

Prof. Dr. Karl-Jürgen Bieback

Sozial- und verfassungsrechtliche Aspekte der Bürgerversicherung



Nomos

Inhaltsverzeichnis

A. Sozialpolitische Aspekte der »Bürgerversicherung«	13
I. Einleitung: Die Diskussion um die »Bürgerversicherung«	13
II. Sozialpolitische Aspekte der Bürgerversicherung	15
1. Die Gefährdung der Mitgliederbasis: Die Erosion des »Normalarbeits- und Normalsozialversicherungsverhältnisses«	15
2. Schutzbedürftigkeit Selbständiger	17
3. Sinkende Bedeutung des Lohneinkommens am Einkommen der Versicherungspflichtigen	19
4. Senkung der Lohnnebenkosten	19
5. Verteilungspolitische Ungerechtigkeiten	20
6. Wachstum des Gesundheitsmarkts	22
7. Wettbewerb auf dem Gesundheitsmarkt	22
8. Was die Bürgerversicherung nicht lösen kann	24
III. Bürgerversicherung und Versicherungspflicht im europäischen Vergleich	25
1. Bürgerversicherung: Standard in Europa	25
a. Mitgliedschaft aller Erwerbstätigen in gesetzlichen Systemen	25
b. Versicherungspflichtgrenze	27
c. Beitragsbezug der Leistungen und Beitragsbemessungsgrenze	27
2. Historische Wurzeln der Bürgerversicherung und ihre Spuren in Deutschland	28
IV. Bereits vorhandene Elemente der Bürgerversicherung in der deutschen Sozialversicherung	28
1. Mitgliedschaft Selbständiger und sonstiger Personen in der GKV und GRV	29
a. Heimarbeiter	29
b. Einbezug »kleiner Selbständiger«	29
c. Die freiwillige Versicherung Selbständiger	31
d. Die »alten Selbständigen« innerhalb der Sozialversicherung	32
e. Die Pflegeversicherung als Volksversicherung	35
f. Versicherungspflicht bzw. Versicherungsberechtigung anderer Gruppen	36
g. Fazit	37

2.	Abschaffung der Versicherungspflichtgrenze	39
3.	Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze	40
4.	Beitragspflicht sonstiger Einkommen neben dem Arbeitsentgelt	41
V	Bürgerversicherung und Stärkung des Solidarprinzips	42
1.	Sozialversicherung und sozialer Ausgleich	43
a.	Die Formen des sozialen Ausgleichs in der Sozialversicherung	43
b.	Sozialer Ausgleich und Versicherungs-/Vorsorgeprinzip	45
c.	Notwendigkeit des sozialen Ausgleichs der Sozialversicherung im Verhältnis zur Privatversicherung	46
2.	Sozialversicherung und (homogene) Solidargemeinschaft?	47
3.	Solidarprinzip und die Autonomie sozialer Sicherungssysteme	48
B.	Rechtliche Aspekte der personellen Ausweitung der Sozialversicherung	51
I.	Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Einführung der Bürgerversicherung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG?	51
1.	Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Kompetenz für die Regelung von »Sozialversicherung«	51
2.	Begrenzung der Risikogemeinschaft aus dem Wesen einer (Sozial-) Versicherung?	52
a.	Historische Fixierung des Typus »Sozialversicherung«	53
b.	»Sozialversicherung« als Arbeitnehmersicherung? - Systematische Interpretation und Offenheit der Kompetenznorm	56
c.	Fazit: Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG als offene, Reformen ermöglichende Kompetenznorm	58
d.	Enger Konnex von Mitgliedschaft, Beitragspflicht und Leistungsberechtigung	59
3.	Die Kompetenz zur Regelung des »Sozialversicherungsbeitrags« in Abgrenzung zur Finanzverfassung	60
a.	Maßstabgebende Bedeutung der Finanzierung allgemeiner Aufgaben durch die Steuer?	60
b.	Einwände gegen die strikte Bindung der Sozialversicherung an die Vorgaben der Finanzverfassung	61
c.	Finanzierung »allgemeiner« Aufgaben durch Sozialversicherungsbeiträge?	65
II.	Erweiterung der Pflichtmitgliedschaft auf Selbständige und die Grundrechte der neu versicherten Personen	66
1.	Sozialversicherungspflicht als Eingriff in die »Vorsorgefreiheit«	66

2.	Vermutung für die Rechtmäßigkeit bei Gestaltung der Sozialversicherung innerhalb der Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG?	68
3.	Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit des Eingriffs wegen »Schutzbedürftigkeit« der neuen Mitglieder?	69
a.	Inhalt der Anforderung »Schutzbedürftigkeit«	70
b.	Das Verständnis von »Schutzbedürftigkeit« in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum (Sozial-)Versicherungszwang	77
c.	Schutzbedürftigkeit der Selbständigen für den Einbezug in die GRV und GKV	83
d.	Fazit	85
4.	Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit des Eingriffs wegen sonstiger Gründe des öffentlichen Interesses	86
a.	Ausschließliche Rechtfertigung des Versicherungszwangs durch »Schutzbedürftigkeit«?	86
b.	Sonstige Gründe für eine Legitimation der Sozialversicherungspflicht	87
5.	Verhältnismäßige Alternative: Private Pflichtversicherung?	93
6.	Anforderungen aus Art. 3 Abs. 1 GG	95
a.	Gruppennützigkeit als grundrechtliche Schranke der Mitgliedschaft in der »Sozialversicherung«	96
b.	Systemfremdheit des interpersonalen sozialen Ausgleichs in der GKV	97
c.	Differenzierungspflicht zwischen Sozialleistungssystemen für abhängig Beschäftigte und Selbständige?	98
7.	Art. 3 Abs. 1 GG und die Steuerfinanzierung partieller Sozialversicherungssysteme	99
III.	Grundrechte der Versicherten und die Anhebung oder Beseitigung der Versicherungspflichtgrenze in der GKV	100
1.	Schutzbedürftigkeit oberhalb der jetzigen Pflichtversicherungsgrenze	102
2.	Versicherungspflichtgrenze und das Prinzip einer solidarischen Lastentragung	103
3.	Weniger eingreifendes Mittel?	104
4.	Beseitigung der Versicherungspflichtgrenze legitimiert aus Art. 3 Abs. 1 GG?	105
IV	Notwendiger Schutz der bisher privat Versicherten	106
V	Rechtspositionen der Privaten Versicherungsunternehmen	107
1.	Einschränkung der Tätigkeit privater Krankenversicherungsunternehmen bei der alleinigen Zuständigkeit der GKV	108
a.	Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit	108

b.	Rechtfertigung des Eingriffs in die Berufsausübung	110
2.	Schutz bisheriger Versicherungsverhältnisse in der PKV	113
VI.	Europarechtliche Bedenken gegen eine Ausweitung des »Versicherungsmonopols«?	114
1.	Überprüfung von »Versicherungsmonopolen« am Wettbewerbs- recht der EU	114
2.	Zulässigkeit nationaler »Versicherungsmonopole« nach EU-Recht	115
VII.	Auswirkungen der Erweiterung der Mitgliedschaft auf die Ausgestaltung der Sozialversicherung	116
1.	Bestimmung der beitragspflichtigen Einnahmen, der Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenze sowie des Beitragseinzugs	117
2.	Stärkere Differenzierung der Finanzierung und des sozialen Schutzes?	117
a.	Differenzierung der Leistungen nach Schutzbedürftigkeit	118
b.	Ungleiche Beitragstragung - Probleme des Arbeitgeber- beitrags	119
c.	Differenzierung in der Beitragsfinanzierung	121
C.	Spezielle Schranken für die Einbeziehung von Beamten?	123
I.	Einbezug in die GKV	124
1.	Die Beihilfe selbst kein hergebrachter Grundsatz des Berufs- beamtentums	124
2.	Vorsorgefreiheit als hergebrachter Grundsatz des Berufs- beamtentums?	124
3.	Beihilfe als Teil der Alimentation	125
4.	Unvereinbarkeit der Beitragszahlung zur GKV mit dem Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation?	126
II.	Einbezug in die GRV	127
D.	Probleme einer Beitragspflicht sonstiger Einkommen	129
I.	Kompetenzrechtliche Vorgaben durch Bindung des verfassungs- rechtlichen Typus »Sozialversicherung« an das Äquivalenzprinzip?	131
1.	Unbrauchbarkeit des Begriffs »Äquivalenz« zur Bestimmung der Kompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG	131
2.	Anerkennung des »Äquivalenzprinzips« in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts?	132
3.	Finanzverfassungsrechtliche Einwände	134

II.	Grundrechtliche Schranken der Einbeziehung sonstigen Einkommens	135
	1. Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG	135
	2. Rechtfertigung des Eingriffs durch das »Solidar-« und »Leistungsfähigkeitsprinzip«	137
	a. Geltung auch für die Beitragserhebung?	138
	b. Einwände aus der Struktur der GKV als »Beschäftigungsver-sicherung«	142
	3. Schranken durch Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Äquivalenzprinzip	145
	a. Abstrakte Geltung im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG	145
	b. Geltung als übergeordnetes Prinzip bei Systemen mit Lohnersatzleistungen	146
	4. Fazit	148
III.	Auswirkungen der Erweiterung der Bemessungsgrundlage für Beiträge auf die Ausgestaltung der Sozialversicherung	148
	1. Beibehaltung der lohnbezogenen Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenzen?	148
	a. Begründung der Versicherungspflicht nur durch Erwerbstätigkeit und Erwerbseinkommen	149
	b. Beibehaltung einer unteren Versicherungspflichtgrenze auf der Basis von Erwerbseinkommen	150
	c. Beibehaltung einer oberen Versicherungspflichtgrenze auf der Basis des Erwerbseinkommens	151
	2. Feststellung des beitragspflichtigen Einkommens und Einzug der Beiträge	152
IV	Besonderheiten bei der Heranziehung von Kapitaleinkünften zur Finanzierung der GKV - das »Zwei-Säulenmodell«	152
	1. Materiellrechtliche Aspekte einer beitragsrechtlichen Sonderbehandlung der Kapitaleinkommen	153
	2. Kompetenz- und finanzverfassungsrechtliche Aspekte einer »Abgeltungssteuer«	154
E.	Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze	157
F.	Integration der Privatversicherung in die Sozialversicherung und umfassender Risikostrukturausgleich	158
I.	Modelle und ihre sozialrechtlichen und sozialpolitischen Implikationen	158
II.	Gemeinschaftsrechtlicher Rahmen	160

1.	Regulierter Wettbewerb zwischen GKV und PKV im Rahmen des Misch- und Konkurrenzmodells	160
2.	Ausnahme für den Risikostrukturausgleich zwischen GKV und PKV (Modell 2)?	161
3.	Der soziale Ausgleich i. S. des Einkommensausgleichs als notwendiges Element der GKV	162
a.	Komplexe Abwägung des EuGH	162
b.	»Solidarprinzip« i. S. des EuGH	163
c.	Immanente Schranken eines Versicherungsmonopols der GKV im Rahmen der Bürgerversicherung	164
4.	Fazit	165
III.	Probleme des nationalen Verfassungsrechts	166
1.	Kompetenz des Bundes	166
a.	Kompetenz des Bundes zum Einbezug der PKV in die Bürgerversicherung	166
b.	Kompetenz des Bundes zum systemübergreifenden Risikostrukturausgleich	167
2.	Einschränkung der Tätigkeit von Krankenversicherungsunternehmen im Misch- und Konkurrenzmodell	168
a.	Eingriffsart und Eingriffstiefe	168
b.	Rechtfertigung des Eingriffs	170
c.	Art. 3 Abs. 1 GG und Steuerfinanzierung der GKV	170
3.	Materielle Verfassungsmäßigkeit des systemübergreifenden Risikostrukturausgleichs: Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG?	171
a.	Externe Gleichbehandlung: Hinreichende Gründe für die Einbeziehung der PKV-Unternehmen und ihrer Mitglieder in den systemübergreifenden Risikostrukturausgleich	171
b.	Verteilung der Last: Externe Gleichbehandlung im Verhältnis zur GKV und interne Gleichbehandlung zwischen den Mitgliedern der PKV	172
c.	Umsetzungsprobleme	174
4.	Fazit	175
G.	Einbezug der Versorgungswerke der Freien Berufe	176
H.	Zusammenfassung	178
	Literaturverzeichnis	183