Ordnungspolitische Perspektiven für die Zukunft der GKV nach der Bundestagswahl: Finanzierung

Fachgespräch des Wissenschaftlichen Beirats des WIdO am 21.4.2021

Prof. Dr. Heinz Rothgang
SOCIUM - Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik
Universität Bremen







Inhalt

- I. Ausgangslage
- II. Handlungsoptionen
- III. Fazit







I. Ausgangslage

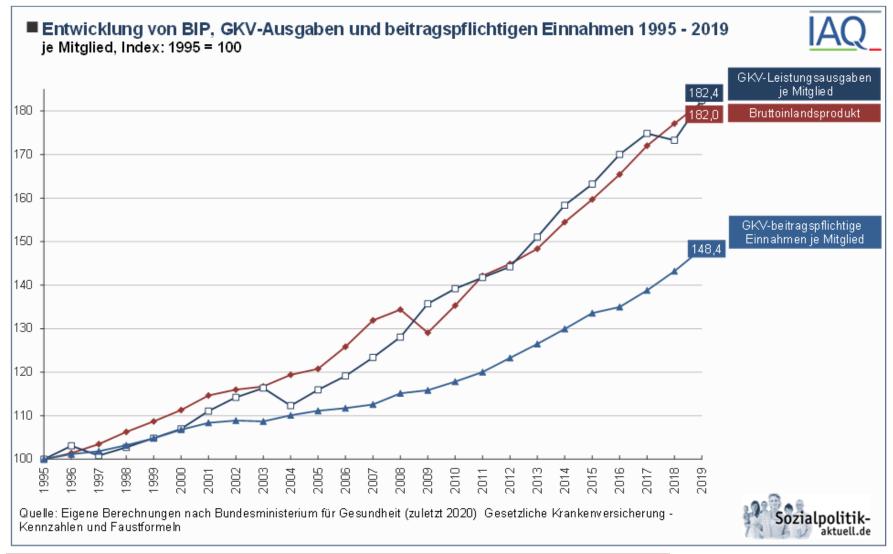
- Die GKV ist nach wie vor durch eine "strukturelle Einnahmeschwäche" gekennzeichnet:
 - Die Einnahmen der GKV wachsen langsamer als das BIP, während das Ausgabenwachstum in etwa dem BIP folgt.







I. Ausgangslage









I. Ausgangslage

- Die GKV ist nach wie vor durch eine "strukturelle Einnahmeschwäche" gekennzeichnet:
 - Die Einnahmen der GKV wachsen langsamer als das BIP, während das Ausgabenwachstum in etwa dem BIP folgt.
 - Zudem wirken ausgabensteigernde Reformen (z.B. PpSG) und höhere Personalkosten
 - Eine nachhaltige Perspektive muss dem Rechnung tragen.
- Die Corona-Pandemie verschärft die Einnahmeproblematik
 - über einen Rückgang des Wirtschaftswachstums
 - durch direkte Versorgungskosten, Nachholen zurückgestellter Behandlungen, Long Covid)
 - > Kurz- und mittelfristig entsteht ein zusätzliches Finanzierungsproblem.







I. Ausgangslage: Finanzschätzung AOK-BV

in Mio. Euro	2021	2022	2023	2024	2025
Einnahmen des Gesundheitsfonds für Zuweisungen	254.537	247.420	252.997	258.676	264.807
Ausgabenvolumen Gesamt (berechnet)	274.874	284.854	294.569	304.675	315.133
Überschuss (+) / Defizit (-) GKV ohne. Konv	-19.919	-37.434	-41.573	-45.999	-50.326
rechnerischer GKV-durchschnittlicher Zusatzbeitragssatz in %	1,3%	2,4%	2,6%	2,8%	3,0%
Defizit bei GKV-durchschnittlichem Zusatzbeitragssatz von 1,3% in Mrd.		-16.966	-20.581	-24.474	-28.253

Einnahmen	50,6	49,9	51,2	52,6	53,9	55,3
Ausgaben	49,1	54,8	55,7	57,7	61,3	62,8
Mittelbestand Ausgleichsfonds IST	8,2	3,3	-1,2	-6,3	-13,7	-21,3
Mittelbestand SPV SOLL	6,1	6,6	6,9	7,1	7,6	7,8
Delta Ausgleichsfonds (kumulierte Darstellung)	2,1	-3,3	-8,1	-13,4	-21,3	-29,0

Jährlicher Finanzbedarf zur						
Stabilisierung des Beitragssatzes	0,0	3,3	4,8	5,3	7,9	7,7







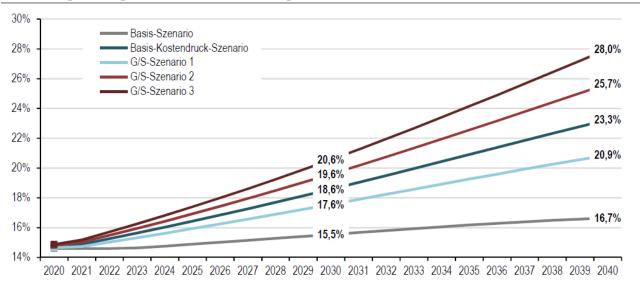
K

V

S P V

I. Ausgangslage: Langfristige Finanzschätzung des WIP

Abbildung 2: Prognostizierter GKV-Beitragssatz in unterschiedlichen Szenarien bis 2040



Hinweis: Von einem möglichen Defizitausgleich über die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds, die Vermögen der gesetzlichen Krankenkassen wird abstrahiert. Für das Jahr 2020 liegt der durchschnittliche GKV-Zusatzbeitragssatz bei 1,1 %. In allen folgenden Jahren liegt er bei 1,3 %.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von BAS (2021), BMAS (2020), BMG (2019a, b, 2020a, b), DRV (2021), GBE (2021) und Destatis (2019).

Tabelle 1: Übersicht der betrachteten Szenarien

	Einnahmenwachstum p.a.	Ausgabenwachstum p.a.	Differenz
Basis-Szenario	1,8 %	1,8 %	-
Basis-Kostendruck-Szenario	1,8 %	3,2 %	1,4
G/S-Szenario 1	2,7 %	3,7 %	1,0
G/S-Szenario 2	1,8 %	3,7 %	1,9
G/S-Szenario 3	2,7 %	5,0 %	2,3

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von BMG (2019a, 2020a) und GBE (2021).

Quelle: WIP-Kurzanalyse März 2021







II. Handlungsoptionen

- Die Handlungsoptionen sind seit Jahrzehnten bekannt
 - 1. Beitragssatzerhöhung
 - 2. Verbreiterung der Bemessungsgrundlage
 - 3. Finanzausgleich mit der PKV / Integration der Privatversicherten in die Sozialversicherung
 - 4. Steuerfinanzierung
- Für jede Handlungsoption sind
 - Ausgestaltungsoptionen
 - ordnungspolitische Bewertung und
 - (politische) Umsetzbarkeit zu diskutieren.







II.1 Beitragssatzerhöhung

Ausgestaltung:

- Beitragssatzerhöhungen können durch Anhebung des allgemeinen Beitragssatzes (§ 241 SGB V) oder des Zusatzbeitragssatzes (§ 242 SGB V) erfolgen.
- Arbeitgeber können in unterschiedlichem Umfang an der Tragung des Zusatzbeitrags beteiligt werden.

Ordnungspolitische Bewertung

- Grundsätzlich ist der Beitragssatz in einer nach dem Bedarfsprinzip organisierten Sozialversicherung der variable Parameter.
 Beitragssatzanpassungen sind ordnungspolitisch systemkonform.
 Die sogenannte "Sozialgarantie" ist das hingegen nicht.
- Die Rolle der Arbeitgeberbeiträge wird überschätzt
 - Arbeitgeberbeiträge sind einbehaltene Lohnbestandteile
 - Arbeitgeberbeiträge führen zu Überwälzungsprozessen, so dass die finale Tragung der Beitgräge unklar bleibt.







II.1 Beitragssatzerhöhung

Umsetzbarkeit

- Die Sozialgarantie gilt formal nur bis Ende 2021. Danach sind Beitragssatzerhöhungen zu erwarten – und letztlich systemgerecht.
- Die Begrenzung der Arbeitgeberanteile (2004-2019) wurde gerade wieder abgeschafft. Eine erneute Rolle rückwärts ist nicht zu erwarten.







Ausgestaltung:

Denkbar ist insbesondere

- die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze und
- der Einbezug weiterer Einkommensarten.

Ordnungspolitische Bewertung

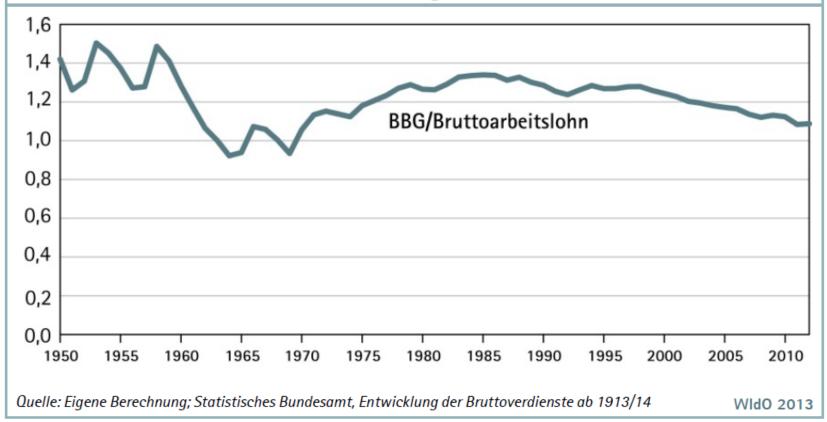
- GKV ist eine Sozial-Versicherung:
 - Der Versicherungsgedanke lässt eine Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze womöglich nicht zu
 - Eine Anhebung der BBG ist aber denkbar und im Sinne einer Finanzierung gemäß dem Leistungsfähigkeitsprinzip (vertikale Gerechtigkeit) auch sinnvoll.
 - Da die BBG in der Vergangenheit schon h\u00f6her war, erscheint dies auch rechtlich vertretbar.







Abbildung 6-3: Höhe der Beitragsbemessungsgrenze in Relation zum durchschnittlichen Bruttomonatsverdienst ohne Sonderzahlungen (alte Bundesländer)









Ausgestaltung:

Denkbar ist insbesondere

- Einbezug weiterer Einkommensarten
- Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze
- Ordnungspolitische Bewertung
 - GKV ist eine Sozial-Versicherung.
 - Der Versicherungsgedanke lässt eine Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze womöglich nicht zu
 - Eine Anhebung der BBG ist aber denkbar und im Sinne einer Finanzierung gemäß dem Leistungsfähigkeitsprinzip (vertikale Gerechtigkeit) auch sinnvoll.
 - Da die BBG in der Vergangenheit schon h\u00f6her war, erscheint dies auch rechtlich vertretbar.
 - Die Einbeziehung weiterer Einkommensarten ist im Sinne der horizontalen Gerechtigkeit angezeigt.







Umsetzbarkeit

- Anhebung der BBG wird regelmäßig diskutiert und könnte je nach Wahlausgang eine Rolle spielen.
- Einbezug weiterer Einkommensarten ist technisch schwierig:
 - Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung: Wie wird mit negativen Einnahmen umgegangen?
 - Solange im Einkommenssteuerrecht die Abgeltungssteuer besteht, können Kapitalerträge im Beitragsrecht nicht genauer erfasst werden.







Ausgestaltung:

- Finanzausgleich: Einbezug der PKV in den Gesundheitsfonds:
 - Einkommensbezogene Beitragszahlungen
 - Risikoadjustierte Zuweisungen an Versicherte / Versicherungsunternehmen
- Integration:
 - PKV-Versicherte werden Mitglied einer Krankenkasse
 - PKV-Unternehmen werden Träger der GKV
- Ordnungspolitische Bewertung am Fall Pflegeversicherung
 - BVerfG: Pflegevolksversicherung in zwei Zweigen unter Maßgabe einer gleichmäßigen Lastenverteilung.
 - Lastenverteilung ist nicht gleichmäßig, vielmehr sind erhebliche Selektionseffekte zu sehen.







				Ausgaben		
				pro		
	Leistungsaus-		Ausgaben	Versichertem	beitrags-	
	gaben in Mrd.	Versicherte in	pro	zuzüglich	pflichtige	
	Euro	Mio	Versichertem	Beihilfe	Einkommen	insgesamt
SPV	40,690	73,004	557	557		
PPV	1,575	9,264	170	255		
Verhältnis zahl			3,3	2,2	0,6	3,6

- Die Leistungsausgaben pro Versichertem liegen in der SPV um den Faktor 3,3 über den PKV-Versicherten. Unter Berücksichtigung der Beihilfezahlungen liegt dieser Faktor noch bei 2,2.
- Werden zudem die Einkommensunterschiede berücksichtigt, erhöht sich der Faktor wieder auf 3,6.
- Von einer gleichmäßigen Lastenverteilung kann nicht die Rede sein.







- Ausgestaltung:
 - Finanzausgleich: Einbezug der PKV in den Gesundheitsfonds:
 - Einkommensbezogene Beitragszahlungen
 - Risikoadjustierte Zuweisungen an Versicherte / Versicherungsunternehmen
 - Integration:
 - PKV-Versicherte werden Mitglied einer Krankenkasse
 - PKV-Unternehmen werden Träger der GKV
- Ordnungspolitische Bewertung am Fall Pflegeversicherung
 - BVerfG: Pflegevolksversicherung in zwei Zweigen unter Maßgabe einer gleichmäßigen Lastenverteilung.
 - Lastenverteilung ist nicht gleichmäßig, vielmehr sind erhebliche Selektionseffekte zu sehen.
 - Mindestens ein Finanzausgleich erscheint mehr als gerechtfertigt.







- Umsetzbarkeit (nur bei entsprechender Regierungsbildung)
 - Finanzausgleich erscheint machbar, weil weder in bestehende Verträge eingegriffen werden muss, noch Leistungskataloge und Gebührenordnungen angeglichen werden müssen.
 - Integration erscheint denkbar in der Pflegeversicherung, weil Begutachtungskriterien, Leistungen und Vergütungen schon übereinstimmen.
 - In der Krankenversicherung müssen erhebliche Widerstände überwunden werden und sowohl PKV als auch Ärzte kompensiert werden.







II.4 Steuerfinanzierung

Ausgestaltung:

- Pauschaler Bundeszuschuss
- Beitragszahlung für bestimmte Leistungen
- Beitragszahlung für bestimmte Personengruppen

Ordnungspolitische Bewertung

- Ordnungspolitisch sind Steuermittel angezeigt, wenn die Sozialversicherung gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllt.
- Hinsichtlich der Verlässlichkeit dieses Mittelzuflusses besteht immer die Gefahr der "Finanzierung nach Kassenlage".
- Eine Ausgestaltung als Beitragszahlung erscheint daher stabiler.

Umsetzbarkeit

 Steuerfinanzierung wird derzeit als Allheilmittel betrachtet – ein Ausbau der Steuerfinanzierung ist hoch wahrscheinlich.







Schluss

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!





