

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Das Problem: Gleicher Leistungsanspruch bei ungleicher Beitragsbelastung</b>	<b>21</b>
1.1	Das Ausmaß der Beitragssatzunterschiede	25
1.1.1	Beitragssatzunterschiede nach Kassen und Kassenarten: bundesweiter Maßstab	26
1.1.2	Beitragssatzunterschiede im regionalen kassenart-übergreifenden Maßstab	29
1.1.2.1	Die tatsächliche Belastungsungleichheit	31
1.1.2.2	Die Auswirkungen des § 520 RVO auf die Beitragsbelastung	31
1.1.3	Beitragssatzunterschiede nach Personengruppen: Arbeiter und Angestellte	33
1.2	Die geteilte Verantwortung für Beitragshöhe und Leistungsumfang in der gesetzlichen Krankenversicherung	36
1.2.1	Beitragsfestsetzung durch die Krankenkasse als eigenständige Risikogemeinschaft	37
1.2.2	Leistungsfestsetzung durch den Gesetzgeber	37
1.2.3	Die Reaktion des Gesetzgebers auf die Beitragssatzunterschiede	38
1.3	Die Gliederung der Sozialversicherung und die Ausgleichsproblematik	40
1.3.1	Rentenversicherung	40
1.3.2	Unfallversicherung	41
1.3.3	Krankenversicherung	41
1.4	Die Historische Entwicklung der Gliederung und des versicherten Personenkreises in der Krankenversicherung	42
1.4.1	Formen der Sicherung gegen das Risiko Krankheit vor Inkrafttreten des KVG (bis 1883)	44
1.4.2	Die reichsgesetzliche Pflichtversicherung durch das „Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter“ (ab 1883)	46
1.4.3	Die Stärkung der räumlichen Gliederung durch die RVO (1911)	48
1.4.4	Vereinheitlichungsbestrebungen durch das Aufbaugesetz (1934)	52
1.4.5	Personeller Wandel der Krankenversicherung von der „Arbeiterversicherung“ zur „Volksversicherung“	53

1.4.6	Zwischenergebnis: Mißverhältnis zwischen Organisationsstruktur und personellem Schutzbereich der gesetzlichen Krankenversicherung ...	57
1.4.7	Exkurs zur Begrifflichkeit: Pflichtkassen und Ersatzkassen. . . . .	60
1.5	Die Bildung der Risikostruktur der Kassen durch das Mitgliedschaftsrecht . . . . .	61
1.6	Zwischenergebnis und Folgerungen für die weitere Untersuchung ...	66
1.6.1	Zwischenergebnis. . . . .	66
1.6.2	Folgerungen für die weitere Untersuchung. . . . .	67
2.	Die Ursachen der Beitragssatzunterschiede in der gesetzlichen Krankenversicherung. . . . .	69
2.1	Der Beitragssatz als Resultante aus Finanzkraft und Finanzbedarf ...	70
2.2	Die Ursachen im Überblick. . . . .	72
2.2.1	Mitgliederstruktur als Ursache der Beitragssatzunterschiede. . . . .	72
2.2.2	Regionale Einflußgrößen. . . . .	75
2.2.3	Kasseninterne Einflußgrößen. . . . .	76
2.3	Der Zusammenhang zwischen Grundlohn und Beitragssatz (Finanzkraft). . . . .	76
2.3.1	Methodische Vorbemerkung. . . . .	77
2.3.2	Zusammenhänge auf Ebene der Kassenarten (bundesweit). . . . .	78
2.3.3	Zusammenhänge auf regionaler Ebene. . . . .	79
2.3.4	Zusammenhang zwischen Grundlohn und Ausgabeniveau. . . . .	81
2.3.5	Zwischenergebnis: Grundlohnniveau ist kein Indikator für Beitragssatzhöhe. . . . .	82
2.4	Personelle Bestimmungsfaktoren der Ausgaben der Krankenkassen (Finanzbedarf). . . . .	83
2.4.1	Risikofaktor Berufs- und Beschäftigungsstruktur. . . . .	86
2.4.1.1	Beruflicher Status: Arbeiter oder Angestellter. . . . .	86
2.4.1.2	Tätigkeit in gesundheitlich belastenden Wirtschaftsbereichen. . . . .	89
2.4.1.3	Erwerbslosigkeit als Krankheitsursache. . . . .	91
2.4.2	Risikofaktor Geschlecht. . . . .	93
2.4.3	Risikofaktor Familienangehörige. . . . .	96
2.4.4	Risikofaktor Alter. . . . .	98
2.4.5	Zwischenergebnis: Risikofaktoren wirken nicht isoliert. . . . .	101
2.5	Räumliche Bestimmungsfaktoren des Beitragssatzes. . . . .	101

2.5.1	Risikofaktor Umweltbelastung . . . . .	102
2.5.2	Kostenfaktor medizinische Infrastruktur. . . . .	104
2.5.2.1	Ambulante Versorgung durch niedergelassene Ärzte. . . . .	105
2.5.2.2	Stationäre Versorgung durch Krankenhäuser. . . . .	106
2.5.3	Kostenfaktor Preise für medizinische Leistungen. . . . .	107
2.5.3.1	Ambulanter Sektor. . . . .	107
2.5.3.2	Stationärer Sektor. . . . .	108
2.5.4	Zwischenergebnis: Unzureichende Steuerungsmöglichkeiten des regionalen Leistungskostenrisikos durch die Krankenkassen. . . . .	108
2.5.4.1	Steuerung der umwelt- und arbeitsbedingten Gesundheitsrisiken . . . . .	108
2.5.4.2	Steuerung der medizinischen Infrastruktur. . . . .	109
2.5.4.3	Steuerung der Preise für medizinische Leistungen. . . . .	110
2.5.5	Auswirkungen der räumlichen Bestimmungsfaktoren auf die Wettbewerbssituation der Kassen: Beispielsfall der AOK Hamburg . . . . .	111
2.5.5.1	Die Beitragssatzdifferenzen in der Region Hamburg. . . . .	111
2.5.5.2	Das medizinische Versorgungsniveau in der Region. . . . .	112
2.5.5.3	Die Umwelteinflüsse in der Region. . . . .	114
2.5.5.4	Personelle Risikostruktur der AOK Hamburg . . . . .	114
2.5.6	Zwischenergebnis: Finanzausgleich innerhalb einer Region erforderlich. . . . .	118
2.6	Kasseninterne Einflußmöglichkeiten. . . . .	119
2.6.1	Mehrleistungen aufgrund von Satzungsbestimmungen der Krankenkassen. . . . .	119
2.6.2	Verwaltungskosten. . . . .	120
2.6.3	Kontrollverhalten der Kassen. . . . .	121
2.6.3.1	Wirtschaftlichkeitsprüfung bei ärztlichen/zahnärztlichen Leistungen und Krankenhausbehandlung. . . . .	121
2.6.3.2	Kontrolle der Versicherten. . . . .	122
2.7	Zusammenfassung der Ergebnisse. . . . .	123
2.7.1	Die Ursachen der Beitragssatzunterschiede. . . . .	123
2.7.2	Konsequenzen für die Konstruktion eines Finanzausgleichs. . . . .	125
<b>3.</b>	<b>Finanzausgleich innerhalb der Sozialversicherung. . . . .</b>	<b>128</b>
3.1	Finanzausgleich in der Krankenversicherung. . . . .	129
3.1.1	Historische Entwicklung des Finanzausgleichs in der KV. . . . .	133

3.1.1.1	Gemeinlast im Krankenkassenverband (1911). . . . .	133
3.1.1.2	Gemeinlast für weibliche Versicherte (1923). . . . .	134
3.1.1.3	Gemeinlast durch das AufbauG (1934). . . . .	136
3.1.1.3.1	Formelle Weitergeltung des Art. 8 § 3 AufbauG. . . . .	139
3.1.1.3.2	Materielle Weitergeltung des Art. 8 § 3 AufbauG. . . . .	140
3.1.1.4	Finanzhilfe gemäß § 13 SVAG (1949). . . . .	143
3.1.1.5	Finanzausgleich in der Krankenversicherung der Rentner (KVdR-Ausgleich ab 1977). . . . .	147
3.1.1.6	Umlage für aufwendige Leistungsfälle (1976). . . . .	150
3.1.1.7	Finanzausgleich bei Überschreiten des Bedarfssatzes (1977). . . . .	151
3.1.2	Systematik des Finanzausgleichs in der KV. . . . .	153
3.1.2.1	Reichweite des Ausgleichs. . . . .	155
3.1.2.2	Verbindlichkeit des Ausgleichs. . . . .	156
3.1.2.3	Der Ausgleich auf der Einnahmeseite (Finanzbedarfsausgleich). . . . .	158
3.1.2.4	Der Ausgleich auf der Ausgabenseite (Gemeinlast). . . . .	160
3.1.2.5	Durchführung des Ausgleichsverfahrens. . . . .	161
3.1.2.6	Angleichungserfolg bei verschiedenen Ausgleichsregelungen. . . . .	163
3.1.3	Zwischenergebnis: Funktionsbedingungen des Finanzausgleichs in der KV. . . . .	164
3.1.3.1	Die Akzeptanz des Ausgleichs. . . . .	165
3.1.3.2	Bundesweiter, kassenartübergreifender Finanzausgleich. . . . .	167
3.1.3.3	Regionaler, kassenartübergreifender Finanzausgleich. . . . .	169
3.1.3.4	Kassenartinterner Finanzausgleich. . . . .	169
3.2	Finanzausgleich in der Unfallversicherung. . . . .	170
3.2.1	Gemeinlast durch Vereinbarung (freiwillige Gemeinlast). . . . .	171
3.2.2	Gemeinlast durch Rechtsverordnung. . . . .	172
3.2.3	Bildung neuer Berufsgenossenschaften. . . . .	173
3.2.4	Gesetzliche Gemeinlast der gewerblichen Berufsgenossenschaften und der See-BG. . . . .	174
3.2.4.1	Entstehungsgeschichte und Auseinandersetzungen um die gesetzliche Gemeinlast. . . . .	174
3.2.4.2	Systematik der gesetzlichen Gemeinlast. . . . .	176
3.2.4.2.1	Solidargedanke in der Unfallversicherung. . . . .	176
3.2.4.2.2	Reichweite der Gemeinlast. . . . .	176
3.2.4.2.3	Ausgleich der Rentenlasten. . . . .	176

3.2.4.2.4	Freibetragsgrenzen . . . . .	177
3.2.4.2.5	Durchführung des Ausgleichsverfahrens . . . . .	177
3.2.4.2.6	Nivellierung der Finanzkraft . . . . .	177
3.2.5	Zusammenfassende Bewertung des Finanzausgleichs in der Unfallversicherung . . . . .	178
3.3	Finanzausgleich in der Rentenversicherung . . . . .	179
3.3.1	Gemeinlast der Arbeiterrentenversicherung . . . . .	180
3.3.2	Liquiditätsausgleich innerhalb der Arbeiterrentenversicherung sowie im Verhältnis zur Angestelltenrentenversicherung . . . . .	181
3.3.3	Wirkungen des Finanzausgleichs . . . . .	181
3.3.4	Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung . . . . .	182
3.3.5	Zusammenfassende Bewertung des Finanzausgleichs . . . . .	183
3.4	Der Finanzausgleich in der österreichischen Sozialversicherung . . . . .	183
3.4.1	Der Ausgleich in der Krankenversicherung . . . . .	184
3.4.1.1	Feststellung des Finanzbedarfs . . . . .	184
3.4.1.2	Arten der Ausgleichsleistungen . . . . .	185
3.4.1.3	Verhinderungen von ungerechtfertigten Zuweisungen . . . . .	185
3.4.1.4	Verfahren der Verteilung . . . . .	186
3.4.2	Der Ausgleich in der Pensionsversicherung . . . . .	186
3.4.3	Zusammenfassende Bewertung des Finanzausgleichs in der österreichischen Kranken- und Pensionsversicherung . . . . .	187
<b>4.</b>	<b>Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden . . . . .</b>	<b>188</b>
4.1	Bund-Länder-Finanzausgleich . . . . .	189
4.1.1	Sozialstaatliche Funktion des Ausgleichs (Harmonisierungsgebot) . . . . .	189
4.1.2	Bundesstaatliche Funktion des Ausgleichs (Nivellierungsverbot) . . . . .	191
4.1.3	Finanzausgleich und Neugliederung des Bundesgebiets . . . . .	192
4.1.4	Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen des Bundes . . . . .	193
4.1.5	Ausgleich der Steuerkraft durch nicht-zweckgebundene Finanzzuweisungen . . . . .	194
4.1.5.1	Bereinigung des örtlichen Aufkommens durch Abgrenzung und Zerlegung (Art. 107 Abs. 1 S. 2 u. 3 GG) . . . . .	196
4.1.5.2	Ausgleich der Steuerkraft im sekundären Finanzausgleich . . . . .	197
4.1.6	Systematik des Ausgleichs . . . . .	200
4.1.6.1	Reichweite und Verpflichtungsgrad . . . . .	200

4.1.6.2	Die Bestimmung der Finanzkraft der Länder. . . . .	200
4.1.6.3.	Die Bestimmung des Finanzbedarfs durch Typisierung. . . . .	201
4.1.6.4	Grad des Ausgleichs. . . . .	202
4.1.6.5	Durchführung des Ausgleichs. . . . .	203
4.1.7	Zwischenergebnis: Unterschiedliche Konstruktionsprinzipien des Bundesländer-Ausgleichs im Verhältnis zum Ausgleich in der Sozialversicherung. . . . .	203
4.2	Kommunaler Finanzausgleich. . . . .	205
4.2.1	Die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs. . . . .	205
4.2.1.1	Die Bestimmung der Finanzkraft der Gemeinden. . . . .	206
4.2.1.2	Die Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden. . . . .	207
4.2.1.2.1	Schlüsselzuweisungen. . . . .	208
4.2.1.2.2	Bedarfszuweisungen. . . . .	209
4.2.1.2.3	Zweckzuweisungen. . . . .	209
4.2.1.3	Ausschüttungsquote (Grad des Ausgleichs). . . . .	209
4.2.2	Der Ausgleich auf der Ausgabenseite (Gemeinlast). . . . .	210
4.2.3	Kritische Bewertung des Ausgleichs. . . . .	211
4.2.4	Zwischenergebnis: Konstruktionsprinzipien des kommunalen Finanzausgleichs im Vergleich zum Ausgleich in der Krankenversicherung. . .	212
<b>5.</b>	<b>Die Angleichung der Risikostrukturen durch den Finanzausgleich in der Krankenversicherung und die sozialpolitischen Alternativen. . . . .</b>	<b>214</b>
5.1	Die Gliederungsprinzipien als maßgeblicher Faktor für die Risikostruktur. . . . .	214
5.2	Die Schwächen des gegenwärtigen Systems des Risikoausgleichs in der Krankenversicherung. . . . .	215
5.2.1	Der unvollständige personelle Risikoausgleich. . . . .	215
5.2.2	Der unvollständige räumliche Risikoausgleich. . . . .	216
5.2.3	Der unvollständige Risikoausgleich zwischen den Kassenarten. . . . .	217
5.2.4	Das Nebeneinander von obligatorischem und freiwilligem Ausgleich. . .	218
5.3	Veränderung der Risikostruktur durch Finanzausgleich unter Beibehaltung der gegenwärtigen Gliederung. . . . .	218
5.3.1	Elemente eines funktionsfähigen Finanzausgleichs in der Krankenversicherung (interner Finanzausgleich). . . . .	218
5.3.1.1	Wahrung des Eigeninteresses der Kassen an sparsamer Mittelverwendung. . . . .	218

5.3.1.2	Selbstverwaltungsautonomie der Kassen. . . . .	219
5.3.1.3	Die Ausgestaltung des Ausgleichsmaßstabs. . . . .	221
5.3.1.4	Die personelle und räumliche Reichweite des Ausgleichs. . . . .	221
5.3.1.5	Die Abwicklung des Ausgleichs durch eine neutrale Instanz. . . . .	223
5.3.1.6	Die Förderung gesundheitspolitischer Initiativen durch Ausgleichszuweisungen. . . . .	223
5.3.2	Ergänzender externer Finanzausgleich. . . . .	224
5.3.2.1	Finanzielle Zuweisungen anderer Träger der Sozialversicherung. . . . .	225
5.3.2.2	Finanzielle Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. . . . .	226
5.4	Veränderung der Risikostruktur durch Änderung der gegenwärtigen Gliederung. . . . .	227
5.4.1	Veränderung der Kassenabgrenzungen bei den Ortskrankenkassen. . . . .	227
5.4.2	Neugründung und Auflösung von Betriebs- und Innungskrankenkassen. . . . .	229
5.4.3	Bildung einer einheitlichen Krankenversicherung. . . . .	230
5.5	Verzicht auf staatliche Steuerung: Freie Wahl der Krankenkasse durch die Versicherten. . . . .	232
5.6	Zusammenfassung: Die Auswirkungen verschiedener Modelle des Risikoausgleichs auf Beitragssatzdifferenzen und den sozialen Ausgleich. . . . .	236
<b>6.</b>	<b>Die Prüfung der Beitragssatzunterschiede unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten. . . . .</b>	<b>238</b>
6.1	Die Beitragssatzunterschiede und ihre Ursachen. . . . .	238
6.2	Der zu prüfende Normbereich. . . . .	239
6.2.1	Der allgemeine Gleichheitssatz als Willkürkontrolle. . . . .	240
6.2.2	Materielle Kriterien der Willkürprüfung. . . . .	242
6.2.2.1	Grundrechte des einzelnen. . . . .	242
6.2.2.2	Die Einwirkung des Sozialstaatsprinzips. . . . .	243
6.2.3	Zwischenergebnis: Erweiterte Willkürkontrolle bei der Auswahl der Differenzierungskriterien. . . . .	247
6.2.4	Das Gebot der Systemtreue als Ausprägung des Art. 3 Abs. 1 GG. . . . .	248
6.3	Die Vereinbarkeit unterschiedlicher Beitragssätze der Kassen mit Art. 3 Abs. 1 GG. . . . .	250
6.3.1	Die Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip im Beitragsrecht. . . . .	250
6.3.2	Die Gliederung nach Kassenarten - Prinzipien und Begründung. . . . .	253

6.3.2.1	Dezentralisation der Krankenversicherung in örtliche, versichertennahe Krankenkassen . . . . .	258
6.3.2.2	Die Krankenkassen als homogene Versichertengemeinschaften auf gesellschaftlich vorgegebener beruflicher Grundlage. . . . .	260
6.3.2.2.1	Die Krankenversicherung der selbständigen Landwirte. . . . .	263
6.3.2.2.2	Die knappschaftliche Krankenversicherung . . . . .	263
6.3.2.2.3	Die Krankenversicherung der Seeleute. . . . .	264
6.3.2.2.4	Die Krankenversicherung durch Angestellten-Ersatzkassen. . . . .	265
6.3.2.2.5	Die Krankenversicherung durch Arbeiter-Ersatzkassen. . . . .	269
6.3.2.2.6	Die Krankenversicherung innerhalb des Betriebes. . . . .	270
6.3.2.2.7	Die Krankenversicherung bei den Innungen des Handwerks. . . . .	271
6.3.2.2.8	Die örtliche Krankenversicherung durch allgemeine Ortskrankenkassen	273
6.3.2.2.9	Zwischenergebnis: Keine homogene Gruppenbildung in der Krankenversicherung . . . . .	274
6.3.2.3	Stärkung der Selbstverwaltung durch versichertennahe und berufsbezogene Krankenkassen. . . . .	274
6.3.2.3.1	Die interne Struktur der Selbstverwaltung. . . . .	275
6.3.2.3.2	Der Spielraum der Selbstverwaltung im Beitrags- und Leistungsrecht . .	277
6.3.2.4	Kontrolle der Versicherten. . . . .	278
6.3.2.5	Die Wettbewerbsfunktion der Binnengliederung der Krankenversicherung . . . . .	279
6.4	Zusammenfassung: Das gesetzgeberische Ziel der Dezentralisation und die Geeignetheit der Gliederungsprinzipien als Differenzierungskriterium. . . . .	282
6.4.1	Systemwidrige Differenzierung zwischen Arbeitern und Angestellten durch ungleiche Kassenwahlmöglichkeiten. . . . .	283
6.4.2	Die Versicherungspflichtgrenze für Angestellte in der Krankenversicherung . . . . .	285
6.5	Die gesetzliche Krankenversicherung als gemeinsame Solidargemeinschaft aller Versicherten. . . . .	287
6.5.1	Die Geltung des Solidarprinzips im Verhältnis der Kassen zueinander .	288
6.5.2	Die Einstandspflicht des Staates bei unzureichendem Solidarausgleich .	290
6.5.3	Die Grenzen der ungleichen Beitragsbelastung - Kritik des BSG-Urteils vom 22. 5. 1985 . . . . .	291
6.6	Zusammenfassung. . . . .	294

7.	<b>Konsequenzen aus dem Ergebnis der verfassungsrechtlichen Prüfung . .</b>	296
7.1	Die Konsequenzen der Angleichung des Mitgliedschaftsrechts von Arbeitern und Angestellten auf die Organisationsstruktur der gesetzlichen Krankenversicherung . . . . .	297
7.2	Verfassungsrechtliche Grenzen für gesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung des Risikoausgleichs. . . . .	299
7.2.1	Die Gesetzgebungskompetenz zum Risikoausgleich im Rahmen der Sozialversicherung (Art. 74 Nr. 12 GG). . . . .	299
7.2.2	Keine verfassungsrechtliche Bestandsgarantie der bestehenden Organisationsstruktur der gesetzlichen Krankenversicherung. . . . .	300
7.2.3	Zur Grundrechtsfähigkeit der Krankenkassen. . . . .	302
	<b>Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse. . . . .</b>	306
	<b>Literaturverzeichnis. . . . .</b>	310
	<b>Sachregister. . . . .</b>	323