



Prof. Dr. Stefan Greß

**Finanzierung des deutschen
Krankenversicherungssystems nach der
Bundestagswahl 2013**

Gesundheitsökonomische Vortragsreihe am
19. September 2013 an der Mathias
Hochschule Rheine



Überblick

1. Stärken und Schwächen der Finanzierung im deutschen Krankenversicherungssystem
2. Schwarz-gelbe Vision und schwarz-gelbe Wirklichkeit: Pauschalfinanzierung und Zusatzbeitrag
3. Rot-Grüne Vision: Bürgerversicherung
4. Kurz- und langfristige Perspektiven



Stärken der GKV-Finanzierung

- Gewährleistung von Einkommens- und Risikosolidarität
 - Umverteilung von gesund zu krank
 - Umverteilung von hohem Einkommen zu niedrigem Einkommen
- Übereinstimmung mit gesellschaftlichen Präferenzen
- Schutz vor finanzieller Überforderung im Krankheitsfall
- Finanzierung eines bedeutenden Wirtschaftszweigs
- Vergleichsweise geringe administrative Kosten



Schwächen der GKV-Finanzierung

- Enge Bemessungsgrundlage der Beitragseinnahmen
- Gerechtigkeitsdefizite
 - Beitragsbemessungsgrenze
 - Erwerbseinkommen
- Schwächung der Finanzierungsbasis durch Abwanderung in die private Krankenversicherung



Stärken der PKV-Finanzierung

- Bildung von Rücklagen durch Alterungsrückstellungen
- Größere Konjunkturunabhängigkeit
- Unabhängigkeit von Veränderungen im Verhältnis von Erwerbstätigen und Rentner/Rentnerinnen
- Überdurchschnittlicher Finanzierungsbeitrag für Leistungserbringer



Schwächen der PKV-Finanzierung

- Im Vergleich zum GKV höhere Ausgabenzuwächse
- Abhängigkeit vom Kapitalmarkt
- Keine wirksamen Instrumente zur Ausgabenkontrolle
- Ausgabenzuwächse sind nicht kalkuliert
- Wettbewerb nur für Neukunden
- Hohe Prämiensteigerungen



Schwarz-Gelbe Vision und Wirklichkeit

- Die Vision: Pauschalfinanzierung
 - Vollständige Finanzierung der GKV-Ausgaben durch einkommensunabhängige Beiträge
 - Risikounabhängigkeit der Beiträge bleibt bestehen
 - Verlagerung der Einkommenssolidarität in das Steuersystem
- Die Wirklichkeit: GKV-Finanzierungsgesetz (GKV-FinG)
 - Erhöhung des einkommensabhängigen Beitragssatzes auf 15,5% (Beschäftigte 8,2%, Arbeitgeber 7,3%)
 - Festschreibung des Arbeitgeberbeitrags
 - Steuerfinanzierter Sozialausgleich



Bringt die Pauschale mehr Nachhaltigkeit?

- Verstärkte Abhängigkeit von Steuerfinanzierung
- Höhe des Sozialausgleichs
 - Finanzierungsanteil der Pauschale
 - Anspruchsberechtigung
- Nachhaltigkeit der Steuerfinanzierung zweifelhaft
 - Steigende Ausgaben führen zu steigenden Pauschalen
 - Steigende Pauschalen führen zu steigenden Transfers
- Nachweis für mehr Nachhaltigkeit steht aus



Bringt die Pauschale mehr Gerechtigkeit?

- Verlagerung von Einkommenssolidarität vom Beitragssystem in das Steuersystem
- Verteilungswirkungen der Kopfpauschale ist abhängig von der Finanzierung des Sozialausgleichs
 - Einkommensteuer ist eher gerechter
 - Mehrwertsteuer ist eher ungerechter
- Konkretisierung der Finanzierung des Sozialausgleichs wurde bis heute nicht vorgelegt
- Nachweis von Gerechtigkeitsvorteilen steht aus



Bringt die Pauschale mehr Beschäftigung?

- Pauschalfinanzierung soll steigende Gesundheitskosten und Arbeitskosten entkoppeln
- Keine belastbaren Zahlen zu Beschäftigungswirkungen
 - Auswirkungen von Steuererhöhungen zur Finanzierung des Sozialausgleichs
 - Auswirkungen auf Lohnentwicklung
 - Auswirkungen auf Konsum
- Nachweis von Beschäftigungswirkungen steht aus



Bringt die Pauschale mehr Wettbewerb?

- Hintergrund: Preise in Euro für die Versicherten transparenter als Beitragssätze
- Vor Einführung des Gesundheitsfonds herrschte lebhafter Beitragssatzwettbewerb
- Offene Flanke im Kassenwettbewerb ist nicht der Preis-, sondern der Qualitätswettbewerb
 - Instrumente für die Krankenkassen
 - Vergleichbare Indikatoren
- Nachweis von Vorteilen für Kassenwettbewerb steht aus



Zwischenfazit GKV-Finanzierungsgesetz

- Überschüsse bei Gesundheitsfonds und Krankenkassen
 - Großzügige Anhebung des Beitragssatzes
 - Anstieg der Lohnsumme und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung
- Neutralisierung von Preis- und Qualitätswettbewerb
 - „Zusatzbeitragsmikado“ wird verlängert
 - Druck auf Verminderung elektiver Ausgaben
 - Investitionen in Versorgungsinnovationen werden behindert
- Strukturelle Defizite auf der Einnahmenseite unverändert



Rot-Grüne Vision: Bürgerversicherung

- Ziel: Behebung der strukturellen Defizite auf der Einnahmenseite der GKV
- Unterschiede im Detail – aber immer drei Komponenten:
 - Integriertes Versicherungssystem
 - Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze
 - Verbeitragung anderer Einkommensarten



Integriertes Versicherungssystem

- Nebeneinander von gesetzlicher und privater Versicherung führt zu massiven Problemen
- Risikoselektion zu Lasten gesetzlicher Kranken- und Pflegeversicherung schwächt Nachhaltigkeit
- Unterschiedliche Vergütungssysteme führen zu Unterschieden beim Zugang zur Versorgung
- Regionale Unter- und Überversorgung
- Geschäftsmodell der PKV zunehmend unter Druck



Integriertes Versicherungssystem

- Umfassende Versicherungspflicht zur GKV bzw. GPV mit einheitlichen Rahmenbedingungen
- Aufhebung der Ungleichbehandlung
- Aufhebung der negativen Risikoauslese
- Verbesserung der Nachhaltigkeit abhängig von möglichen Kompensationen für Leistungserbringer



Integriertes Versicherungssystem

- Keine grundsätzlichen sozial- und verfassungsrechtlichen Bedenken
- Keine verfassungswidriger Eingriff in die Vorsorgefreiheit für Neuversicherte
- Kein verfassungsrechtlicher Schutz des Geschäftsmodells private Krankenvollversicherung
- Aber: Keine Regelungskompetenz des Bundesgesetzgebers für Beamte der Bundesländer
- Aber: Verfassungsrechtlicher Schutz der Altverträge



Organisation des Übergangs

- *Stichtagslösung* würde auch Altverträge zum Übertritt in die integrierte Versicherung zwingen
- Hohes verfassungsrechtliches Risiko
- Übergang mit befristetem *Wahlrecht für Altverträge* vermeidet Zwang
- Niedriges verfassungsrechtliches Risiko
- Selektionseffekt beim Ausübung des Wahlrechts
- Mitnahme der Alterungsrückstellungen



Beitragsbemessungsgrenze

- Kein wissenschaftlich objektiver Wert für richtige Höhe der Beitragsbemessungsgrenze
- Abschaffung würde zur Beseitigung der Defizite bei Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit führen
- Verfassungsrechtliche Bedenken bei Abschaffung
- Anhebung auf Niveau der gesetzlichen Rentenversicherung verringert Defizite deutlich
- Verfassungsrechtlich unproblematisch



Einkommensarten

- Verbeitragung weiterer Einkommensarten vor allem aus Gerechtigkeitsgründen dringend geboten
- Steigender Anteil von Einkommen aus Vermögen
- Abgrenzung zwischen Einkommen aus selbständiger und nicht selbständiger Arbeit
- Effekt auf Nachhaltigkeit der Finanzierung gering
- Verfassungsrechtlich unproblematisch
- Abwicklung über die Finanzbehörden



Vergleich der Modelle

Modelle/Elemente	Greß/Bieback	SPD	Bündnis 90 Die Grünen	Die Linke
Ausweitung des Versichertenkreises	Ja	Ja	Ja	Ja
Einbeziehung aller Einkommensarten	Ja	Nein	Ja	Ja
Beitrags- bemessungsgrenze	Anheben auf Niveau der GRV	Beibehalten Arbeitnehmer Lohnsumme Arbeitgeber	Anheben auf Niveau der GRV	Aufheben



Wie geht es weiter?

- Derzeitige Finanzausstattung von gesetzlicher Kranken- und Pflegeversicherung ist auskömmlich
- Finanzielle Rücklagen in GKV werden abschmelzen
- Finanzielle Rücklagen in GPV lassen substantielle Leistungsausweitung nicht zu
- Strukturelle Defizite auf der Einnahmenseite der GKV
- Gerechtigkeitsdefizite bei Finanzierung und Zugang
- Schwächen im Geschäftsmodell der PKV



Steuerfinanzierung als Kompromiss?

- Umverteilung im Steuersystem zielgenauer und gerechter (Lohn- und Einkommensteuer)
- Bundeszuschuss zur GKV soll Aufwendungen für gesamtgesellschaftliche Aufgaben kompensieren
- Problem I: Keine Regelbindung
- Problem II: Keine Zweckbindung
- Problem III: Wachsender Konsolidierungsdruck
- Nachhaltigkeit der Finanzierung ist nicht gesichert



Kurzfristige Maßnahmen

- Preiswettbewerb in der GKV wiederherstellen
 - Schwarz-Gelb: Finanzierungsanteil des Zusatzbeitrags erhöhen
 - Rot-Grün: Zurück zum Beitragssatzwettbewerb
 - Schwarz-Rot: Keine größeren Veränderungen
- Strukturreformen in der privaten Krankenversicherung
 - Schwarz-Gelb: Bessere Wechselrechte für Bestandsversicherte
 - Rot-Grün: Einheitliches Vergütungssystem
 - Schwarz-Rot: Instrumente zur Ausgabenkontrolle für PKV



Mittel- bis langfristige Maßnahmen

- Überwindung der strukturellen Einnahmenschwäche
 - Schwarz-Gelb: Keine weiteren Schritte auf dem Weg zur Pauschalfinanzierung – ansonsten weiter wie bisher
 - Rot-Grün: Kompromissfindung zwischen unterschiedlichen Modellvarianten einer Bürgerversicherung
 - Schwarz-Rot: Vermeidung von Zusatzbeiträgen in der Kranken- und Beitragssatzerhöhungen in der Pflegeversicherung
- Zukunft der privaten Krankenvollversicherung
 - Unterschiede zur GKV werden immer geringer ...
 - ... oder das Geschäftsmodell implodiert von innen



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

stefan.gress@hs-fulda.de