

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 224

Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge

Eine finanzverfassungsrechtliche Studie
über den Solidarausgleich in der Gesetzlichen
Krankenversicherung

Von

Josef Isensee



Duncker & Humblot · Berlin

JOSEF ISENSEE

Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 224

Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge

Eine finanzverfassungsrechtliche Studie über den
Solidarausgleich in der Gesetzlichen Krankenversicherung

Von

Dr. Josef Isensee

o. Professor an der Universität des Saarlandes



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Buchdruckerei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 03008 7

Elisabeth Liefmann-Keil
meiner verehrten Fakultätskollegin

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung — Ein Sozialversicherungsmodell als finanzverfassungsrechtliches Exempel — Die Rechtsfigur der „Staatssubvention aus nichtstaatlicher Tasche“	9
B. Das Finanzierungssystem der Gesetzlichen Krankenversicherung	13
I. Beitragsgrundsätze der Äquivalenz und der Solidarität	13
II. Der Solidarausgleich und seine Fundierung in der Gruppenhomogenität	17
III. Der Testfall: Der Solidarausgleich als Subventionsmedium der studentischen Krankenversicherung	22
C. Die „institutionelle Garantie der Sozialversicherung“	27
D. Die bundesstaatliche Kompetenz für die Sozialversicherung als intermediäre Finanzgewalt	29
I. Zur kompetenzrechtlichen Qualifikation finanzrechtlicher Regelungen	29
II. Die finanzrechtliche Qualifikation des Sozialversicherungsbeitrags	31
1. Der prinzipiengerechte Beitrag	31
a) Qualifikation als finanzrechtlicher Beitrag (Vorzugslast) ..	31
b) Qualifikation als korporativer Beitrag (Verbandslast)	36
c) Qualifikation als Steuer (Gemeinlast)	37
d) Fazit: Abgabentatbestand eigener Art (Solidarlast)	41
2. Mutation zur Steuer bei Indienstnahme für Fremdlasten	42
III. Die „Sozialversicherungs“-Zuständigkeit (Art. 74/12 GG) als Kompetenzgrundlage des Solidarausgleichs	44
1. Die Kompetenzmaterie „Sozialversicherung“ als juristischer Typus	44
2. Sozialversicherung ohne Solidarausgleich	46
a) Staatszuschuß	46
b) Vollfinanzierung durch den Staat	47
c) Beitragsbemessung ausschließlich nach dem Äquivalenzprinzip	48
3. Der typusgerechte Solidarausgleich	49
4. Verstoß gegen die Gruppenhomogenität — der Solidarausgleich als Finanzierungsinstrument für solidarfremde Zwecke	50
5. Aufhebung der Gruppensolidarität — Einführung der Volksversicherung	51

IV. Auffangkompetenzen für solidarfremde Umverteilungsmaßnahmen außerhalb der Finanzverfassung	52
1. Die „öffentliche Fürsorge“ (Art. 74/7 GG)	52
2. Die „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“ (Art. 75 I 1 a GG)	53
3. Das „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74/11 GG)	53
V. Kompetenz-Substitution für eine Sozialversicherungs-Steuer durch die Finanzverfassung	55
E. Demokratische Aspekte einer Sozialversicherungs-Steuer	57
F. Grundrechtliche Schranken des Solidarausgleichs	60
I. Grundrechte der ausgleichsbelasteten Mitglieder	60
1. Die Grundrechtszuständigkeit der Sozialversicherungsträger und ihrer Mitglieder	60
2. Der Gleichheitssatz (Art. 3 I GG)	62
3. Die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 I GG)	66
4. Die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG)	67
II. Grundrechtlicher Konkurrenzschutz der Privatversicherungsträger gegen Mißbrauch der Beitragshoheit	71
G. Sozialstaatliches Ausgleichsziel und sozialversicherungsrechtliche Umverteilung	74
Sachregister	77

A. Einleitung: Ein Sozialversicherungsmodell als finanzverfassungsrechtliches Exempel — Die Rechtsfigur der „Staatssubvention aus nichtstaatlicher Tasche“

Ein tagespolitischer Anlaß kann verfassungsrechtliche Grundsatzfragen freilegen. Ein Reformplan zur studentischen Krankenversicherung, der heute im Vorraum der gesetzepolitischen Erörterungen Aufmerksamkeit auf sich zieht und morgen den Weg allen Papiers gegangen sein kann, führt den Juristen in die staatsrechtliche Nebelzone der Übergänge und Überschneidungen von Sozialversicherungsbeitrag und Steuer, von staatlichem und unterstaatlich-parafiskalischem Umverteilungssystem. Damit stellt sich die Aufgabe, die Grenzmarkierungen zu suchen, welche die Finanzverfassung steckt.

Den Anlaß bildet das Modell zur bundesgesetzlichen Neugestaltung der studentischen Krankenversicherung, das vom Verband der Angestellten-Kassen e.V. entwickelt und in die Reformdiskussion eingeführt worden ist¹. Das Modell bietet eine bemerkenswerte Lösung für das Zentralproblem der studentischen Krankenversicherung, nämlich die Finanzierungsfrage. Es ist eine sozialpolitische Vorgegebenheit (die hier nicht in Frage zu stellen ist), daß dem Studenten kein kostendeckender Versicherungs-Beitrag zugemutet werden soll. Damit erhebt sich die Notwendigkeit, die ungedeckten Aufwendungen auf Dritte abzuwälzen — entweder auf den Staat oder auf eine Gruppe der Gesellschaft. Das Modell entscheidet sich für die zweite Lösung: Die Studenten sollen als Pflichtmitglieder in die bestehende Organisation der Gesetzlichen Krankenversicherung einbezogen und die Versichertengemeinschaft mit dem Teil der Kosten belastet werden, der von den verbilligten Studenten-Beiträgen nicht getragen wird.

Das Reformmodell setzt sich im wesentlichen aus folgenden Elementen zusammen:

¹ Eine Begründung des Reformmodells durch die Barmer Ersatzkasse ist veröffentlicht in: „in — das deutsche bildungsmagazin“, 4. Jg. Nr. 3 (1972), S. 48. Darstellung des Diskussionsstandes: Verband der privaten Krankenversicherung e. V. (Hrsg.), *Die private Krankenversicherung im Jahre 1971, 1972*, S. 95—97. Verfassungsrechtliche Würdigung: *Isensee*, Teilsubventionierung der studentischen Krankenversicherung durch die Träger der Gesetzlichen Krankenversicherung, Rechtsgutachten für den Verband der Privaten Krankenversicherung e. V. 1972 (MS). — Aus dem genannten Rechtsgutachten ist die vorliegende Studie hervorgegangen.

- Die Studierenden an Hochschulen und Fachhochschulen werden während ihrer Ausbildung in den Kreis der Pflichtmitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung nach § 165 IRVO aufgenommen.
- Die Studierenden werden den bestehenden Trägern der Gesetzlichen Krankenversicherung zugeordnet. Von der Schaffung einer besonderen Studentenkrankenkasse wird abgesehen. Die Einrichtungen der Privaten Krankenversicherung werden grundsätzlich ausgeschaltet.
- Der Beitrag bemißt sich nach einem fiktiven Grundlohn, der in Relation zur Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung (§ 1385 II RVO) bestimmt wird. Der Beitragssatz wird von den zuständigen Selbstverwaltungsorganen durch Satzung festgesetzt.
- Die Beiträge liegen unterhalb der Kostendeckungsgrenze. Die Versicherungsgemeinschaft der Gesetzlichen Krankenversicherung tritt in die Deckungslücke ein. Sie beteiligt sich im Zuge des Solidarausgleichs am Versicherungsrisiko.

Der Finanzierungsmodus empfiehlt das Sozialversicherungsmodell einem Gesetzgeber, dessen Reformehrgeiz sich nach der kurzen staatlichen Finanzdecke strecken muß. Das Finanzierungskonzept ermöglicht die soziale Förderung des Studenten durch einen Prozeß innergesellschaftlicher Umverteilung und Risiko-Überwälzung — ohne Belastung des Staatshaushaltes. Die Subventionsmittel werden nicht über das Steueraufkommen der staatlich organisierten Allgemeinheit, sondern über das Beitragsaufkommen des engeren Personenkreises der Versicherungsgemeinschaft erschlossen. Die Beitragsvergünstigung für die neue Mitgliedergruppe wird durch entsprechende Beitragserhöhung für die bisherigen Mitglieder ausgeglichen.

Die staatliche Förderung ohne Einsatz staatlicher Finanzierungsmittel scheint das finanzpolitische Ei des Kolumbus zu sein, wenn der Gesetzgeber lediglich einen finanzschwachen Bevölkerungskreis mit einem leistungsfähigen zu einem Lastenverband zusammenschließen und eine innergesellschaftliche Subventionspflicht anzuordnen braucht. Das Verfahren, einer Gruppe der Gesellschaft die „finanzielle Zwangspatenschaft“² für eine andere aufzubürden, ist vom Bundesgesetzgeber bereits mehrfach erprobt worden, wenn er etwa 1952 die gewerbliche Wirtschaft zur Investitionshilfe für bestimmte „Engpaßindustrien“ verpflichtete³, wenn er 1963 die Renten-Altlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft den gewerblichen Berufsgenossenschaften und der Seeberufsgenossenschaft aufbürdete⁴ oder wenn er 1967 den Kinobesitzern eine „Filmabgabe“ zugunsten der deutschen Filmproduktion auferlegte⁵.

² Metapher bei *Mußnug*, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, Festschrift für Forsthoff, 1972, S. 292.

³ Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft v. 7. 1. 1952 (BGBl. I S. 7). Dazu BVerfGE 4, 7—27.

⁴ Gesetz zur Neuregelung des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung v. 30. 4. 1963 (BGBl. I S. 241—291). Dazu: BVerfGE 23, 12—33; *Nipperdey* -

Das Sozialversicherungsmodell repräsentiert die zeitgemäße Rechtsfigur der „Staatssubvention aus privater Tasche“. Ihm kommt exemplarische Bedeutung zu, auch wenn es niemals aktualisiert und von der nächsten Reformwoge hinweggespült werden sollte⁶. In der Frage, ob der Bundesgesetzgeber einen Teil der Kosten der studentischen Krankenversicherung auf die Versichertengemeinschaft umlegen darf, stellt sich ein Grundsatzproblem der heutigen Gesellschaftspolitik: Ist der Staat von Verfassungen wegen dazu legitimiert, innergesellschaftliche Kostgängerbeziehungen einzuführen?

Am Beispiel des Reformplans soll untersucht werden, *ob und wieweit das bestehende System der Sozialversicherung als Medium unterstaatlicher Umverteilung eingesetzt, insbesondere in welchem Maße der Sozialversicherungsbeitrag in den Dienst eines Ausgleichs sozialer Lasten gestellt werden darf*. Die Organisation der Sozialversicherung zeigt sich hier unter einem selten juristisch gewürdigten Aspekt: nicht als Leistungsträger, sondern als Träger der Beitragshoheit — oder, in der Sprache der Finanzwissenschaft, als *intermediäre Finanzgewalt* (Hilfsfiskus, Nebenfiskus)⁷.

Schon die Höhe der Beitragseinnahmen legt es nahe, der „intermediären Finanzgewalt Sozialversicherung“ juristische Aufmerksamkeit zu widmen. Die Statistik für das Jahr 1971⁸ mag das Ausmaß der Finanzmacht, die sich aus Beiträgen speist, belegen: Die Gesetzliche Krankenversicherung erhielt aus Beiträgen der Versicherten 12,7 Milliarden DM, aus Beiträgen der Arbeitgeber 10,3 Milliarden DM. Die Rentenversicherung kassierte aufgrund ihrer Abgabenhöhe insgesamt etwa 50 Milliarden DM. Zum Vergleich seien als Beispiele für das Steueraufkommen der staatlichen Körperschaften im selben Zeitraum

Säcker, Zur verfassungsrechtlichen Problematik von Finanzausgleich und Gemeinlast in der Sozialversicherung, 1969.

⁵ Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films v. 22.12.1967 (BGBl. I S. 1352). Dazu VG Berlin, Urt. v. 6. 5. 1970, DVBl. 1971, 77—81; *Mußnug* (N 2), S. 259—301 (Übersicht über die Erscheinungen der „zweckgebundenen öffentlichen Abgabe“: S. 261—269).

⁶ Die Sachverständigenkommission zur Weiterentwicklung der sozialen Krankenversicherung, die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bestellt worden ist, lehnt in ihrer „Empfehlung zur Krankenversicherung von Personen in Ausbildung und Beruf“ v. 6. 7. 1972 die (Teil-) Finanzierung der studentischen Krankenversicherung über die Versichertengemeinschaft ab und schlägt Zuschüsse im Rahmen der staatlichen Ausbildungsförderung vor.

⁷ Vgl. Fritz-Karl Mann, *Deutsche Finanzwirtschaft*, 1929, S. 75—103; ders., *Die Staatswirtschaft unserer Zeit*, 1930, S. 17—28; ders., *Steuerpolitische Ideale*, 1937, S. 339; Herrmann, *Intermediäre Finanzgewalten*, 1936 (Begriff: S. 4—10); Büchner, Beiträge, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 1956², S. 236 f.; Schmölders, *Finanzpolitik*, 1970³, S. 39; ders., *Finanzgewalten, intermediäre*, in: *HwStR I*, 1972, S. 350.

⁸ Angaben nach: *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, 1972, S. 379, 399, 408.