

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 226

**Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
im Beitragsrecht der gesetzlichen
Krankenversicherung**

Von

Rica Werner



Duncker & Humblot · Berlin

RICA WERNER

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Beitragsrecht
der gesetzlichen Krankenversicherung

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 226

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Beitragsrecht der gesetzlichen Krankenversicherung

Von

Rica Werner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald hat diese Arbeit
im Jahre 2002 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0227
ISBN 3-428-11107-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2001/2002 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald als Dissertation angenommen. Berücksichtigt ist der Stand der Gesetzgebung sowie der Rechtsprechung und Literatur bis zum Oktober 2002. Die Arbeit wurde im Jahre 2003 mit dem Promotionspreis der Ernst-Moritz-Arndt-Universität ausgezeichnet.

Mein Dank gilt an erster Stelle Herrn Professor Maximilian Wallerath, der die Arbeit als Doktorvater betreut hat. Daneben möchte ich Herrn Professor Claus Dieter Classen für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und seine konstruktiven Anregungen danken.

Der Studienstiftung des Deutschen Volkes danke ich für die großzügige Förderung im Rahmen eines Promotionsstipendiums.

Besonderer Dank gilt meinen Eltern Renate und Rudolf Werner und meiner Schwester Anett, die an der Entstehung der Arbeit unverzichtbaren Anteil haben.

Danken möchte ich darüber hinaus Susanne Hübner, Dana Vitu und Christian Alexander, die durch ihre freundschaftliche Unterstützung zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben.

Greifswald, im Herbst 2003

Rica Werner

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
------------------	----

1. Teil

Hintergrund und Gang der Untersuchung	22
--	----

A. Begriffsklärungen	22
I. Die Abgabenbemessung	22
II. Der Bemessungsmaßstab	23
III. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	24
B. Die Inkongruenz einkommensteuerlicher und krankensozialversicherungsrechtlicher Leistungsfähigkeit	25
I. Die Abgabensubjekte	26
II. Die Abgabenbemessungsgrundlage	26
1. Einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage	27
2. Krankensozialversicherungsrechtliche Bemessungsgrundlage	29
a) Die Pflichtversicherten	29
b) Die freiwillig Versicherten	31
III. Der Abgabentarif	33
IV. Zwischenresümee	34
C. Die Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage im Spektrum sozialpolitischer Finanzierungsvorschläge	36
D. Die krankensozialversicherungsrechtliche Bemessungsgrundlage im Lichte finanzwissenschaftlicher Vorgaben	40
I. Die allokative Effizienz	41
II. Die distributive Effizienz	42
III. Zwischenresümee	43
E. Stand der verfassungsrechtlichen Diskussion	45
I. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Bemessungsmaßstab des Krankensozialversicherungsbeitrags in der höchstrichterlichen Rechtsprechung	46
1. Entscheidung zur Beitragsbemessung für Rentnerpensionäre	47
2. Die Entscheidung zur Behandlung einmalig gezahlten Arbeitsentgelts	48
3. Die Entscheidung zum Zugang zur Krankenversicherung der Rentner	49
4. Zwischenresümee	50

II. Verfassungsrechtliche Problemimplikationen einer Beitragspflichtigkeit von Nichterwerbseinkommen	51
F. Gang der verfassungsrechtlichen Untersuchung	53

2. Teil

Die Bemessung des Krankensozialversicherungsbeitrags im Lichte der Verfassungsnormen	55
A. Existenz positiver verfassungsrechtlicher Vorgaben der sozialversicherungsrechtlichen Abgabebemessung	55
B. Die Vorgaben der Finanzverfassung für die Bemessung des Sozialversicherungsbeitrags	57
I. Der Sozialversicherungsbeitrag als nichtsteuerliche Abgabe	57
1. Ertragskompetenz als Abgrenzungskriterium	58
2. Gegenleistung als Abgrenzungskriterium	61
3. Einfluß einer horizontalen und vertikalen Expansion der Beitragserhebung auf die Rechtsnatur des Sozialversicherungsbeitrags	61
II. Die Finanzverfassung als Grundlage des Leistungsfähigkeitsprinzips ..	65
III. Zwischenresümee	68
C. Die Vorgaben des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG für die Bemessung des Krankensozialversicherungsbeitrags	68
I. Die Interpretation des kompetentiellen Sozialversicherungsbegriffs ...	70
II. Die Vorgaben des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG für die Bemessung des Krankensozialversicherungsbeitrags	72
1. Die historisch-genetische Interpretation als Ausgangspunkt	72
2. Methodologische Einordnung des Sozialversicherungsbegriffs	75
3. Die Beitragspflichtigkeit des Nichterwerbseinkommens im Lichte des verfassungsrechtlichen Sozialversicherungsbegriffs	78
4. Die Vorgaben der Versicherungs Komponente	78
a) Das Risiko des Ausfalls von Nichterwerbseinkommen	78
b) Verdikt der Beitragspflichtigkeit von Nichterwerbseinkommen ..	84
c) Zwischenresümee	88
5. Vorgaben der solidarischen Komponente	88
a) Der soziale Ausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung	89
b) Der soziale Ausgleich in der Entwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung	94
(1) Zunehmende Risikoheterogenität des Versichertenkreises ..	94
(2) Das Verhältnis von Sach- und Barleistungen	98
c) Zwischenresümee	98
6. Die „Finanzierung durch Sozialversicherungsbeiträge“	99
a) Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG als Abgabenerhebungskompetenz ...	99
b) Der „Beteiligte“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG	100

c) Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG im Lichte der Sonderabgabenjudikatur	101
(1) Eigenständigkeit des Sozialversicherungsbeitrags gegenüber Sonderabgaben	102
(2) Kein Transfer der Sonderabgabenjudikatur auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG	103
(a) Der Inhalt des Steuerstaatsprinzips	103
(b) Sonderabgaben als Beeinträchtigung der Finanzverfas- sung	106
(c) Sozialversicherungsbeiträge als Beeinträchtigung der Finanzverfassung	106
III. Zwischenresümee	111
D. Institutioneller Schutz des Status quo intraindividuellder Äquivalenz in der gesetzlichen Krankenversicherung	111
I. Kompetenznormen als Grundlage einer institutionellen Garantie der Sozialversicherung	111
II. Das Sozialstaatsprinzip	114
1. Sozialstaatsprinzip als Grundlage einer institutionellen Garantie ...	114
2. Existenz eines verfassungsrechtlichen „Rückschrittsverbots“	116
III. Zwischenresümee	119
E. Die Beitragspflichtigkeit von Nichterwerbseinkommen im Lichte abwehrender Freiheitsgrundrechte	120
I. Die Pflichtmitgliedschaft als originäre Kategorie grundrechtlicher Beeinträchtigungen	120
II. Freiheitsrechtliche Grenzen des krankensozialversicherungsrechtlichen Aufgabenspektrums	123
III. Die Bemessung von Sozialversicherungsabgaben im Lichte der beson- deren Freiheitsgrundrechte	126
1. Die Sozialversicherungsabgaben vor der Eigentumsgarantie	126
a) Konkrete vermögenswerte Positionen als beeinträchtigtes Schutzgut	126
b) Abgabenbelastung als Beeinträchtigung des Vermögens	129
c) Eigentumsrechtlicher Erdrosselungsschutz	135
d) Zwischenresümee	141
2. Die Sozialversicherungsabgaben vor der Berufsfreiheit	142
a) Zwischenresümee	144
IV. Die allgemeine Handlungsfreiheit als Grundlage eines Postulats „ver- hältnismäßiger Abgabenbelastung“	145
1. Die vertikale Dimension des Verhältnismäßigkeitsmaßstabes	145
2. Die horizontale Dimension des Verhältnismäßigkeitsprinzips	148
V. Zwischenresümee	150
F. Die Freiheitsgrundrechte als temporäre Schutzwehr gegenüber der Bei- tragspflichtigkeit von Nichterwerbseinkommen	150

G. Die Bemessung des Krankenzusatzversicherungsbeitrags im Lichte des allgemeinen Gleichheitssatzes	157
I. Der allgemeine Gleichheitssatz im Normengefüge	157
II. Art. 3 Abs. 1 GG als Postulat externer und interner Belastungsgleichheit	159
H. Der Sozialversicherungsbeitrag vor dem Gebot externer Belastungsgleichheit	161
I. Die Untauglichkeit des Solidarausgleichs als Legitimationsgrundlage des Sozialversicherungsbeitrags	162
1. Verfassungsrechtliche Verortung des Postulats faktischer Gleichheit	163
2. Die Exklusivität der Steuer für die gesamtgesellschaftliche Umverteilung	165
a) Allgemeine und besondere Staatsaufgaben	166
b) Der verfassungsrechtliche Sozialversicherungsbegriff	168
c) Die „Versicherungsfremdheit“ als Schranke des krankenzusatzversicherungsrechtlichen Ausgleichs	171
3. Die Homogenität als Rechtfertigungsansatz der Redistribution	176
II. Die relative Vorsorgeschwäche als Legitimation des Sozialversicherungsbeitrags	180
1. Die Unentbehrlichkeit individueller Vorsorgeschwäche als Legitimationsgrundlage	181
2. Der Solidarausgleich als „Zusatzversicherung“	183
3. Der Einfluß privater Krankenversicherungen auf die Erforderlichkeit des krankenzusatzversicherungsrechtlichen Ausgleichs	185
III. Die individuelle Vorsorgeschwäche als Gegenstand gesetzgeberischer Typisierungsbefugnis	187
1. Die Außerachtlassung konkreter Risikofaktoren	189
2. Die Beschränkung auf die erwerbseinkommenbezogene Vorsorgefähigkeit	190
a) Das Argument der Verwaltungspraktikabilität	192
b) Bevorzugende und benachteiligende Typisierungen	193
c) Die Kontrolldichte im Lichte der beitragsrechtlichen Behandlung freiwillig Versicherter	194
3. Zwischenresümee	195
I. Die Beitragspflichtigkeit von Nichterwerbseinkommen vor dem Gebot interner Belastungsgleichheit	196
I. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Maßstab steuerlicher Abgaben	196
1. Die „Durchbrechung“ lastenausteilender zugunsten externer Differenzierungsziele	197
2. Die Kontrollintensität gegenüber dem Bemessungsmaßstab	200
3. Zwischenresümee	201
II. Das Gebot der Konnexität von Grund und Ausmaß nichtsteuerlicher Abgabenbelastungen	201
1. Die Bemessung von Vorzugslasten	202

2. Die Bemessung von Verbandslasten	205
III. Die Bemessung des Sozialversicherungsbeitrags zwischen Vorsorgebedürfnis und Gegenleistung	206
1. Das Gebot der Anknüpfung an die Kriterien relativer Vorsorgegeschwäche	206
2. Das Postulat interindividueller Äquivalenz als Verdikt einer Beitragspflichtigkeit von Nichterwerbseinkommen	208
a) Das Gebot interindividueller Äquivalenz in der höchstrichterlichen Rechtsprechung	209
(1) Die Entscheidung zum Ruhen des Krankengeldanspruchs ..	209
(2) Die Einmalzahlungen-Entscheidung	209
b) Die interindividuelle Äquivalenz als versicherungszweigübergreifendes Postulat	211
(1) Der Anteil einkommensbezogener Leistungen in den Sozialversicherungszweigen	211
(2) Keine Relativierung des Äquivalenzpostulats in der gesetzlichen Krankenversicherung	213
(3) Die Beitragspflichtigkeit von Nichterwerbseinkommen vor dem Gebot interindividueller Äquivalenz	215
3. Berücksichtigung externer Komponenten in der Bemessungsgrundlage des Sozialversicherungsbeitrags	216
4. Die Verfassungsmäßigkeit progressiver Sozialversicherungsbeiträge	216
5. Zwischenresümee	217
IV. Die Verfassungsmäßigkeit der Beitragspflichtigkeit von Nichterwerbseinkommen freiwillig Versicherter	218
1. Die Vergleichbarkeit Pflicht- und freiwillig Versicherter	219
2. Fälle der Schutzbedürftigkeit freiwillig Versicherter	222
J. Die Lohnbezogenheit des Sozialversicherungsbeitrags als Legitimationsgrundlage des Arbeitgeberbeitrags	223
I. Der lohnbezogene Arbeitgeberbeitrag als Strukturmerkmal der Sozialversicherung	223
II. Der Arbeitgeberbeitrag vor dem allgemeinen Gleichheitssatz	226
1. Der Vorteilsausgleich als Rechtfertigung des Arbeitgeberbeitrags ..	227
2. Die Verwertung der Arbeitskraft als Legitimation des Arbeitgeberbeitrags	228
3. Die Grenzen der Inanspruchnahme von Arbeitgebern	229
a) Die Finanzierung allgemeiner Lebensrisiken durch den Arbeitgeber	229
b) Die Bemessung des Arbeitgeberbeitrags	230
Zusammenfassung der Ergebnisse	233
Literaturverzeichnis	236
Stichwortverzeichnis	265

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
ALG	Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ASP	Arbeit und Sozialpolitik
Aufl.	Auflage
AuS	Arbeit und Soziales
Az.	Aktenzeichen
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BArbBl.	Bundesarbeitsblätter
BayVBl.	Bayrische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayrischer Verfassungsgerichtshof
BB	Betriebsberater
Bbg.	Brandenburg
Bd.	Band
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BK	Bonner Kommentar
BKK	Die Betriebskrankenkasse
BR-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
BSG	Bundessozialgericht
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich-Demokratische Union
DAngVers	Die Angestelltenversicherung

DAZ	Deutsche Apothekerzeitung
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe
DJT	Deutscher Juristentag
DM	Deutsche Mark
DOK	Die Ortskrankenkasse
DÖV	Deutsche Öffentliche Verwaltung
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DStJG	Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft
DStR	Deutsches Steuerrecht
DStZ/A	Deutsche Steuer-Zeitung/Ausgabe A
dt.	deutsch
DVB1.	Deutsche Verwaltungsblätter
E	Entscheidungssammlung
ErsK	Die Ersatzkasse
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f.	folgende
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FR	Finanz-Rundschau
FS	Festschrift
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKV	gesetzliche Krankenversicherung
GMH	Gewerkschaftliche Monatshefte
GO	Gemeindeordnung
GRG	Gesundheits-Reformgesetz
GS	Gedächtnisschrift
GUV	gesetzliche Unfallversicherung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HBSVR	Handbuch des Sozialversicherungsrechts
HdR	Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung
Hess.	Hessen
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben

Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
ID	Informationsdienst
i. H. v.	in Höhe von
i. V. m.	in Verbindung mit
JB1	Juristische Blätter
JbSozR	Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung
JurA	Juristische Analysen
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KassKomm	Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht
KritV	Kritische Vierteljahresschrift
KSVG	Künstlersozialversicherungsgesetz
KVLG	Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte
MDR	Monatszeitschrift für Deutsches Recht
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersachsen
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
PKV	Private Krankenversicherung
RdA	Recht der Arbeit
RGB1.	Reichsgesetzblatt
RiA	Recht im Amt
Rn.	Randnummer
RRG	Rentenreformgesetz
Rspr.	Rechtsprechung
RVO	Reichsversicherungsordnung
Saarl.	Saarland
Sachs.	Sachsen
SDSRV	Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes
SF	Sozialer Fortschritt
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB AT	Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil (1. Buch)

SGB I	Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil (1. Buch)
SGB III	Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung (3. Buch)
SGB IV	Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (4. Buch)
SGB V	Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung (5. Buch)
SGB VI	Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung (6. Buch)
SGB VII	Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung (7. Buch)
SGB X	Sozialgesetzbuch – Verwaltungsverfahren (10. Buch)
SGB XI	Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung (11. Buch)
sog.	sogenannt/e/r
SozR	Sozialrecht, Entscheidungssammlung, hrsg. von Richtern des Bundessozialgerichts
SozSich	Soziale Sicherheit
SozVers	Die Sozialversicherung
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRH	Sozialrechtshandbuch
StuW	Steuern und Wirtschaft
SVR	Sachverständigenrat
u.	und
u. a.	unter anderem; und andere
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UR	Umsatzsteuer-Rundschau
u. U.	unter Umständen
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
Verf.	Verfasser/in
VersR	Versicherungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Schriftenreihe „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfS	Zentralblatt für Sozialversicherung
ZfSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch
ZfW	Zeitschrift für Wirtschaftspolitik
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform

z. T.	zum Teil
ZTR	Zeitschrift für Tarifrecht
zugl.	zugleich
ZVersWiss	Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft
z. Zt.	zur Zeit

Einleitung

Als ältester aller Sozialversicherungszweige reicht die *gesetzliche Krankenversicherung* in ihren Anfängen bis in die achtziger Jahre des neunzehnten Jahrhunderts zurück. Derzeit steckt sie in einer Phase der Krise und des Umbruchs.

Zum einen handelt es sich um eine *finanzielle Krise*: Die durch den medizinischen Fortschritt und die erhöhte Lebenserwartung der Versicherten bedingte „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“¹ hat die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung in die Höhe schnellen lassen². Trotz einschneidender Maßnahmen wie Kürzungen im Leistungsspektrum und Senkungen der Vergütungen³ für die Leistungserbringer konnte der Ausgabenanstieg allenfalls gebremst, aber nicht endgültig gestoppt werden⁴. Hinzu kommt, daß das Volumen des sozialversicherungspflichtigen Einkommens und damit auch der tatsächlichen Beitragseinnahmen im Vergleich zur gesamten Wirtschaftskraft stetig sinkt. Neben dem Rückgang der Geburten und damit der potentiell versicherungspflichtigen Erwerbspersonen sind hierfür auch arbeitsmarktbezogene Wandelungen verantwortlich. Die struk-

¹ Nach der *Pressemitteilung des Bundesministeriums für Gesundheit vom 6. März 2001* sind die Leistungsausgaben der Krankenkassen im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr bundesdurchschnittlich um rund 2,1 Prozent je Mitglied gestiegen. In den alten Bundesländern lag der Zuwachs bei 1,8 Prozent, in den neuen Bundesländern bei 2,9 Prozent.

² Modellberechnungen haben ergeben, daß die Pro-Kopf-Ausgaben aufgrund der ausgabentreibenden Wirkung des medizinischen Fortschritts selbst bei konstanter Altersstruktur jährlich um 1 Prozent wachsen, vgl. *Breyer, KritV 2001*, S. 48.

³ Die bisherigen Ansätze einer Deckelung der Ausgaben lagen darüber hinaus insbesondere in der Erstellung von Wettbewerbskonzepten zwischen den Krankenkassen, der Budgetierung von Leistungsbereichen und Zuzahlungen durch die Patienten, vgl. hierzu *Schlenker*, in: Schulin (Hrsg.), HBSVR, Bd. 1, § 12 Rn. 118 ff.

⁴ Im früheren Bundesgebiet stiegen die Leistungsausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung zwischen 1960 und 1999 von 8.965 Mio. auf 200.302 Mio. DM an, vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Statistisches Taschenbuch, Tabelle 8.2. Dabei blieb der Anteil der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung am Bruttoinlandsprodukt nach einer spürbaren Erhöhung zu Beginn der siebziger Jahre bis Anfang der neunziger Jahre in etwa konstant. Der Anstieg in den neunziger Jahren um einen Anteilspunkt auf nunmehr 7 Prozent liegt insbesondere auch in den seit der Wiedervereinigung zwar annähernd gleich hohen Gesundheitsausgaben in den neuen und alten Bundesländern, aber einem deutlich niedrigeren Bruttoinlandsprodukt in den neuen Bundesländern begründet, vgl. *Hof*, Auswirkungen und Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die GKV, S. 23.

turelle Zusammensetzung der Arbeitsplätze, insbesondere der Bedeutungszuwachs von Dienstleistungen, führt zu neuen Arbeitszeitmodellen und häufig zu längeren Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit. Mit der „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ geht eine „Erosion des Normalversicherungsverhältnisses“ einher. In Hinblick auf das steigende Anspruchsniveau und die demographische Entwicklung der Krankenzusammenhänge wächst die Befürchtung, der Finanzbedarf der gesetzlichen Krankenversicherung sei langfristig mit den herkömmlichen gesetzlichen Regelungen nicht zu decken.

Auch der Blick auf *beschäftigungspolitische Aspekte* läßt das Beitragsrecht der Gegenwart im kritischen Licht erscheinen: Der lohnbezogene Sozialversicherungsbeitrag belastet über die Lohnnebenkosten die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

Gleichermaßen scheint das verfassungsrechtliche Postulat der *Abgabengerechtigkeit* für eine Reformierung des krankenzusammenhängerechtlichen Beitragsrechts zu streiten: Klassisches Mittel der Redistribution von Einkommen durch die Erhebung hoheitlicher Abgaben ist die progressive Einkommensteuer, welche alle Staatsbürger gleichmäßig nach deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit belastet⁵. Die risikonivellierenden Sozialversicherungsbeiträge schließen die Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung über die einkommensteuerliche Umverteilung hinaus in ein parafiskalisches Ausgleichssystem⁶ ein. Der Kreis der durch beide Ausgleichssysteme in Anspruch Genommenen ist nicht kongruent: Das Beitrags-

⁵ Eine Umverteilungswirkung einer Abgabe liegt vor, wenn „die Verteilung des Einkommens vor Abzug der Steuer von der Verteilung des Einkommens nach Abzug der Steuer deutlich abweicht“, vgl. *Heilmann*, Umverteilungswirkungen, S. 4.

⁶ Die Feststellung gilt zwar dem Grunde nach für alle Sozialversicherungszweige. Die besondere Stellung der *gesetzlichen Krankenversicherung* ergibt sich aus deren hohem Ausgaben- und potentiell hohem Umverteilungsvolumen. Das durch die *Lohnsteuer* erzielte Volumen erreichte im Jahre 1999 insgesamt 319.284 Mio. DM (vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2000, S. 450). Die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung beliefen sich im gleichen Jahr auf 200.302 Mio. DM. Dabei sind die genaue Höhe und die Wirkrichtungen der Umverteilungen, die zwischen den einzelnen Versicherten stattfinden, trotz ihres Einflusses auf die gesamtgesellschaftliche Einkommensverteilung weitgehend unbekannt (vgl. *Wenzel*, Finanzierung des Gesundheitswesens, S. 2). Jedenfalls ist die *Spannbreite der individuellen Beitragslast* und damit des Umverteilungsrahmens gewaltig: Aus den §§ 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV, 7 S. 1 SGB V ergibt sich als Untergrenze beitragspflichtigen Monatseinkommens der Betrag von 325 EUR. Demgegenüber markiert die Jahresarbeitsentgeltgrenze, §§ 6 Abs. 1 Nr. 1, 223 Abs. 3 SGB V, als Höchstmaß beitragsrelevanten Einkommens den Betrag von 3.350 EUR. Legt man nun den durchschnittlichen Beitragssatz der Kassen von 13,5 Prozent zugrunde, variiert die Höhe des Krankenzusammenhängebeitrags für die Absicherung vergleichbarer Krankheitsrisiken zwischen 45 EUR bei einem Einkommen von 325 EUR und 452 EUR bei einem Einkommen oberhalb der Bemessungsgrenze.

recht der gesetzlichen Krankenversicherung beteiligt gerade diejenigen Bevölkerungsgruppen, die über überdurchschnittliche und zusätzliche Einnahmen verfügen, nicht oder nur teilweise an der in der gesetzlichen Krankenversicherung durchgeführten solidarischen Finanzierung⁷. Darüberhinaus knüpft der Krankensozialversicherungsbeitrag in anderer Weise an die Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen an als das Einkommensteuerrecht: Als „*Arbeiterversicherung*“⁸ entstanden orientiert sich die gesetzliche Krankenversicherung bei der Bemessung der Beiträge zur Pflichtversicherung bisher in der Regel an dem Arbeitsentgelt, den Renten, den Versorgungsbezügen und gesetzlichen Entgeltersatzleistungen. Der Blick auf die Einkommenssituation der Versicherten begründet Zweifel, ob die gesetzliche Krankenversicherung, welche mittlerweile mehr als 90 Prozent der Gesamtbevölkerung einbezieht, den Finanzierungsmodus der Erwerbstätigenversicherung, wie er in einer mehr als einhundertjährigen Rechtsentwicklung Gestalt gewonnen hat, auch weiter nutzen darf⁹. Das dem Beitragsrecht der Sozialversicherung zugrundeliegende Leitbild des versicherten abhängig Beschäftigten zerfällt mittlerweile¹⁰. Veränderungen zeigen sich insbesondere darin, daß das Einkommen der Versicherten sich seit dem Bestehen der gesetzlichen Krankenversicherung nicht nur in der Höhe, sondern auch in der Zusammensetzung deutlich verändert hat. Während der typische Arbeitnehmer vor 100 Jahren kaum andere Einkommensquellen aufzuweisen hatte, spielt die „*Querverteilung der Einkommen*“¹¹ heute eine wichtigere Rolle. Ein nicht unerheblicher Teil der Versicherten verfügt mittlerweile über andere Einkommensquellen. Aus Gleichheitsgesichtspunkten erscheint es deshalb „kaum hinnehmbar, daß ein Versicherter mit niedrigen Arbeits- und Renteneinkommen, aber hohen Wertpapiererträgen Versicherungsschutz zu Minimalbeiträgen erhält und damit in den Genuß von Umverteilungsmaßnahmen zugunsten von Mitgliedern gelangt, welche ein geringeres Gesamteinkommen haben als er“¹².

⁷ Die beitragspflichtigen Einnahmen werden bis zur Beitragsbemessungsgrenze nach § 223 Abs. 3 S. 1 SGB V herangezogen. Diese beträgt für den Kalendertag 1/360 der Jahresarbeitsentgeltgrenze nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB V, welche 75 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht, vgl. §§ 159, 160 SGB VI.

⁸ *Wannagat*, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. 1, S. 23 ff., 61 ff.

⁹ *Hase*, Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich, S. 341 (Fn. 16). Vgl. zuletzt *Schaich-Walch*, KritV 2000, S. 191, 192.

¹⁰ „Das Standardmodell des deutschen Beitragszahlers – der lebenslang Beschäftigte mit steigendem Einkommen – läuft aus.“, wie *Uwe Jean Heuser* und *Gero von Randow* in: *Die Zeit* vom 20. Mai 1999, S. 1, treffend formulieren.

¹¹ Das private Geldvermögen in Deutschland beläuft sich auf insgesamt 5.200 Mrd. DM (etwa 2.660 EUR). In den kommenden Jahren werden jährlich rund 250 Mrd. DM (etwa 128 EUR) vererbt werden, vgl. BR-Drucks. 752/99; BT-Drucks. 14/2977.