

Dr. Frank Wild

## Nachhaltigkeit von Kranken- und Pflegeversicherung

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Blick auf die Lasten des Klimawandels in einem Urteil vom 24. März 2021 die Notwendigkeit anerkannt, „... mit den [...] Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten.“ Andernfalls sei die Bevölkerung: „...von drastischen Einschränkungen bedroht ...“. „Der Gesetzgeber hätte daher zur Wahrung [...] Vorkehrungen treffen müssen, um diese hohen Lasten abzumildern.“

Diese wichtige Einordnung und Bewertung der ökologischen Nachhaltigkeit durch das Bundesverfassungsgericht kann auch als Leitlinie für andere gesellschaftliche Bereiche, z. B. die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme herangezogen werden. Übertragen auf die Sozialversicherung lässt sich daraus ableiten, dass sozialpolitische Entscheidungen der Gegenwart unter intergenerativen Gesichtspunkten bewertet werden sollten und unter Umständen Entscheidungen der Vergangenheit zu revidieren sind. Daraus lässt sich für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung konkret ableiten, was unter Nachhaltigkeit zu verstehen ist: Von einem nachhaltigen System kann danach dann gesprochen werden, wenn das System unter herrschenden Rahmenbedingungen – theoretisch bis ins Unendliche – weiterlaufen kann wie bisher und keine Ungleichbehandlung der Generationen auftritt.

Letztendlich folgt dieser Nachhaltigkeitsbegriff dem bereits 1713 durch Hans Carl von Carlowitz in seinem Werk „Sylvicultura oeconomica“ formulieren Ansatz, dass immer nur so viel Holz geschlagen werden könne, wie durch Aufforstung nachwachsen kann. Auch im Brundtland-Bericht der UN von 1987 findet sich diese Definition wieder. Übersetzt heißt es im Bericht: „Eine Entwicklung ist nachhaltig, wenn sie die Bedürfnisse gegenwärtiger Generationen befriedigt, ohne dass zukünftige Generationen bei der Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse eingeschränkt werden.“

### Wie nachhaltig ist die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung?

Die Gesundheitsausgaben steigen seit Jahrzehnten kontinuierlich. Allein im Zeitraum von 2010 bis 2020 war ein Pro-Kopf-Anstieg von 42 Prozent zu verzeichnen, wobei GKV (+42,3 Prozent) und PKV (+39,3 Prozent) gleichermaßen davon betroffen sind (Bahnsen, Wild, 2021). Der Anstieg der Gesundheitsausgaben fällt dabei höher aus als die Zunahme des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf im gleichen Zeitraum (+29 Prozent). Für die meisten anderen Branchen wäre ein überproportionales Wachstum positiv besetzt, bei den Gesundheitsausgaben ist die Zunahme etwas differenzierter zu betrachten, da die Finanzierung überwiegend über Sozialabgaben und Steuern erfolgt und ein Anstieg dieser Abgaben negative Wirkungen auf Arbeitsmarkt und internationale Wettbewerbsfähigkeit ausüben kann. Die Zunahme der Gesundheitsausgaben ist vor allem die Folge der Alterung

der Bevölkerung und des medizinisch-technischen Fortschritts. Bereits seit vielen Jahren beobachten wir ein Drehen des Profils der Leistungsausgaben nach oben, d.h. die Ausgaben steigen in jeder Altersgruppe. Dies kann als monetäre Medikalisierung bezeichnet werden (Niehaus, 2011) und steht im Übrigen keineswegs im Widerspruch zu den Effekten auf der Ebene der Lebensqualität. Hier zeigt sich durchaus, dass sich über viele Jahrzehnte der Gesundheitszustand über alle Altersgruppen hinweg verbessert hat, so dass hinsichtlich dieser Faktoren eher die Kompressionsthese stimmt.

In der Wissenschaft gibt es seit vielen Jahren Einigkeit, dass in den nächsten Jahren sowohl in der GKV als auch in der SPV Beitragssatzsteigerungen zu erwarten sind. Bereits vor zwanzig Jahren zeigten Vorausberechnungen von Hof (2001) Beitragssätze für 2040 zwischen 18,1 Prozent und 22,3 Prozent und Berechnungen von Breyer u.a. (2004) zwischen 17,5 Prozent und 25,3 Prozent, jeweils in Abhängigkeit der zu erwartenden Ausgabendynamik. Unsere aktuellen Berechnungen (Bahnsen, Wild, 2021) decken sich mit den damaligen Voraussagen. Die aktuelle Diskussion um die GKV-Finzen und ein erwartetes Milliardendefizit in Höhe von mindestens 17 Milliarden € im Jahr 2023 offenbaren den Aufwärtsdruck auf den Beitragssatz. Für die SPV zeigen unsere Berechnungen ebenfalls erhebliche zu erwartende Beitragssatzsteigerungen. Wird angenommen, dass die SPV-Ausgaben bis 2040 zwei Prozent stärker wachsen als die SPV-Einnahmen würde der Beitragssatz dort bis auf 5,9 Prozent zunehmen. Dabei ist zu bedenken, dass dies sogar noch ein vorsichtiges Szenario darstellt; von 2000 bis 2020 wuchsen die Ausgaben sogar 3,7 Prozent und von 2010 bis 2020 sogar 5,6 Prozent stärker als die Einnahmen.

Jeder Beitragsanstieg führt dazu, dass die einzelnen Altersgruppen über ihr Erwerbsleben unterschiedlich hoch belastet werden. Bei einem steigenden Beitragssatz müssen jüngere Generationen deutlich höhere Beiträge zahlen als die älteren Generationen. Es gibt damit eine Ungleichbehandlung der Generationen. Diese Ungleichbehandlung würde dabei auch dann auftreten, wenn der Beitragssatz konstant gehalten wird und dafür Leistungskürzungen erfolgen. Auch ein erhöhter Steuerzuschuss ändert im Grundsatz nichts an dieser Problematik, da eine höhere Steuerbelastung und die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Belastungen ebenfalls zum Nachteil der nachrückenden Generationen wirken.

Damit ist das System der GKV und der SPV nach unserer oben eingeführten Definition im Sinne des Bundesverfassungsgerichtes nicht nachhaltig.

An dieser Stelle sei auch darauf verwiesen, dass die fehlende Nachhaltigkeit nicht nur ein Problem der GKV und SPV ist, sondern den gesamten Bereich der öffentlichen Finanzierung, und hier insbesondere der sozialen Sicherung, betrifft. Berechnungen zur Generationenbilanz zeigen auf, dass die expliziten Staatsschulden, die im Jahr 2021 im Zuge der Corona-Pandemie auf knapp 70 Prozent des Bruttoinlandsprodukts gestiegen sind, nur etwa ein Sechstel der eigentlichen Nachhaltigkeitslücke ausmachen (Raffelhüschen u.a. (2021)).

## Weshalb ist die gesetzliche Sozialversicherung eigentlich nicht nachhaltig aufgestellt?

Die fehlende Nachhaltigkeit in der gesetzlichen Sozialversicherung ist eine Folge der demografischen Entwicklung. Die Altersverteilung in Deutschland wird wesentlich durch die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre und die deutlich geringeren Geburtenzahlen seit etwa 50 Jahren geprägt. Diese Altersverteilung ist für ein Umlagesystem höchst ungünstig. Erschwerend kommt hinzu, dass sowohl die Arbeitsproduktivität als auch die Faktorproduktivität seit mehr als 30 Jahren in Deutschland zunehmend langsamer steigen (OECD, 2022) und damit die demografischen Herausforderungen nicht durch Produktivitätssteigerungen ausgeglichen werden können. Dass in den letzten 10 bis 15 Jahren trotzdem steigende Sozialversicherungseinnahmen zu verzeichnen waren, lag vor allem an einer gestiegenen Frauenerwerbsquote und einer höheren Lebensarbeitszeit. Mittlerweile hat nur Schweden eine noch eine leicht höhere Erwerbstätigenquote bei Frauen (Eurostat (2020)). Es ist fraglich, wie viel Stabilisierungspotential noch von diesem Faktor in Zukunft ausgehen kann. Hinsichtlich der Erfordernisse einer Work-Life-Balance ist derzeit eher ein Trend in Richtung Teilzeit-, statt Vollbeschäftigung auszumachen, was jedoch für die Sozialversicherungseinnahmen eher nachteilig wirkt. Diese sich erschwerenden Rahmenbedingungen wurden in den gesundheitspolitischen Debatten zum Teil registriert, letztendlich aber verdrängt.

Ein Umlageverfahren ist für die Politik sehr attraktiv, da sie für bestimmte Personen neue oder erhöhte Leistungen verteilen kann, obwohl diese Personen keine oder nur begrenzte Beiträge gezahlt haben. Das Verdrängen der fehlenden Nachhaltigkeit des Systems hat seine Ursache zudem in der Gegenwartsvorliebe. Daran ist jedoch nicht nur die Politik, mit Blick auf die nächste Wahl, Schuld. Aus Studien ist bekannt, dass auch die meisten Menschen Gegenwartsvorliebe aufweisen und es ist naheliegend, dass ein Mensch mit Gegenwartsvorliebe auch einen Politiker mit Gegenwartsvorliebe wählt. Die Folge ist aber nicht nur ein nicht nachhaltiges System, sondern auch eine viel zu geringe Eigenvorsorge. Dies zeigt sich vor allem im Bereich der Pflege. Obwohl die gesetzliche Pflegeversicherung von Anfang an als „Teilkasko“-Versicherung konzipiert war und 50 Prozent der Männer und 75 Prozent der Frauen ein Pflegefall werden, haben nur 5 Prozent der Bevölkerung eine private Pflegevorsorge abgeschlossen (Postbank-Studie, 2019). Hierfür gibt es viele Gründe: (1) eine Fehleinschätzung zum Umfang der gesetzlichen Leistungen (40 Prozent meinen SPV und PPV bieten ein „Vollkasko“-Schutz), (2) eine irritierende politische Kommunikation („Der Staat kümmert sich“), die im Widerspruch zum subsidiären Ansatz der Pflegeversicherung steht, (3) ein „Trittbrettfahrerverhalten“ (irgendwer kümmert sich, gegebenenfalls sorgt die Hilfe zur Pflege für mich) oder auch eine Unterschätzung des individuellen Risikos (ich bin weniger betroffen als andere oder kann besser damit umgehen als andere) (Kahnemann, Tversky (1979), Rothbaum et al. (1982), Langer (1975)).

Alle diese Faktoren führen dazu, dass sich ein Umlagesystem etabliert und die Eigenvorsorge zurückbleibt. Hinsichtlich der Nachhaltigkeit des Systems und einer Gleichbehandlung aller Generationen sind diese Verhaltensweisen verheerend.

## Ist die private Kranken- und Pflegeversicherung nachhaltig?

Die PKV/PPV sind nach einem gänzlich anderen Finanzierungssystem als die GKV/SPV aufgestellt. Prämien werden risiko- und nicht einkommensabhängig erhoben und es werden im Rahmen des Anwartschaftsdeckungsverfahrens Alterungsrückstellungen gebildet. Im Gegensatz zu GKV/SPV sorgt jede Generation für sich selbst vor. Die Prämienhöhe wird so kalkuliert, dass allein aufgrund der Alterung keine Anpassung erfolgen muss. Die Alterungsrückstellungen steigen seit vielen Jahren kontinuierlich und liegen mittlerweile bereits über 300 Milliarden Euro, dies entspricht den Leistungsausgaben von PKV/PPV von neun Jahren. Da jedes Versichertenkollektiv selbst für die Absicherung seines Krankheits- und Pflegerisikos sorgt, gibt es keine generationenübergreifende Lastenverschiebung. Damit werden alle Generationen gleichbehandelt; das System ist damit nachhaltig.

Zu Prämien erhöhungen kommt es in der PKV/PPV dann, wenn die sogenannten „auslösenden Faktoren“ anspringen: die Versicherungsleistungen und/oder die Sterblichkeit, d.h. sobald sich die Rahmenbedingungen ändern. Wenn beispielsweise die Leistungsausgaben, z. B. aufgrund des medizinisch-technischen Fortschrittes, um – je nach Vertrag – zwischen 5 Prozent und 10 Prozent von der ursprünglichen Kalkulation im Tarif abweichen, muss eine Prämienanpassung erfolgen. Diese Prämienhöhung ist damit notwendig, um auf dem nachhaltigen Pfad zu bleiben. Die Prämienhöhung wird von dem betroffenen Kollektiv selbst getragen und erfolgt nicht zu Lasten anderer Generationen.

Das PKV/PPV-System kann im Grundsatz unendlich fortbestehen, da es sich automatisch an die Rahmenbedingungen anpasst, jedem Kollektiv lebenslang die versprochenen Leistungen garantiert, unabhängig von den demografischen Umständen funktioniert und keine Ungleichheit zwischen den Generationen hervorruft. Es erfüllt damit nach der oben formulierten Definition im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes die Merkmale von Nachhaltigkeit.

## Fazit

Der Begriff „Nachhaltigkeit“ wird mittlerweile in der Politik gern benutzt, um die Sinnhaftigkeit von Vorhaben und Entscheidungen zu legitimieren. Bisweilen definiert jeder diesen Begriff jedoch nach eigenem Gusto, was eine Diskussion um tatsächliche Nachhaltigkeit schwer bis unmöglich macht. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Klima-Urteil aus dem Jahr 2021 deutlich gemacht, wie Nachhaltigkeit im Sinne einer Verantwortung für jüngere und zukünftige Generationen zu verstehen ist. Heruntergebrochen auf die sozialen Sicherungssysteme kann danach dann von einem nachhaltigen System gesprochen werden, wenn es unter herrschenden Rahmenbedingungen – theoretisch bis ins Unendliche – weiterlaufen kann wie bisher und keine Ungleichbehandlung der Generationen auftritt.

Die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung bringt bereits heute ungleiche Beitragsbelastungen über das Erwerbsleben für die jüngere Generation mit sich und ist damit nicht nachhaltig. Zu erwartende Beitragssatzsteigerungen verschärfen die unterschiedliche Beitragsbelastung der Generationen weiter. Wenn auch die Absicherung von Krankheits- und Pflegerisiken nachhaltig sein soll, braucht es ein Finanzierungssystem, das keine Lasten auf jüngere Generationen überwälzt.

## Quellen:

Bahnsen, L., Wild, F. (2021). Entwicklung der Prämien- und Beitragseinnahmen in PKV und GKV 2012-2022, WIP-Kurzanalyse November 2021, Köln.

Bahnsen, L., Wild, F. (2021). Langfristige Finanzierungslasten durch kurzfristige Neuregelungen in der Pflegeversicherung, WIP-Kurzanalyse Juni 2021, Köln.

Breyer, F. u.a. (2004): Reform der sozialen Sicherung, Berlin.

Eurostat (2022): Data Browser, online unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/> (Zugriff: 15.05.2022)

Kahnemann, D., Tversky, A. (1979): Prospect theory: an analysis of decision under risk, in: Eco-nometrica, Vol. 47, No.2, Evanston

Hof, B. (2001): Auswirkungen und Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung, Köln

Langer, E. (1975): The illusion of control, Journal of Personality and Social Psychologie, Vol. 32, No.2, 311-328, Washington

Niehaus, F. (2010): Alter und steigende Lebenserwartung, WIP-Diskussionspapier, Köln

OECD (2022): OECD Data, online unter: <https://www.oecd.org/berlin/statistiken/> (Zugriff: 15.05.202).

Postbank (2019): Postbank-Umfrage, <https://www.postbank.de/unternehmen/medien/meldungen/2019/maerz/postbank-umfrage-deutsche-wissen-zu-wenig-ueber-pflegekosten.html> (Zugriff: 15.05.2022).

Raffelhüschen, B. u.a. (2021): Die Generationenbilanz: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 158, Berlin

Rothbaum, F., Weisz, JR., Snyder S. (1982): Changing the world and changing the self: A two prozess model of perceived control, Journal of Personality and Social Psychologie, Vol. 42, No.1, 5-37, Washington

Köln, 30. Mai 2022