrukturausgleich und seine Modifizierung zum morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich (Morbi-RSA), die flächendeckende Umsetzung strukturierter Behandlungsprogramme für chronisch Kranke (DMPs), das Fallmanagement im Krankenhaus, Qualitätssicherung, Controlling, Datenaustausch und vieles mehr. Heute muss die Gesetzliche Krankenversicherung Milliardenbeträge stemmen, um die Infrastruktur für den Einsatz der elektronischen Gesundheitskarte aufzubauen, die zu einer besseren und wirtschaftlicheren Versorgung der Versicherten beitragen soll.

Das alles sind Leistungen für die Versicherten und kein Aufbau überflüssiger Bürokratie. Sie zeigen, dass die Krankenkassen heute bei der Gestaltung der medizinischen Versorgung deutlich mehr als früher mitwirken. Das ist aber nicht zum Nulltarif zu haben. Die neuen Aufgaben der gesetzlichen Krankenkassen erhöhen zwar die Verwaltungskosten, führen aber gleichzeitig zu Einsparungen an anderer Stelle und machen die medizinische Versorgung bedarfsgerechter, sicherer und wirtschaftlicher. Dies kommt dem Versicherten als Patient und als Beitragszahler zu Gute.

Erneute Deckelung der GKV-Verwaltungskosten 2011 und 2012

Allerdings gibt es auch politisch induzierte Verwaltungskostenausweitungen, deren Nutzen zumindest hinterfragt werden sollte. Allein die Erhebung der pauschalierten Zusatzbeiträge wird künftig die Krankenkassen jedes Jahr mit hunderten Millionen Euro extra belasten. Paradox dabei: Die Politik zwingt einerseits die Krankenkassen, mehr Geld für die Verwaltung auszugeben. Andererseits will sie die Verwaltungskosten in den Jahren 2011 und 2012 auf dem Niveau des Jahres 2010 einfrieren, um dadurch 300 Millionen Euro pro Jahr einzusparen.

Fazit:

1. Die gesetzlichen Krankenkassen gehen mit den Beitragsgeldern ihrer Versicherten sparsam und verantwortungsvoll um. Der Anteil der Verwaltungskosten lag im Zeitraum von 1999 bis 2009 im Durchschnitt bei 5,48 Prozent. Er ist in den Jahren 2004 bis 2008 kontinuierlich gesunken.

2. Die vielfach behauptete „Kostenexplosion“ bei den Verwaltungskosten der gesetzlichen Krankenkassen fand in dieser Periode nicht statt. Im Gegenzug erhöhten sich aber die Arzneimittelausgaben und die Kosten der medizinischen Versorgung in Deutschland erheblich. Die Verwaltungskosten stiegen deutlich langsamer als die Gesamtausgaben der GKV.

3. Die Verwaltungskosten der Körperschaften des öffentlichen Rechts in der GKV liegen wesentlich niedriger als bei den Unternehmen der PKV. Der Anteil der Verwaltungskosten an den Gesamtausgaben ist in der GKV um fast vier Prozentpunkte niedriger als in der PKV. Pro Versicherten gibt die PKV für die Verwaltung dreimal so viel Geld aus wie die GKV.

4. Die Verwaltungskosten in der Gesetzlichen Krankenversicherung liegen deutlich niedriger als in vielen wichtigen Industriezweigen.

5. Die gesetzlichen Krankenkassen sind keine bürokratischen Verwaltungsbehörden, sondern effiziente kundenorientierte Dienstleister. Insbesondere die Zahlen der Jahre 2002 bis 2006 belegen eine nachhaltige Effizienzsteigerung in der Verwaltungstätigkeit der gesetzlichen Krankenkassen.

Diagramm 1: Anteil der Verwaltungskosten an den GKV-Gesamtausgaben, 1999–2009 (in Prozent)

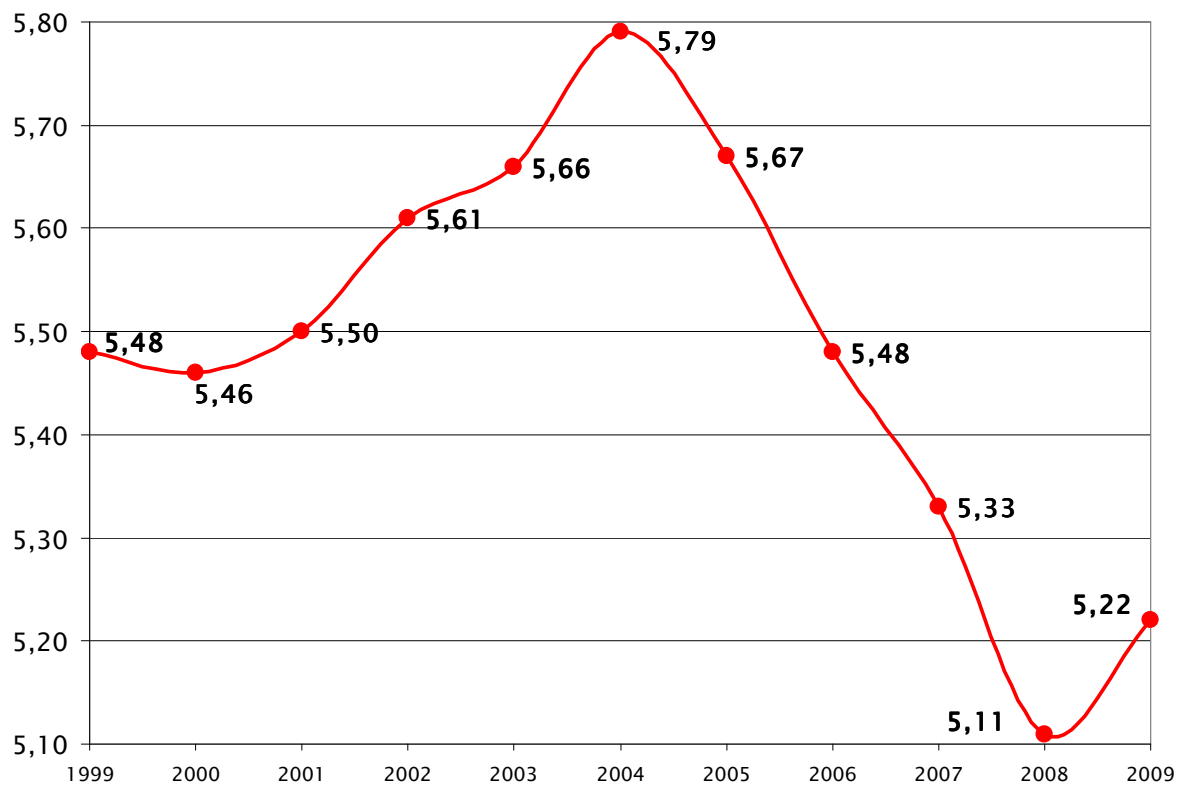


Diagramm 2: Entwicklung der GKV-Ausgaben, 1999–2009 (in Milliarden Euro)

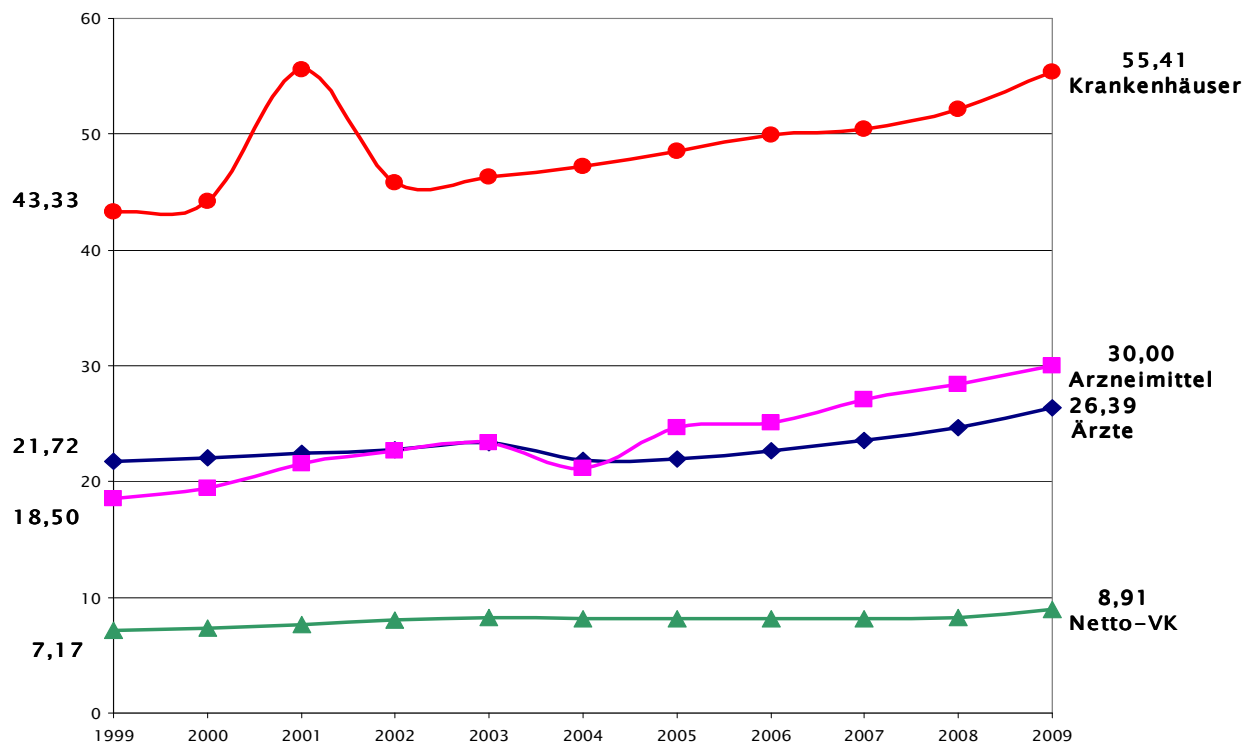


Diagramm 3: GKV-Ausgabensteigerung, 1999–2009 (1999 = 100)

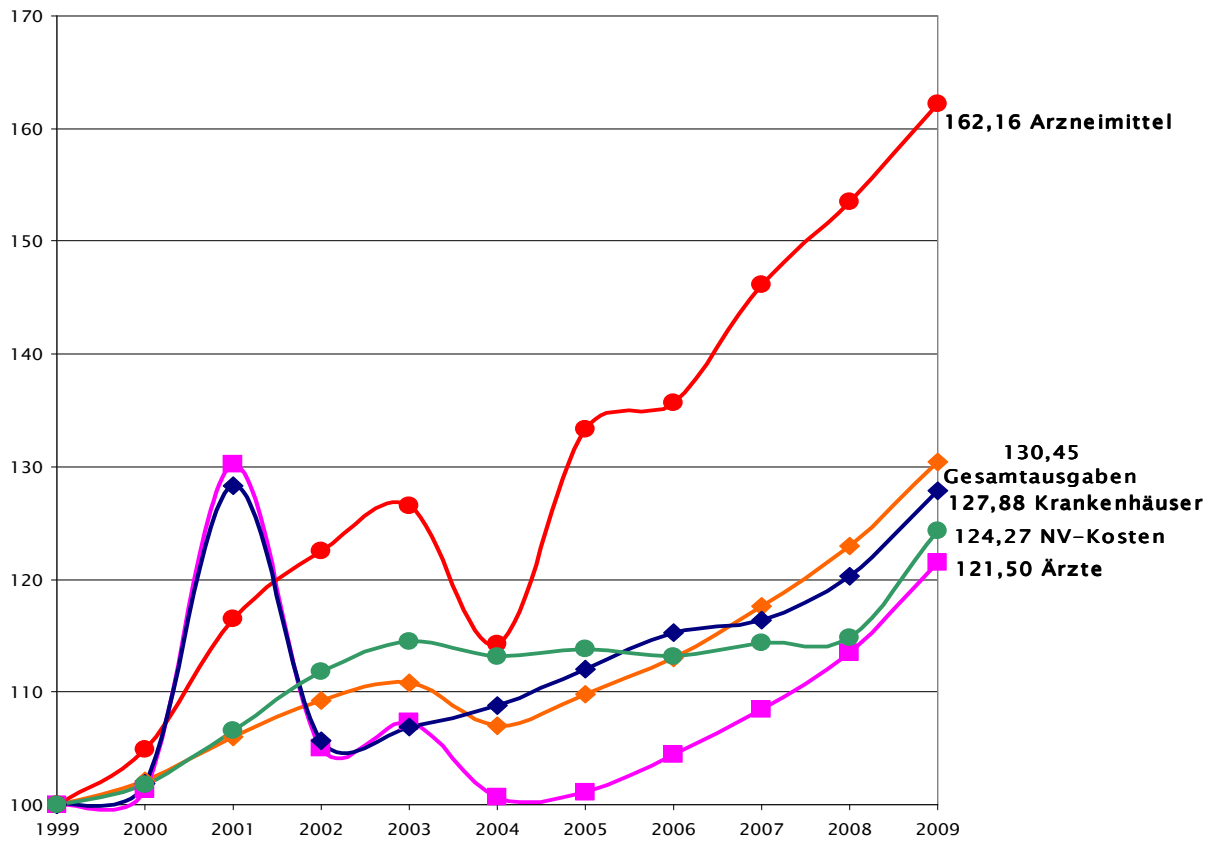


Diagramm 4: Anteil der Verwaltungskosten an den Ausgaben – GKV versus PKV, 1999–2008 (in Prozent)

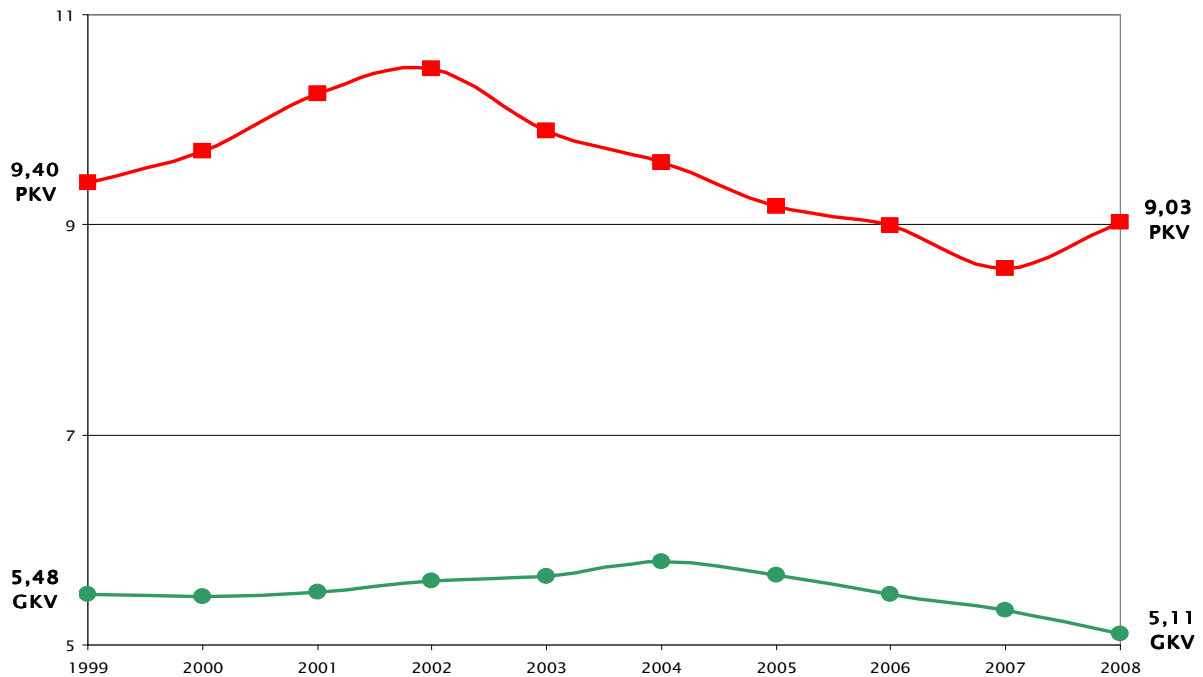


Diagramm 5: Verwaltungskosten pro Versicherten – GKV versus PKV, 1999–2009 (in Euro)

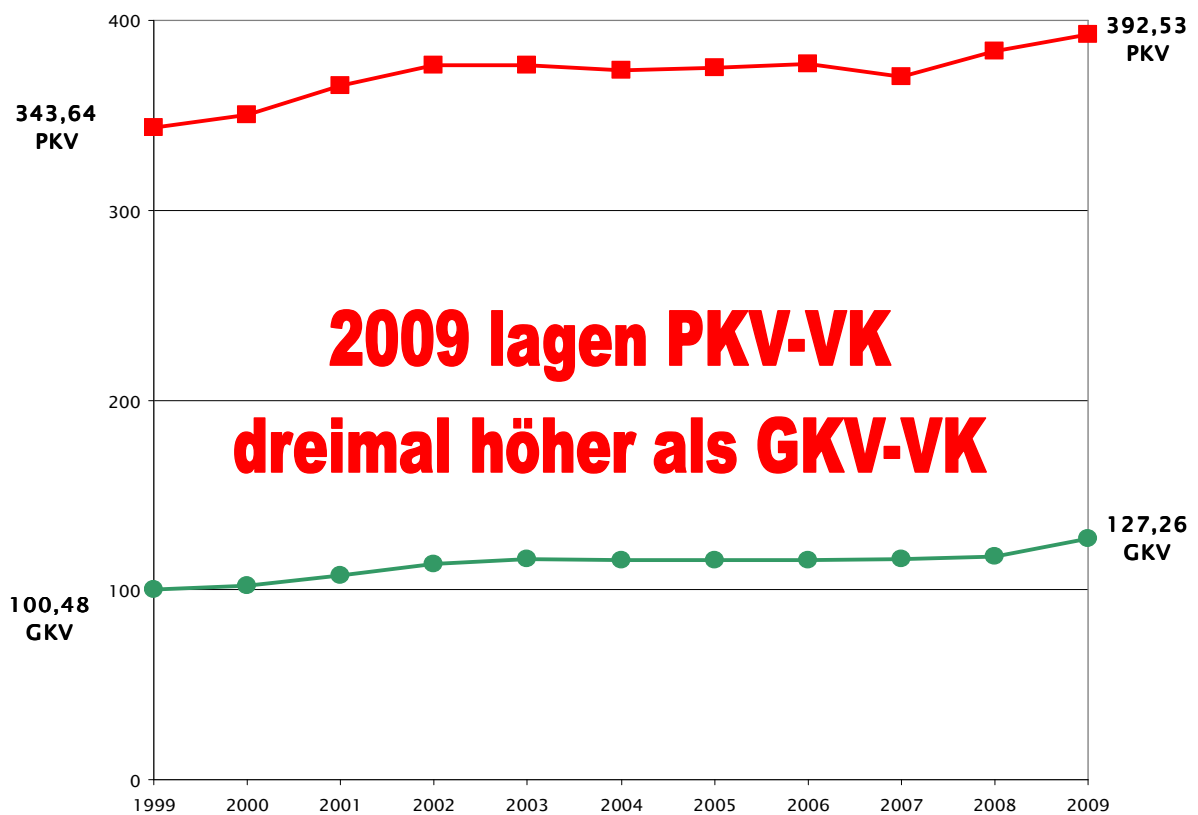


Diagramm 6: Anteil der Verwaltungskosten zu Umsatzerlösen in der Industrie, 2004 (in Prozent)

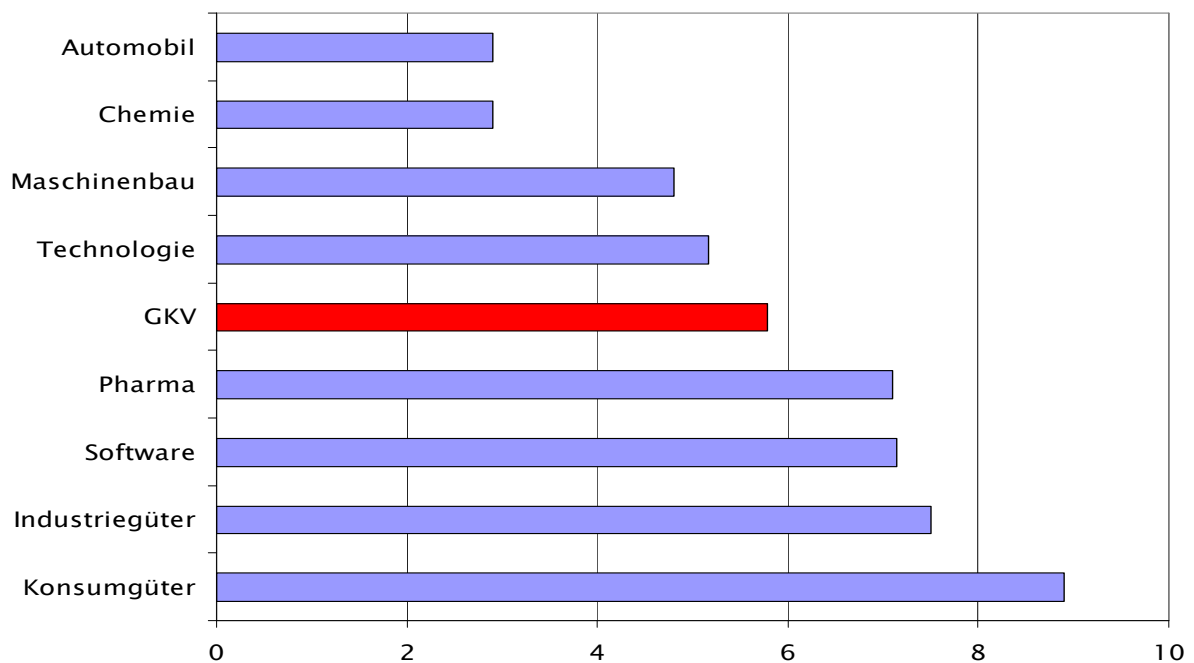


Diagramm 7: Personalabbau in der GKV, 2002–2009 (Zahl der Beschäftigten)

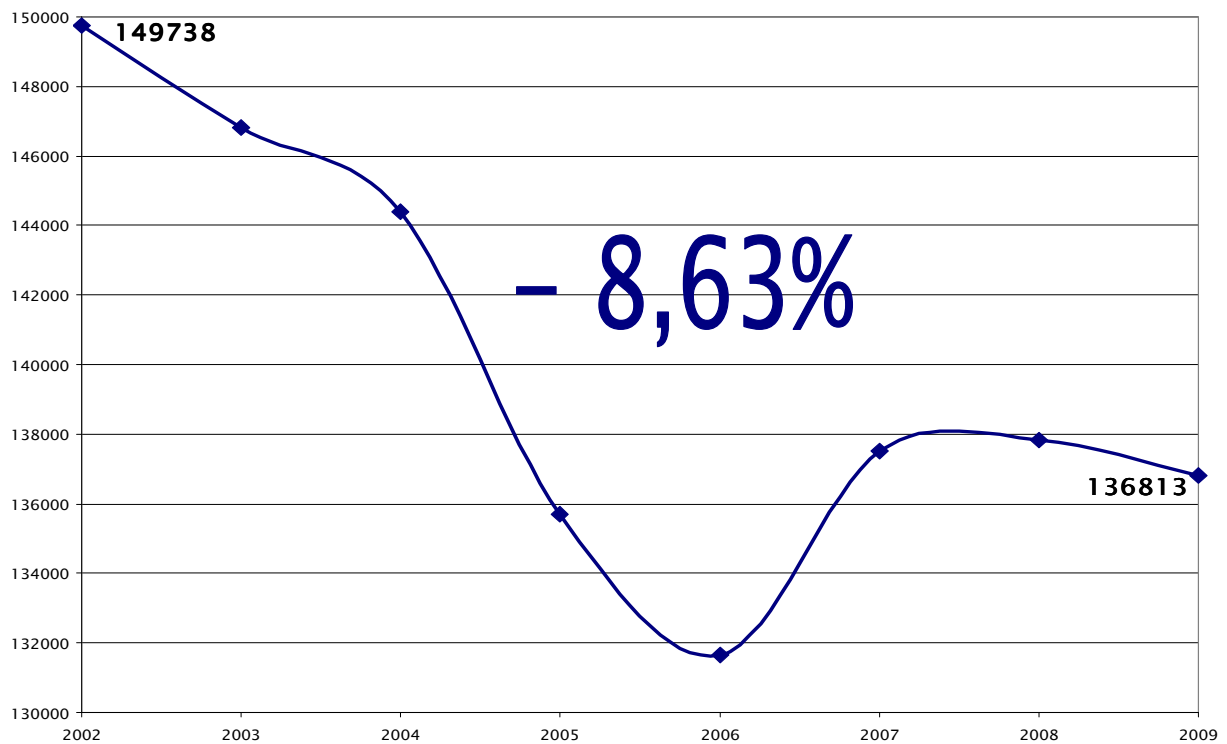


Diagramm 8: Personalabbau bei den Ersatzkassen, 2002–2009 (Zahl der Beschäftigten)



Diagramm 9: Zahl der Versicherten auf einen Beschäftigten der Ersatzkassen, 2002–2009

