



Studie der Hans-Böckler-Stiftung aus Oktober 2016

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung

**Gestaltungsoptionen aus Sicht von
Versicherten und Beschäftigten
der Krankenversicherungen**

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Gründe für die Studie der Hans-Böckler-Studie

- Die Segmentierung des deutschen Krankenversicherungsmarktes in GKV und PKV gilt seit längerem als ordnungspolitisch fragwürdig
- Eine gerechte, solidarische Finanzierung und Versorgungssicherheit im Gesundheitswesen – etwa in Form einer Bürgerversicherung – ist nach wie vor Gegenstand der gesundheitspolitischen Diskussion
- Die Studie geht konkret auf [vier unterschiedliche Gestaltungsvarianten einer Bürgerversicherung](#) ein und untersucht die damit einhergehenden [Beschäftigungswirkungen in der Krankenversicherung](#)

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Methodischer Ansatz der Studie der Hans-Böckler-Stiftung

Workshop

- Im Rahmen von zwei Workshops sind zunächst acht Gestaltungsoptionen identifiziert worden
- Hiernach Reduktion auf vier Gestaltungsoptionen

Workshop-Teilnehmer

- Jeweils ca. 20 Personen aus folgenden Bereichen

Gesetzliche Krankenversicherung

Verbraucherschutz

Wissenschaft/Hochschulen

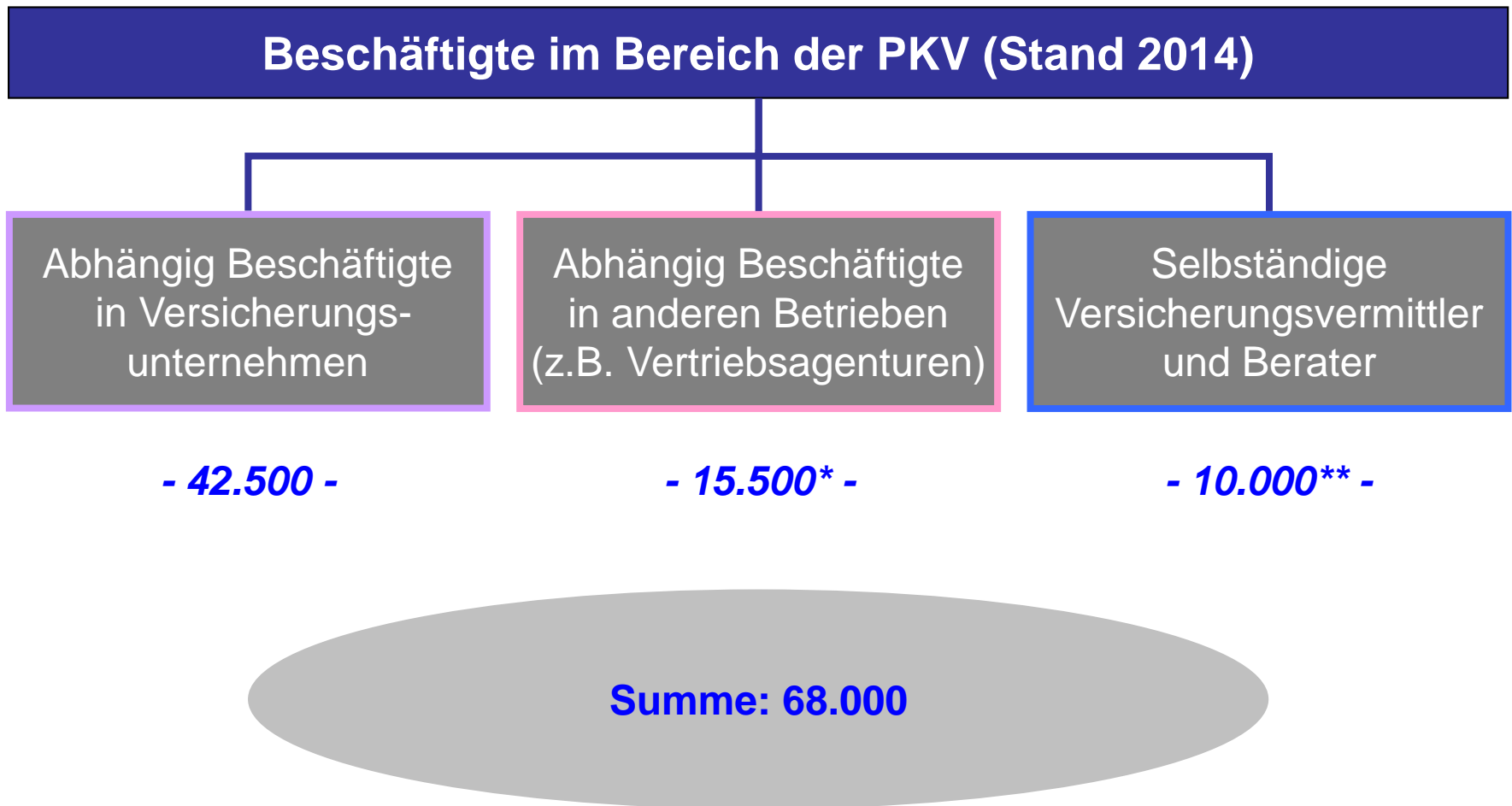
Politische Stiftungen

Gewerkschaften

Publizistik

Politische Parteien

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung

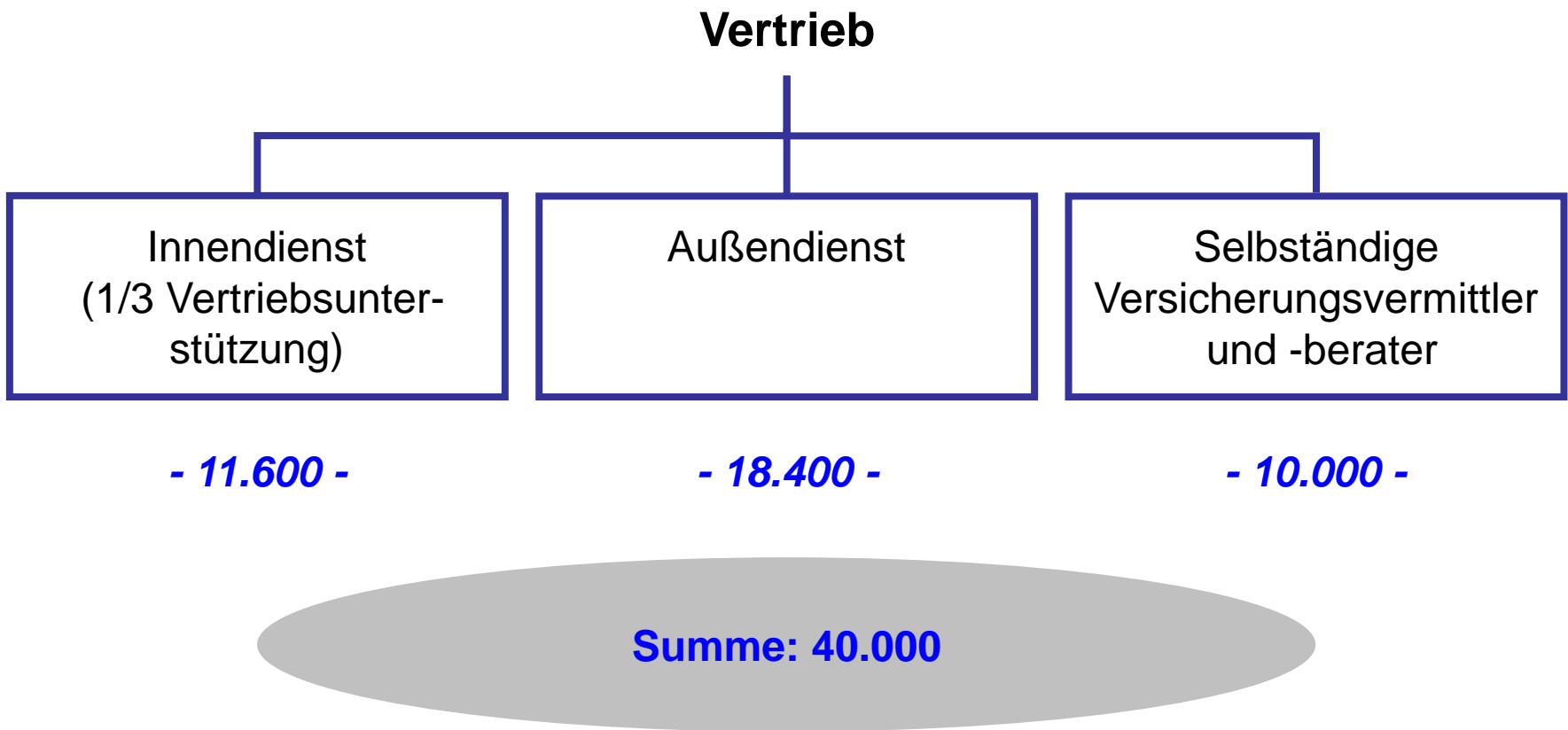


* geschätzt ** Mindestzahl, geschätzt

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Funktionale Beschäftigungsstruktur der PKV (2014)

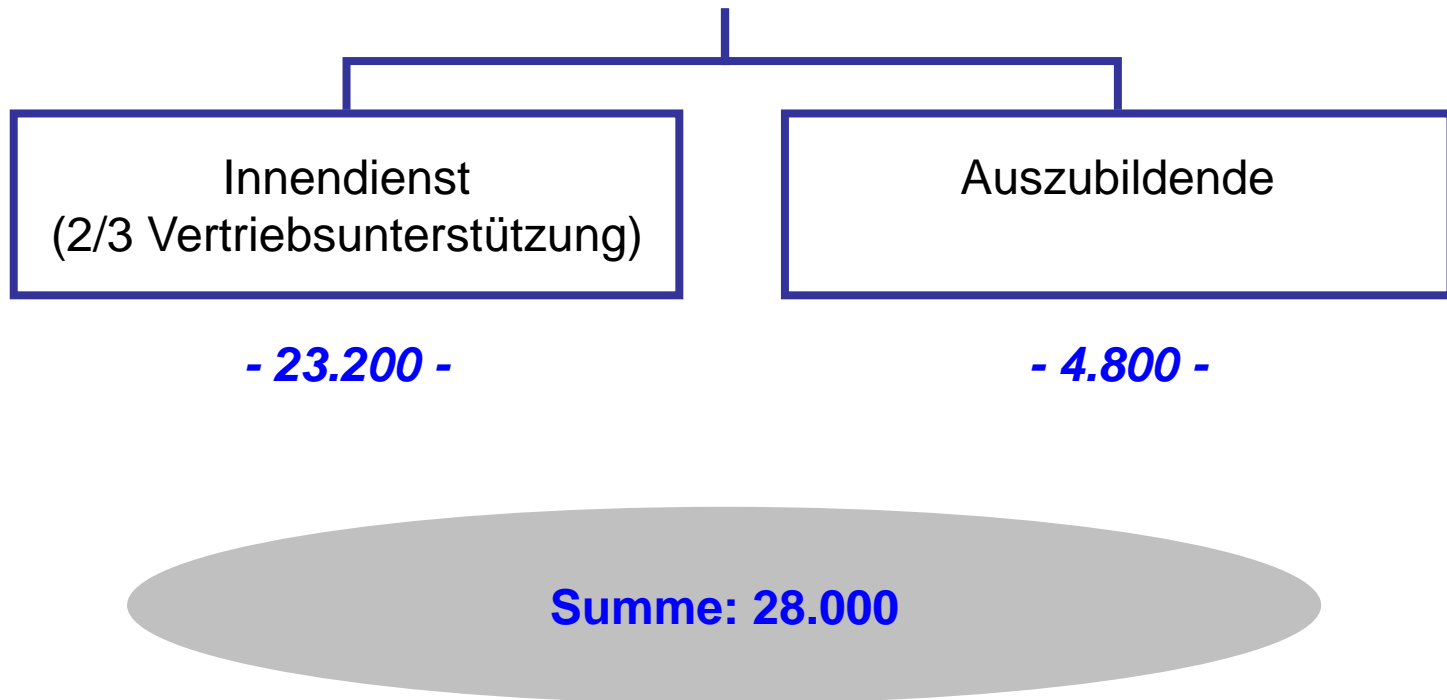


Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Funktionale Beschäftigungsstruktur der PKV (2014)

Schadenregulierung/ Vertragsverwaltung



Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Vier Szenarien der Gestaltungsoptionen

Szenario 1

Übertragung von
Alterungsrückstellungen
an die GKV

Szenario 2

Systemübergreifender
Risikostrukturausgleich ohne
erweiterte Wechseloption

Szenario 3

Systemübergreifender
Risikostrukturausgleich mit
erweiterten Wechseloptionen

Szenario 4

Veränderung der Systemgrenze

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Blickwinkel

1. Kurzbeschreibung
2. Zentrale Gestaltungselemente
3. Wirkung auf Versicherte
4. Wirkung auf den Versicherungsmarkt
5. Wirkung auf die Beschäftigung
6. Bewertung der Kommission

Vier Szenarien der Gestaltungsoptionen	
Szenario 1 Übertragung von Alterungsrückstellungen an die GKV	Szenario 2 Systemübergreifender Risikostrukturausgleich ohne erweiterte Wechseloption
Szenario 3 Systemübergreifender Risikostrukturausgleich mit erweiterten Wechseloptionen	Szenario 4 Veränderung der Systemgrenze

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Kurzbeschreibung des Szenario 1 – Übertragung von Alterungsrückstellungen an die GKV

- PKV bietet ab einem Stichtag keine substitutive Krankenvollversicherung mehr an
- Bestandsversicherte in der PKV haben die Wahloption, in die GKV zu wechseln
- Im Falle eines Wechsels werden für die VN risikoadjustierte Alterungsrückstellungen an die GKV übertragen

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Zentrale Gestaltungselemente des Szenario 1 – Übertragung von Alterungsrückstellungen an die GKV

1. Kein Eingriff in bestehende Verträge, Vollversicherungsverträge der bisherigen PKV-Versicherten können weiter geführt werden
2. Bestandsversicherte in der PKV können einmalig in die GKV wechseln
3. Bei einem Wechsel werden risikoadjustierte Alterungsrückstellungen an die GKV übertragen. Dabei werden Alterungsrückstellungen in einem dem GKV-Leistungsumfang äquivalenten Teil und in einem Zusatzleistungsteil aufgeteilt
4. PKV-Unternehmen übertragen den GKV-Anteil der Alterungsrückstellungen einmalig an die GKV und versichern weiterhin im Umfang der verbleibenden Zusatzleistungen

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Wirkung des Szenarios 1 auf Versicherte – Übertragung von Alterungsrückstellungen an die GKV

- Aktive Beamte und Versorgungsempfänger sowie ihre beihilfeberechtigten Familienangehörigen bilden die größte Versicherungsgruppe in der PKV
- Der jeweilige Beihilfeträger (Bund und Länder) entscheidet für die Gesamtheit seiner Beihilfeberechtigten über die Form der Krankenversicherung

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Wirkung des Szenarios 1 auf Versicherte – Übertragung von Alterungsrückstellungen an die GKV

Annahme

- Neben dem Bund entscheiden sich **sieben** Bundesländer mit einem relativ hohen Anteil an Versorgungsempfängern für einen Wechsel ihrer Beihilfeberechtigten in die GKV
- Diese Personen erhalten nach dem Wechsel von ihrem Beihilfeträgern keine Beihilfe mehr, sondern den regulären Arbeitgeberzuschuss für GKV-Mitglieder

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Wirkung des Szenarios 1 auf den Versicherungsmarkt – Übertragung von Alterungsrückstellungen an die GKV

Abgänge aus der PKV in die GKV setzen unmittelbar ein
und erstrecken sich über maximal drei Jahre

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Wirkung des Szenarios 1 auf die Beschäftigung – Übertragung von Alterungsrückstellungen an die GKV

- Sämtliche Beschäftigung im Vertrieb wird abgebaut
- Im Vertrieb abhängig Beschäftigte des Außen- und Innendienstes verlieren ebenfalls ihre Beschäftigung, allerdings um ein Jahr verzögert
- Für die Schadenregulierung und Verwaltung ist von einem hälftigen Abbau der Beschäftigten in 10 Jahren zu rechnen

Folge

- Beschäftigungsabbau von rund 60 % innerhalb der ersten drei Jahre = **40.800 Arbeitsplätze**
- Steigerung auf 75 % Beschäftigungsabbau innerhalb von 10 Jahren = **51.000 Arbeitsplätze**

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Bewertung des Szenario 1 **durch die Kommission** – Übertragung von Alterungsrückstellungen an die GKV

- Im Hinblick auf die Beendigung des PKV-Neugeschäfts wird das Szenario von den Teilnehmern vergleichsweise kritisch bewertet
- Wechselmöglichkeit des PKV-Altversicherten zurück in die GKV politisch unter Umständen schwierig zu legitimieren

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Vier Szenarien der Gestaltungsoptionen

Szenario 1

Übertragung von
Alterungsrückstellungen
an die GKV

Szenario 2

**Systemübergreifender
Risikostrukturausgleich ohne
erweiterte Wechseloption**

Szenario 3

Systemübergreifender
Risikostrukturausgleich mit
erweiterten Wechseloptionen

Szenario 4

Veränderung der Systemgrenze

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Kurzbeschreibung des Szenario 2 – Systemübergreifender Risikostrukturausgleich ohne erweiterte Wechseloption

- Krankenversicherungsmarkt bleibt in GKV und PKV segmentiert
- Einrichtung eines systemübergreifenden Risikostrukturausgleiches (nachfolgend RSA)

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Zentrale Gestaltungselemente des Szenario 2 – Systemübergreifender Risikostrukturausgleich ohne erweiterte Wechseloption

- PKV leistet im Ausmaß der finanziellen Vorteile, die aus einer günstigeren Risikostruktur resultieren, eine Ausgleichszahlung an die GKV
- Die finanziellen risikostrukturbedingten Vorteile der PKV werden nach einem mit dem morbiditätsorientierten RSA der GKV vergleichbaren System bemessen
- PKV-Neugeschäft in der Vollversicherung wird in diesem Szenario fortgeführt
- PKV-Bestandsversicherte haben keine erweiterten Wechseloptionen

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Wirkung des Szenario 2 auf Versicherte – Systemübergreifender Risikostrukturausgleich ohne erweiterte Wechseloption

Bestand

- Erhöhung der Prämien in der PKV für Arbeitnehmer, Rentner und Selbständige in Höhe von 50 bis 60 EUR monatlich infolge der Ausgleichszahlung

Beamte

- Prämien erhöhungen für Beamte und Pensionäre werden angesichts des nur ergänzenden Charakters ihrer PKV-Tarife neben der Beihilfe deutlich geringer

Neugeschäft

- Neuzugänge bei abhängig Beschäftigten und Selbständigen verringern sich um 50 % infolge der Prämienhöhung

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Wirkung des Szenario 2 **auf den Versicherungsmarkt** –
Systemübergreifender Risikostrukturausgleich ohne
erweiterte Wechseloption

Rückgang der PKV-Versicherten

Wirkung des Szenario 2 auf die Beschäftigung – Systemübergreifender Risikostrukturausgleich ohne erweiterte Wechseloption

Versichertenverluste für die PKV beschränken sich auf den Neuzugang

Folge

- Starker Beschäftigungsrückgang verteilt über drei Jahre von 29% = **20.000 Arbeitsplätze**
- Geringe Beschäftigungsverluste in der Schadenregulierung und Verwaltung
- Gesamter Beschäftigungsabbau im Bereich der PKV auf rund 1/3 innerhalb von 10 Jahren = **22.670 Arbeitsplätze**

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Bewertung des Szenario 2 **durch die Kommission** – Systemübergreifender Risikostrukturausgleich ohne erweiterte Wechseloption

- Ausgleichszahlungen der PKV an die GKV zielen auf die Ausweitung der solidarischen Finanzierung ab
- erweiterte Möglichkeiten des Wechsels zwischen beiden Versicherungssystemen werden nicht zugelassen
- Problem einer Zweiklassenmedizin wird in diesem Szenario nicht adressiert
- Fragestellung: Wie berechnen sich die Risikoselektionsvorteile, wenn VN eine unterschiedliche PKV-Zugehörigkeitsdauer in mehreren VU hatte?

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Vier Szenarien der Gestaltungsoptionen

Szenario 1

Übertragung von
Alterungsrückstellungen
an die GKV

Szenario 2

Systemübergreifender
Risikostrukturausgleich ohne
erweiterte Wechseloption

Szenario 3

**Systemübergreifender
Risikostrukturausgleich mit
erweiterten Wechseloptionen**

Szenario 4

Veränderung der Systemgrenze

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Kurzbeschreibung des Szenario 3 – Systemübergreifender Risikostrukturausgleich mit erweiterten Wechseloptionen

1. PKV-Neugeschäft in der Vollversicherung wird fortgeführt
2. PKV- als auch GKV-Versicherte haben erweiterte Wechseloptionen
3. Die nicht wechselnden PKV-Versicherten zahlen zusätzlich zu ihrer PKV-Prämie einen einkommensabhängigen Beitrag an den systemübergreifenden RSA
4. Im Gegenzug folgt über den RSA eine standardisierte Prämienzahlung



Kurzbeschreibung des Szenario 3 – Systemübergreifender Risikostrukturausgleich mit erweiterten Wechseloptionen

5. Beim Wechsel eines Versicherten von der PKV in die GKV gilt folgendes Leistungsausgleichsmodell
- PKV-Unternehmen zahlt für seinen ehemaligen Versicherten lebenslang die durchschnittlichen Leistungsausgaben eines Vergleichskollektivs
 - Dies wird über die beim VU verbleibende Alterungsrückstellung finanziert
 - Im Gegenzug erhält das VU die standardisierte Prämienzahlung vom RSA

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Kurzbeschreibung des Szenario 3 – Systemübergreifender Risikostrukturausgleich mit erweiterten Wechseloptionen

6. Wechsel eines Versicherten von der GKV in die PKV

- Ehemals GKV-Versicherte zahlt – wie alle PKV-Mitglieder – zusätzlich zu seiner PKV-Prämie einen einkommensabhängigen Beitrag an den RSA und erhält im Gegenzug eine standardisierte Prämienzahlung

7. Mehrfachwechsel zwischen GKV und PKV sind möglich

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Wirkung des Szenario 3 auf Versicherte – Systemübergreifender Risikostrukturausgleich mit erweiterten Wechseloptionen

- Versicherte mit Beihilfeanspruch haben keine individuelle Wahloption. Stattdessen entscheidet der jeweilige Beihilfeträger für die Gesamtheit seiner Beihilfeberechtigten für die Form der Krankenversicherung
- Annahme: Der Bund und sieben Bundesländer mit einem relativ hohen Anteil an Versorgungsempfängern ($\geq 40\%$ an der Gesamtzahl der aktiven Beamten und Versorgungsempfängern) entscheidet sich für einen Wechsel der Beihilfeberechtigten in die GKV

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Wirkung des Szenario 3 auf Versicherte – Systemübergreifender Risikostrukturausgleich mit erweiterten Wechseloptionen

- Privatversicherte abhängig Beschäftigte, Rentner und Selbständige haben die Wahloption, in der PKV zu verbleiben oder in die GKV zu wechseln. Die Mehrbelastung liegt bei rund 130,00 Euro
- Etwa die Hälfte der Angestellten und Selbständigen wechseln infolge der Mehrbelastung in die GKV

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Wirkung des Szenario 3 auf den Versicherungsmarkt – Systemübergreifender Risikostrukturausgleich mit erweiterten Wechseloptionen

- Hohe Versichertenverluste bei der PKV
- Geringer Zugang aus der GKV in die PKV
- Reduzierung der Anzahl der Vollversicherten in der PKV liegt innerhalb der ersten drei Jahre bei rund 1/3 und innerhalb von 10 Jahren um etwas mehr als die Hälfte

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Wirkung des Szenario 3 auf die Beschäftigung – Systemübergreifender Risikostrukturausgleich mit erweiterten Wechseloptionen

- Trotz Rückgang des Versichertenbestandes um 33% innerhalb von drei Jahren keine Angaben zur Auswirkung auf die Beschäftigten!
- 40 % Beschäftigungsverluste über ein Zehnjahreszeitraum im Vertrieb und in der Schadenregulierung/ Verwaltung = **27.200 Arbeitsplätze**

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Bewertung des Szenario 3 durch die Kommission – Systemübergreifender Risikostrukturausgleich mit erweiterten Wechseloptionen

- Wettbewerbsbedingungen werden durch die größere Durchlässigkeit zwischen GKV und PKV angeglichen
- Wesentliche Merkmale des PKV-Geschäftsmodells werden durch den systemübergreifenden RSA faktisch ausgehebelt
- Die Implementierung des Leistungsausgleichsmodells ist komplex, könnte aber aus diesem Grund sogar zur Mehrbeschäftigung führen!
- Dieses Szenario wird von den Expertinnen und Experten positiv bewertet, da hohe Zielkonformität

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Vier Szenarien der Gestaltungsoptionen

Szenario 1

Übertragung von
Alterungsrückstellungen
an die GKV

Szenario 2

Systemübergreifender
Risikostrukturausgleich ohne
erweiterte Wechseloption

Szenario 3

Systemübergreifender
Risikostrukturausgleich mit
erweiterten Wechseloptionen

Szenario 4

Veränderung der Systemgrenze

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Kurzbeschreibung des Szenario 4 – Veränderung der Systemgrenze

- Krankenversicherungsmarkt bleibt in PKV und GKV unterteilt
- Versicherungspflichtgrenze wird zu Gunsten der GKV angehoben von 4.462,50 EUR (2014) auf das Niveau der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung (5.950 EUR in 2014)
- Kombination mit einer mehrjährigen Wartezeit möglich oder durch Umwandlung in eine Aussceidegrenze

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Wirkung des Szenario 4 auf Versicherte – Veränderung der Systemgrenze

- Rund 950.000 in der PKV versicherte Arbeitnehmer fallen mit ihrem Einkommen unter die neue Grenze und müssen in die GKV wechseln
- Zugänge in die PKV gehen ungefähr doppelt so stark zurück wie die Abgänge in die GKV
- Soweit in Szenario 4 eine Ausscheidegrenze gesetzt wird, müssen rund 1,2 Mio. Arbeitnehmer und Selbständige mit Einkommen oberhalb der Grenze in die PKV wechseln und umgekehrt rund 2 Mio. Arbeitnehmer und Selbständige in die GKV

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Wirkung des Szenario 4 auf den Versicherungsmarkt – Veränderung der Systemgrenze

Starker Rückgang der Versichertenzahl der PKV

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Wirkung des Szenario 4 auf die Beschäftigung – Veränderung der Systemgrenze

- Beschäftigung im Vertriebsbereich reduziert sich überproportional stark
- In der Schadenregulierung/Verwaltung wird innerhalb von 10 Jahren ein Rückgang von 20 % prognostiziert
- Beschäftigungsrückgang von 33 % in 10 Jahren = **22.670 Arbeitsplätze**
- Beschäftigungsrückgang innerhalb der ersten drei Jahre nicht benannt

Transformationsmodelle einer Bürgerversicherung



Bewertung des Szenario 4 durch die Kommission – Veränderung der Systemgrenze

- PKV-Bestandsversicherte, deren Einkommen durch eine einmalige starke Anhebung unter die Versicherungspflichtgrenze sinken, können nach gegenwärtiger Rechtslage nicht gezwungen werden, in die GKV zu wechseln
- Wechselzwang in Abhängigkeit vom Einkommen durch eine Ausscheidegrenze erscheint politisch kaum durchsetzbar