

in der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität

37073 Göttingen, 24. Oktober 2006
Goßlerstraße 11
Telefon: +49-551-39-4693
Fax: +49-551-39-2239
E-Mail: staatsl@gwdg.de

– Prof. Dr. Werner Heun –

Institut für Allgemeine Staatslehre und Politische Wissenschaften • Goßlerstraße 11 • D-37073 Göttingen

Schriftliche Stellungnahme
zu den Änderungsanträgen 1, 2 und 7 der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vertragsarztrechts und anderer
Gesetze (Vertragsarztrechtsänderungsgesetz – VändG)

[BT-Drucks. 16/2474]

– Ausschuss für Gesundheit, Ausschussdrucks. 16(14)110, 16(14)107 Nr. 7 –

im Nachgang zu der Anhörung am Montag, den 23. Oktober 2006 fasse ich im folgenden kurz meine verfassungsrechtliche Stellungnahme zusammen:

I. Vereinbarkeit mit grundrechtlichen Anforderungen, insbesondere Verhältnismäßigkeit und Willkürverbot

Die gesetzlichen Krankenkassen selbst sind nicht Grundrechtsträger, so dass die Grundrechte als unmittelbarer Prüfungsmaßstab gesetzgeberischer Maßnahmen insoweit ausscheiden (BVerfGE 113, 167 (227)). Die Mitglieder der Krankenkassen sind dagegen grundrechtsfähig und können mittelbar in ihren Grundrechten betroffen sein. Deshalb ist auch die Regelung der Entschuldung der Krankenkassen durch § 265a n. F. und § 222 Abs. 6. n. F. SGB V prinzipiell am Maßstab der Grundrechte zu prüfen, freilich ist die Eingriffsintensität deshalb geringer. Folgerichtig hat BVerfGE 113, 167 (263) beim Risikostrukturausgleich (RSA) offengelassen, ob überhaupt ein Eingriff in den Schutzbereich von Freiheitsgrundrechten vorliegt. Demgegenüber hat es dort grundsätzlich eine Ungleichbehandlung bejaht (BVerfGE 113, 167 (227 f.)), aber auch hier explizit dahingestellt, ob wegen der geringen Eingriffsintensität der strengere Maßstab der Verhältnismäßigkeit oder lediglich das Willkürverbot, das ohnehin auch als objektives Prinzip gegenüber den nicht grundrechtsfähigen Krankenkassen gilt, oder ein dazwischen liegender Prüfungsmaßstab anwendbar ist (BVerfGE 113, 167 (201 f.)). Es hat dann nur

festgehalten, dass dies offen bleiben könne, weil der RSA auch den strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen genüge. Darauf beruht die strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung dieser Entscheidung, die deswegen gerade nicht ohne weiteres auf die vorliegende Gesetzesänderung übertragen werden kann. Es spricht viel mehr dafür, dass im Ergebnis geringere Anforderungen gelten.

Selbst unter der Voraussetzung einer strikten Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegt der Gesetzesentwurf keinen ernsthaften verfassungsrechtlichen Bedenken. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass bei der Beurteilung der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Gesetzgeber über weite Prognose- und Entscheidungsspielräume verfügt (BVerfGE 113, 107 (252)). Außerdem ist zu bedenken, dass jede gesetzliche Regelung notwendigerweise Ungleichbehandlungen zur Folge hat. Im Rahmen der Entschuldung der Krankenkassen müssen je nach Konzeption unterschiedliche Personenkreise für die Kosten aufkommen: Die Mitglieder der Krankenkassen oder der Krankenkassenart oder des Sozialversicherungssystems (vgl. a. BVerfGE 113, 167 (222 f.)), die Gläubiger oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, auf die Mitglieder der Krankenkassenart zurückzugreifen, wie es auch im Ergebnis der gegenwärtigen Rechtslage der Haftungsregelung nach § 155 Abs. 4 SGB V entspricht. Insoweit bewirkt die Regelung gar keine Änderung gegenüber der bisherigen Rechtslage.

Es fehlt auch nicht an der Erforderlichkeit. Nicht nur kann die Erforderlichkeit nicht deshalb verneint werden, weil die Krankenkassen zunächst ihr Immobilienvermögen zu veräußern hätten. Eine derartige Forderung wäre umgekehrt verfassungsrechtlich zweifelhaft – jedenfalls soweit es sich um Verwaltungs- und nicht Anlagevermögen handelt –, weil in anderem Zusammenhang ein entsprechendes Vorhaben des Verkaufs und Zurückleasens aus haushaltsrechtlichen Gründen verfassungsrechtlich als Kreditaufnahme qualifiziert wurde (BVerfGE 99, 57 (61)). Auch die generelle Möglichkeit schlankerere Personalstrukturen steht der Erforderlichkeit nicht entgegen, zumal dieser Gesichtspunkt im Rahmen der vorliegenden Gesetzesfassung berücksichtigt werden kann. Gleiches gilt für die Frage der Berücksichtigung der früheren Beitragsgestaltung (bewusst niedrig gehaltene Beitragssätze) unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit. Eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes oder gar des Willkürverbots ist folglich nicht erkennbar.

II. Vereinbarkeit mit dem Parlamentsvorbehalt

Die Festlegung der Kriterien für die Aufteilung der Hilfen in § 265a Abs. 5 n. F. SGB entspricht auch den Anforderungen des Parlamentsvorbehalts. Es ist zwar richtig, dass der Parlamentsvorbehalt nicht nur die Frage einer formell-gesetzlichen Grundlage überhaupt, sondern auch die Regelungsdichte betrifft. Freilich ist entgegen anderslautenden Äußerungen Vorsicht angebracht. Bisher hat das BVerfG die

Maßstäbe ganz überwiegend lediglich zur Begründung des Gesetzesvorbehalts überhaupt herangezogen. Außerdem ist dieses Argument das vielleicht am meisten missbrauchte Verfassungsargument, da letztlich immer irgendwie behauptet werden kann, die Regelung müsse noch etwas detaillierter sein. Es kommt hinzu, dass im vorliegenden Fall die Intensität des Grundrechtseingriffs, wie dargelegt, eher gering ist, danach sich aber die Anforderungen des Parlamentsvorbehalts bemessen. Insbesondere handelt es sich nicht um einen Fall, in dem „miteinander konkurrierende grundrechtliche Freiheitsrechte aufeinander treffen und deren jeweilige Grenzen fließend und nur schwer auszumachen sind“ (BVerfGE 83, 130 (142); 108, 282 (311)). Das Gesetz gibt insoweit völlig hinreichend Maßstäbe vor und entspricht damit den Anforderungen der sog. Wesentlichkeitstheorie.

(Prof. Dr. Werner Heun)