



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über den Antrag,
im Wege der einstweiligen Anordnung**

das In-Kraft-Treten von Art. 6 des Gesetzes zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung (Beitragssatzsicherungsgesetz - BSSichG) vom 23. Dezember 2002 (BGBl I S. 4637) zum 1. Januar 2003 einstweilen aufzuschieben, hilfsweise Art. 6 des Beitragssatzsicherungsgesetzes einstweilen außer Vollzug zu setzen

- Antragsteller: 1. F..., dentale Ästhetik und Funktion,

2. Zahntechnik GmbH,

3. Dental-Labor GmbH

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Prof. Dr. Rüdiger Zuck und Koll.,
Möhringer Landstraße 5, 70563 Stuttgart -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung

des Präsidenten Papier,

der Richterinnen Jaeger,

Haas,

der Richter Hömig,

Steiner,

der Richterin Hohmann-Dennhardt

und der Richter Hoffmann-Riem,

Bryde

am 14. Januar 2003 beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Gründe:

A.

I.

1. Die drei Antragsteller sind Inhaber gewerblicher zahntechnischer Labore, die ihre wirtschaftliche Existenz durch das In-Kraft-Treten von Art. 6 des Gesetzes zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung (Beitragssatzsicherungsgesetz - BSSichG) vom 23. Dezember 2002 (BGBl I S. 4637) für tiefgreifend gefährdet halten. Sie beantragen, die sie betreffende Regelung vorerst nicht in Kraft treten zu lassen, hilfsweise, sie vorläufig außer Vollzug zu setzen. Art. 6 BSSichG lautet:

Gesetz zur Absenkung der Preise für
zahntechnische Leistungen

Die am 31. Dezember 2002 geltenden Höchstpreise für abrechnungsfähige zahntechnische Leistungen gemäß § 88 Abs. 2 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch werden um 5 vom Hundert abgesenkt. Abweichend von § 71 Abs. 3 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch gilt für das Jahr 2003 anstelle der vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung festgestellten Veränderungsraten eine Rate von Null vom Hundert für die Vereinbarungen der Vergütungen für die nach dem bundeseinheitlichen Verzeichnis abrechnungsfähigen zahntechnischen Leistungen.

2. Die von den Landesverbänden der Krankenkassen und den Verbänden der Ersatzkassen mit den Innungsverbänden der Zahntechniker vereinbarten Vergütungen sind Höchstpreise, die allerdings nur selten unterschritten werden; Preiswettbewerb findet kaum statt. Der Gesetzgeber nahm dies zum Anlass, die von ihm vermuteten Wirtschaftlichkeitsreserven durch die Vergütungsabsenkung um 5 vom Hundert abzuschöpfen. Er sah sich hierzu berechtigt, weil mehrere Anbieter von im Inland gefertigten zahntechnischen Arbeiten bei gleicher Qualität die Höchstpreise um bis zu 20 vom Hundert unterschritten (vgl. BTDrucks 15/28, S. 19).

Der Gesetzgeber verspricht sich hiervon und von der Nullrunde jährliche Minder Ausgaben in Höhe von 0,1 Mrd. € (vgl. BTDrucks 15/75, S. 1).

II.

1. Der Antragsteller zu 1) ist ein Einzelunternehmen, dessen Umsätze in den Jahren 1998 bis 2001 zwischen etwa 400.000 € und 500.000 € lagen. Er hat ohne Berücksichtigung eines Unternehmerlohns ein Betriebsergebnis zwischen 60.000 € und 82.000 € erwirtschaftet. Er erwartet aufgrund der Neuregelung ein negatives Betriebsergebnis von 17.000 €, wenn er als Unternehmerlohn 75.000 € ansetzt.

Die Antragsteller zu 2) und 3) werden in der Rechtsform der GmbH geführt. Bei einem durchschnittlichen Umsatz von etwas mehr als 500.000 € waren die Betriebsergebnisse der Antragstellerin zu 2) auch in den Vorjahren überwiegend negativ; der al-

leinige Gesellschaftergeschäftsführer bezog ein Jahresgehalt von zuletzt 64.300 €; in dem besonders schlechten Geschäftsjahr 1998 betrug es lediglich 34.000 €.

Trotz sinkender Umsätze erreichte die Antragstellerin zu 3) nach zwei Jahren mit hohem Verlust in 1998/99 und einem weiteren geringfügigen Verlust im Jahr 2000 erstmals im Jahr 2001 die Gewinnzone. Das Gehalt des Gesellschaftergeschäftsführers ist kontinuierlich von 75.000 € auf knapp 52.000 € gesunken. Unter Berücksichtigung des ihm nach seiner Meinung an sich zustehenden Unternehmerlohns von 75.000 € erwartet die GmbH für die Folgejahre wieder hohe Verluste.

8

2. Die Antragsteller halten Art. 6 BSSichG für verfassungswidrig. Sie rügen mit ihrer inzwischen eingelegten Verfassungsbeschwerde die Verletzung ihres Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 84 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG. Sie halten das Beitragssatzsicherungsgesetz für zustimmungsbedürftig und die Eingriffe in ihre Berufsausübungsfreiheit für unverhältnismäßig. Das durchschnittliche Betriebsergebnis für gewerbliche Labore liege bei 0,9 vom Hundert des Umsatzes. Bei einem zu erwartenden Umsatzeinbruch von 23.313 € im Jahr bei gleichbleibenden Kosten könne durchweg nicht mehr rentabel gewirtschaftet werden.

9

Die gesetzliche Regelung könne auch nicht mit der Sicherung der finanziellen Stabilität der gesetzlichen Krankenversicherung gerechtfertigt werden, da Sparmaßnahmen allein hierzu ohnedies wenig geeignet seien. Das System beruhe auch auf der Leistungsfähigkeit der Leistungserbringer; nur sie könnten die Ansprüche der Versicherten auf qualitativ hochwertige Leistungen erfüllen. Der maßgebliche Gemeinwohlbelang lasse sich erst in der Zusammenschau der Belange der Versicherten, der Leistungserbringer und der Krankenkassen konkretisieren. Die Regelung sei unverhältnismäßig, weil die Defizite in der gesetzlichen Krankenversicherung zunächst durch die Erhöhung der Umsatzsteuer geschaffen und andere Sparpotentiale, wie Eingriffe bei den Verwaltungskosten der Krankenversicherungsträger, nur unzulänglich genutzt würden.

10

Zum Beleg für die nach Auffassung der Antragsteller erdrosselnde Wirkung des Gesetzes auf die ganze Berufsgruppe sind die Betriebsdaten von über 700 zahntechnischen Laboren übermittelt worden, die die Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit, das Eigenkapital, die Bilanzsumme und die Umsatzerlöse in den Jahren 1998 bis 2001 betreffen. Daneben wird der Aufwand für die Gesellschaftergeschäftsführer und die Anzahl derselben mitgeteilt.

11

3. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung sei geboten, weil nach In-Kraft-Treten des Gesetzes das Zahntechnikerhandwerk in Deutschland nicht mehr gewinnbringend ausgeübt werden könne. Schon die Nullrunde könnten die Betriebe wirtschaftlich durchweg nicht überstehen. Mit dem Beitragssatzsicherungsgesetz werde ein wegen seiner handwerklichen Meisterschaft weltweit anerkannter Beruf zerschlagen. Die Beitragssatzstabilität der Krankenkassen werde durch den Verzicht auf eine dauerhaft leistungsfähige Leistungserbringergruppe erkaufte. Die Versicherten müssten für die Zukunft auf qualitätsgesicherte Zahnprothetik verzichten. Werde die einstweili-

12

ge Anordnung erlassen, blieben die Verfassungsbeschwerden aber letztlich erfolglos, träten keine gravierenden Folgen ein. In Bezug auf das gesamte Defizit der Krankenkassen spielten die Zahntechniker nur eine untergeordnete Rolle. Die Gesamtausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung für diesen Bereich lägen unter 3 vom Hundert. Eine nur vorläufige Regelung könne insoweit keine gravierende Belastung für die gesetzliche Krankenversicherung darstellen. Der tiefgreifenden Existenzbeeinträchtigung des Zahntechnikerhandwerks stehe somit nur eine Verzögerung bei der wirtschaftlichen Entlastung der Krankenkassen von vergleichsweise geringem Umfang gegenüber.

B.

Der Antrag ist zulässig, aber unbegründet. 13

I.

1. Nach § 32 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. 14

Wegen der meist weit reichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsrechtlichen Verfahren auslöst, gilt für die Beurteilung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG ein strenger Maßstab. Soll das In-Kraft-Treten eines Gesetzes verhindert oder der Vollzug eines Gesetzes ausgesetzt werden, so erhöht sich diese Hürde noch, weil hiermit stets ein erheblicher Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers verbunden ist. Die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts darf nicht zu einem Mittel werden, mit dem Betroffene, deren Anliegen beim Gesetzgeber kein Gehör fand, das In-Kraft-Treten des Gesetzes verzögern können. Die Gründe, die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechen, müssen daher im Vergleich zu Anordnungen, die weniger schwer in die Interessen der Allgemeinheit eingreifen, bei Gesetzen besonderes Gewicht haben (vgl. BVerfGE 104, 23 <27 f.>; 104, 51 <55 f.>). 15

2. Bei dieser Prüfung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Gesetzes vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, der in der Hauptsache gestellte Antrag ist von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das Bundesverfassungsgericht die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die angegriffene Norm nicht in Kraft träte oder außer Vollzug gesetzt würde, sie sich aber im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß erweisen würde. 16

II.

1. Die inzwischen eingelegte Verfassungsbeschwerde (1 BvR 24/03) ist weder von 17

vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Die vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das Zustandekommen des Gesetzes ohne Zustimmung des Bundesrates und die Frage, ob das Gesetz mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG im Übrigen in Einklang steht, bedürfen der Klärung im Hauptsacheverfahren.

2. Die Folgenabwägung ergibt indessen, dass die Nachteile, die bei einer vorläufigen Aussetzung des Art. 6 BSSichG eintreten würden, schwerer wiegen als die nachteiligen Folgen, welche die Antragsteller treffen, wenn die beantragte einstweilige Anordnung nicht erlassen wird. 18

a) Ergeht die einstweilige Anordnung, erweist sich aber das Gesetz zur Absenkung der Höchstpreise für abrechnungsfähige zahntechnische Leistungen und zur Festlegung einer Rate von Null vom Hundert für die Vereinbarungen der Vergütungen für solche Leistungen später als verfassungsgemäß, drohen dem Gemeinwohl schwere Nachteile. 19

Die zu erwartenden Einsparungen sind zwar - gemessen an den Gesamtausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung - nicht hoch, jedoch für das System der gesetzlichen Krankenversicherung wichtig, solange der Fehlbetrag nicht anderweit kompensiert werden kann. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass jeder Teilbetrag im Beitragssatzsicherungsgesetz erforderlich ist, um insgesamt die finanzielle Stabilität der gesetzlichen Krankenversicherung als Ganzes - zumindest vorläufig bis zu einer Strukturreform - zu erhalten. Deshalb wird diese finanzielle Stabilität in dem Ausmaß gefährdet, in dem die vorgesehenen Preisabsenkungen nicht realisiert werden können. Nach dem Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (BTDrucks 15/75, S. 1) werden die Minderausgaben durch Einsparungen im zahntechnischen Bereich genauso groß sein wie die Minderausgaben im zahnärztlichen Bereich durch die dort verordnete Nullrunde. Das Beitragssatzsicherungsgesetz sieht ein Paket von Maßnahmen zur Bekämpfung des Defizits im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung vor. Das Beitragsaufkommen wird durch die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze erhöht, das Sterbegeld wird abgesenkt, Ärzten, Zahnärzten und Krankenhäusern werden Nullrunden vorgeschrieben und bei den Arzneimitteln tragen Pharmaunternehmen, Großhandel und Apotheken durch Rabatte zu den Minderausgaben bei. Erst die Summe aller Sparmaßnahmen ergibt eine spürbare Entlastung der gesetzlichen Krankenkassen. Allen Maßnahmen kommt im Hinblick auf das Gemeinwohl gleich großes Gewicht zu. Infolge der einstweiligen Anordnung träte ein Teil der finanziellen Entlastung der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 2003 nicht ein. Die Krankenkassen müssten sich auf Mehrausgaben einstellen und hierauf gegebenenfalls mit Beitragserhöhungen, mit der Belastung sonstiger Gruppen oder gar mit Einsparungen bei den Leistungen reagieren. 20

b) Ergeht die einstweilige Anordnung nicht, erweist sich das Gesetz aber später im Hauptsacheverfahren als verfassungswidrig, drohen den Antragstellern, wie auch den anderen zahntechnischen Betrieben, jedenfalls bis zur Entscheidung in der 21

Hauptsache wirtschaftliche Nachteile. Ein endgültiger und auf Dauer nicht kompensierbarer Schaden ist allerdings nicht anzunehmen. Die von den Antragstellern für den ganzen Berufsstand geltend gemachte Existenzbedrohung ist anhand der vorgelegten Daten nicht nachvollziehbar. Dasselbe gilt auch für die Antragsteller selbst, bei denen zwar das Unternehmerentgelt möglicherweise nicht den durchschnittstypischen Berechnungen entspricht, aber durchaus noch eine existenzsichernde Höhe haben wird. Aus den übersandten Unterlagen ergibt sich, dass viele Betriebe schon in den letzten Jahren mit geringeren Gewinnen oder niedrigeren Geschäftsführergehältern gewirtschaftet haben, als sie von den Antragstellern für das Jahr 2003 erwartet werden.

Die eingereichten Betriebsbögen belegen zugleich, dass Durchschnittsberechnungen nicht aussagekräftig sind, weil zwischen den erzielten Umsätzen und den erzielten Gewinnen keine signifikante Beziehung besteht. Sie machen lediglich deutlich, dass viele Unternehmen über Jahre fortgeführt werden, auch wenn die Betriebsbögen negative Jahresergebnisse ausweisen. Solange nicht nur vereinzelt in einer Branche für die Betriebsinhaber sehr hohe Einkünfte (beispielsweise 150.000 bis 250.000 € im Jahr) erwirtschaftet werden, beruhen unterdurchschnittliche Einkünfte (beispielsweise von nur 23.000 € im Jahr) nicht notwendig auf den Vergütungsregelungen, sondern können vielfältige Ursachen haben. Nach der aus den Unterlagen sichtbar gewordenen Streubreite der Betriebsergebnisse und der Unternehmereinkünfte ist eine Existenzgefährdung der Branche nicht anzunehmen.

22

c) Die Abwägung ergibt, dass die Nachteile für das gemeine Wohl bei Erlass der einstweiligen Anordnung diejenigen überwiegen, die den Antragstellern und den gewerblichen zahntechnischen Laboren insgesamt bei der Ablehnung des Antrags drohen.

23

Die Nachteile für die gewerblichen zahntechnischen Labore sind für den Fall, dass dem Antrag der Erfolg versagt bleibt, zwar nicht unerheblich. Sie haben aber nicht das Gewicht, das erforderlich ist, um ein Gesetz vorläufig außer Vollzug zu setzen oder sein In-Kraft-Treten zu verhindern (vgl. BVerfGE 104, 23 <27 f.>). Das Anliegen des Gesetzgebers, bis zu einer größeren Reform die gesetzliche Krankenversicherung unter Einbeziehung zahlreicher Gruppen sofort finanziell zu entlasten, wiegt schwerer. Denn die negativen Folgen für die finanzielle Stabilität der gesetzlichen Krankenversicherung treten bei einer vorläufigen Aussetzung des Gesetzes sofort ein, können später kaum oder nur unzureichend ausgeglichen werden und beeinflussen die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. Dem Gemeinwohlbelang der finanziellen Sicherung der gesetzlichen Krankenversicherung kann nicht entgegengehalten werden, dass die zahntechnischen Leistungen nur einen geringen Anteil an den Gesamtausgaben ausmachen. Bei einem Spargesetz, das viele Gruppen in Anspruch nimmt, ist jeder Teilbeitrag von Bedeutung. Das gesetzgeberische Konzept würde zu Lasten anderer unterlaufen, wenn einzelne Gruppen sich darauf berufen dürften, dass ihr Anteil am Gesamtvolumen eines Spargesetzes für das gesamtwirtschaftliche Interesse minder bedeutsam sei.

24

Angesichts des Versorgungsauftrags der gesetzlichen Krankenversicherung ist im Rahmen der Folgenabwägung allerdings auch zu berücksichtigen, dass das gemeine Wohl gefährdet wäre, wenn infolge von Art. 6 BSSichG das Angebot an zahntechnischen Leistungen die Nachfrage nicht mehr befriedigen könnte. Das ist jedoch nicht anzunehmen. Selbst wenn die Zahl gewerblicher zahntechnischer Labore zurückgehen sollte, ist nach gegenwärtigem Erkenntnisstand eine ausreichende und qualitativ hochstehende Versorgung der Versicherten nicht gefährdet. Dass zur Versorgung der Bevölkerung die derzeit bestehende Anzahl an Laboren erforderlich wäre, lässt sich den verfügbaren Daten nicht entnehmen, nachdem in den letzten Jahren die Zahl der gewerblichen Labore und auch der Praxislabore erheblich gestiegen ist.

Papier	Jaeger	Haas
Hömig	Steiner	Hohmann-Dennhardt
Hoffmann-Riem		Bryde

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 14. Januar 2003 -
1 BvQ 51/02**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 14. Januar 2003 - 1 BvQ 51/
02 - Rn. (1 - 25), http://www.bverfg.de/e/qs20030114_1bvq005102.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2003:qs20030114.1bvq005102