



RATUBS Nr. 2/2014

Edmund Brandt

Bürgerversicherung

Europa- und verfassungsrechtliche
Rahmenbedingungen



Rechtswissenschaftliche Arbeitspapiere
der Technischen Universität Braunschweig

Herausgegeben von
Prof. Dr. Edmund Brandt
PD Dr. Ulrich Smeddinck



Edmund Brandt

Bürgerversicherung

Europa- und verfassungsrechtliche
Rahmenbedingungen



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-8305-4256-4

Mit freundlicher Unterstützung von



Verband der Metallindustriellen Niedersachsens e. V.

© 2014 BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>
Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen,
der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Inhalt

| | |
|---|----|
| Einleitung | 7 |
| 1. Ausgangslage | 7 |
| 2. Mit der Studie verfolgte Ziele | 8 |
| 3. Methodische Überlegungen und Gang der Darstellung | 8 |
| I. Europarecht | 11 |
| 1. Europäisches Wettbewerbsrecht, Art. 101 AEUV | 11 |
| 2. Dienst- und Niederlassungsfreiheit, Art. 49 und 56 AEUV | 12 |
| 3. Zwischenfazit | 13 |
| II. Verfassungsrecht | 13 |
| 1. Kompetenz des Bundesgesetzgebers, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG | 13 |
| a) Meinungsstand | 14 |
| b) Eigener Ansatz | 17 |
| 2. Organisationsrechtliche Vorgaben, Art. 87 Abs. 2 GG | 19 |
| 3. Ausgestaltung der Bürgerversicherung, Art. 3 Abs. 1 GG | 20 |
| 4. Einbeziehung der Beamten, Art. 33 Abs. 5 GG | 21 |
| 5. Private Versicherungsunternehmen, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG | 23 |
| a) Rechtsdogmatische Vorklärungen | 23 |
| b) Meinungsstand | 26 |
| c) Eigener Ansatz | 27 |
| aa) Anwendbarkeit von Art. 12 Abs. 1 GG auf PKV als Juristische Personen? | 27 |
| bb) PKV als Beruf? | 27 |
| cc) Eingriff in den Schutzbereich? | 28 |
| dd) Eingriff in die Berufswahl oder in die Berufsausübung? | 29 |
| ee) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs? | 29 |
| ff) Zwischenergebnis | 32 |
| 6. Alt-Verträge, Art. 14 Abs. 1 GG | 32 |
| 7. Zwischenfazit | 33 |

| | |
|---|-----|
| III. Folgerungen | 34 |
| Zusammenfassung der Ergebnisse | 35 |
| Literaturverzeichnis | 37 |
| Anhang | |
| „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“. Bericht der Kommission (sog. Rürup-Kommission), eingesetzt durch das Bundes- ministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (heute: Bundesministerium für Gesundheit), 2003 | 39 |
| „Deutschlands Zukunft gestalten“. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode, 2013 | 87 |
| Grundgesetz (GG) | 105 |
| Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) | 109 |

Einleitung*

1. Ausgangslage

In der Neuauflage seines Buchs „Sozial- und verfassungsrechtliche Aspekte der Bürgerversicherung“ vermerkt BIEBACK, die Diskussion um die Einführung einer Bürgerversicherung sei wieder aufgeflammt.¹ Im Koalitionsvertrag vom 27.11.2013² hat diese Diskussion augenscheinlich keinen Niederschlag gefunden. Unter 2.4. („Gesundheit und Pflege“) heißt es lediglich: „Die Krankenkassen müssen Freiräume erhalten, um im Wettbewerb gute Verträge gestalten und regionalen Besonderheiten gerecht werden zu können. ...“, und unter der Unterüberschrift „Finanzierung und Risikostrukturausgleich“ wird ausgeführt, die derzeitige gute Finanzlage der Gesetzlichen Krankenversicherung (im Folgenden GKV) dürfe nicht darüber hinwegtäuschen, dass schon ab 2015 die prognostizierten Ausgaben des Gesundheitsfonds seine Einnahmen übersteigen würden. Dem wolle man mit einer umsichtigen Ausgabenpolitik begegnen. Der Terminus „Bürgerversicherung“ taucht nicht auf; die damit verknüpften Strukturelemente, die seit 2000 entwickelt und weiterentwickelt worden sind,³ spielen auch in derzeit laufenden Gesetzgebungsverfahren keine Rolle. Mit DEPENHEUER⁴ darf die Diskussion um die Einführung einer Bürgerversicherung gleichwohl als „sozialpolitischer Dauerbrenner“ bezeichnet werden, der „erst einmal verschoben ... ihrer mutmaßlichen Wiedervorlage im Vorfeld der nächsten Bundestagswahl (harrt).“⁵ Dafür, die Beschäftigung mit der Bürgerversicherung nicht ad acta zu legen, spricht zudem, dass sich strukturell die Situation der Privaten Krankenversicherungen (im Folgenden PKV) in den letzten Jahren stetig verschlechtert hat und der Trend sich auch in Zukunft fortsetzen dürfte.⁶

* Es handelt sich um die um einige Dokumente ergänzte Studie, die der Verfasser im Auftrag der AOK Niedersachsen erstellt hat. Herrn Dipl.-Pol. Ulf Roßegger gilt der Dank für seine Unterstützung bei der Beschaffung und Aufbereitung von Materialien.

1 BIEBACK, Sozial- und verfassungsrechtliche Aspekte der Bürgerversicherung, 2014, S. 5.

2 Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2013.

3 Grundlegend insoweit das Modell der sog. Rürup-Kommission aus dem Jahre 2003.

4 DEPENHEUER, NZS 2014, 201 ff.

5 DEPENHEUER (FN 4), S. 201.

6 So hat sich die Zahl der privat Krankenversicherten 2013 zum zweiten Mal in Folge verringert. Nach Angaben des PKV-Verbandes waren es im vergangenen Jahr 0,7% Vollversicherte weniger. Als Hauptgrund sieht der PKV-Verband die Debatte über das Gesundheitssystem und seine Zukunft. Außerdem habe sich der Arbeitsmarkt verändert. Die Zahl der Selbständigen sei gesunken und die der Arbeitnehmer gestiegen. Viele ehemals Selbständige hätten sich gesetzlich versichern müssen, da ihr Lohn die Pflichtgrenze nicht mehr erreiche.

2. Mit der Studie verfolgte Ziele

Sämtliche Überlegungen in Richtung auf eine vollständige oder teilweise Einführung einer Bürgerversicherung bewegen sich selbstverständlich nicht in einem rechtsfreien Raum. Das bedeutet zum einen, dass etwaige Regelungselemente rechtsförmig ausgestaltet werden müssen. Das bedeutet vorgelagert aber auch und vor allem, dass rechtspolitische Entwicklungen europa- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen beachten müssen – was im Extremfall bedeuten kann, dass sie wegen unüberwindbarer rechtlicher Hindernisse (ernsthaft) nicht weiter verfolgt werden können. Um die Ermittlung grundlegender europa- und verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen geht es in der vorliegenden Studie: Noch ein Stück entfernt von Einzelausprägungen wird untersucht, welche Handlungsmöglichkeiten es angesichts des europäischen Primärrechts und des Verfassungsrechts überhaupt gibt. Dabei konzentrieren sich die dem Europarecht gewidmeten Überlegungen auf die Kompatibilität mit dem europäischen Wettbewerbsrecht; bei den Ausführungen zum Verfassungsrecht ergibt sich ein breites Spektrum von Fragestellungen mit den Eckpunkten der Gesetzgebungskompetenz des Bundesgesetzgebers auf der einen Seite, der Vereinbarkeit mit der durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Berufsfreiheit der privaten Versicherungsunternehmen auf der anderen Seite.

Um die Oberziele erreichen zu können, müssen jeweils einige Unterziele verfolgt werden: Zunächst ist zu eruieren, welche normativen Ausprägungen im Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union (AEUV) sowie im Grundgesetz (GG) überhaupt tangiert sein können. Sodann ist der Bedeutungsgehalt der im Einzelnen maßgeblichen Tatbestandsmerkmale zu ermitteln. Schließlich ist zu erörtern, welche Konsequenzen sich daraus im Hinblick auf die einzelnen Ausprägungen der Bürgerversicherung ergeben.

Mit dem Ansatz, grundsätzlichen europa- und verfassungsrechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Einführung einer Bürgerversicherung nachzugehen, korrespondiert der Verzicht auf die Erörterung von Details, Varianten und erst recht alternativen Ansätzen. Die Beschäftigung damit bleibt weiteren Untersuchungen vorbehalten.

3. Methodische Überlegungen und Gang der Darstellung

Unter dem Rubrum „Bürgerversicherung“ verbirgt sich eine Reihe von Konzepten, die im Einzelnen nicht unerheblich voneinander abweichen.⁷ Insbesondere wenn es darum geht, im politischen Raum Akzeptanz zu finden, wird es unverzichtbar sein, sich näher mit den einzelnen Ausprägungen zu beschäftigen. Im hier interessierenden Zusammenhang geht es demgegenüber mehr um die Grundidee der Bürgerversicherung. Sie lässt sich – in Anlehnung an SCHRÄDER⁸ – wie folgt charakterisieren:

7 Siehe dazu die allerdings nicht mehr ganz aktuelle Übersicht bei SCHRÄDER, Bürgerversicherung und Grundgesetz, 2008, S. 22 ff.

8 Die Autorin (FN 7, S. 26) spricht insoweit von einer „Durchmischung“ der verschiedenen Reformvorschläge und die Reduzierung auf denjenigen Kerngehalt, der die vermeintlich intensivsten Einschnitte mit sich bringt.

- Grundsätzlich sollen alle Bürger durch Einbeziehung aller steuerpflichtigen Einkunftsarten, insbesondere auch Einkünften aus Vermietung, Zinseinkünften und Kapitaleinkünften, in die Versicherung einzahlen. Die Versicherungspflichtgrenze soll in dem Zusammenhang aufgehoben werden.
- Das Tätigkeitsfeld der PKV soll auf Zusatzversicherungen beschränkt werden.
- Die Beitragsbemessungsgrenze soll ganz abgeschafft oder auf das Niveau der in der gesetzlichen Rentenversicherung geltenden Bemessungsgrenze angehoben werden.⁹

Ein solches Vorgehen hat den Vorteil, relativ weit ausstrahlende Ergebnisse zu generieren. Anders ausgedrückt: Sollte sich herausstellen, dass das Konzept Bürgerversicherung mit Ausprägungen, die vergleichsweise intensive Einschnitte mit sich bringen, europa- und verfassungsrechtlichen Anforderungen standhält, ergibt ein Erst-Recht-Schluss, dass das auch für Abschwächungen zu gelten hat. Mit dem Ansatz wird also explizit eine heuristische Funktion verfolgt; es geht um grundsätzliche Klärungen, nicht um die rechtsgutachtliche Prüfung eines Ansatzes, der aktuell konkret auf dem Prüfstand steht.

Dem dezidiert praxisorientierten Ansatz der Studie entspricht es, dass bei der Obersatzbildung – also der Klärung des Bedeutungsgehalts der jeweiligen Tatbestandsmerkmale in den einzelnen AEUV- und GG-Bestimmungen keine Originalität angestrebt wird, sondern – sofern verfügbar – Aussagen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sowie des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) die maßgebliche Richtschnur bilden. Aussagen aus der Literatur werden vor dem Hintergrund insbesondere dann verstärkt herangezogen, wenn es an hinreichend klaren Stellungnahmen von Gerichten fehlt.

Bei der Ableitung von Folgerungen sind Wertungen unvermeidlich. Gerade deshalb wird Wert darauf gelegt, unter konsequenter Ausschöpfung der juristischen Auslegungsregeln¹⁰ die jeweils maßgeblichen Gesichtspunkte transparent zu machen.

Die Darstellung vollzieht sich wie folgt: Im ersten Teil (unter I) werden die europarechtlich geprägten Fragen behandelt. Zunächst geht es dabei um das europäische Wettbewerbsrecht mit Art. 101 AEUV als der maßgeblichen normativen Vorgabe (unter 1.). Daran schließt sich die Prüfung der Dienst- und Niederlassungsfreiheit gem. Art. 49 und 56 AEUV an (unter 2.). Die Erörterungen führen zu einem Zwischenfazit (unter 3.). Der zweite Teil (unter II) ist dem Verfassungsrecht gewidmet. Basisgröße für ein etwaiges Tätigwerden ist die Kompetenz des Bundesgesetzgebers. Sie könnte sich insbesondere auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG stützen (dazu unter 1.). Organisationsrechtliche Vorgaben ergeben sich möglicherweise aus Art. 87 Abs. 2 GG (dazu unter 2.). Die Ausgestaltung der Bürgerversicherung könnte mit dem in Art. 3 Abs. 1 GG gewährleisteten Gleichheitssatz kollidieren (dazu unter 3.). Eine häufig

9 So im Wesentlichen der eine Vorschlag der sog. Rürup-Kommission. Siehe dazu Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, 2003, S. 149 ff. (Nur erwähnt sei, dass die Kommission alternativ ein Modell entwickelte, das pauschale einkommensunabhängige Gesundheitsprämien und einen steuerfinanzierten sozialen Ausgleich vorsah. A. a. O., S. 161 ff.).

10 Dazu zusammenfassen SMEDDINCK, Rechtliche Methodik: Die Auslegungsregeln, 2013.