

WIP-Kurzanalyse November 2019: Überblick über die Entwicklung der Beitragseinnahmen in PKV und GKV 2010-2020

Christine Arentz, Holger Eich, Frank Wild

1. Einleitung

Ein Element der gesundheitspolitischen Diskussion der letzten Jahre war die Beitragsentwicklung in der Privaten Krankenversicherung (PKV). Aufgrund der regulatorischen Anforderungen kommt es in der PKV zu unregelmäßigen, teilweise sprunghaften Prämienanpassungen. In der GKV suggeriert der stabile Beitragssatz der letzten Jahre hingegen eine konstante Belastung der Versicherten, obwohl deren faktischer Zahlbeitrag Jahr für Jahr ansteigt.

Im vorliegenden Beitrag, der eine Aktualisierung der 2018¹ erschienen Analyse darstellt, soll die Beitragsbelastung in den beiden Versicherungssystemen anhand der Einnahmen je Versicherten veranschaulicht werden, um einen Beitrag zur Versachlichung der politischen Diskussion zu leisten. Als Betrachtungszeitraum werden die Jahre 2010 bis 2020 gewählt, die Analyse enthält also auch einen Ausblick auf die nahe Zukunft.

2. Hintergrund

Die Finanzierung der Gesundheitsausgaben unterscheidet sich zwischen Gesetzlicher Krankenversicherung (GKV) und Privater Krankenversicherung (PKV) grundlegend: Die GKV kalkuliert nach dem Umlageverfahren, d. h. die laufenden Einnahmen werden unmittelbar zur Finanzierung der Leistungsausgaben verwendet. Der Aufbau von Deckungskapital ist – bis auf die gesetzlich vorgeschriebenen Liquiditätsreserven zum Ausgleich von kurzfristigen Beitragssatzschwankungen – nicht vorgesehen.

Die anstehenden demografiebedingten Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur haben daher unmittelbare Auswirkungen auf die GKV: Die Zahl der potentiellen Nettobeitragszahler, die mehr in das System einzahlen als sie an Leistungen erhalten, sinkt. Gleichzeitig steigt die Zahl der

¹ Vgl. Arentz/Eich/Wild (2018): Entwicklung der Beitragseinnahmen in PKV und GKV. WIP-Analyse 4/2018. Eine Aktualisierung der Ausgabenentwicklung erfolgt hier nicht. Die Ausgabenentwicklung in PKV und GKV wird in Hagemeyer/Wild (2019): Mehrumsatz und Leistungsausgaben von PKV-Versicherten - Jahresbericht 2019, WIP-Analyse 4/2019 analysiert.

Nettoempfänger des GKV-Systems mit dem Eintritt der Babyboomer in die Rentenphase deutlich. In der Folge muss entweder der Beitragssatz steigen und/oder Leistungen gekürzt werden.

Die PKV kalkuliert im Anwartschaftsdeckungsverfahren und bildet damit Alterungsrückstellungen, die zur Vorsorge für die im Alter steigenden Ausgaben dienen. Im Gegensatz zur GKV resultiert daher allein aus der demografischen Veränderung in der PKV kein Anstieg der Beiträge. Kostensteigerungen infolge des medizinisch-technischen Fortschritts führen allerdings auch in der PKV zu Prämiensteigerungen.

Die gesetzlichen Regelungen im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) und in der Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV) sehen vor, dass eine Beitragsanpassung nur erfolgen darf, wenn einer von zwei sogenannten „auslösenden Faktoren“ anspringt: die Versicherungsleistungen oder die Sterblichkeit.² Zum Aspekt der Versicherungsleistungen gehören auch medizinische Innovationen. Weichen Versicherungsleistungen oder die Sterblichkeit von der ursprünglichen Kalkulation – je nach Vertrag – zwischen 5 und 10 % ab, darf bzw. muss eine Beitragsanpassung erfolgen. Dann müssen auch alle anderen Rechnungsgrundlagen, u. a. auch der Zins, überprüft und die Beiträge entsprechend angepasst werden. Diese Vorgaben für eine nachholende Beitragsanpassung können zu kumulativen Effekten führen. In vielen Tarifen in der PKV gibt es durch diesen „Beitragsanpassungsstau“ mehrere Jahre lang keine Änderungen, dann aber eine deutlich spürbare Beitragserhöhung. Auch die Niedrigzinsphase hat Auswirkungen auf die Prämienhöhe: kann der aktuelle Rechnungszins von einzelnen Unternehmen aufgrund des niedrigen Zinsumfeldes nicht erwirtschaftet werden, müssen die betroffenen Unternehmen über das Verfahren „aktuarieller Unternehmenszins“ (AUZ-Verfahren) im Neugeschäft einen neuen, niedrigeren Kalkulationszins anwenden.³ Daraus ergeben sich höhere Neugeschäftsbeiträge. Für Bestandsverträge darf der Kalkulationszins nur im Rahmen einer Beitragsanpassung aufgrund veränderter Leistungsanspruchnahme bzw. Sterbewahrscheinlichkeiten angepasst werden, die Zinsentwicklung allein ist kein auslösender Faktor für eine Beitragsanpassung. Allerdings fällt die nächste Beitragsanpassung bei einem niedrigeren Kalkulationszins entsprechend höher aus als bei alleiniger Veränderung der auslösenden Faktoren.

Der PKV-Verband, die Deutsche Aktuarvereinigung und Verbraucherschützer fordern daher seit längerem eine Verstetigung der Beitragsanpassungen durch geeignete regulatorische Änderungen.

² Das Ergebnis der Überprüfung der Beiträge ist einem unabhängigen Treuhänder vorzulegen. Über die Höhe der Anpassung entscheidet das Unternehmen nicht allein, es braucht die Zustimmung des Treuhänders.

³ Vgl. o.V. (2011). Die PKV in der Niedrigzinsphase. Vgl.

https://aktuar.de/fachartikelaktuaraktuell/Krankenversicherung_AUZ_Aktuar-aktuell_18.pdf. 25.11.2019

3. Entwicklung der Beitragseinnahmen (2010 bis 2020)

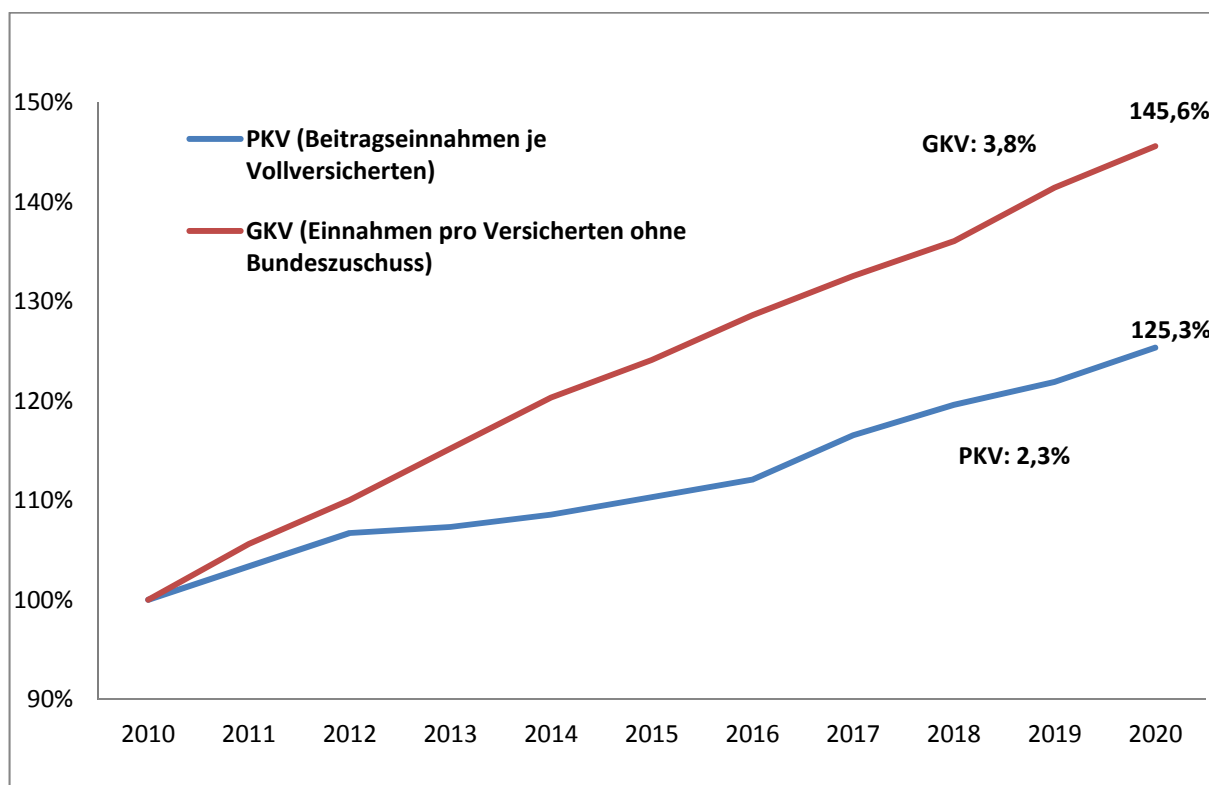
Um die Entwicklung der Beitragseinnahmen in der PKV mit der Beitragsentwicklung in der GKV im Zeitablauf vergleichen zu können, wird auf Daten des Bundesministeriums für Gesundheit und des PKV-Verbandes zurückgegriffen. Betrachtet wird die Entwicklung von 2010 bis 2020 (Index 100 = 2010). Die Jahre 2019 und 2020 werden extrapoliert.⁴

Um Veränderungen in Folge von veränderten Versichertenzahlen auszuschalten, werden analog die Werte je Versicherte betrachtet. Die Veränderungen der GKV-Einnahmen werden ohne Bundeszuschüsse ausgewiesen.⁵

⁴ Die Extrapolation beruht auf den Schätzungen des Schätzerkreises des BVA für die Jahre 2019 und 2020, die für die Steigerung der Einnahmen von 4,0 bzw. 3,5 % ausgehen. Für die PKV wurde für 2020 eine erwartete Steigerung der Beitragseinnahmen von 2,8 % unterstellt, für 2019 ist für die PKV von einem Anstieg in Höhe von 1,9 % auszugehen.

⁵ Da der Bundeszuschuss aus Steuermitteln gespeist wird, erhöht er die Belastung sowohl für GKV- als auch für PKV-Versicherte. Da sich diese Belastung nicht eindeutig zuordnen lässt, wird der Bundeszuschuss im Folgenden nicht betrachtet.

Abbildung 1: Indexierte Beitragsbelastung pro Versicherten GKV-PKV 2010-2020, (2010=100)



Quelle: Eigene Berechnungen auf folgender Datenbasis: GKV: BMG (Versicherte: KM6-Statistik, Einnahmen: KF18 Bund; 2019 und 2020 jeweils extrapoliert lt. Schätzerkreis des BVA). PKV: BaFin Nw230 Beitragseinnahmen KKV), PKV-Statistik 4 (Vollversicherte PKV; Beihilfeberechtigte zu 60 %), 2019 und 2020 extrapoliert.

Von 2010 bis 2020 ergibt sich in der PKV ein Anstieg der Beitragseinnahmen je Versicherten um 25,3 % und in der GKV um 45,6 %. Damit nahm die Beitragsbelastung der PKV-Versicherten im betrachteten 10-Jahreszeitraum in geringerem Maße zu als in der GKV. Über den ganzen Zeitraum betrachtet ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Steigerung der Beitragsbelastung von 2,3 % in der PKV und 3,8 % in der GKV.

Der Anstieg der Einnahmen in der GKV resultiert aus der Zunahme des beitragspflichtigen Einkommens nach § 267 SGB V. Dieses Einkommen ist im Zeitraum von 2010-2018 um 34,3 % gestiegen.⁶ Dies ist der zunehmenden Zahl der Erwerbstätigen und dem im Durchschnitt steigenden Arbeitseinkommen zuzuschreiben. Gleichzeitig ist auch die Beitragsbemessungsgrenze gestiegen: Legt man die geplante Beitragsbemessungsgrenze von 2020 zugrunde, ist ein Anstieg um 25 % (von monatlich 3.750 Euro in 2010 auf 4.687,50 Euro in 2020) zu verzeichnen.

⁶ Vgl. KF18 Bund, Stand: Juli 2019.

Daraus resultiert eine Zunahme des GKV-Höchstbeitrages (inkl. durchschnittlicher Zusatzbeitrag⁷) um 40,2 %, und zwar von 525 Euro (2010) auf 736 Euro (2020).

Der Beitragssatz inkl. Zusatzbeiträge konnte aufgrund der guten Einnahmensituation im betrachteten Zeitraum annähernd stabil gehalten werden.⁸ Die absolute Belastung ist jedoch in diesem Zeitraum gestiegen, weil sich der konstante Beitragssatz auf ein steigendes beitragspflichtiges Einkommen bezieht.

Die Zunahme der Beitragseinnahmen je Versicherten in der PKV basiert auf der Prämienentwicklung. Wesentliche Determinanten sind tarifabhängige Prämiensteigerungen sowie Tarifwechsel und die Zinsentwicklung. Eine im Vergleich zur GKV geringere Entwicklung der Beitragseinnahmen in den letzten Jahren verweist auf die im Durchschnitt in diesem Zeitraum eher moderaten Prämiensteigerungen, trotz des schwierigen Zinsumfeldes. Dies steht im Kontrast zu der öffentlichen Wahrnehmung, die durch die regulierungsbedingt unregelmäßig auftretenden, aber dann zuweilen relativ starken Prämienanpassungen in der PKV geprägt ist. Dagegen suggeriert der stabile Beitragssatz der GKV in den letzten 10 Jahren den GKV-Versicherten eine konstante Belastung, obwohl die Beitragsbelastung insgesamt stärker angestiegen ist als in der PKV.

4. Fazit

Die Beitragsbelastungen pro Versicherten sind in der PKV in den letzten 10 Jahren weniger stark gewachsen als in der GKV – und dies, obwohl die aktuelle Niedrigzinsphase höhere Beitragsanpassungen zur Finanzierung der Alterungsrückstellungen erfordert. In der GKV konnten die steigenden Ausgaben nur ohne Beitragssatzsteigerungen finanziert werden, weil die beitragspflichtigen Einnahmen dank guter Konjunktur gewachsen sind und die Beitragsbemessungsgrenze regelmäßig nach oben angepasst wurde. Trotz konstanter Beitragssätze kam es dadurch zu einer kontinuierlich steigenden durchschnittlichen Beitragsbelastung der GKV-Versicherten, die stärker ausgefallen ist als die durchschnittliche Beitragsbelastung der PKV-Versicherten.

⁷ In 2020: 1,1 %.

⁸ In 2010 konnte er aufgrund der Erhöhung des Bundeszuschusses sogar vorübergehend abgesenkt werden.